EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 28. 4. 2023
COM(2023) 233 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní ustanovení nariadenia (EÚ) 2015/2120 týkajúcich sa prístupu k otvorenému internetu

1. 1. ÚVOD

Zásada otvoreného internetu je zahrnutá v nariadení (EÚ) 2015/2120[1], ktoré sa uplatňuje vo všetkých členských štátoch od 30. apríla 2016. Týmto nariadením sa poskytuje koncovým používateľom priamo uplatniteľné právo na prístup k zákonnému obsahu a jeho šíreniu, ako aj právo poskytovať služby podľa vlastného výberu prostredníctvom ich služby prístupu k internetu. Stanovuje sa tu zásada neutrality siete: s internetovou prevádzkou sa musí zaobchádzať bez diskriminácie, blokovania, spomaľovania alebo určovania priorít. Práva koncových používateľov nemôžu byť obmedzené dohodami, ktoré uzavrú s poskytovateľmi internetových služieb, ani postupmi riadenia prevádzky, ktoré títo poskytovatelia uplatňujú. Zásada otvoreného internetu bola zahrnutá do Európskeho vyhlásenia o digitálnych právach a zásadách[2], čo poukazuje na jej pretrvávajúcu dôležitosť v rámci EÚ.

V tomto nariadení sa Orgán európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC) poveruje vydaním usmernení v úzkej spolupráci s Komisiou, pokiaľ ide o povinnosti národných regulačných orgánov monitorovať ustanovenia týkajúce sa otvoreného internetu a zabezpečovať ich dodržiavanie. Orgán BEREC vydal prvú verziu usmernení[3] v auguste 2016 a aktualizoval ich v rokoch 2020[4] a 2022[5]. Cieľom pracovnej skupiny orgánu BEREC pre otvorený internet, na ktorej sa zúčastňuje aj Komisia, je zaistiť konzistentnosť v uplatňovaní tohto nariadenia v celej Európe.

Od Komisie sa požadovalo, aby preskúmala ustanovenia nariadenia o prístupe k otvorenému internetu (články 3, 4, 5 a 6) a predložila o tom správu Európskemu parlamentu a Rade, „ku ktorej budú v prípade potreby priložené vhodné návrhy s cieľom zmeniť toto nariadenie," do 30. apríla 2019 a potom každé štyri roky.

Prvá správa o vykonávaní nariadenia bola uverejnená v apríli 2019[6]. Dospelo sa v nej k záveru, že nariadenie je primerané a účinné z hľadiska ochrany práv koncových používateľov a podpory internetu ako motora inovácie a že nie je potrebné ho meniť. Komisia, orgán BEREC a národné regulačné orgány odvtedy pokračujú v monitorovaní vývoja na trhu a vykonávaní pravidiel otvoreného internetu.

Cieľom tejto druhej správy je poskytnúť posúdenie vykonávania štyroch článkov nariadenia od roku 2019, a to aj vzhľadom na vývoj trhu a technologický vývoj. Na účely

---

1 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2120 z 25. novembra 2015, ktorým sa ustanovujú opatrenia týkajúce sa prístupu k otvorenému internetu a ktorým sa mení smernica 2002/22/ES o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb a nariadenie (EÚ) č. 531/2012 o roamingu vo verejných mobilných komunikačných sieťach v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 310, 26.11.2015, s. 1), ďalej len „nariadenie".

2 Európske vyhlásenie o digitálnych právach a zásadách v digitálnom desaťročí 2023/C 23/01 (Ú. v. EÚ C 23, 23.1.2023, s. 1 – 7).

3 Usmernenia orgánu BEREC o vykonávaní európskych pravidiel neutrality siete národnými regulačnými orgánmi, BoR (16) 127, 30. augusta 2016.

4 Usmernenia orgánu BEREC o vykonávaní nariadenia o otvorenom internete, BoR (20) 112, 11. júna 2020.

5 Usmernenia orgánu BEREC o vykonávaní nariadenia o otvorenom internete, BoR (22) 81, 9. júna 2022.

6 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní ustanovení nariadenia (EÚ) 2015/2120 týkajúcich sa prístupu k otvorenému internetu [COM(2019) 203 final].

tohto posúdenia Komisia zhromaždila spätnú väzbu o tom, ako sa nariadením podporil prístup k otvorenému internetu, z najrôznejších zdrojov:

1. z vnútroštátnych správ o vykonávaní od národných regulačných orgánov[7] a orgánu BEREC[8];

2. zo stanoviska orgánu BEREC k hodnoteniu uplatňovania nariadenia (EÚ) 2015/2120 z decembra 2022[9];

3. zo štúdie SMART 2019/0024[10] (ďalej len „štúdia“), v rámci ktorej sa zhromaždili faktické informácie o vykonávaní nariadenia prostredníctvom sekundárneho výskumu, rozhovorov, prieskumu, panelov odborníkov a seminára s cieľovými zainteresovanými stranami, ktorý sa konal 30. januára 2023 a priniesol hodnotenia a odporúčania;

4. z pravidelných kontaktov so zainteresovanými stranami na všetkých úrovniach.

