EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.4.2023.
COM(2023) 233 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi odredaba Uredbe (EU) 2015/2120 koje se odnose na pristup otvorenom internetu

1. 1. UVOD

Načelo otvorenog interneta sadržano je u Uredbi (EU) 2015/2120[1], koja se od 30. travnja 2016. primjenjuje u svim državama članicama. Uredbom se krajnjim korisnicima daje izravno primjenjivo pravo da putem svoje usluge pristupa internetu pristupaju zakonitom sadržaju i uslugama po vlastitom izboru te da ih distribuiraju. U njoj je sadržano načelo mrežne neutralnosti: s internetskim prometom mora se postupati bez diskriminacije, blokiranja, automatiziranog ograničavanja ili davanja prednosti. Prava krajnjih korisnika ne smiju biti ograničena njihovim dogovorima s davateljima usluga pristupa internetu ili praksama upravljanja prometom koje poduzimaju davatelji. Načelo otvorenog interneta uvršteno je u Europsku deklaraciju o digitalnim pravima i načelima[2], što ukazuje na njegovu kontinuiranu važnost u Uniji.

Uredbom se Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) dodjeljuje ovlast da u bliskoj suradnji s Komisijom izdaje smjernice o obvezama nacionalnih regulatornih tijela da prate i osiguravaju usklađenost s odredbama o otvorenom internetu. BEREC je prvu verziju smjernica[3] objavio u kolovozu 2016., a ažurirao ih je 2020.[4] i 2022[5]. Cilj je BEREC-ove radne skupine za otvoreni internet, u kojoj Komisija sudjeluje, osigurati dosljednost primjene Uredbe u Europi.

Komisija je zadužena da do 30. travnja 2019. i svake četiri godine nakon toga preispita odredbe Uredbe o otvorenom pristupu internetu (članci 3., 4., 5. i 6.) i podnese izvješće Europskom parlamentu i Vijeću, „kojemu, prema potrebi, prilaže odgovarajuće prijedloge s ciljem izmjene Uredbe".

Prvo izvješće o provedbi Uredbe objavljeno je u travnju 2019.[6] U njemu je zaključeno da je Uredba prikladna i učinkovita u zaštiti prava krajnjih korisnika i promicanju interneta kao pokretača inovacija te da je nije potrebno izmijeniti. Komisija, BEREC i nacionalna regulatorna tijela otad i dalje prate kretanja na tržištu i provedbu pravila otvorenog interneta.

Cilj je drugog izvješća ocijeniti provedbu četiriju članaka Uredbe od 2019., uzimajući pritom u obzir razvoj tržišta i tehnološki razvoj. U svrhu tog ocjenjivanja Komisija je povratne informacije o tome kako se Uredbom podržava pristup otvorenom internetu prikupila iz različitih izvora:

[1] Uredba (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama i Uredbe (EU) br. 531/2012 o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji; SL L 310, 26.11.2015., str. 1.; dalje u tekstu „Uredba".

[2] Europska deklaracija o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće 2023/C 23/01; SL C 23, 23.1.2023., str. 1.–7.

[3] BEREC-ove smjernice za provedbu europskih pravila o mrežnoj neutralnosti među nacionalnim regulatornim tijelima, BoR (16) 127, 30. kolovoza 2016.

[4] BEREC-ove smjernice o provedbi Uredbe o otvorenom internetu, BoR (20) 112, 11. lipnja 2020.

[5] BEREC-ove smjernice o provedbi Uredbe o otvorenom internetu, BoR (22) 81, 9. lipnja 2022.

[6] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi odredaba Uredbe (EU) 2015/2120 koje se odnose na pristup otvorenom internetu, COM(2019) 203 final.

1) nacionalnih izvješća o provedbi koja izdaju nacionalna regulatorna tijela[7] i izvješća BEREC-a[8];

2) BEREC-ova mišljenja o ocjeni provedbe Uredbe (EU) 2015/2120 iz prosinca 2022.[9];

3) studije SMART 2019/0024[10] („studija”), u kojoj su analizom dokumentacije, intervjuima i anketom te u okviru stručnih skupina i ciljane radionice za dionike održane 30. siječnja 2023. prikupljene činjenične informacije o provedbi Uredbe te je izdana ocjena i donesene su preporuke;

4) redovitih kontakata s dionicima na svim razinama.

U izvješću se uzima u obzir i sudska praksa Suda Europske unije (Sud EU-a) o tumačenju odredaba Uredbe.

