KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.4.2023 r.
COM(2023) 233 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wdrażania przepisów rozporządzenia (UE) 2015/2120 dotyczących dostępu do otwartego internetu

1. 1. WPROWADZENIE

Zasada otwartego internetu jest zapisana w rozporządzeniu (UE) 2015/2120[1], które stosuje się we wszystkich państwach członkowskich od 30 kwietnia 2016 r. W rozporządzeniu użytkownikom końcowym przyznano bezpośrednio stosowane prawo do uzyskania – za pomocą usługi dostępu do internetu – dostępu do wybranych przez siebie treści i usług zgodnych z prawem oraz udostępniania ich. Wpisuje się w to zasadę neutralności sieci: ruch internetowy nie podlega dyskryminacji, blokowaniu, ograniczaniu przepustowości ani priorytetowemu traktowaniu. Prawa użytkowników końcowych nie mogą być ograniczane w umowach między nimi a ich dostawcami usług internetowych ani przez praktyki zarządzania ruchem stosowane przez dostawców. Zasada otwartego internetu została uwzględniona w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie[2], co wskazuje na jej nieustające znaczenie w UE.

W rozporządzeniu upoważniono Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) do wydania w ścisłej współpracy z Komisją wytycznych dotyczących obowiązków krajowych organów regulacyjnych w zakresie monitorowania i zapewniania zgodności z przepisami dotyczącymi otwartego internetu. W sierpniu 2016 r. BEREC opublikował pierwszą wersję wytycznych[3], którą zaktualizował w 2020 r.[4] i 2022 r.[5]. Grupa robocza BEREC ds. otwartego internetu, w której uczestniczy Komisja, ma na celu zapewnienie spójnego stosowania rozporządzenia w całej Europie.

Komisja miała dokonać przeglądu przepisów rozporządzenia dotyczących dostępu do otwartego internetu (art. 3, 4, 5 i 6) i przedłożyć sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, „w razie potrzeby wraz z odpowiednimi wnioskami w celu zmiany (...) rozporządzenia", do 30 kwietnia 2019 r., a następnie przedkładać takie sprawozdanie co cztery lata.

Pierwsze sprawozdanie na temat wdrożenia rozporządzenia opublikowano w kwietniu 2019 r.[6] Stwierdzono w nim, że rozporządzenie jest właściwe i skuteczne pod względem ochrony praw użytkowników końcowych i propagowania idei internetu stanowiącego siłę napędową innowacji oraz że nie ma potrzeby wprowadzania do niego zmian. Od tego czasu Komisja, BEREC i krajowe organy regulacyjne nadal monitorują rozwój sytuacji na rynku i wdrażanie zasad otwartego internetu.

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii; Dz.U. L 310 z 26.11.2015, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem".

[2] Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie, 2023/C 23/01; Dz.U. C 23 z 23.1.2023, s. 1.

[3] *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules* [Wytyczne BEREC w sprawie wdrożenia przez krajowe organy regulacyjne europejskich przepisów dotyczących neutralności sieci], BoR (16) 127, 30 sierpnia 2016 r.

[4] *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* [Wytyczne BEREC w sprawie wdrożenia rozporządzenia o otwartym internecie], BoR (20) 112, 11 czerwca 2020 r.

[5] *BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation* [Wytyczne BEREC w sprawie wdrożenia rozporządzenia o otwartym internecie], BoR (22) 81, 9 czerwca 2022 r.

[6] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat wdrażania przepisów rozporządzenia (UE) 2015/2120 dotyczących dostępu do otwartego internetu, COM (2019) 203 final.

Celem niniejszego drugiego sprawozdania jest przedstawienie oceny wdrożenia czterech wskazanych artykułów rozporządzenia od 2019 r., w tym w świetle zmian na rynku i rozwoju technologii. Do celów niniejszej oceny Komisja zgromadziła informacje zwrotne dotyczące sposobu, w jaki rozporządzenie wspierało dostęp do otwartego internetu, korzystając z wielu różnych źródeł:

1) krajowych sprawozdań z wdrażania przekazanych przez krajowe organy regulacyjne[7] i BEREC[8];

2) opinii BEREC dotyczącej oceny stosowania rozporządzenia (UE) 2015/2120 z grudnia 2022 r.[9]

3) badania SMART 2019/0024[10] („badanie"), w którym zebrano informacje faktyczne na temat wdrażania rozporządzenia uzyskane w ramach badania źródeł wtórnych, wywiadów, ankiety, paneli ekspertów i ukierunkowanych warsztatów dla zainteresowanych stron, które odbyły się 30 stycznia 2023 r., oraz przedstawiono ocenę i zalecenia;

4) bieżących kontaktów z zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach.

W sprawozdaniu uwzględniono również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (TSUE) dotyczące wykładni przepisów rozporządzenia.