V správe sa zároveň zohľadňuje judikatúra Súdneho dvora Európskej únie (SD) týkajúca sa výkladu ustanovení nariadenia.

2. 2. KONTEXT

Od vydania správy z roku 2019 došlo k istému dôležitému vývoju. V oblasti právneho, justičného a regulačného vývoja možno spomenúť:

– štyri rozsudky Súdneho dvora týkajúce sa tohto nariadenia, jeden zo septembra 2020[11] a tri zo septembra 2021[12],

– nadobudnutie účinnosti európskeho kódexu elektronických komunikácií[13], ktorým sa okrem iného rozšírili aspekty ochrany spotrebiteľov vyplývajúce zo smernice 2002/22/ES[14], na ktorú sa v tomto nariadení odkazuje,

– dve revízie pôvodných usmernení orgánu BEREC uverejnených v auguste 2016: prvou revíziou sa v júni 2020 objasnili určité časti usmernení a zohľadnili sa skúsenosti národných regulačných orgánov s ich uplatňovaním a v druhej revízii

---

7 Komisia uverejňuje na svojom webovom sídle [Otvorený internet | Formovanie digitálnej budúcnosti Európy (europa.eu)] výročné správy jednotlivých krajín o otvorenom internete, ktoré jej poskytnú národné regulačné orgány. V súčasnosti je dostupných šesť súborov správ.

8 Orgán BEREC zatiaľ prijal šesť výročných správ o vykonávaní nariadenia. Všetky sú dostupné na webovom sídle: www.berec.europa.eu.

9 Stanovisko orgánu BEREC k hodnoteniu uplatňovania nariadenia (EÚ) 2015/2120, BoR (22) 163, 12. decembra 2022.

10 Štúdia o vykonávaní ustanovení nariadenia (EÚ) 2015/2120 týkajúcich sa prístupu k otvorenému internetu č. 2022-008, ktorú vykonali spoločnosti ICF a WIK Consult.

11 Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 15. septembra 2020 v spojených veciach C-807/18 a C-39/19 – Telenor Magyarország.

12 Rozsudky Súdneho dvora (ôsma komora) z 2. septembra 2021 vo veci C-854/19 – Vodafone, veci C-5/20 – Vodafone a veci C-34/20 – Telekom Deutschland.

13 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, 17.12.2018, s. 36).

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, 24.4.2002, s. 51).

sa v júni 2022 zohľadnili rozsudky Súdneho dvora týkajúce sa ponúk s „nulovou tarifou“.

Medzi potenciálne relevantný technologický vývoj, ako aj globálne a geopolitické udalosti od roku 2019 patria:

- pandémia ochorenia COVID-19, ktorá viedla k zvýšeniu internetovej prevádzky a vyvolala tak otázky týkajúce sa možných opatrení na riadenie preťaženia siete a ich platnosti podľa tohto nariadenia,

- postupné nasadenie mobilnej siete 5G, ktoré prinieslo viac príležitostí na poskytovanie rôznych služieb s rôznymi úrovňami kvality,

- sankcie EÚ voči Rusku v reakcii na vojenskú agresiu voči Ukrajine vrátane obmedzení voči viacerým médiám, ktoré pokrývajú všetky spôsoby prenosu a šírenia v členských štátoch EÚ (alebo na ne smerovaných) (vrátane káblovej a satelitnej televízie, televízie s internetovým protokolom, platforiem, webových sídiel a aplikácií)[15].

3. 3. KOMERČNÝ VÝVOJ

3.1. 3.1. Obmedzenie voľného využívania zariadení, služieb a obsahu

V nariadení sa stanovuje právo koncových používateľov na prístup k informáciám a obsahu a právo šíriť informácie a obsah, využívať a poskytovať aplikácie a služby a využívať koncové zariadenie podľa vlastného výberu. Toto právo sa uplatňuje bez ohľadu na umiestnenie koncového užívateľa alebo poskytovateľa, alebo na umiestnenie, pôvod či určenie informácií, obsahu, aplikácie alebo služby.

V nariadení sa zároveň objasňuje, že koncoví používatelia by mali mať možnosť vybrať si koncové zariadenie a že poskytovatelia služieb prístupu k internetu by nemali ukladať obmedzenia používania koncových zariadení pripojených k sieti okrem tých, ktoré ukladajú výrobcovia alebo distribútori koncového zariadenia.

Orgán BEREC vo svojich usmerneniach objasnil, že pri rozhodovaní, či budú môcť koncoví používatelia využívať koncové zariadenie podľa vlastného výberu, by národné regulačné orgány mali posúdiť, či poskytovateľ služieb prístupu k internetu poskytuje „povinné zariadenie“ a či existuje objektívna technologická potreba na to, aby sa toto povinné zariadenie považovalo za súčasť siete poskytovateľa služieb prístupu k internetu.

