ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.4.2023 г.
COM(2023) 233 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението на разпоредбите за отворен достъп до интернет на Регламент (ЕС) 2015/2120

1. 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Принципът на отворения интернет е залегнал в Регламент (ЕС) 2015/2120[1], който се прилага във всички държави членки от 30 април 2016 г. В Регламента на крайните потребители се предоставя пряко приложимото право на достъп и разпространение на законно съдържание и услуги по техен избор чрез услугата за достъп до интернет, която ползват. С него се установява принципа на мрежова неутралност: интернет трафикът трябва да се третира без дискриминация, блокиране, ограничаване на скоростта или приоритизиране. Правата на крайните потребители не могат да бъдат ограничавани от споразуменията между тях и техните доставчици на интернет или от предприети от доставчиците практики за управление на трафика. Принципът на отворен интернет е включен в Европейската декларация относно цифровите права и принципи[2], което показва все така голямото му значение в ЕС.

С Регламента на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) се предоставя правомощието да издава насоки в тясно сътрудничество с Комисията относно задълженията на националните регулаторни органи (НРО) да наблюдават и гарантират спазването на разпоредбите за отворен интернет. ОЕРЕС публикува първата версия на насоките[3] през август 2016 г., а актуализираните им версии през 2020 г.[4] и 2022 г.[5] Целта на работната група на ОЕРЕС за отворен интернет, в която участва Комисията, е да осигури последователност в прилагането на Регламента в цяла Европа.

От Комисията беше поискано, до 30 април 2019 г. и на всеки четири години след това, да прави преглед на разпоредбите на Регламента относно достъпа до отворен интернет (членове 3, 4, 5 и 6) и да докладва на Европейския парламент и на Съвета „за това, като внася, ако е необходимо, подходящи предложения за изменение на Регламента“.

Първият доклад относно прилагането на Регламента беше публикуван през април 2019 г.[6] В него се стига до заключението, че Регламентът е подходящ и осигурява ефективна защита на правата на крайните потребители и подкрепя ролята на интернет като движещ фактор за иновации, поради което не е необходимо неговото изменение. Оттогава насам Комисията, ОЕРЕС и НРО

[1] Регламент (ЕС) 2015/2120 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. за определяне на мерки относно достъпа до отворен интернет и за изменение на Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги и на Регламент (ЕС) № 531/2012 относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза; ОВ L 310, 26.11.2015 г., стр. 1; наричан по-долу „Регламентът“.

[2] Европейска декларация относно цифровите права и принципите за цифровото десетилетие 2023/C 23/01; ОВ C 23, 23.1.2023 г., стр. 1—7.

[3] Насоки на ОЕРЕС относно изпълнението на европейските правила за неутралност на мрежата от страна на националните регулаторни органи, BoR (16) 127, 30 август 2016 г.

[4] Насоки на ОЕРЕС относно прилагането на Регламента относно отворения интернет, BoR (20) 112, 11 юни 2020 г.

[5] Насоки на ОЕРЕС относно прилагането на Регламента относно отворения интернет, BoR (22) 81, 9 юни 2022 г.

[6] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно изпълнението на разпоредбите за отворен достъп до интернет на Регламент (ЕС) 2015/2120, COM (2019) 203 final.

продължават да наблюдават развитието на пазара и прилагането на правилата за отворен интернет.

Целта на настоящия втори доклад е да се предостави оценка на прилагането от 2019 г. насам на четирите члена от Регламента, включително с оглед на развитието на пазара и технологиите. За целите на настоящата оценка Комисията събра от широк кръг източници обратна информация относно начина, по който Регламентът подкрепя достъпа до отворен интернет:

1) националните доклади за прилагането от НРО[7] и ОЕРЕС[8];

2) становището на ОЕРЕС за оценката на прилагането на Регламент (ЕС) 2015/2120 от декември 2022 г.[9];

3) проучването SMART 2019/0024[10] („проучването“), в рамките на което беше събрана фактическа информация относно прилагането на Регламента чрез документно проучване, интервюта, анкета, експертни групи и целеви семинар със заинтересованите страни, проведен на 30 януари 2023 г., и бяха предоставени оценка и препоръки;

4) поддържане на текущи контакти със заинтересованите страни на всички нива.