2. 2. KONTEKST

Od izvješća iz 2019. zbili su se važni događaji, među ostalim u pravnom, pravosudnom i regulatornom kontekstu:

- o Uredbi su donesene četiri presude Suda EU-a, jedna u rujnu 2020.[11], a tri u rujnu 2021.[12],

- na snagu je stupio Europski zakonik elektroničkih komunikacija[13], kojim se, među ostalim, proširuju aspekti zaštite potrošača iz Direktive 2002/22/EZ[14] na koje se Uredba odnosi,

- dvaput su revidirane izvorne BEREC-ove smjernice objavljene u kolovozu 2016.: u prvoj reviziji iz lipnja 2020. pojašnjeni su određeni dijelovi smjernica i uzeto je u obzir iskustvo nacionalnih regulatornih tijela u njihovoj primjeni, a u drugoj, iz lipnja 2022., uvažene su presude Suda EU-a o ponudama „tarife bez dodatnih troškova”.

U potencijalno relevantan tehnološki razvoj te globalne i geopolitičke događaje nakon 2019. ubrajaju se:

---

[7] Komisija na svojim internetskim stranicama (Otvoreni internet | Izgradnja digitalne budućnosti Europe (europa.eu)) objavljuje godišnja izvješća o otvorenom internetu za pojedine zemlje koja izdaju nacionalna regulatorna tijela. Dosad je dostupno šest zbirki izvješća.

[8] BEREC je dosad donio šest godišnjih izvješća o provedbi Uredbe, koja su sva dostupna na njegovim internetskim stranicama: www.berec.europa.eu.

[9] BEREC-ovo mišljenje o ocjeni provedbe Uredbe (EU) 2015/2120, BoR (22) 163, 12. prosinca 2022.

[10] „Studija o provedbi odredaba o pristupu otvorenom internetu Uredbe 2015/2120 br. 2022-008”, koju su proveli ICF i WIK Consult.

[11] Presuda Suda (veliko vijeće) od 15. rujna 2020. u spojenim predmetima C-807/18 i C-39/19 – Telenor Magyarország.

[12] Presude Suda (osmo vijeće) od 2. rujna 2021. u predmetu C-854/19 – Vodafone, predmetu C-5/20 – Vodafone i predmetu C-34/20 – Telekom Deutschland.

[13] Direktiva (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija, SL L 321, 17.12.2018., str. 36.

[14] Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), SL L 108, 24.4.2002., str. 51.

- pandemija bolesti COVID-19, zbog koje je porastao internetski promet, što je potaknulo pitanja o mogućim mjerama za upravljanje zagušenjem mreže i njihovoj valjanosti u skladu s Uredbom,

- postupno uvođenje mobilnih mreža 5G tehnologije, što će omogućiti lakše pružanje raznih usluga s različitim razinama kvalitete usluge,

- EU-ove sankcije Rusiji kao odgovor na vojnu agresiju na Ukrajinu, uključujući ograničenja usmjerena na nekoliko medijskih kuća koje pokrivaju sve vrste prijenosa i difuzije u državama članicama EU-a ili prema njima (uključujući kabelsku i satelitsku televiziju, televiziju putem internetskog protokola, platforme, internetske stranice i aplikacije)[15].

3. 3. POSLOVNA KRETANJA

3.1. 3.1. Ograničenja besplatne upotrebe opreme, usluga i sadržaja

Uredbom se krajnjim korisnicima daje pravo pristupa informacijama i sadržaju te njihove distribucije, pravo upotrebe i pružanja aplikacija i usluga te pravo upotrebe terminalne opreme po vlastitom izboru. To je pravo neovisno o lokaciji krajnjeg korisnika ili davatelja usluga te lokaciji, porijeklu ili odredištu informacija, sadržaja, aplikacije ili usluge.

U Uredbi se pojašnjava i da bi krajnji korisnici trebali moći slobodno birati terminalnu opremu, a davatelji usluga pristupa internetu ne bi trebali uvoditi ograničenja u vezi s upotrebom terminalne opreme koja se povezuje s mrežom pored ograničenja koja su uveli proizvođači ili distributeri terminalne opreme.

BEREC je u svojim smjernicama pojasnio da bi nacionalna regulatorna tijela, kad preispituju mogu li krajnji korisnici upotrebljavati terminalnu opremu po vlastitom izboru, najprije trebali utvrditi pruža li davatelj usluga pristupa internetu „obveznu opremu" te postoji li objektivna tehnološka potreba da se obvezna oprema smatra dijelom mreže davatelja usluga pristupa internetu.