Štúdiou sa potvrdilo, že obmedzenia týkajúce sa používania koncového zariadenia sú relatívne rozšírené a že reakcia národných regulačných orgánov na takéto obmedzenia nie je jednotná. Slobodná voľba smerovača sa považuje za dôležitú v krajinách, kde koncový bod siete nezahŕňa smerovač[16]. Vo všeobecnosti, hoci v porovnaní so situáciou

---

15 Nariadenie Rady (EÚ) 2022/350 z 1. marca 2022, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 833/2014 o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 65, 2.3.2022, s. 1 – 4), a rozhodnutie Rady (SZBP) 2022/351 z 1. marca 2022, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/512/SZBP o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 65, 2.3.2022, s. 5 – 7).

16 Z 24 národných regulačných orgánov, ktoré v rámci štúdie odpovedali na túto otázku, 16 informovalo, že koncový bod siete majú vymedzený vo svojej jurisdikcii. Z toho v siedmich prípadoch smerovač nie je súčasťou vymedzenia koncového bodu siete, štyri členské štáty

opísanou v správe z roku 2019 v súčasnosti existuje vyššia transparentnosť, pokiaľ ide o umiestnenie koncového bodu siete a podmienky na využívanie alternatívneho zariadenia k zariadeniu dodávanému poskytovateľom služieb prístupu k internetu, situácia sa v rámci Európy naďalej líši. Národné regulačné orgány a orgán BEREC by v tomto ohľade mohli preskúmať možnosti koordinovanejšieho prístupu a užšieho vymedzenia.

Niektoré členské štáty v porovnaní so situáciou uvedenou v roku 2019 vykonali kroky na podporu zvýšenia možnosti výberu koncového zariadenia. Zainteresované strany potvrdzujú, že problémy týkajúce sa obmedzení koncových zariadení a používania zariadení sa znížili. Niektoré zainteresované strany však vyzývajú na dôslednejšie presadzovanie a väčšiu zrozumiteľnosť výkladu konkrétnych podmienok.

3.2. 3.2. Možnosti „nulovej tarify“

Možnosť „nulovej tarify“ je obchodná praktika, pri ktorej poskytovateľ prístupu k internetu uplatní „nulovú tarifu“ alebo zníženú tarifu na celú dátovú prevádzku alebo jej časť súvisiacu s aplikáciou alebo kategóriou aplikácií, ktoré ponúkajú partneri daného poskytovateľa prístupu[17]. Takéto dáta sa preto nezapočítavajú do objemu dát, ktoré si koncoví používatelia kúpia ako súčasť základného balíka.

Ako sa uvádza v správe z roku 2019, takéto možnosti „nulovej tarify“ vo všeobecnosti neboli nariadením zakázané. Orgán BEREC vo svojich usmerneniach z roku 2016 uviedol, ako by sa mali takéto možnosti posudzovať, a svoju metodiku posudzovania „nulovej tarify“ a podobných ponúk ďalej rozpracoval vo svojich usmerneniach z roku 2020. Možnosti „nulovej tarify“ sa využívali vo väčšine členských štátov a celkovo boli na trhu rozšírené[18].

V podstate všetky rozsudky Súdneho dvora v súvislosti s nariadeniami o otvorenom internete boli vydané vo veciach týkajúcich sa možností „nulovej tarify“.

Najprv v roku 2019 Súdny dvor posudzoval balíky, ktoré ponúkal poskytovateľ služieb prístupu k internetu a na základe ktorých mohli koncoví používatelia využívať určité konkrétne aplikácie a služby, na ktoré sa vzťahovala „nulová tarifa“, pričom súvisiaci prenos sa nezapočítaval do objemu dát základného balíka služby prístupu k internetu a na takéto ponuky sa vzťahovali osobitné podmienky. Súdny dvor vo svojom rozhodnutí zdôraznil, že všeobecná povinnosť zaobchádzať s prevádzkou rovnako ako zásada platí pre aplikácie a služby, na ktoré sa vzťahuje „nulová tarifa“.

V roku 2021 Súdny dvor rozhodol, že možnosti „nulovej tarify“ nie sú zlučiteľné s nariadením. Obmedzenia šírky pásma, zdieľania internetového pripojenia alebo

---

smerovač zahŕňajú do vymedzenia koncového bodu siete a v ďalších piatich členských štátoch sa vymedzenie líši podľa technológie. V ôsmich členských štátoch, za ktoré boli dostupné informácie, sa od spotrebiteľov vyžadovalo, aby využívali smerovače dodané poskytovateľmi internetových služieb.

17 Pozri vymedzenie Súdneho dvora v rozsudkoch vo veciach C-854/19, C-5/20 a C-34/20.

18 Aj v roku 2022 medzi najčastejšie aplikácie, na ktoré sa vzťahuje „nulová tarifa“, patrilo streamovanie hudby (20 členských štátov), video/IPTV (20 členských štátov) a sociálne médiá (18 členských štátov). „Nulové tarify“ sa uvádzali aj pre hlasové a krátke správy (15 členských štátov), cloudové služby (osem členských štátov) a hry (šesť členských štátov).

použitia počas roamingu na základe aktivácie týchto možností takisto nie sú zlučiteľné s právom EÚ.