В доклада се взема под внимание и съдебната практика на Съда на Европейския съюз (Съдът) относно тълкуването на разпоредбите на Регламента.

2. 2. Контекст

След доклада от 2019 г. имаше няколко важни развития. Сред развитията в правната, съдебната и регулаторната област са:

- четири съдебни решения на Съда относно Регламента — едно от септември 2020 г.[11] и три от септември 2021 г.[12];

- влизането в сила на Европейския кодекс за електронни съобщения[13], с който, наред с другото, се разширява обхватът на аспектите за защита на

[7] Комисията публикува на своя уебсайт (Отворен интернет | „Изграждане на цифровото бъдеще на Европа“ (europa.eu)) годишните доклади по държави относно предоставения от НРО отворен интернет. До момента са налични 6 комплекта доклади.
[8] Досега ОЕРЕС е приел 6 годишни доклада относно прилагането на Регламента; всички са на разположение на неговия уебсайт: www.berec.europa.eu.
[9] Становище на ОЕРЕС за оценката на прилагането на Регламент (ЕС) 2015/2120, BoR (22) 163, 12 декември 2022 г.
[10] „Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008“ (Проучване относно прилагането на разпоредбите за достъп до отворен интернет на Регламент 2015/2120 № 2022-008), проведено от ICF и WIK Consult.
[11] Решение на Съда (Голям състав) от 15 септември 2020 г. по съединени дела C-807/18 и C-39/19 – Telenor Magyarország.
[12] Решения на Съда (осми състав) от 2 септември 2021 г. по дело C-854/19 — Vodafone, дело C-5/20 — Vodafone и дело C-34/20 — Telekom Deutschland.
[13] Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, ОВ L 321, 17.12.2018 г., стр. 36.

потребителите на Директива 2002/22/ЕО[14] по отношение на които се прилага Регламентът;

- две преразглеждания на първоначалните насоки на ОЕРЕС, публикувани през август 2016 г.: в първото от юни 2020 г. се разясняват определени части от насоките и се взема предвид опитът на НРО при прилагането им; във второто от юни 2022 г. се отразяват решенията на Съда относно предложенията за „нулева тарифа“.

Сред потенциално уместните технологични развития, както и глобални и геополитически събития от 2019 г. насам, са:

- пандемията от COVID-19, която доведе до увеличаване на интернет трафика, повдигайки въпроси, свързани с възможните мерки за управление на претоварването на мрежата и тяхната валидност съгласно Регламента;

- постепенното внедряване на 5G мобилни мрежи, които осигуряват увеличени възможности за предоставяне на различни услуги с различни нива на качество на услугата (QoS);

- санкциите на ЕС срещу Русия в отговор на военната агресия срещу Украйна, включително ограничения спрямо няколко медии, които обхващат всички средства за предаване и разпространение в или насочени към държавите — членки на ЕС (включително кабелна, сателитна телевизия, телевизия през интернет протокол, платформи, уебсайтове и приложения)[15].

3. 3. ТЪРГОВСКО РАЗВИТИЕ

3.1. 3.1. Ограничения на свободното използване на устройства, услуги и съдържание

В Регламента се предвижда крайните потребители да имат право на достъп до информация и съдържание, както и право да ги разпространяват, да използват и да предоставят приложения и услуги и да използват крайни устройства по свой избор. Това право не зависи от местоположението на крайния потребител или доставчика или от местоположението, източника или местоназначението на информацията, съдържанието, приложението или услугата.

В Регламента също така се разяснява, че крайните потребителите следва да могат да избират своите крайни устройства и че доставчиците на услуги за достъп до интернет следва да не налагат ограничения върху използването на свързани към мрежата крайни устройства, освен тези, наложени от производителите или разпространителите на крайни устройства.

[14] Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51).

[15] Регламент (ЕС) 2022/350 на Съвета от 1 март 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна; ОВ L 65, 2.3.2022 г., стр. 1—4, и Решение (ОВППС) 2022/351 на Съвета от 1 март 2022 г. за изменение на Решение 2014/512/ОВППС относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, ОВ L 65, 2.3.2022 г., стр. 5—7.