2. 2. KONTEKST

Od opublikowania sprawozdania z 2019 r. nastąpiły pewne istotne zmiany. Do zmian prawnych, sądowych i regulacyjnych należą:

- cztery wyroki Trybunału Sprawiedliwości dotyczące rozporządzenia, jeden z września 2020 r.[11] i trzy z września 2021 r.[12];

- wejście w życie Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej[13], w którym m.in. rozszerzono aspekty ochrony konsumentów zawarte w dyrektywie 2002/22/WE[14], do której odnosi się rozporządzenie;

[7] Komisja publikuje na swojej stronie internetowej (Otwarty internet | Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy (europa.eu))roczne sprawozdania krajowe na temat otwartego internetu udostępniane przez krajowe organy regulacyjne. Do tej pory udostępniono 6 zestawów takich sprawozdań.
[8] Do chwili obecnej BEREC przyjął 6 rocznych sprawozdań z wdrażania rozporządzenia; wszystkie dostępne są na stronie internetowej organu: www.berec.europa.eu.
[9] *BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120* [Opinia BEREC dotycząca oceny stosowania rozporządzenia (UE) 2015/2120], BoR (22) 163, 12 grudnia 2022 r.
[10] „Study on the implementation of the open Internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008" [Badanie nr 2022-008 na temat wdrażania przepisów rozporządzenia (EU) 2015/2120 dotyczących dostępu do otwartego internetu], przeprowadzone przez ICF i WIK Consult.
[11] Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 września 2020 r. w sprawach połączonych C-807/18 i C-39/19 –Telenor Magyarország.
[12] Wyroki Trybunału (ósma izba) z dnia 2 września 2021 r. w sprawach C-854/19 – Vodafone, C-5/20 – Vodafone i C-34/20 – Telekom Deutschland.
[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. L 321 z 17.12.2018, s. 36).

- dwie nowelizacje pierwotnych wytycznych BEREC opublikowanych w sierpniu 2016 r.: pierwsza z czerwca 2020 r., w ramach której doprecyzowano niektóre części wytycznych i uwzględniono doświadczenia krajowych organów regulacyjnych w ich stosowaniu, i druga z czerwca 2022 r., uwzględniająca wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawie ofert z tzw. „stawką zerową".

Do potencjalnie istotnych zmian technologicznych, a także wydarzeń globalnych i geopolitycznych, które miały miejsce od 2019 r., należą:

- pandemia COVID-19, która doprowadziła do wzrostu ruchu internetowego, wzbudzając wątpliwości co do możliwych środków zarządzania przeciążeniem sieci i ich ważności w świetle rozporządzenia;

- stopniowe wdrażanie sieci telefonii ruchomej piątej generacji, oferujących większe możliwości świadczenia różnych usług o różnych poziomach jakości usług (QoS);

- sankcje UE wobec Rosji w odpowiedzi na agresję wojskową na Ukrainę, w tym restrykcje wobec szeregu mediów, obejmujące wszystkie środki transmisji i dystrybucji w państwach członkowskich UE lub kierowane do nich (w tym drogą kablową, satelitarną, telewizję nadawaną za pośrednictwem protokołu internetowego, platformy, strony internetowe i aplikacje)[15].

3. 3. ZMIANY RYNKOWE

3.1. 3.1. Ograniczenia swobodnego korzystania z urządzeń, usług i treści

Rozporządzenie przewiduje prawo użytkowników końcowych do dostępu do informacji i treści oraz ich rozpowszechniania, do korzystania z aplikacji i usług oraz ich udostępniania, jak również do korzystania z wybranych urządzeń końcowych. Prawo to jest niezależne od lokalizacji użytkownika końcowego lub dostawcy lub lokalizacji, miejsca pochodzenia lub miejsca docelowego informacji, treści, aplikacji lub usługi.

W rozporządzeniu wyjaśniono również, że użytkownicy końcowi powinni mieć swobodę wyboru swoich urządzeń końcowych oraz że dostawcy usług dostępu do internetu nie powinni nakładać ograniczeń w zakresie korzystania z urządzeń końcowych służących do łączenia z siecią, wykraczających poza ograniczenia nałożone przez producentów lub dystrybutorów urządzeń końcowych.

W swoich wytycznych BEREC wyjaśnił, że rozważając, czy użytkownicy końcowi mogą korzystać z wybranego przez siebie urządzenia końcowego, krajowe organy regulacyjne powinny najpierw ocenić, czy dostawca usług dostępu do internetu dostarcza „urządzenia

[14] Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 51.

[15] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/350 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz.U. L 65 z 2.3.2022, s. 1, i decyzja Rady (WPZiB) 2022/351 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz.U. L 65 z 2.3.2022, s. 5.

obowiązkowe” oraz czy istnieje obiektywna technologiczna konieczność uznania tych obowiązkowych urządzeń za część sieci dostawcy usług dostępu do internetu.

Badanie potwierdza, że ograniczenia w korzystaniu z urządzeń końcowych są stosunkowo powszechne i że reakcja krajowych organów regulacyjnych na takie ograniczenia nie jest jednolita. Swobodę wyboru routera uznaje się za istotną w państwach, w których punkt zakończenia sieci nie obejmuje routera[16]. Ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu z sytuacją opisaną w sprawozdaniu z 2019 r., chociaż obecnie istnieje większa przejrzystość w odniesieniu do lokalizacji punktu zakończenia sieci i warunków korzystania z urządzeń alternatywnych w stosunku do dostarczanych przez dostawcę usług dostępu do internetu, sytuacja w całej Europie pozostaje jednak zróżnicowana. Krajowe organy regulacyjne i BEREC mogłyby zatem rozważyć bardziej skoordynowane podejście i węższe definicje.