V nadväznosti na rozhodnutia Súdneho dvora orgán BEREC vo svojich usmerneniach z roku 2022 konštatoval, že obchodné praktiky môžu zahŕňať „diferencované ceny“, v rámci ktorých nie je cena za daný objem dát rovnaká pre celú prevádzku v rámci konkrétnej prevádzky služby prístupu k internetu. Tieto praktiky by však mali byť „nezávislé od aplikácie“. Inak povedané, poskytovatelia služieb prístupu k internetu môžu do svojich obchodných praktík zahrnúť rôzne ceny za určitý objem dát (vrátane možnosti „nulovej tarify“ alebo zníženej tarify), ak sa táto dátová prevádzka použije bez ohľadu na aplikáciu.

Orgán BEREC považuje akékoľvek praktiky diferencovaných cien, ktoré nie sú nezávislé od aplikácie (napríklad použitie „nulovej tarify“ pre vlastné aplikácie poskytovateľov služieb prístupu k internetu alebo povolenie poskytovateľom obsahu a aplikácií, aby dotovali svoje vlastné dáta) za všeobecne neprijateľné.

V nadväznosti na rozhodnutia Súdneho dvora sa od decembra 2022 možnosti „nulovej tarify“ úplne stiahli alebo prebieha ich sťahovanie z trhu[19]. Národné regulačné orgány a prevádzkovatelia oznámili, že zákazníci využívajúci možnosti „nulovej tarify“ prechádzajú na plány s doplnkovými alebo neobmedzenými dátami alebo v niekoľkých prípadoch na časovo limitované zľavy.

Zo štúdie vyplýva, že medzi zainteresovanými stranami panuje všeobecná zhoda, že rozsudky Súdneho dvora a usmernenia orgánu BEREC objasnili otázky týkajúce sa možností „nulovej tarify“. Zopár národných regulačných orgánov uviedlo, že v ich členských štátoch boli možnosti „nulovej tarify“ povolené pre sídla starostlivosti o zákazníkov, zatiaľ čo iné členské štáty ich povolili na sociálne alebo vzdelávacie účely. Podľa štúdie sa niektoré zainteresované strany domnievajú, že možnosti „nulovej tarify“ na sociálne a vzdelávacie účely by sa ako také mali povoliť, zatiaľ čo ostatné zainteresované strany sa obávajú, že by to mohlo viesť k porušovaniu zásad nariadenia, a domnievajú sa, že to nie je potrebné v prípadoch, ak sa v spotrebiteľských balíkoch poskytuje dostatočná šírka pásma. Mohlo by byť užitočné lepšie objasniť výklad podmienok týkajúcich sa možností „nulovej tarify“ v takýchto prípadoch.

4. 4. RIADENIE PREVÁDZKY

V nariadení sa potvrdzuje aj to, že poskytovatelia služieb prístupu k internetu musia zaobchádzať s každou prevádzkou rovnako, bez diskriminácie, obmedzení alebo zasahovania, nesmú blokovať, spomaľovať, meniť, obmedzovať, narúšať, znehodnocovať alebo diskriminovať špecifický obsah, aplikácie alebo služby. V nariadení sa stanovuje niekoľko výnimiek, ktoré sa obmedzujú na:

a) súlad s legislatívnymi aktmi EÚ alebo vnútroštátnymi právnymi predpismi vrátane rozhodnutí súdov alebo orgánov verejnej moci s príslušnými právomocami;

[19] Od decembra 2022 boli možnosti „nulovej tarify“ plne stiahnuté (nepredávajú sa a existujúcim zákazníkom boli zrušené) v šiestich členských štátoch (HR, EE, LT, LU, MT, SI), zatiaľ čo v ďalších piatich štátoch (AT, DK, CZ, DE, HU) zákazníci túto možnosť ešte stále využívajú, ale k postupnému zrušeniu „nulových taríf“ by malo dôjsť do marca 2023 (alebo v prípade DK do januára 2023).

b) zachovanie integrity a bezpečnosti siete, poskytovaných služieb a koncového zariadenia koncových užívateľov;

c) predchádzanie preťaženiu siete a zmierňovanie účinkov výnimočného alebo dočasného preťaženia siete.

4.1. 4.1. Blokovanie a spomaľovanie obsahu

Zo štúdie vyplýva, že sa vo veľkej miere využíva oprávnené blokovanie, a to najmä na základe dvoch výnimiek: a) právne predpisy a b) bezpečnosť a integrita.

K blokovaniu obsahu došlo v mnohých členských štátoch na základe právnych predpisov/súdnych rozhodnutí vrátanie blokovania nelegálnych hazardných hier a detskej pornografie, extrémistického obsahu, porušovania autorských práv, ohrozenia štátu a na základe sankcií EÚ voči Rusku. Najmä v súvislosti so sankciami voči Rusku niektorí poskytovatelia služieb prístupu k internetu vyjadrili obavy týkajúce sa nedostatočnej právnej zrozumiteľnosti, pokiaľ ide o to, za akých okolností môžu alebo musia obsah blokovať. Orgán BEREC v tomto ohľade zdôraznil, že národné regulačné orgány sa usilovali poskytovateľom služieb prístupu k internetu pomôcť pri praktickom vykonávaní sankcií, aby nedošlo k nadmernému či nedostatočnému blokovaniu. Zároveň však pripomenul, že národné regulačné orgány nezodpovedajú za rozhodovanie o vykonávaní sankcií ani za dohľad nad ním.