В своите насоки ОЕРЕС разяснява, че когато НРО преценяват дали крайните потребителите са в състояние да използват крайните устройства по свой избор, те първо следва да преценят дали доставчикът на услуги за достъп до интернет предоставя „задължително устройство“ и дали е налице обективна технологична необходимост от задължително устройство, което да се счита за част от мрежата на доставчика на услуги за достъп до интернет.

При проучването се потвърждава, че ограниченията относно използването на крайни устройства са сравнително широко разпространени и че отговорът на НРО на тези ограничения не е единен. Свободата на избор на маршрутизатор се счита за важна в държави, в които крайната точка на мрежата не включва маршрутизатор[16]. Макар че в сравнение с представената в доклада от 2019 г. ситуация понастоящем като цяло е налице по-голяма прозрачност за местоположението на крайната точка на мрежата и условията за използването на устройства, които са алтернативни на тези, предоставени от доставчика на услуги за достъп до интернет, ситуацията в цяла Европа продължава да е различна. В това отношение НРО и ОЕРЕС могат да потърсят по-координиран подход и по-точни определения.

Като цяло, в сравнение с докладваната ситуация през 2019 г., някои държави членки са предприели мерки, които да подкрепят наличието на по-голям избор от крайни устройства. Заинтересованите страни потвърждават, че има все по-малко предизвикателства, свързани с ограниченията на крайни устройства и използването на устройства. Въпреки това някои заинтересовани страни призовават за по-добро правоприлагане и по-голяма яснота при тълкуването на конкретни термини.

3.2. 3.2. Тарифни опции по т.нар. „нулева тарифа“

Тарифната опция по т.нар. „нулева тарифа“ е търговска практика, с която доставчик на услуги за достъп до интернет прилага „нулева тарифа“ или намалена тарифа за целия или част от трафика на данни, свързана с приложение или със специфична категория приложения, предлагани от партньори на посочения доставчик на услуги за достъп[17]. Следователно тези данни не се приспадат от обема на закупените от крайните потребители данни като част от основния им тарифен план.

Както е отбелязано в доклада от 2019 г. такива тарифни опции по т.нар. „нулева тарифа“ не се считат като цяло за забранени съгласно Регламента. В насоките си от 2016 г. ОЕРЕС посочва по какъв начин следва да се оценяват такива опции, а в насоките си от 2020 г. допълнително разработва методиката си на оценка за „нулева тарифа“ и подобни предложения. Тарифни опции по т.нар. „нулева

[16] От 24 НРО, които отговориха на този въпрос в рамките на проучването, 16 докладваха, че крайната точка на мрежата е определена в рамките на тяхната юрисдикция. При 7 от тях в крайните точки на мрежата не е включен маршрутизаторът, 4 държави членки включват маршрутизатора в определението за крайна точка на мрежата, а при останалите 5 определението се различава в зависимост от технологията. В 8 от държавите членки, за които е налична информация, от потребителите е поискано да използват маршрутизатор, доставен от доставчици на интернет услуги.
[17] Вж. определението на Съда в решенията по дела C-854/19, C-5/20 и C-34/20.

тарифа“ бяха установени в повечето държави членки и като цяло те са широко разпространени на пазара[18].

Всъщност всички решения на Съда относно разпоредбите за отворен интернет бяха постановени по дела, свързани с тарифни опции по т.нар. „нулева тарифа“.

Първо, през 2019 г. Съдът разгледа пакети, предлагани от доставчик на услуги за достъп до интернет, които позволяват на крайните потребители да използват определени специфични приложения и услуги, обхванати от „нулева тарифа“, като съответният трафик не се приспада от обема данни на основния тарифен план на услугата за достъп до интернет, със специфични условия за използване, приложени към такива предложения. В своето решение Съдът изтъква, че общото задължение за еднакво третиране на трафика се прилага като принцип по отношение на приложения и услуги, които са обхванати от „нулева тарифа“.

През 2021 г. Съдът постанови, че тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“ са несъвместими с Регламента. Ограничения на широчината на честотната лента, връзване или използване в роуминг поради активирането на такива опции също са несъвместими с правото на ЕС.

В резултат на решенията на Съда в насоките си от 2022 г. ОЕРЕС отбелязва, че търговските практики могат да включват „ценови различия“, при които цената за дадено количество данни не е еднаква за целия трафик при трафика на конкретна услуга за достъп до интернет; тези практики обаче трябва да бъдат „независими от приложението“. С други думи, доставчиците на услуги за достъп до интернет могат да включват в търговските си практики различна цена за определено количество данни (включително тарифната опция по т.нар. „нулева тарифа“ или намалена тарифа), стига този трафик на данни да се използва независимо от приложението.