U studiji je potvrđeno da su ograničenja upotrebe terminalne opreme relativno raširena te da odgovor nacionalnih regulatornih tijela na njih nije ujednačen. Slobodan odabir usmjerivača smatra se važnim u zemljama u kojima usmjerivač nije dijelom završne točke mreže (NTP)[16]. Općenito, usporedi li se s onom iz izvješća iz 2019., situacija je u raznim dijelovima Europe i dalje neujednačena iako su informacije o lokaciji NTP-a i uvjeti za upotrebu opreme koju nije isporučio davatelj usluga pristupa internetu sad transparentniji. U tom bi pogledu nacionalna regulatorna tijela i BEREC mogli razmotriti koordiniraniji pristup i preciznije definicije.

---

[15] Uredba Vijeća (EU) 2022/350 od 1. ožujka 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini; SL L 65, 2.3.2022., str. 1.–4. i Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/351 od 1. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, SL L 65, 2.3.2022., str. 5.–7.

[16] Od ukupno 24 nacionalna regulatorna tijela koja su odgovorila na to pitanje u studiji, njih 16 navelo je da je u njihovoj jurisdikciji NTP definiran. Od toga u sedam slučajeva usmjerivač nije dijelom NTP-a, u četiri države članice njegova definicija obuhvaća i usmjerivač, a u ostalih pet definicija se razlikuje s obzirom na tehnologiju. U osam država članica za koje su bile dostupne informacije potrošači su morali upotrebljavati usmjerivače koje isporučuju davatelji usluga pristupa internetu.

Sve u svemu, neke su države članice poduzele korake kako bi, u usporedbi sa situacijom iz 2019., omogućile veći izbor terminalne opreme. Dionici potvrđuju da ima manje poteškoća u vezi s ograničenjima pri izboru terminalne opreme i upotrebi uređaja. Međutim, neki dionici traže da se provedba poboljša te da se određeni pojmovi jasnije rastumače.

3.2. 3.2. Opcije „tarife bez dodatnih troškova”

Opcija „tarifa bez dodatnih troškova” poslovna je praksa u kojoj davatelj usluga pristupa internetu na cijeli podatkovni promet ili njegov dio povezan s aplikacijom ili kategorijom posebnih aplikacija koju nude partneri navedenog davatelja pristupa primjenjuje „tarifu bez dodatnih troškova” ili smanjenu tarifu[17]. Ti podaci stoga nisu uključeni u količinu podataka koju su krajnji korisnici kupili u okviru osnovnog paketa.

Kako je navedeno u izvješću iz 2019., općenito se smatralo da takve opcije „tarife bez dodatnih troškova” nisu zabranjene Uredbom. BEREC je u svojim smjernicama iz 2016. naznačio kako bi se takve opcije trebale ocjenjivati, a u smjernicama iz 2020. razradio je metodologiju ocjenjivanja „tarife bez dodatnih troškova” i sličnih ponuda. Opcije „tarife bez dodatnih troškova” postojale su u većini država članica i bile su općenito raširene na tržištu[18].

Štoviše, sve presude Suda EU-a o uredbama o otvorenom internetu donesene su u predmetima koji se odnose na opcije „tarife bez dodatnih troškova”.

Sud EU-a prvo je 2019. odlučivao o paketima kojima davatelj usluga pristupa internetu krajnjim korisnicima omogućuje upotrebu određenih posebnih aplikacija i usluga obuhvaćenih opcijom „tarife bez dodatnih troškova” s povezanim prometom koji nije uključen u količinu podataka osnovnog paketa usluge pristupa internetu, pri čemu za takve ponude vrijede posebni uvjeti upotrebe. Sud EU-a u svojoj je presudi naglasio da se opća obveza jednakog postupanja s prometom načelno primjenjuje na aplikacije i usluge obuhvaćene „tarifom bez dodatnih troškova”.

Sud EU-a donio je 2021. presudu da opcije „tarife bez dodatnih troškova” nisu u skladu s Uredbom. U skladu s pravom EU-a nisu ni ograničenja u pogledu širine pojasa, dijeljenja internetske veze ili upotrebe u roamingu zbog aktivacije tih opcija.

Nakon presuda Suda EU-a BEREC je u svojim smjernicama iz 2022. naveo da bi poslovne prakse mogle uključivati „diferencirane cijene”, što znači da cijena za određenu količinu podataka nije ista za sav promet koji se prenosi određenom uslugom pristupa internetu. Međutim, u slučaju takvih praksi aplikacije se ne bi se smjele uzimati u obzir. Drugim riječima, davatelji usluga pristupa internetu mogu u okviru svojih poslovnih praksi ponuditi različitu cijenu za određenu količinu podataka (uključujući opciju „tarife bez dodatnih troškova” ili smanjenu tarifu) sve dok se taj podatkovni promet koristi neovisno o aplikaciji.