Ogólnie rzecz biorąc, niektóre państwa członkowskie podjęły kroki w celu wsparcia większego wyboru urządzeń końcowych w porównaniu z sytuacją z 2019 r. Zainteresowane strony potwierdzają, że wyzwania związane z ograniczeniami dotyczącymi urządzeń końcowych i stosowania urządzeń uległy zmniejszeniu. Niektóre zainteresowane strony wzywają jednak do lepszego egzekwowania przepisów i większej jasności interpretacji konkretnych terminów.

3.2. 3.2. Opcje taryfowe zwane „stawkami zerowymi”

Opcja taryfowa zwana „stawką zerową” stanowi praktykę handlowa, w ramach której dostawca usług dostępu do internetu stosuje „stawkę zerową” lub obniżoną stawkę w odniesieniu do całości lub części transmisji danych związanej z daną aplikacją lub daną kategorią konkretnych aplikacji, które oferują partnerzy tego dostawcy dostępu[17]. Dane takie nie są zatem wliczane do ilości danych zakupionych przez użytkowników końcowych w ramach ich podstawowego pakietu.

Jak zauważono w sprawozdaniu z 2019 r., tego rodzaju „stawki zerowe” nie były zasadniczo uważane za zakazane na mocy rozporządzenia. W swoich wytycznych z 2016 r. BEREC wskazał, w jaki sposób należy oceniać takie opcje taryfowe, a w swoich wytycznych z 2020 r. dalej rozwinął metodykę oceny „stawki zerowej” i podobnych ofert. Opcje taryfowe w formie „stawek zerowych” występowały w większości państw członkowskich i ogólnie były szeroko rozpowszechnione na rynku[18].

[16] Spośród 24 krajowych organów regulacyjnych, które odpowiedziały na to pytanie w ramach badania, 16 poinformowało, że w ich jurysdykcji punkt zakończenia sieci jest już zdefiniowany. Siedem spośród nich poinformowało, że w ich przypadku punkt zakończenia sieci nie obejmuje routera, cztery – że w definicji punktu zakończenia sieci uwzględniono router, a w przypadku pięciu kolejnych definicje różnią się w zależności od technologii. W ośmiu państwach członkowskich, w przypadku których dostępne były informacje, konsumenci byli zobowiązani do korzystania z routerów dostarczanych przez dostawców usług internetowych.

[17] Zob. definicja TSUE w wyrokach w sprawach C-854/19, C-5/20 i C-34/20.

[18] Jeszcze w 2022 r. do aplikacji objętych „stawką zerową” należały aplikacje do transmisji strumieniowej muzyki (20 państw członkowskich), aplikacje do transmisji sygnałów wizyjnych/IPTV (20 państw członkowskich) i aplikacje mediów społecznościowych (18 państw członkowskich). O „stawkach zerowych” informowano również w odniesieniu do wiadomości głosowych i wiadomości SMS (15 państw członkowskich), usług w chmurze (8 państw członkowskich) oraz gier (6 państw członkowskich).

W rzeczywistości wszystkie wyroki TSUE dotyczące rozporządzenia o otwartym internecie zostały wydane w sprawach dotyczących opcji taryfowych zwanych „stawkami zerowymi".

Po pierwsze, w 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości rozpoznał sprawę dotyczącą pakietów oferowanych przez dostawcę usług dostępu do internetu, które pozwalały użytkownikom końcowym na korzystanie z konkretnych aplikacji i usług szczególnych z zastosowaniem „stawki zerowej" bez wliczania związanego z nimi ruchu do ilości danych w ramach podstawowego pakietu usługi dostępu do internetu, z zastrzeżeniem szczególnych warunków korzystania z takich ofert. TSUE podkreślił w swoim orzeczeniu, że ogólny obowiązek równego traktowania transmisji danych co do zasady ma zastosowanie do aplikacji i usług objętych „stawką taryfą".

W 2021 r. TSUE orzekł, że opcje taryfowe zwane „stawkami zerowymi" są niezgodne z rozporządzeniem. Ograniczenia dotyczące szerokości pasma, tetheringu lub korzystania podczas roamingu w związku z uruchomieniem takich opcji są również niezgodne z prawem Unii.

W następstwie orzeczeń TSUE w swoich wytycznych z 2022 r. BEREC zauważył, że praktyki handlowe mogą obejmować „ustalanie zróżnicowanych cen", co oznacza, że cena za określoną ilość danych nie jest taka sama dla całości transmisji w ramach określonego ruchu odbywającego się w granicach usługi dostępu do internetu; praktyki te powinny być jednak niezależne od aplikacji. Innymi słowy, dostawcy usług dostępu do internetu mogą uwzględnić w swoich praktykach handlowych inną cenę za określoną ilość danych (w tym opcję taryfową w formie „stawki zerowej" lub stawkę obniżoną), o ile odnośna transmisja danych jest wykorzystywana niezależnie od aplikacji.