ОЕРЕС счита, че всякакви практики на диференцирано ценообразуване, които не са независими от приложението (като прилагане на „нулева тарифа“ към собствените приложения на доставчиците на услуги за достъп до интернет или предоставяне на възможност на доставчиците на съдържание и приложения да субсидират своите собствени данни), като цяло са недопустими.

След решенията на Съда, считано от декември 2022 г., тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“ бяха напълно изтеглени или се изтеглят от пазара[19]. НРО и операторите съобщават, че клиентите, които получават тарифни опции по т.нар. „нулева тарифа“, преминават към планове с допълнителни или неограничени данни или в няколко случая към отстъпки, обвързани с времето на ползване.

---

[18] Също през 2022 г. приложенията, по отношение на които се прилагаше в най-голяма степен „нулева тарифа“, бяха стрийминг на музика (20 държави членки), видео/телевизия през интернет протокол (20 държави членки) и социални медии (18 държави членки). „Нулева тарифа“ беше докладвана и за гласови и кратки съобщения (15 държави членки), услуги в облак (8 държави членки) и игри (6 държави членки).

[19] Към декември 2022 г. тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“ са напълно изтеглени (не се предлагат на пазара и са изтеглени от съществуващи клиенти) в 6 държави членки (Естония, Литва, Люксембург, Малта, Словения, Хърватия), докато в още 5 (Австрия, Германия, Дания, Унгария, Чехия), съществуващите клиенти все още се обслужват, но постепенното премахване на „нулевите тарифи“ трябваше да приключи до март 2023 г. (или до януари 2023 г. в случая с Дания).

Проучването показва, че сред заинтересованите страни е налице общо съгласие, че решенията на Съда и актуализираните насоки на ОЕРЕС са внесли яснота относно тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“. Няколко НРО посочиха, че тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“ за сайтовете за обслужване на клиенти са разрешени в техните държави членки, докато други разрешават тарифни опции по т.нар. „нулева тарифа“ за социални или образователни цели. Според проучването някои заинтересовани страни смятат, че тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“ за социални или образователни цели трябва да бъдат разрешени като такива, докато други се опасяват, че това може да създаде възможности за нарушения на принципите на Регламента и не е необходимо в случаите, когато в тарифните планове за потребителите се предоставя достатъчно ширина на честотната лента. Предоставянето в тези случаи на повече яснота относно тълкуването на термините, свързани с тарифните опции по т.нар. „нулева тарифа“, може да бъде полезно.

4. 4. УПРАВЛЕНИЕ НА ТРАФИКА

В Регламента също така се потвърждава, че доставчиците на услуги за достъп до интернет трябва да третират целия трафик еднакво, без дискриминация, ограничение или намеса; те не трябва да блокират, забавят, променят, ограничават, да се намесват, влошават качеството или дискриминират специфично съдържание, приложения или услуги. В Регламента се предвиждат няколко изключения, които са ограничени до:

а) спазването на законодателните актове на ЕС или националното законодателство, включително съдебни постановления или заповеди на публичните органи, които имат съответните правомощия;

б) запазване целостта и сигурността на мрежата, на предоставяните услуги, и на крайните устройства на крайните потребители;

в) предотвратяване на претоварването на мрежата и смекчаване на последствията от извънредни или временни претоварвания на мрежата.

4.1. 4.1. Блокиране и ограничаване на съдържание

Проучването показва, че разрешеното блокиране е широко отразено, по-специално при две изключения: а) законодателство и б) сигурност и цялост.

Блокирането на съдържание се среща в много държави членки, като се базира на законодателство/съдебни решения, включително блокиране на незаконни хазартни игри и детска порнография, съдържание, свързано с екстремизъм, нарушаване на авторски права, заплаха за държавата и въз основа на санкциите на ЕС срещу Русия. Особено в контекста на санкциите срещу Русия, някои доставчици на услуги за достъп до интернет изразиха загриженост, че няма достатъчно правна яснота по отношение на обстоятелствата, при които им е разрешено или от тях се изисква да блокират съдържание. В тази връзка ОЕРЕС изтъкна, че НРО са се опитали да помогнат на доставчиците на услуги за достъп до интернет при конкретно прилагане на санкциите с цел да се избегне прекомерното или недостатъчното блокиране. ОЕРЕС припомни обаче и че НРО не носят отговорност за вземането на решения или надзора върху прилагането на санкции.