[17] Vidjeti definiciju Suda EU-a u presudama u predmetima C-854/19, C-5/20 i C-34/20.

[18] Najbrojnije aplikacije na koje se primjenjivala „tarifa bez dodatnih troškova” 2022. su i dalje bile prijenos glazbe (*streaming*) (20 država članica), videozapisi/IPTV (20 država članica) i društvene mreže (18 država članica). Zabilježeno je da „tarife bez dodatnih troškova” postoje i za glasovne i kratke poruke (15 država članica), usluge u oblaku (osam država članica) i igre (šest država članica).

BEREC smatra da su sve prakse diferenciranja cijena u kojima se aplikacije uzimaju u obzir (kao što je primjena „tarife bez dodatnih troškova” na aplikacije davatelja usluga pristupa internetu ili omogućivanje davateljima sadržaja ili aplikacija da subvencioniraju vlastite podatke) općenito nedopustive.

Nakon presuda Suda EU-a, od prosinca 2022. opcije „tarife bez dodatnih troškova” u potpunosti su povučene ili se povlače s tržišta[19]. Nacionalna regulatorna tijela i operatori navode da korisnici s opcijama „tarife bez dodatnih troškova” prelaze na planove s dodatnim ili neograničenim podacima ili, u nekoliko slučajeva, na vremenski ograničene popuste.

Studija je pokazala da dionici općenito smatraju da su opcije „tarife bez dodatnih troškova” pojašnjene u presudama Suda EU-a i ažuriranim BEREC-ovim smjernicama. Nekoliko je nacionalnih regulatornih tijela navelo da su opcije „tarife bez dodatnih troškova” u njihovim državama članicama dopuštene za internetske stranice za korisničku podršku, dok su u drugima opcije „tarife bez dodatnih troškova” dopuštene u društvene ili obrazovne svrhe. Prema podacima iz studije neki dionici smatraju da bi opcije „tarife bez dodatnih troškova” u društvene ili obrazovne svrhe trebale biti dopuštene kao takve, dok se drugi boje da bi to omogućilo kršenje načela Uredbe te da nije potrebno ako korisnički paketi uključuju dostatnu širinu pojasa. U tim bi slučajevima bilo korisno dodatno rastumačiti pojmove koji se odnose na opcije „tarife bez dodatnih troškova”.

4. 4. UPRAVLJANJE PROMETOM

Uredbom je propisano i da davatelji usluga pristupa internetu moraju sa svim prometom postupati jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja te da ne smiju blokirati, usporavati, mijenjati, ograničavati, ometati, degradirati ili diskriminirati određene sadržaje, aplikacije ili usluge. Uredbom je predviđeno nekoliko iznimaka, koje su ograničene na:

a) usklađenost sa zakonodavnim aktima Unije ili nacionalnim zakonodavstvom, među ostalim sa sudskim nalozima ili nalozima tijela javne vlasti kojima su dodijeljene odgovarajuće ovlasti;

b) očuvanje integriteta i sigurnosti mreže, usluga koje se pružaju i terminalne opreme krajnjih korisnika;

c) sprečavanje zagušenja mreže i ublažavanje učinaka iznimnog ili privremenog zagušenja mreže.

4.1. 4.1. Blokiranje i automatizirano ograničavanje sadržaja

Studija je pokazala da je ovlašteno blokiranje uvelike prisutno, posebno u sklopu dviju iznimki: (a) usklađivanja sa zakonodavstvom i (b) očuvanja sigurnosti i integriteta.

[19] Od prosinca 2022. opcije „tarife bez dodatnih troškova” u potpunosti su povučene (ne stavljaju se na tržište i ukinute su za postojeće korisnike) u šest država članica (Hrvatska, Estonija, Litva, Luksemburg, Malta, Slovenija), dok su se u njih pet (Austrija, Danska, Češka, Njemačka, Mađarska) i dalje pružale postojećim korisnicima, ali je postupno ukidanje „tarife bez dodatnih troškova” trebalo biti dovršeno do ožujka 2023. (ili siječnja 2023. u slučaju Danske).