BEREC jest zdania, że wszelkie zróżnicowane praktyki cenowe, które nie są niezależne od aplikacji (takie jak stosowanie „stawki zerowej" do własnych aplikacji dostawców usług dostępu do internetu lub zezwalanie dostawcom treści i aplikacji na subsydiowanie własnych danych) są zasadniczo niedopuszczalne.

W następstwie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości od grudnia 2022 r. opcje taryfowe zwane „stawkami zerowymi" w pełni wycofano lub są one obecnie wycofywane z rynku[19]. Krajowe organy regulacyjne i operatorzy informują, że klienci korzystający z opcji taryfowej w formie „stawki zerowej" są przenoszeni do planów przewidujących dodatkowe lub nieograniczone dane, a w kilku przypadkach oferuje się im zniżki oparte na czasie zakupu.

Z badania wynika, że wśród zainteresowanych stron panuje powszechna zgoda co do tego, że wyroki TSUE i zaktualizowane wytyczne BEREC zapewniły jasność co do opcji taryfowych zwanych „stawkami zerowymi". Kilka krajowych organów regulacyjnych wskazało, że w ich państwach członkowskich dozwolone są opcje taryfowe w formie „stawek zerowych" w przypadku internetowych serwisów obsługi klienta, podczas gdy inne dopuszczały takie opcje taryfowe do celów społecznych lub edukacyjnych. Zgodnie

[19] Od grudnia 2022 r. w sześciu państwach członkowskich (HR, EE, LT, LU, MT, SI) całkowicie wycofano opcje taryfowe w formie „stawek zerowych" (nie są one oferowane na rynku i wycofano je od obecnych klientów), natomiast w kolejnych pięciu (AT, DK, CZ, DE, HU) obecni klienci są nadal obsługiwani, a stopniowe wycofywanie stawek zerowych miało zostać zakończone do marca 2023 r. (lub stycznia 2023 r. w przypadku DK).

z badaniem niektóre zainteresowane strony uważają, że należy zezwolić na stosowanie opcji taryfowych w formie „stawek zerowych” do celów społecznych lub edukacyjnych jako takich, podczas gdy inne obawiają się, że mogłoby to otworzyć drogę do naruszenia zasad rozporządzenia, i sądzą, że nie jest to potrzebne w przypadkach, gdy w pakietach konsumenckich przewidziano wystarczającą przepustowość. W przypadkach tego rodzaju przydatna mogłaby się okazać większa jasność co do interpretacji terminów związanych z opcjami taryfowymi w formie „stawek zerowych”.

4. 4. ZARZĄDZANIE RUCHEM

W rozporządzeniu stwierdza się również, że dostawcy usług dostępu do internetu muszą traktować cały ruch internetowy równo, bez dyskryminacji, ograniczania czy ingerencji; nie mogą blokować, spowalniać, zmieniać, ograniczać, zakłócać, obniżać jakości ani dyskryminować określonych treści, aplikacji ani usług. W rozporządzeniu przewidziano kilka wyjątków, które ograniczają się do przypadków, gdy jest to konieczne do:

a) zapewnienia zgodności z aktami prawodawczymi UE lub przepisami krajowymi, w tym z nakazami sądów lub organów publicznych dysponujących odpowiednimi uprawnieniami;

b) utrzymania integralności i bezpieczeństwa sieci, świadczonych usług oraz urządzeń końcowych użytkowników końcowych;

c) zapobiegania przeciążeniom sieci i łagodzenia skutków przeciążenia sieci, które wystąpiło w wyjątkowych okolicznościach lub ma charakter tymczasowy.

4.1. 4.1. Blokowanie i ograniczanie przepustowości w odniesieniu do treści

Z badania wynika, że szeroko zgłaszane jest dozwolone blokowanie, w szczególności w ramach dwóch wyłączeń, a mianowicie z tytułu: a) przepisów i b) bezpieczeństwa i integralności.

Blokowanie treści na podstawie przepisów/orzeczeń sądowych miało miejsce w wielu państwach członkowskich, w tym blokowanie nielegalnych gier hazardowych i pornografii dziecięcej, treści ekstremistycznych, naruszeń praw autorskich, zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz na podstawie sankcji UE wobec Rosji. W szczególności w kontekście sankcji wobec Rosji niektórzy dostawcy usług dostępu do internetu wyrazili obawy w związku z brakiem jasności prawa co do okoliczności, w jakich byli uprawnieni lub zobowiązani do blokowania treści. BEREC podkreślił w tym względzie, że krajowe organy regulacyjne starały się pomóc dostawcom usług dostępu do internetu w praktycznym wdrażaniu sankcji, aby uniknąć nadmiernego lub niedostatecznego blokowania. Przypomniał jednak również, że krajowe organy regulacyjne nie są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie sankcji ani za nadzór nad ich wdrożeniem.