Използването на ограничаване за справяне с ограничени във времето проблеми с претоварването на мрежата (изключение (в)) е докладвано в по-малка степен от НРО. То се използва главно, когато крайните потребители превишават капацитета в плановете за мобилни данни; и за предотвратяване на претоварването на мрежата на мобилните мрежи по време на прекъсване на електрозахранването, за да се осигури достъп до повиквания и спешни услуги или по време на периоди на повреда на мрежата или внезапно увеличаване на трафика.

4.2. 4.2. Въздействието на COVID-19 върху управлението на трафика

Когато започна кризата, свързана с COVID-19, и поради ограниченията на движението на гражданите, ОЕРЕС и НРО работиха в тясна връзка с Комисията[20], за да предоставят бързи и ясни насоки на заинтересованите страни. Те продължиха да докладват относно ситуацията и през следващите месеци[21].

Няколко НРО отбелязаха, че по време на пандемията от COVID-19 не е било необходимо ограничаване, дори по време на кулминацията на кризата, когато прилаганите в държавите членки мерки за изолация в домашни условия са довели до увеличаване на работата от разстояние и дистанционно обучение, следователно и до увеличаване на трафика по мрежата. По отношение на управлението на трафика по време на пандемията от COVID-19, в нито един от докладите на НРО от 2022 г., в която и да е държава членка, не беше докладвано ограничаване поради свързани с COVID-19 причини.

Кризата, свързана с COVID-19, е много добър пример за адаптивността и приложимостта на Регламента по отношение на специфични предизвикателства, като например голямото натоварване при интернет трафика по време на кризата. Този пример е ясно доказателство, че взаимодействието между Регламента, насоките на ОЕРЕС и сътрудничеството на Комисията предоставя надежден в бъдеще инструмент за управление на неочаквани развития, както и когато такива възникнат. Освен това кризата, свързана с COVID-19, показва, че настоящата инфраструктура е в състояние да се справя с внезапни, неочаквани и устойчиви увеличавания в интернет трафика.

Все пак през следващите години ще са необходими значителни инвестиции, за да се гарантира, че всички цели на политическата програма „Цифрово десетилетие“[22] могат да бъдат изпълнени, и че европейските инфраструктури може да се справят с вероятно увеличение на трафика по мрежата и да не изостават от новите технологични развития. Понастоящем Комисията се допитва до мненията на заинтересованите страни относно инвестициите, необходими за изграждането на

[20] Съвместно съобщение на Комисията и ОЕРЕС относно справянето с все по-голямото търсене на свързаност с мрежата поради пандемията от COVID-19 от 19 март 2019 г.

[21] В съвместното изявление ОЕРЕС се ангажира да създаде специален механизъм за докладване, за да осигури редовно наблюдение на ситуацията с интернет трафика във всяка държава членка с цел да се реагира бързо на проблеми с капацитета. Първоначално докладът се издаваше два пъти седмично, а впоследствие ежемесечно, тъй като отчетената ситуация се стабилизира и актуализациите от НРО се модерираха.

[22] Решение (ЕС) 2022/2481 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за създаване на политическа програма „Цифрово десетилетие“ до 2030 г. (ОВ L 323, 19.12.2022 г., стр. 4).

интернет инфраструктура на бъдещето в рамките на проучвателна консултация, която се провежда от 23 февруари 2023 г. до 19 май 2023 г. В тази връзка следва да се отбележи, че в политическа програма „Цифрово десетилетие“ се подчертава принципът, че „всички участници на пазара, които се възползват от цифровата трансформация, следва да поемат своите социални отговорности и да дадат справедлив и пропорционален принос към обществените блага, услуги и инфраструктури в полза на всички европейски граждани“. Това също така е в съответствие с политическите ангажименти, включени в Европейската декларация относно цифровите права и принципи. При горепосочената проучвателна консултация мненията на заинтересованите страни се търсят и за начина, по който този принцип може да бъде прилаган на практика, ако е уместно, за да се подпомага разгръщането на необходимата инфраструктура, която ще даде възможност на Европа да ръководи цифровата трансформация. Фактът, че понастоящем по този въпрос се провежда дебат с и между различните заинтересовани страни, не оспорва обаче правилата за мрежова неутралност, чието значение е заявено отново в декларацията относно цифровите права и принципи.