Národné regulačné orgány menej často nahlasujú využívanie spomaľovania na riešenie časovo obmedzených problémov s preťažením siete [výnimka c)]. Využíva sa najmä vtedy, keď koncoví používatelia prekročia kapacitu svojich plánov mobilných dát, ako aj na predchádzanie preťaženiu siete v mobilných sieťach počas výpadku elektriny, aby sa zaistil prístup k hovorom a núdzovým službám, alebo počas období zlyhania siete alebo náhleho nárastu prevádzky.

4.2. 4.2. Vplyv ochorenia COVID-19 na riadenie prevádzky

Na začiatku krízy spôsobenej ochorením COVID-19 a súvisiacich opatrení na obmedzenie pohybu orgán BEREC a národné regulačné orgány úzko spolupracovali s Komisiou[20], aby poskytli zainteresovaným stranám rýchle a jasné usmernenie. V nasledujúcich mesiacoch pokračovali aj v podávaní správ o situácii[21].

Viaceré národné regulačné orgány uviedli, že počas pandémie ochorenia COVID-19 nebolo potrebné žiadne spomaľovanie, a to ani v čase vrcholiacej krízy, keď opatrenia na obmedzenie pohybu zavedené v členských štátoch viedli k nárastu telepráce a dištančného vzdelávania, čím sa zvýšila prevádzka siete. V súvislosti s riadením prevádzky počas pandémie ochorenia COVID-19 žiadny členský štát v žiadnej zo správ národného regulačného orgánu za rok 2022 neuviedol spomaľovanie z dôvodov súvisiacich s ochorením COVID-19.

---

20 Spoločné vyhlásenie Komisie a orgánu BEREC o zvládaní zvýšeného dopytu po sieťovom pripojení v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 z 19. marca 2019.

21 V spoločnom vyhlásení sa orgán BEREC zaviazal vytvoriť špeciálny mechanizmus nahlasovania, aby sa zaistilo pravidelné monitorovanie situácie internetovej prevádzky v každom členskom štáte a umožnilo sa tak rýchlo reagovať na problémy s kapacitou. Na začiatku sa správa vydávala dvakrát za týždeň a neskôr, keď sa sledovaná situácia stabilizovala a frekvencia aktualizácií od národných regulačných orgánov sa znížila, raz za mesiac.

Kríza spôsobená ochorením COVID-19 je skvelým príkladom, že nariadenie možno prispôsobiť konkrétnym problémom, ako je špička internetovej prevádzky počas krízy, a uplatniť ich na ne. Tento príklad je jednoznačným dôkazom toho, že súhrou nariadenia, usmernení orgánu BEREC a spolupráce s Komisiou sa zabezpečuje nadčasový nástroj na riadenie neočakávaného vývoja v čase jeho vzniku. Okrem toho kríza spôsobená ochorením COVID-19 takisto ukázala, že súčasná infraštruktúra dokázala zvládnuť náhlu, neočakávanú a trvalú špičku internetovej prevádzky.

Napriek tomu budú v najbližších rokoch potrebné značné investície, aby bolo možné splniť všetky ciele politického programu Digitálne desaťročie[22] a aby európska infraštruktúra dokázala zvládnuť pravdepodobný nárast internetovej prevádzky a udržať krok s novým technologickým vývojom. Komisia v rámci prieskumnej konzultácie, ktorá prebieha od 23. februára do 19. mája 2023, v súčasnosti získava názory zainteresovaných strán v súvislosti s investíciami potrebnými na vybudovanie internetovej infraštruktúry. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v politickom programe Digitálne desaťročie sa zdôrazňuje zásada, že „[v]šetci účastníci trhu, ktorí majú prospech z digitálnej transformácie, by mali prevziať svoju sociálnu zodpovednosť a spravodlivo a primerane prispievať k verejným statkom, službám a infraštruktúram v prospech všetkých Európanov“. Táto zásada je zároveň v súlade s politickými záväzkami zahrnutými v Európskom vyhlásení o digitálnych právach a zásadách. V rámci spomínanej prieskumnej konzultácie sa zároveň zisťujú názory zainteresovaných strán na to, ako by sa táto zásada prípadne dala vykonávať v praxi, čo by poslúžilo na zavedenie infraštruktúry potrebnej na to, aby sa Európa stala lídrom v oblasti digitálnej transformácie. Skutočnosť, že v súčasnosti prebieha diskusia o tejto záležitosti s rôznymi zainteresovanými stranami a medzi nimi, však nespochybňuje potrebu pravidiel neutrality siete, ktorých dôležitosť bola opakovane vyjadrená aj vo vyhlásení o digitálnych právach a zásadách.