Krajowe organy regulacyjne rzadziej zgłaszają stosowanie ograniczenia przepustowości w celu rozwiązania ograniczonych czasowo problemów związanych z przeciążeniem sieci (wyłączenie c)). Rozwiązanie to było stosowane głównie wtedy, gdy użytkownicy końcowi przekroczyli przepustowość w planach dotyczących danych mobilnych, a także w celu przeciwdziałania przeciążeniu sieci w sieciach ruchomych podczas przerw

w dostawie energii elektrycznej w celu zapewnienia dostępu do połączeń alarmowych i służb ratunkowych lub w okresach awarii sieci lub nagłego wzrostu ruchu.

4.2. 4.2. Wpływ COVID-19 na zarządzanie ruchem

Kiedy rozpoczął się kryzys związany z COVID-19, a wraz z nim obostrzenia, BEREC i krajowe organy regulacyjne ściśle współpracowały z Komisją[20], aby szybko zapewnić zainteresowanym stronom jasne wytyczne. Również w kolejnych miesiącach nadal informowały o rozwoju sytuacji[21].

Kilka krajowych organów regulacyjnych zauważyło, że w czasie pandemii COVID-19, nawet w szczytowym okresie kryzysu, kiedy obostrzenia wprowadzone w państwach członkowskich doprowadziły do zwiększenia skali telepracy i uczenia się na odległość, co przełożyło się na wzmożony ruch w sieci, nie było potrzeby stosowania żadnych ograniczeń przepustowości. Jeżeli chodzi o zarządzanie ruchem w czasie pandemii COVID-19, w żadnym ze sprawozdań krajowych organów regulacyjnych z 2022 r. nie zgłoszono ograniczenia przepustowości z przyczyn związanych z COVID-19 w żadnym państwie członkowskim.

Kryzys związany z COVID-19 jest doskonałym przykładem możliwości dostosowania i stosowalności rozporządzenia do konkretnych wyzwań, takich jak szczytowy poziom ruchu internetowego w czasie kryzysu. Przykład ten stanowi mocny dowód na to, że rozporządzenie w powiązaniu z wytycznymi BEREC oraz współpraca Komisji zapewniają dostosowane do przyszłych wyzwań narzędzie do zarządzania nieoczekiwanymi zmianami w miarę ich pojawiania się. Ponadto kryzys związany z COVID-19 pokazuje również, że obecna infrastruktura była w stanie poradzić sobie z nagłym, nieoczekiwanym i utrzymującym się szczytem ruchu internetowego.

W nadchodzących latach konieczne będą jednak znaczne inwestycje, aby zapewnić osiągnięcie wszystkich celów programu polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie”[22] oraz zagwarantować, że europejska infrastruktura będzie w stanie sprostać prawdopodobnemu wzrostowi ruchu sieciowego i nadążyć za rozwojem nowych technologii. Komisja zasięga obecnie opinii zainteresowanych stron na temat inwestycji niezbędnych do budowy przyszłej infrastruktury internetowej w ramach konsultacji rozpoznawczych trwających od 23 lutego 2023 r. do 19 maja 2023 r. Należy zauważyć w tym kontekście, że w programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” podkreślono zasadę, zgodnie z którą „wszystkie podmioty rynkowe korzystające z transformacji cyfrowej powinny wciąć na siebie odpowiedzialność społeczną oraz wnieść sprawiedliwy i proporcjonalny wkład w dobra publiczne, usługi i infrastrukturę, z korzyścią dla wszystkich Europejczyków”. Jest to również zgodne ze zobowiązaniami politycznymi zawartymi w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie. Wspomniane

[20] Wspólne oświadczenie Komisji i BEREC w sprawie sprostania zwiększonemu zapotrzebowaniu na łączność sieciową w związku z pandemią COVID-19 z dnia 19 marca 2019 r.

[21] We wspólnym oświadczeniu BEREC zobowiązał się do ustanowienia specjalnego mechanizmu sprawozdawczego w celu zapewnienia regularnego monitorowania sytuacji w zakresie ruchu internetowego w każdym państwie członkowskim, co miało umożliwić szybkie reagowanie na problemy z przepustowością. Początkowo sprawozdanie było wydawane dwa razy w tygodniu, a następnie co miesiąc, w miarę stabilizowania się sytuacji, której dotyczyły przekazywane informacji, i rzadszego przekazywania aktualizacji przez krajowe organy regulacyjne.

[22] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2481 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiająca program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” do 2030 r. (Dz.U. L 323 z 19.12.2022, s. 4).

wyżej konsultacje rozpoznawcze mają również na celu uzyskanie opinii zainteresowanych stron na temat tego, w jaki sposób zasada ta mogłaby – w stosownych przypadkach – zostać wdrożona w praktyce, aby pomóc we wdrażaniu infrastruktury niezbędnej do tego, by Europa mogła przewodzić transformacji cyfrowej. Fakt, że obecnie toczy się debata na ten temat z różnymi zainteresowanymi stronami i między nimi, nie podważa jednak zasad neutralności sieci, których znaczenie zostało również potwierdzone w deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie.