Blokiranje sadržaja u mnogim se državama članicama temeljilo na zakonodavstvu/zakonskim odlukama, na primjer blokiranje nezakonitih igara na sreću i dječje pornografije, ekstremističkog sadržaja, kršenja autorskih prava i prijetnji državi, te na EU-ovim sankcijama Rusiji. Osobito u kontekstu sankcija Rusiji neki su davatelji usluga pristupa internetu izjavili da ih brine nedostatak pravne jasnoće u pogledu okolnosti u kojima im je dopušteno ili se od njih zahtijeva blokiranje sadržaja. S tim u vezi BEREC je istaknuo da su nacionalna regulatorna tijela nastojala pomoći davateljima usluga pristupa internetu u praktičnoj provedbi sankcija kako bi se izbjeglo prekomjerno ili nedovoljno blokiranje. Međutim, ujedno je podsjetio na to da nacionalna regulatorna tijela nisu odgovorna za odlučivanje o sankcijama ni za nadzor njihove provedbe.

Nacionalna regulatorna tijela u mnogo manjoj mjeri izvješćuju o upotrebi automatiziranog ograničavanja radi rješavanja problema vremenski ograničenog zagušenja mreže (iznimka (c)). Ono se uglavnom primjenjuje kad krajnji korisnici premaše količinu iz mobilnih podatkovnih planova te kako bi se spriječilo preopterećenje mobilnih mreža kad nestane struje, dođe do kvara na mreži ili se iznenada poveća promet tako da za to vrijeme ostanu dostupne usluge poziva i komunikacija prema hitnim službama.

4.2. 4.2. Posljedice bolesti COVID-19 na upravljanje prometom

Kad je započela kriza uzrokovana bolešću COVID-19, a s njom i mjere ograničenja kretanja, BEREC i nacionalna regulatorna tijela blisko su surađivali s Komisijom[20] kako bi dionicima dali brze i jasne smjernice. Ujedno su u narednim mjesecima nastavili izvješćivati o stanju[21].

Nekoliko nacionalnih regulatornih tijela navelo je da automatizirano ograničavanje za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 nije bilo potrebno, čak ni na vrhuncu krize kad su se zbog mjera ograničenja kretanja u državama članicama povećali rad i učenje na daljinu, a time i promet na mreži. Kad je riječ o upravljanju prometom za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, ni u jednom izvješću nacionalnih regulatornih tijela iz 2022. ni za jednu državu članicu nije spomenuto automatizirano ograničavanje povezano s bolešću COVID-19.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 izvrsno ilustrira kako se Uredba može prilagođavati i primjenjivati u posebnim okolnostima, kao što je razdoblje najvećeg intenziteta internetskog prometa za vrijeme krize. To je pouzdan dokaz da se okvir za upravljanje neočekivanim događajima u trenutku njihova nastanka, koji čine Uredba i BEREC-ove smjernice uz sudjelovanje Komisije, može prilagođavati budućim promjenama. Štoviše, kriza uzrokovana bolešću COVID-19 ujedno je pokazala da je postojeća infrastruktura spremna izdržati iznenadno, neočekivano i kontinuirano povećanje internetskog prometa.

[20] Zajednička izjava Komisije i BEREC-a o suočavanju s povećanom potražnjom za mrežnim povezivanjem uslijed pandemije bolesti COVID-19 od 19. ožujka 2019.

[21] U Zajedničkoj izjavi BEREC se obvezao na uspostavu posebnog mehanizma izvješćivanja kako bi se zajamčilo redovito praćenje situacije s internetskim prometom u svim državama članicama radi omogućivanja brzog odgovora na probleme s kapacitetom. U početku se izvješće objavljivalo dvaput tjedno, a nakon što se stanje stabiliziralo i učestalost ažuriranja nacionalnih regulatornih tijela smanjila, jednom mjesečno.

Međutim, narednih će godina biti potrebna znatna ulaganja kako bi se zajamčilo postizanje svih ciljeva programa politike za digitalno desetljeće[22] te kako bi se europske infrastrukture mogle nositi s mogućim povećanjem internetskog prometa i držati korak s najnovijim tehnološkim razvojem. Komisija trenutačno u sklopu eksploracijskog savjetovanja, koje je otvoreno od 23. veljače 2023. do 19. svibnja 2023., prikuplja mišljenja dionika o potrebnim ulaganjima za izgradnju internetske infrastrukture budućnosti. U tom kontekstu treba napomenuti da se u programu politike za digitalno desetljeće naglašava načelo da bi „svi sudionici na tržištu koji imaju koristi od digitalne transformacije trebali preuzeti svoju društvenu odgovornost i dati pravedan i razmjeran doprinos javnim dobrima, uslugama i infrastrukturama u korist svih građana u Uniji". To je ujedno u skladu s političkim obvezama iz Europske deklaracije o digitalnim pravima i načelima. U prethodno spomenutom savjetovanju traže se i stajališta dionika o načinu provedbe tog načela u praksi, ako to bude potrebno, kako bi se pridonijelo uvođenju potrebne infrastrukture koja će Europi omogućiti da preuzme vodeću ulogu u digitalnoj transformaciji. Međutim, trenutačna rasprava s dionicima i među njima o toj temi ne dovodi u pitanje pravila o mrežnoj neutralnosti, čija je važnost također ponovno naglašena u Deklaraciji o digitalnim pravima i načelima.