5. 5. ТЕХНОЛОГИЧНО РАЗВИТИЕ

5.1. 5.1. Разработване на 5G технологии

Както вече беше изтъкнато в доклада от 2019 г. Регламентът е умишлено замислен като набор от правила, основани на принципи, за да бъде приложим към предвидимото развитие на нови технологии, като например 5G и нови услуги (напр. разделяне на физическата мрежа, идентификатор за качество на 5G услугата (5QI), мобилни периферни изчисления и мрежата като услуга). През 2019 г. Комисията пое ангажимент да продължава да следи отблизо този въпрос тъй като 5G се развива на пазара, и работи в тясно сътрудничество с ОЕРЕС за актуализиране на неговите насоки, което той направи през 2020 г.

Преразгледаните насоки на ОЕРЕС от 2020 г. предоставят значителни разяснения, които съответстват на 5G технологиите, като се уточнява тяхната съвместимост с Регламента. В насоките се разяснява как доставчиците на услуги за достъп до интернет могат да разграничават нивото на QoS на абонаментите за услуги за достъп до интернет. Нивата на качество на услугата трябва да останат „независими от приложенията“, докато крайните потребители трябва да продължат да упражняват контрол върху това с какво ниво на качество на услугата се предават съответните приложения.

Понастоящем нито ОЕРЕС, нито Комисията са запознати с конкретни пример, при който прилагането на 5 G технологията ще бъде нарушено от Регламента.

5.2. 5.2. Развитие на технологията и специализирани услуги

В Регламента се предвижда възможност за предлагане на услуги, различни от услуги за достъп до интернет. Такива услуги, които обикновено се посочват като „специализирани услуги“, се оптимизират за конкретно съдържание, приложения или услуги, или за комбинация от тях, когато такава оптимизация е необходима, за да отговори на техните изисквания за качество. Доставчиците могат да предлагат или да улесняват предоставянето на специализирани услуги само, ако капацитетът на мрежата е достатъчен, за да могат да ги предлагат в допълнение към всички услуги за достъп до интернет, без да се разваля качеството на последните.

В насоките на ОЕРЕС се разяснява начинът, по който правилата в Регламента следва да бъдат разбрани, като се отразяват условията за предоставяне на специализирани услуги, които са предвидени в самия Регламент. В това отношение, насоките от 2020 г. показват, че различните приложения (под формата на специализирани услуги) могат да бъдат третирани по различен начин, когато е обективно необходимо да се отговори на изискването на дадено приложение за конкретно ниво на качество, което не може да бъде изпълнено чрез услуга за достъп до интернет при най-добри усилия. В насоките на ОЕРЕС се признава, че интернет и естеството на услугите за достъп до интернет ще се развиват с течение на времето. Трите примера на специализирани услуги, посочени в насоките на ОРЕАС и достъпни в много държави членки, са: глас през LTE, телевизия през интернет протокол и интернет телефония.

Оценката за съответствие следва да се извършва първо и най-вече от доставчика, който планира да предложи дадена специализирана услуга, тъй като не е необходимо предварително разрешение от НРО за предлагане на такива услуги на крайни потребители. За да се установи дали дадена услуга попада в обхвата или извън него, Регламентът изисква от доставчиците на услуги за достъп до интернет да: i) докажат необходимостта за всяко приложение да бъде третирано по специален начин; ii) покажат, че то е отделно от услугата за достъп до интернет; и iii) демонстрират, че такова третиране няма да има отрицателно въздействие върху крайните потребители.