5. 5. ROZWÓJ TECHNOLOGII

5.1. 5.1. Rozwój technologii sieci piątej generacji

Jak podkreślono już w sprawozdaniu z 2019 r., rozporządzenie celowo opracowano jako oparty na zasadach zbiór przepisów, które można zastosować do przewidywalnego rozwoju nowych technologii, takich jak sieć piątej generacji i nowe usługi (np. warstwowanie sieci, identyfikator jakości usług sieci piątej generacji (5QI), mobilne przetwarzanie brzegowe oraz „sieć jako usługa"). W 2019 r. Komisja zobowiązała się do dalszego uważnego obserwowania tej kwestii w miarę rozwoju sieci 5G na rynku oraz do ścisłej współpracy z BEREC w celu aktualizacji wytycznych organu, co miało miejsce w 2020 r.

Zmienione wytyczne BEREC z 2020 r. zawierają istotne wyjaśnienia dotyczące technologii 5G oraz opis kwestii związanych z ich zgodnością z rozporządzeniem. Wyjaśniono w nich, w jaki sposób dostawcy usług dostępu do internetu mogą różnicować poziom jakości usług dostępu do internetu w oferowanych przez siebie abonamentach. Poziomy jakości usług powinny być niezależne od aplikacji, a użytkownicy końcowi powinni zachować kontrolę nad poziomem jakości usług mającym zastosowanie do transmisji danych wykorzystywanej w przypadku poszczególnych aplikacji.

Do tej pory ani BEREC, ani Komisja nie znają żadnego konkretnego przykładu na to, by rozporządzenie utrudniało wdrożenie technologii sieci piątej generacji.

5.2. 5.2. Rozwój technologii i usługi specjalistyczne

W rozporządzeniu przewidziano możliwość oferowania usług niebędących usługami dostępu do internetu. Usługi tego rodzaju, zwane powszechnie „usługami specjalistycznymi", są optymalizowane dla określonych treści, aplikacji lub usług lub ich połączenia, w przypadku gdy optymalizacja jest niezbędna do spełnienia dotyczących ich wymogów jakościowych. Dostawcy mogą oferować usługi specjalistyczne lub pośredniczyć w ich oferowaniu wyłącznie w przypadku, gdy przepustowość sieci jest wystarczająca do świadczenia ich oprócz ewentualnie świadczonych usług dostępu do internetu bez obniżania jakości tych ostatnich.

W wytycznych BEREC wyjaśniono, w jaki sposób należy rozumieć przepisy rozporządzenia, w drodze omówienia warunków świadczenia usług specjalistycznych, które są przewidziane w samym rozporządzeniu. W tym względzie w wytycznych z 2020 r. wskazano, że różne aplikacje (w formie usług specjalistycznych) mogą być traktowane odmiennie, jeżeli jest to obiektywnie konieczne, aby spełnić stawiany przez aplikację wymóg określonego poziomu jakości, który nie może być spełniony w ramach usługi dostępu do internetu, która nie gwarantuje uzyskania w każdych okolicznościach deklarowanej przepustowości (tzw. *best-effort*). W wytycznych BEREC uznano, że

internet i charakter usług dostępu do internetu będą ewoluować z biegiem czasu. Trzy przykłady usług specjalistycznych, wskazane w wytycznych BEREC i dostępne w wielu państwach członkowskich, to: VoLTE, IPTV i VoIP.

Ocenę zgodności powinien przede wszystkim przeprowadzić dostawca planujący zaoferować usługę specjalistyczną, ponieważ na oferowanie takich usług użytkownikom końcowym nie jest wymagane uprzednie zezwolenie krajowego organu regulacyjnego. Aby ustalić, czy dana usługa wchodzi czy też nie wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia, w rozporządzeniu zobowiązano dostawców usług dostępu do internetu do: (i) wykazania, w przypadku każdej aplikacji, potrzeby traktowania jej w określony sposób; (ii) wykazania, że jest ona odrębna od usługi dostępu do internetu; oraz (iii) wykazania, że takie traktowanie nie będzie miało negatywnego wpływu na użytkowników końcowych.

Zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje, wyraziły zróżnicowane opinie na temat rozwoju usług specjalistycznych. Niektóre zainteresowane strony uważają, że wraz ze wzrostem średniej jakości usług dostępu do internetu zapotrzebowanie na usługi specjalistyczne może się zmniejszyć. Inne są zdania, że popyt na usługi specjalistyczne może wzrosnąć w kontekście warstwowania sieci piątej generacji. BEREC zauważa, że z jednej strony usługa, która wymaga obecnie optymalizacji i kwalifikuje się jako usługa specjalistyczna, może nie wymagać jej w przyszłości ze względu na poprawę ogólnej jakości usług dostępu do internetu, a z drugiej strony mogą pojawić się dodatkowe usługi, które będą wymagać optymalizacji. Mogłoby to mieć miejsce w przypadku przejścia na Web 4.0[23] oraz rozwoju technologii „sieć jako usługa", w ramach której sieci mają zapewniać funkcje transmisji, przechowywania i przetwarzania danych[24].