5. 5. TECHNOLOGICKÝ VÝVOJ

5.1. 5.1. Vývoj technológií 5G

Ako už bolo zdôraznené v správe z roku 2019, toto nariadenie bolo zámerne koncipované ako súbor pravidiel založených na zásadách, ktoré možno uplatniť v rámci predvídateľného vývoja nových technológií, ako sú technológie 5G, a nových služieb [napr. network slicing, identifikátor 5G QoS (5QI), mobile edge computing a „sieť ako služba“]. Komisia sa v roku 2019 zaviazala naďalej túto záležitosť pozorne sledovať v rámci vývoja technológií 5G na trhu a v úzkej spolupráci s orgánom BEREC aktualizovať jeho usmernenia, čo splnila v roku 2020.

Prepracované usmernenia orgánu BEREC z roku 2020 poskytujú významné objasnenia týkajúce sa technológií 5G, pričom spresňujú ich zlučiteľnosť s nariadením. V týchto usmerneniach sa vysvetľuje, ako môžu poskytovatelia služieb prístupu k internetu rozlíšiť úroveň kvality služieb v rámci predplatného služieb prístupu k internetu. Úrovne kvality služieb by naďalej mali byť „nezávislé od aplikácie“, zatiaľ čo koncoví používatelia by mali mať naďalej možnosť regulovať, ktoré aplikácie sa prenášajú pomocou ktorej úrovne kvality služieb.

[22] Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2481 zo 14. decembra 2022, ktorým sa zriaďuje politický program digitálne desaťročie do roku 2030 (Ú. v. EÚ L 323, 19.12.2022, s. 4).

Organizácia BEREC ani Komisia dosiaľ nevedia o žiadnom konkrétnom príklade, v ktorom by nariadenie bránilo zavádzaniu technológie 5G.

5.2. 5.2. Technologický vývoj a špecializované služby

V nariadení sa stanovuje možnosť ponúkať iné služby, než sú služby prístupu k internetu. Takéto služby, všeobecne označované ako „špecializované služby“, sú optimalizované pre špecifický obsah, aplikácie alebo služby alebo ich kombináciu, ak je takáto optimalizácia potrebná na splnenie ich požiadaviek kvality. Poskytovatelia môžu ponúkať alebo uľahčovať špecializované služby, len ak je kapacita siete dostatočná na ich poskytovanie nad rámec akýchkoľvek služieb prístupu k internetu bez toho, aby sa zhoršila kvalita služieb prístupu k internetu.

V usmerneniach BEREC sa objasňuje, ako chápať pravidlá nariadenia, tým, že sú tu podrobnejšie špecifikované podmienky poskytovania špecializovaných služieb, ktoré sú uvedené v samotnom nariadení. V tejto súvislosti sa v usmerneniach z roku 2020 zároveň uvádza, že k rôznym aplikáciám (v podobe špecializovaných služieb) možno pristupovať rôzne, ak je to objektívne potrebné na splnenie požiadavky aplikácie na konkrétnu úroveň kvality, ktorú nie je možné splniť prostredníctvom služby prístupu k internetu s vynaložením maximálneho úsilia. V usmerneniach orgánu BEREC sa uznáva, že internet a charakter služieb prístupu k internetu sa budú postupne vyvíjať. Tri príklady špecializovaných služieb uvedených v usmerneniach BEREC a dostupných v mnohých členských štátoch zahŕňajú: VoLTE, IPTV a VoIP.

Posúdenie súladu vykonáva v prvom rade vykonať poskytovateľ, ktorý uvažuje o ponúkaní špecializovanej služby, keďže na ponúkanie takýchto služieb koncovým používateľom sa nevyžaduje vopred žiadne povolenie od národného regulačného orgánu. Na určenie toho, či služba spadá do rozsahu pôsobnosti alebo nie, sa v nariadení vyžaduje, aby poskytovatelia služieb prístupu k internet: i) dokázali, že si jednotlivé aplikácie vyžadujú špecializované zaobchádzanie, ii) ukázali, že je aplikácia oddelená od služby prístupu k internetu a iii) preukázali, že takéto zaobchádzanie negatívne neovplyvní koncových používateľov.

Názory konzultovaných zainteresovaných strán na vývoj špecializovaných služieb sa líšia. Niektoré zainteresované strany sa domnievajú, že so zvýšením priemernej kvality služieb prístupu k internetu sa môže potreba špecializovaných služieb znížiť. Iné zainteresované strany zastávajú názor, že dopyt po špecializovaných službách môže v súvislosti s technológiou 5G network slicing narastať. Orgán BEREC konštatuje, že na jednej strane služba, ktorá si dnes vyžaduje optimalizáciu a považuje sa za špecializovanú službu, nemusí mať v budúcnosti tieto požiadavky v dôsledku zlepšenia všeobecnej kvality služieb prístupu k internetu, pričom na druhej strane môžu vzniknúť ďalšie služby, pre ktoré bude optimalizácia potrebná. To by mohol byť prípad prechodu na Web 4.0[23] a vývoja „siete ako služby“, keď sa bude od sietí očakávať schopnosť poskytovať prenos, uchovávanie a výpočtové funkcie[24].