5. 5. TEHNOLOŠKI RAZVOJ

5.1. 5.1. Razvoj 5G tehnologija

Kako je istaknuto još u izvješću iz 2019., Uredba je namjerno osmišljena kao skup pravila utemeljenih na načelima kako bi se mogla primijeniti na predvidljivi razvoj novih tehnologija, kao što su 5G i nove usluge (npr. segmentiranje mreže, pokazatelj kvalitete 5G usluge (5QI), računalstvo na rubu mreže s višestrukim pristupom i „mreža kao usluga"). Komisija se 2019. obvezala da će i dalje pomno pratiti to pitanje dok se 5G tehnologija bude razvijala na tržištu te da će blisko surađivati s BEREC-om na ažuriranju njegovih smjernica, što je i učinila 2020.

Revidirane BEREC-ove smjernice iz 2020. sadržavaju opsežna pojašnjenja relevantna za 5G tehnologije u kojima se podrobnije obrađuje njihova kompatibilnost s Uredbom. U smjernicama se objašnjava na koji način davatelji usluga pristupa internetu mogu pružati različite razine kvalitete usluge za pretplate na uslugu pristupa internetu. Sve bi aplikacije trebale moći funkcionirati na svakoj razini kvalitete usluge, dok bi krajnji korisnici trebali zadržati kontrolu nad time koje aplikacije prenose promet na kojoj razini kvalitete usluge.

BEREC i Komisija dosad nisu upoznati ni s jednim konkretnim primjerom u kojem je Uredba omela uvođenje 5G tehnologije.

5.2. 5.2. Tehnološki razvoj i specijalizirane usluge

Uredbom se predviđa mogućnost ponude usluga koje nisu usluge pristupa internetu. Takve usluge, pod zajedničkim nazivom „specijalizirane usluge", optimizirane su za određen sadržaj, aplikacije ili usluge ili njihovu kombinaciju ako je ta optimizacija potrebna da bi se zadovoljili njihovi zahtjevi za kvalitetu. Davatelji mogu nuditi ili omogućivati specijalizirane usluge samo ako je kapacitet mreže dovoljan da ih pruže

[22] Odluka (EU) 2022/2481 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o uspostavi programa politike za digitalno desetljeće do 2030., SL L 323, 19.12.2022., str. 4.

dodatno uz bilo koje druge usluge pristupa internetu bez degradiranja kvalitete tih drugih usluga.

U BEREC-ovim smjernicama pojašnjava se na koji način treba tumačiti pravila iz Uredbe te se podrobnije opisuju uvjeti za pružanje specijaliziranih usluga koji su navedeni u samoj Uredbi. U vezi s time u smjernicama iz 2020. također se navodi da se s različitim aplikacijama (u obliku specijaliziranih usluga) može postupati različito ako je to objektivno potrebno da bi se ispunio zahtjev aplikacije za određenu razinu kvalitete koji se u usluzi pristupa internetu pruženoj po načelu najbolje moguće kvalitete („*best effort*") ne može ispuniti. U BEREC-ovim smjernicama uviđa se da će se internet i priroda usluga pristupa internetu s vremenom mijenjati. Navode se i tri primjera specijaliziranih usluga koje su dostupne u mnogim državama članicama: VoLTE, IPTV i VoIP.

Usklađenost specijalizirane usluge i dalje bi prvenstveno trebao ocijeniti davatelj koji je namjerava ponuditi zato što za ponudu takvih usluga krajnjim korisnicima nije potrebno prethodno dopuštenje nacionalnog regulatornog tijela. Kako bi se utvrdilo je li usluga unutar ili izvan područja primjene, Uredbom se od davatelja usluga pristupa internetu zahtijeva da: i. dokažu potrebu da se sa svakom aplikacijom postupa na poseban način; ii. pokažu da je aplikacija odvojena od usluge pristupa internetu; i iii. dokažu da takvo postupanje neće imati negativan učinak na krajnje korisnike.