W miarę dalszego rozwoju technologii różne zainteresowane strony twierdzą, że czasami nie jest jasne, czy pewne usługi i technologie eksperymentalne wchodziłyby w zakres rozporządzenia i czy ich zastosowania zostałyby uznane za zgodne z prawem. Dotychczas krajowe organy regulacyjne i BEREC stosowały zindywidualizowane podejście do nowych technologii. BEREC nadal opowiada się za tym podejściem, ponieważ dotychczas wdrożono jedynie kilka usług specjalistycznych. Ten brak pewności prawa może jednak mieć efekt mrożący dla inwestycji i innowacji. W tym względzie, chociaż niektóre zainteresowane strony, w tym organizacje konsumenckie, są zadowolone z obecnych wytycznych BEREC, wielu większych dostawców usług dostępu do internetu uważa, że obecne przepisy i podejście nie zapewniają wystarczającej pewności, aby umożliwić im uruchamianie usług opartych na warstwowaniu sieci lub definiowanie usług specjalistycznych.

Większa pewność prawa mogłaby zatem przynieść w przyszłości korzyści zarówno innowatorom, jak i konsumentom. Jednym z zagadnień, na których należy się skupić w najbliższej przyszłości, jest to, jak osiągnąć ten cel, np. poprzez sygnalizowanie, że nowe usługi o wysokiej wydajności powinny być dopuszczalne w ramach zakresu rozporządzenia, oraz czy takie „sygnalizowanie" powinno odbywać się w drodze

[23] Czwarta generacja WWW.

[24] Na przykład usługi świadczone za pośrednictwem przyszłych programowalnych sieci komputerowych (ang. software-defined network) mogą zostać uwzględnione w koncepcji usług specjalistycznych, co obejmuje np. usługi na potrzeby automatyzacji budynków, samochodów podłączonych do internetu, aplikacji wysokiej jakości dla konsumentów lub zabezpieczonej łączności.

doprecyzowania w wytycznych BEREC (np. w krótszych odstępach czasu współmiernych do rozwoju rynku i rozwoju technologicznego) czy też przez Komisję.

6. 6. PRZEJRZYSTOŚĆ UMÓW, NADZÓR REGULACYJNY I PROCEDURY REGULACYJNE

6.1. 6.1. Obowiązki w zakresie przejrzystości

W rozporządzeniu określono szereg wymogów dotyczących przejrzystości, głównie w odniesieniu do informacji na temat prędkości i praktyk zarządzania transmisją danych. Wymaga się w nim od dostawców usług dostępu do internetu przekazywania informacji na temat dostępnych środków ochrony prawnej w przypadku rozbieżności między faktycznymi prędkościami a prędkościami uzgodnionymi w umowie oraz wprowadzenia przejrzystych, prostych i efektywnych procedur rozpatrywania skarg użytkowników końcowych. Wszelkie znaczące rozbieżności pomiędzy faktyczną wydajnością usługi dostępu do internetu pod względem prędkości lub innych parametrów jakości usług a wydajnością deklarowaną przez dostawcę powinny – w przypadku gdy odnośne fakty ustalono za pomocą mechanizmu monitorowania certyfikowanego przez krajowy organ regulacyjny – prowadzić do uruchomienia środków ochrony prawnej przysługujących konsumentom zgodnie z prawem krajowym.

Ogólnie rzecz biorąc, dzięki wdrożeniu rozporządzenia przejrzystość uległa znacznej poprawie. Organizacje konsumenckie, organizacje broniące praw obywatelskich i krajowe organy regulacyjne są zdania, że rozporządzenie skutecznie zapewnia przejrzystość w zakresie prędkości łączy szerokopasmowych, sposobu traktowania ruchu internetowego i środków dochodzenia roszczeń dla konsumentów w przypadku, gdy nie otrzymują oni oczekiwanej jakości usług.

Większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że dostawcy usług dostępu do internetu spełnili wymogi dotyczące przejrzystości oraz że od czasu sprawozdania z 2019 r. wprowadzono znaczne usprawnienia. Nadal istnieją pewne wyzwania, w szczególności wśród mniejszych (często lokalnych) dostawców, a w niektórych przypadkach w związku z publikacją informacji o prędkości (np. na mapach) przez dostawców usług telefonii komórkowej lub wprowadzającym w błąd użyciem określenia „nieograniczone” dane[25]. Ponadto krajowe organy regulacyjne poczyniły znaczne postępy we wprowadzaniu narzędzi monitorowania umożliwiających konsumentom sprawdzenie, czy uzyskiwane przez nich prędkości odpowiadają prędkościom zapisanym w umowie[26].

Niektóre zainteresowane strony chciałyby, aby wytyczne BEREC zawierały bardziej szczegółowe i wiążące zalecenia dotyczące podejścia, jakie krajowe organy regulacyjne powinny przyjąć w celu egzekwowania przejrzystości; zapewnienia jasności w odniesieniu do koncepcji prędkości i pomiarów; oraz zapewnienia spójności przy zgłaszaniu faktycznych prędkości w porównaniu z prędkościami przewidzianymi w umowie lub reklamowanymi. Organizacje konsumenckie i organizacje broniące praw obywatelskich zauważyły również, że informacje nie są łatwe do zrozumienia dla

[25] Kwestię tę poruszono w wytycznych BIPT w BE.