Мненията на заинтересованите страни, с които са проведени консултации относно разработването на специализирани услуги, се различават. Някои смятат, че необходимостта от специализирани услуги може да намалее с повишаване на средното качество на услугите за достъп до интернет. Други считат, че търсенето на специализирани услуги може да нарасне в контекста на разделянето на 5G мрежата. ОЕРЕС отбелязва, че от една страна услуга, която днес изисква оптимизация и се квалифицира като специализирана услуга, може да не изисква такава в бъдеще поради подобряването на общото качество на услугите за достъп до интернет, докато, от друга страна, могат да се появят допълнителни услуги, които ще се нуждаят от оптимизиране. Такъв би могъл да бъде случаят с прехода към Web 4.0[23] и развитието на „мрежите като услуга“, когато от мрежите ще се очаква да предоставят функции за пренос, съхранение и изчисления[24].

Тъй като развитието на технологиите продължава, различни заинтересовани страни посочват, че понякога не е ясно дали определени експериментални услуги и технологии ще попаднат в обхвата на Регламента и дали техните приложения ще се считат за законосъобразни. Досега НРО и ОЕРЕС прилагаха подход към новите технологии, при който всеки случай се разглежда поотделно. ОЕРЕС продължава да предпочита този подход, тъй като досега са въведени само няколко специализирани услуги. Тази липса на правна сигурност обаче може да има възпиращ ефект върху инвестициите и иновациите. В това отношение, въпреки че някои заинтересовани страни, включително организациите на потребителите, са

[23] Четвърто поколение на световната мрежа.

[24] Например услугите, предоставяни през софтуерно дефинирани мрежи на бъдещето, могат да бъдат включени в концепцията за специализирани услуги, например услуги за автоматизация на сградите, свързани автомобили, висококачествени потребителски приложения или защитена свързаност.

удовлетворени от настоящите насоки на ОЕРЕС, много по-големи доставчици на услуги за достъп до интернет считат, че настоящите правила и подход не предоставят достатъчна сигурност, за да им позволят да предлагат услуги, основани на разделяне на физическата мрежа, или да определят специализирани услуги.

Следователно по-голямата правна сигурност би могла да бъде от полза както за новаторите, така и за потребителите в бъдеще. Един от въпросите, върху които трябва да се съсредоточи вниманието в близко бъдеще, е как да се постигне това, като се посочи, че новите високоефективни услуги следва да бъдат възможни в обхвата на Регламента и дали подобно „посочване“ следва да се извършва чрез пояснение в насоките на ОЕРЕС (напр. на по-кратки интервали, съизмерими с пазарните и технологичните промени) или от Комисията.

6. 6. Прозрачност на договорите, регулаторен контрол и процедури

6.1. 6.1. Задължения за прозрачност

В Регламента се определят няколко изисквания за прозрачност, главно във връзка с информация относно скорост и практики за управление на трафика. Съгласно него от доставчиците на услуги за достъп до интернет се изисква да предоставят информация за предоставените средства за правна защита в случай на несъответствие между действителните и договорените скорости и да въведат прозрачни, прости и ефективни процедури за разрешаване на случаите на жалби на крайни потребители. Всяко значително несъответствие между действителните показатели на услугата за достъп до интернет относно скоростта или други параметри за QoS и показателите, обявени от доставчика, трябва, когато съответните факти са установени чрез механизъм за наблюдение, одобрен от НРО, да задейства средствата за правна защита, с които разполага потребителят съгласно националното право.

Като цяло, благодарение на прилагането на Регламента бяха налице значителни подобрения в прозрачността. Според потребителските организации, организациите на гражданските общества и НРО, Регламентът е ефективен при гарантирането на прозрачност относно скоростта на широколентовите услуги, третирането на трафика и средства за правна защита за потребителите, когато не получат QoS, което очакват.

Повечето НРО считат, че доставчиците на услуги за достъп до интернет са спазили изискванията за прозрачност и че са направени значителни подобрения след доклада от 2019 г. Остават някои предизвикателства, по-специално сред по-малките (често местни) доставчици, а в някои случаи и при посочването на скоростите (напр. на картите) от мобилни доставчици или погрешно представяне на термина „неограничени“ данни[25]. Освен това се отбелязва значителен напредък от страна на НРО във въвеждането на инструменти за наблюдение, с които на

[25] Това беше разгледано чрез насоките на BIPT в Белгия.

потребителите се дава възможност да проверят дали скоростите, които получават, съответстват на договорените такива[26].