Stajališta dionika s kojima je provedeno savjetovanje o razvoju specijaliziranih usluga su raznolika. Neki smatraju da bi se zbog poboljšanja prosječne kvalitete usluga pristupa internetu potreba za specijaliziranim uslugama mogla smanjiti. Drugi su mišljenja da bi potražnja za specijaliziranim uslugama mogla porasti u kontekstu segmentiranja 5G mreže. BEREC navodi da, s jedne strane, usluga koja danas zahtijeva optimizaciju i kvalificira se kao specijalizirana usluga možda u budućnosti neće zahtijevati optimizaciju jer će se poboljšati opća kvaliteta usluga pristupa internetu, dok se, s druge strane, mogu pojaviti dodatne usluge koje će trebati optimizirati. To bi se moglo dogoditi kod prelaska na Web 4.0[23] i razvoja „mreža kao usluge", kad će se od mreža očekivati da pružaju prijenos, pohranu i računalne funkcije[24].

Neki dionici tvrde da ponekad nije jasno hoće li, kako se tehnologija bude nastavila razvijati, određene eksperimentalne usluge i tehnologije biti obuhvaćene Uredbom i hoće li se njihove primjene smatrati zakonitima. Dosad su nacionalna regulatorna tijela i BEREC na nove tehnologije primjenjivali individualan pristup. BEREC još uvijek daje prednost tom pristupu zbog toga što je dosad uvedeno tek nekoliko specijaliziranih usluga. Međutim, taj nedostatak pravne sigurnosti može obeshrabriti ulaganja i inovacije. S obzirom na to neki su dionici, uključujući organizacije potrošača, zadovoljni postojećim smjernicama BEREC-a, dok mnogi veći davatelji usluga pristupa internetu smatraju da postojeća pravila i pristup ne pružaju dovoljnu sigurnost za uvođenje usluga koje se temelje na segmentiranju mreže ili definiranje specijaliziranih usluga.

Veća pravna sigurnost ubuduće bi stoga mogla biti korisna i za inovatore i za potrošače, a među glavnim je pitanjima na koja treba odgovoriti u skoroj budućnosti može li se ona

[23] Četvrta generacija *World Wide Weba*.

[24]Na primjer, usluge koje će se u budućnosti pružati putem softverski definiranih mreža mogu biti obuhvaćene konceptom specijaliziranih usluga, npr. usluga automatizacije zgrada, povezani automobili, visokokvalitetne potrošačke aplikacije ili sigurna povezivost.

postići tako da se naznači da bi nove usluge visokih performansi trebalo biti moguće obuhvatiti područjem primjene Uredbe te bi li to trebalo učiniti unošenjem pojašnjenja u BEREC-ove smjernice (npr. u kraćim intervalima koji prate tržišna i tehnološka kretanja) ili bi za to trebala biti zadužena Komisija.

6. 6. UGOVORNA TRANSPARENTNOST, REGULATORNO PRAĆENJE I POSTUPCI

6.1. 6.1. Obveze u pogledu transparentnosti

Uredbom se utvrđuje nekoliko obveza u vezi s transparentnošću, uglavnom u pogledu informacija o brzinama i praksama upravljanja prometom. Od davatelja usluga pristupa internetu zahtijeva se da pruže informacije o pravnim sredstvima dostupnima u slučaju razlika između stvarnih i ugovorom dogovorenih brzina te da uspostave transparentne, jednostavne i učinkovite postupke za rješavanje pritužbi krajnjih korisnika. Zbog svake znatne razlike između stvarne izvedbe usluge pristupa internetu u pogledu brzine ili drugih parametara kvalitete usluge i izvedbe koju je davatelj usluga pristupa internetu naveo trebala bi se, ako relevantne činjenice utvrđuje mehanizam za praćenje koji certificira nacionalno regulatorno tijelo, aktivirati pravna sredstva koja su korisniku dostupna u skladu s nacionalnim pravom.

Sve u svemu, zahvaljujući provedbi Uredbe transparentnost je znatno poboljšana. Udruge potrošača, organizacije za zaštitu građanskih prava i nacionalna regulatorna tijela smatraju da Uredba učinkovito jamči transparentnost u pogledu brzine širokopojasnog interneta, postupanja s prometom te sredstava pravne zaštite potrošača kad ne dobiju očekivanu kvalitetu usluga.

Većina nacionalnih regulatornih tijela smatra da su davatelji usluga pristupa internetu ispunili obveze u vezi s transparentnošću te da su od 2019. postignuta znatna poboljšanja. Neke su poteškoće i dalje prisutne, posebno među manjim (često lokalnim) davateljima usluga, a u nekim su slučajevima povezane s izvješćivanjem o brzinama (npr. na kartama) od strane davatelja mobilnih usluga ili pogrešnim tumačenjem pojma „neograničeni" podaci[25]. Nadalje, nacionalna regulatorna tijela ostvarila su znatan napredak kad je riječ o uvođenju alata za praćenje kojima se potrošačima omogućuje da provjere odgovaraju li brzine koje su im stavljene na raspolaganje onima ugovorno dogovorenima[26].