[26] Siedem krajowych organów regulacyjnych zapewnia certyfikowane narzędzie (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), kolejnych 11 krajowych organów regulacyjnych zapewnia narzędzie, którego nie określają jako certyfikowanego (CZ informują, że certyfikacja jest planowana), trzy inne krajowe organy regulacyjne planują wprowadzenie takiego narzędzia lub są w trakcie jego testowania (BG, FI, LV).

konsumentów, zwróciły uwagę na różnice między faktyczną prędkością a prędkością przewidzianą w umowie oraz nieefektywne rozpatrywanie skarg przez dostawców usług dostępu do internetu. BEREC nie stwierdził konkretnych problemów związanych z monitorowaniem przejrzystości i zauważył, że dostawcy zasadniczo spełniają wymogi dotyczące przejrzystości.

6.2. 6.2. Nadzór i egzekwowanie wykonywania przepisów

W rozporządzeniu przyznano krajowym organom regulacyjnym uprawnienia do zapewnienia realizacji jego celów. Od czasu jego wejścia w życie decyzje krajowych organów regulacyjnych podjęte wobec dostawców usług dostępu do internetu były zaskarżane do sądu w ośmiu państwach członkowskich[27]. W zdecydowanej większości przypadków orzeczenia sądów potwierdziły decyzje krajowych organów regulacyjnych. W swoich wytycznych z 2020 r. BEREC zauważył, że krajowe organy regulacyjne mogą prowadzić trzy rodzaje działań służących monitorowaniu i zapewnieniu zgodności: (i) nadzorowanie lub monitorowanie stosowania poszczególnych wymogów; (ii) egzekwowanie przepisów; oraz (iii) przedstawianie sprawozdań z ustaleń z monitorowania. Przy nakładaniu wszelkich wymogów i środków należy ocenić ich skuteczność, konieczność i proporcjonalność.

Z badania wynika, że praktyki w zakresie egzekwowania przepisów znacznie się różnią. Podczas gdy niektóre krajowe organy regulacyjne prowadzą wiele spraw i kończą sprawy formalnymi ustaleniami lub decyzjami, inne egzekwują przepisy rozporządzenia w drodze nieformalnego dialogu, a jeszcze inne stosują oba te podejścia łącznie. Zainteresowane strony zasadniczo zgadzają się, że krajowe organy regulacyjne działają zgodnie z wytycznymi BEREC. Opinie na temat stopnia, w jakim wytyczne doprowadziły do spójniejszych praktyk w państwach członkowskich, są bardziej zróżnicowane, przy czym organizacje zajmujące się prawami konsumentów zdecydowanie zgadzają się z tym stwierdzeniem, podczas gdy dostawcy usług dostępu do internetu mają bardziej neutralne zdanie w tej kwestii.

6.3. 6.3. Sankcje

Sankcje i metody ich obliczania znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo 13 państw członkowskich ustanowiło sankcje powiązane z obrotem przedsiębiorstwa, podczas gdy w innych ustalono maksymalną kwotę lub zastosowano połączenie obu tych rozwiązań. Maksymalne sankcje wynoszą od 0,25 % do 5 % średniego rocznego światowego obrotu lub są ustalane w maksymalnej wysokości od 100 000 EUR do 5 mln EUR. Dotychczas nałożono bardzo niewiele sankcji, a wszystkie z nich były znacznie niższe niż obowiązująca maksymalna kwota.

7. 7. WNIOSKI

Przepisy zawarte w rozporządzeniu stanowią podstawę funkcjonowania ekosystemu internetowego w Europie i zostały przywołane w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie wraz z politycznym zobowiązaniem do ochrony i propagowania otwartego internetu w ramach europejskiej transformacji cyfrowej. W niniejszym sprawozdaniu skupiono się na konkretnych kwestiach, które w najbliższej przyszłości zasługują na szczególną uwagę Komisji i BEREC, aby zagwarantować, że

[27] BoR (22) 128, rozdział 9 i załącznik I.

stosowanie rozporządzenia będzie nadal adekwatne i zgodne z rozwojem technologicznym.

Od opublikowania sprawozdania z 2019 r. nastąpiły zmiany technologiczne, a zwłaszcza poważne zmiany rynkowe i geopolityczne, których nie można było przewidzieć w momencie opracowywania rozporządzenia. Fakt, że rozporządzenie i jego wdrożenie były w stanie przetrwać próbę czasu, potwierdza, że przyjęte w nim podejście oparte na zasadach nadal gwarantuje zasadniczą równowagę między ochroną praw użytkowników końcowych a potrzebą wspierania konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego UE. Na podstawie przedstawionej tu oceny Komisja stwierdza, że w porównaniu z sytuacją w 2019 r., kiedy opublikowano pierwsze sprawozdanie, zasady otwartego internetu pozostają aktualne z punktu widzenia użytkowników końcowych, dostawców treści i aplikacji oraz dostawców usług dostępu do internetu.