Някои заинтересовани страни ще поискат в насоките на ОЕРЕС да се предоставят по-подробни и описателни препоръки относно подходите, които НРО следва да предприемат за налагане на прозрачност; да предоставят яснота по отношение на концепциите и измерването на скоростта; и да осигуряват последователност при отчитане на действителните скорости спрямо договорните или рекламираните скорости. Организациите за защита на потребителите и гражданските права също отбелязаха, че информацията не е лесна за разбиране от потребителите, подчертаха пропуските между действителната и договорната скорост и неефективността при обработката на жалби от доставчиците на услуги за достъп до интернет. ОЕРЕС не установява конкретни проблеми с наблюдението на прозрачността, като отбеляза, че изискванията за прозрачност като цяло са изпълнени от доставчиците.

6.2. 6.2. Надзор и правоприлагане

С Регламента на НРО се предоставят правомощия да гарантират, че неговите цели са изпълнени. От влизането в сила на Регламента, решения на НРО, взети срещу доставчиците на услуги за достъп до интернет, са оспорвани в съдилищата на осем държави членки[27]. В по-голямата част от случаите съдебните решения потвърждават решенията на НРО. В своите насоки от 2020 г. ОЕРЕС отбелязва, че са налице три вида действия, които НРО могат да възприемат, за да наблюдават и гарантират спазването: i) надзор или наблюдение на прилагането на различните изисквания; ii) правоприлагане; и iii) докладване на констатациите от извършеното наблюдение. Налагането на каквито и да е изисквания и мерки трябва да се оценява въз основа на тяхната ефективност, необходимост и пропорционалност.

Съгласно проучването практиките за изпълнение се различават широко. Докато някои НРО разглеждат множество случаи и приключват случаите с официални констатации или решения, други налагат разпоредбите на Регламента чрез неформален диалог, а трети използват комбинация от подходи за постигане на съответствие. Като цяло заинтересованите страни са съгласни, че НРО са действали в съответствие с насоките на ОЕРЕС. Мненията относно степента, до която насоките са довели до по-последователни практики в държавите членки, са по-различни, като организациите за правата на потребителите изразяват голямо съгласие с това твърдение, докато доставчиците на услуги за достъп до интернет са по-неутрални по този въпрос.

6.3. 6.3. Санкции

Санкциите и методите за изчисляване на санкциите се различават значително при различните държавите членки. Например в 13 държави членки са определени санкции, свързани с оборота на дадено дружество, в други те са с фиксиран максимален размер или комбинация от двете. Максималният размер на санкциите варира от 0,25 % до 5 % от средния годишен световен оборот или се определя при

[26] 7 НРО предоставят одобрен инструмент (Австрия, Дания, Италия, Кипър, Полша, Румъния, Хърватия), докато други 11 НРО предоставят инструмент, за който не твърдят, че е одобрен (Чехия отбелязва, че одобрението е планирано), 3 други НРО са планирали да въведат такъв инструмент или са в процес на неговото изпитване (България, Латвия, Финландия).
[27] BoR (22) 128, глава 9 и приложение I.

максимален размер, който варира от 100 000 EUR до 5 милиона евро. Понастоящем са били наложени малко санкции и всички те са доста под приложимия максимум.

7. 7. Заключения

Залегналите в Регламента правила са в основата на функционирането на интернет екосистемата в Европа и бяха припомнени в Европейските цифрови права и принципи с политически ангажимент за защита и насърчаване на отворен интернет при европейската цифрова трансформация. В настоящия доклад се подчертават конкретни въпроси, които заслужават специално внимание от страна на Комисията и ОЕРЕС в близко бъдеще, за да се гарантира, че прилагането на Регламента ще продължи да бъде уместно и в съответствие с технологичното развитие.

След доклада от 2019 г. настъпиха технологични развития, като особено големи пазарни и геополитически промени не можеха да бъдат предвидени при изготвянето на Регламента. Фактът, че Регламентът и неговото прилагане успяха да издържат изпитанието на времето, потвърждава, че принципният подход на Регламента продължава да гарантира основния баланс между защитата на правата на крайните потребители и необходимостта от насърчаване на конкурентен цифров единен пазар на ЕС. От тази оценка Комисията заключава, че в сравнение със ситуацията през 2019 г., когато беше издаден първият доклад, принципите на отворен интернет остават уместни от гледна точка на крайните потребители, доставчиците на съдържание и приложения и доставчиците на услуги за достъп до интернет.