Vzhľadom na pokračujúci technologický vývoj rôzne zainteresované strany konštatujú, že niekedy nie je jasné, či by niektoré experimentálne služby a technológie patrili do

[23] Štvrtá generácia celosvetovej webovej siete.

[24] Služby poskytované prostredníctvom softvérovo definovaných sietí budúcnosti sa môžu premietnuť do širšieho konceptu špecializovaných služieb, ako je automatizácia budov, prepojené automobily, vysokokvalitné spotrebiteľské aplikácie alebo zabezpečené pripojenie.

pôsobnosti nariadenia a či by sa ich aplikácie považovali za zákonné. Národné regulačné orgány a orgán BEREC doteraz uplatňovali vo vzťahu k novým technológiám individuálny prístup. Orgán BEREC stále uprednostňuje tento prístup z dôvodu, že doteraz bolo zavedených len niekoľko špecializovaných služieb. Tento nedostatok právnej istoty však môže mať odradzujúci účinok na investície a inovácie. Zatiaľ čo niektoré zainteresované strany vrátane spotrebiteľských organizácií sú so súčasným usmernením orgánu BEREC spokojné, mnohí väčší poskytovatelia služieb prístupu k internetu sa domnievajú, že súčasné pravidlá a prístup neposkytujú dostatočnú istotu na to, aby mohli uvádzať na trh služby na základe technológie network slicing alebo vymedziť špecializované služby.

Väčšia právna istota by preto mohla byť v budúcnosti prospešná pre inovátorov aj spotrebiteľov. Ako to dosiahnuť pomocou vydania jasného signálu, že v rámci rozsahu pôsobnosti nariadenia by malo byť možné poskytovať vysokovýkonné služby a či sa má takéto „naznačenie budúceho vývoja“ uskutočniť prostredníctvom objasnenia v usmerneniach orgánu BEREC (napr. v kratších intervaloch úmerných vývoju na trhu a technologickému vývoju) alebo by sa toho mala ujať Komisia, je jedna z otázok, na ktoré sa treba v blízkej budúcnosti zamerať.

6. 6. ZMLUVNÁ TRANSPARENTNOSŤ, REGULAČNÉ MONITOROVANIE A POSTUPY

6.1. 6.1. Povinnosti týkajúce sa transparentnosti

V nariadení sa stanovuje viacero požiadaviek, ktoré sa týkajú najmä informácií o rýchlostiach a postupoch správy prevádzky. Od poskytovateľov služieb pripojenia k internetu sa v ňom vyžaduje, aby poskytli informácie o nápravných opatreniach dostupných v prípade nezrovnalostí medzi skutočnými a zmluvne dohodnutými rýchlosťami a aby zaviedli transparentné, jednoduché a účinné postupy na riešenie sťažností koncových používateľov. Akékoľvek významné nezrovnalosti medzi skutočnou výkonnosťou služieb prístupu k internetu, pokiaľ ide o rýchlosť alebo iné parametre kvality služby, a výkonnosťou, ktorú uvádza poskytovateľ, by mali v prípade, ak sa príslušné skutočnosti konštatujú na základe monitorovacieho mechanizmu certifikovaného národným regulačným orgánom, aktivovať nápravné prostriedky, ktoré sú k dispozícii spotrebiteľom podľa vnútroštátneho práva.

V dôsledku vykonávania nariadenia došlo celkovo k výraznému zvýšeniu transparentnosti. Spotrebiteľské organizácie, organizácie na ochranu občianskych práv a národné regulačné orgány považujú nariadenie za účinné z hľadiska zaistenia transparentnosti v oblasti širokopásmových rýchlostí, zaobchádzania s prevádzkou a prostriedkov nápravy, ktoré môžu spotrebitelia využiť, ak sa im neposkytne očakávaná kvalita služieb.

Väčšina národných regulačných orgánov sa domnieva, že poskytovatelia služieb prístupu k internetu splnili požiadavky transparentnosti a že od vydania správy z roku 2019 došlo k výrazným zlepšeniam. Niektoré problémy pretrvávajú, najmä medzi menšími (často miestnymi) poskytovateľmi, a v niektorých prípadoch sa týkajú nahlasovania rýchlostí (napr. na mapách) mobilnými operátormi alebo skresľovania pojmu „neobmedzené“ dáta[25]. Okrem toho v prípade národných regulačných orgánov došlo k výraznému

[25] V BE sa tento problém riešil prostredníctvom usmernení BIPT.

pokroku v zavádzaní monitorovacích nástrojov, prostredníctvom ktorých si spotrebitelia môžu overiť, či ich rýchlosti zodpovedajú zmluvne dohodnutým rýchlostiam[26].

Niektoré zainteresované strany by chceli, aby sa v usmerneniach orgánu BEREC uvádzali podrobnejšie a normatívnejšie odporúčania týkajúce sa prístupov, ktoré by národné regulačné orgány mali prijať v záujme zaistenia transparentnosti; zabezpečenia jasnosti, pokiaľ ide o koncepcie rýchlosti a meranie rýchlosti, a zaistenia konzistentnosti pri oznamovaní skutočných rýchlostí v porovnaní so zmluvnými alebo inzerovanými rýchlosťami. Spotrebitelia a organizácie na ochranu občianskych práv zároveň konštatovali, že informácie nie sú pre spotrebiteľov príliš zrozumiteľné, poukázali na rozdiely medzi skutočnými a zmluvnými rýchlosťami a neefektívnosť poskytovateľov služieb prístupu k internetu pri riešení sťažností. Orgán BEREC neidentifikoval konkrétne problémy s monitorovaním transparentnosti a uviedol, že požiadavky transparentnosti používatelia vo všeobecnosti splnili.

6.2. 6.2. Dohľad a presadzovanie pravidiel

Nariadením sa národným regulačným orgánom udelili právomoci na zabezpečenie plnenia jeho cieľov. Od nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia boli rozhodnutia, ktoré národné regulačné orgány prijali voči poskytovateľom služieb prístupu k internetu, napadnuté na súde v ôsmich členských štátoch[27]. V prevažnej väčšine prípadov rozhodnutia súdov potvrdili rozhodnutia národných regulačných orgánov. Orgán BEREC vo svojich usmerneniach z roku 2020 konštatoval, že existujú tri druhy opatrení, ktoré môžu národné regulačné orgány vykonať na účely monitorovania a zaistenia súladu: i) dohľad nad uplatňovaním rôznych požiadaviek alebo jeho monitorovanie; ii) presadzovanie pravidiel a iii) oznamovanie zistení z monitorovania. Ukladanie akýchkoľvek požiadaviek a opatrení by sa malo posúdiť na základe ich účinnosti, nevyhnutnosti a proporcionality.

Podľa štúdie sa postupy presadzovania pravidiel značne líšia. Zatiaľ čo niektoré národné regulačné orgány riešia viacero prípadov a uzatvárajú ich formálnymi zisteniami alebo rozhodnutiami, iné národné regulačné orgány presadzujú pravidlá nariadenia prostredníctvom neformálneho dialógu a ostatné na dosiahnutie súladu používajú kombináciu týchto dvoch prístupov. Zainteresované strany sa vo všeobecnosti zhodujú, že národné regulačné orgány konali v súlade s usmerneniami orgánu BEREC. Názory na to, do akej miery viedli tieto usmernenia ku konzistentnejším postupom v rámci členských štátov, sa líšia viac, pričom organizácie na ochranu práv spotrebiteľov s týmto stanoviskom rozhodne súhlasia, zatiaľ čo poskytovatelia služieb prístupu k internetu sú v tomto bode neutrálnejší.

6.3. 6.3. Sankcie

Sankcie a metódy ich výpočtu sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšia. Napríklad v 13 členských štátoch sú sankcie viazané na obrat spoločnosti, zatiaľ čo v iných členských štátoch je stanovená maximálna výška sankcií alebo sa uplatňuje kombinácie oboch. Maximálne sankcie sa pohybujú od 0,25 % do 5 % priemerného

[26] Sedem národných regulačných orgánov poskytuje certifikovaný nástroj (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), zatiaľ čo 11 ďalších národných regulačných orgánov poskytuje nástroj, o ktorom netvrdia, že je certifikovaný (CZ uvádza, že sa plánuje jeho certifikácia) a tri ďalšie národné regulačné orgány plánujú takýto nástroj zaviesť alebo prebieha jeho testovanie (BG, FI, LV).

[27] BoR (22) 128, kapitola 9 a príloha I.

ročného celosvetového obratu alebo sú stanovené ako maximálne sumy v rozsahu od 100 000 EUR do 5 miliónov EUR. Doteraz bolo uložených len málo sankcií a žiadne z nich sa ani len nepribližovali stanovenému maximu.

7. 7. ZÁVERY

Pravidlá zakotvené v nariadení sú základom fungovania internetového ekosystému v Európe a boli pripomenuté v európskych digitálnych právach a zásadách s politickým záväzkom chrániť a podporovať otvorený internet v rámci európskej digitálnej transformácie. V tejto správe sa zdôrazňujú konkrétne problémy, ktorým by Komisia a orgán BEREC mali v blízkej budúcnosti venovať osobitnú pozornosť, aby sa zaručilo, že uplatňovanie nariadenia bude naďalej relevantné a v súlade s technologickým vývojom.

Od vydania správy z roku 2019 došlo k technologickým, no najmä výrazným trhovým a geopolitickým zmenám, ktoré pri vypracovaní nariadenia nebolo možné predvídať. Skutočnosť, že nariadenie a jeho vykonávanie obstáli v skúške času, potvrdzuje, že prístup nariadenia založený na zásadách naďalej zaručuje základnú rovnováhu medzi ochranou práv koncových používateľov a potrebou podporovať konkurencieschopný digitálny jednotný trh EÚ. Na základe tohto posúdenia Komisia dospela k záveru, že v porovnaní so situáciou v roku 2019, keď bola vydaná prvá správa, sú zásady otvoreného internetu naďalej relevantné z hľadiska koncových používateľov, poskytovateľov obsahu a aplikácií, ako aj poskytovateľov služieb prístupu k internetu.