Neki dionici htjeli bi da BEREC-ove smjernice sadržavaju detaljnije i preskriptivnije preporuke o pristupima koje bi nacionalna regulatorna tijela trebala primijeniti kako bi se zajamčila transparentnost, razjasnili pojam brzine i načini njezina mjerenja te postigla dosljednost pri izvješćivanju o stvarnim brzinama u odnosu na ugovorene ili oglašene brzine. Udruge potrošača i organizacije za zaštitu građanskih prava usto su napomenule da potrošačima nije lako razumjeti informacije te su ukazale na razlike između stvarnih i ugovorenih brzina i neučinkovitost davatelja usluga pristupa internetu u rješavanju pritužbi. BEREC nije utvrdio posebne probleme u vezi s praćenjem transparentnosti, napominjući da su davatelji usluga uglavnom ispunili s tim povezane obveze.

[25] To je pitanje u Belgiji riješeno BIPT-ovim smjernicama.

[26] Sedam nacionalnih regulatornih tijela nudi certificirani alat (Austrija, Hrvatska, Cipar, Njemačka, Italija, Poljska, Rumunjska), drugih 11 nacionalnih regulatornih tijela nudi alat za koji ne tvrde da je certificiran (Češka napominje da je certificiranje u planu), a još tri nacionalna regulatorna tijela planiraju uvesti takav alat ili ga testiraju (Bugarska, Finska, Latvija).

6.2. 6.2. Nadzor i izvršenje

Uredbom su nacionalnim regulatornim tijelima dane ovlasti da zajamče postizanje njezinih ciljeva. Od stupanja Uredbe na snagu odluke nacionalnih regulatornih tijela donesene protiv davatelja usluga pristupa internetu bile su predmet sudskih sporova u osam država članica[27]. U velikoj većini slučajeva sudovi su potvrdili odluke nacionalnih regulatornih tijela. BEREC je u svojim smjernicama iz 2020. napomenuo da postoje tri vrste mjera koje nacionalna regulatorna tijela mogu poduzeti radi praćenja i jamčenja usklađenosti: i. nadziranje ili praćenje primjene različitih zahtjeva; ii. izvršenje; i iii. izvješćivanje o zaključcima iz postupaka praćenja. Nametanje bilo kojih zahtjeva i mjera trebalo bi procijeniti na temelju njihove učinkovitosti, nužnosti i proporcionalnosti.

Prema podacima iz studije prakse izvršenja uvelike se razlikuju. Dok neka nacionalna regulatorna tijela rade na mnogim predmetima i zaključuju ih formalnim nalazima ili odlukama, druga poštovanje odredbi Uredbe postižu neformalnim dijalogom, a treća pak primjenjuju kombinaciju pristupa. Dionici su uglavnom suglasni da su nacionalna regulatorna tijela postupala u skladu s BEREC-ovim smjernicama. Stavovi o mjeri u kojoj su smjernice pridonijele dosljednijim praksama u državama članicama su raznolikiji, pri čemu se udruge potrošača u potpunosti slažu da je tako, dok su stavovi davatelja usluga pristupa internetu o tom pitanju neutralniji.

6.3. 6.3. Sankcije

Sankcije i metode za njihov izračun uvelike se razlikuju među državama članicama. Primjerice, u 13 država članica sankcije su povezane s prometom poduzeća, dok druge imaju fiksan maksimalni iznos ili primjenjuju kombinaciju navedenog. Maksimalne kazne na temelju prometa kreću se u rasponu od 0,25 % do 5 % prosječnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini ili su utvrđene kao maksimalan iznos u rasponu od 100 000 do 5 milijuna EUR. Dosad je izrečeno tek nekoliko sankcija i sve su bile znatno niže od primjenjivog maksimuma.

7. 7. ZAKLJUČCI

Pravila sadržana u Uredbi temelj su funkcioniranja internetskog ekosustava u Europi te se u europskim digitalnim pravima i načelima na njih podsjeća u okviru političke obveze zaštite i promicanja otvorenog interneta u europskoj digitalnoj transformaciji. U ovom su izvješću istaknuta posebna pitanja koja u bliskoj budućnosti zavređuju posebnu pozornost Komisije i BEREC-a kako bi primjena Uredbe ostala relevantna i održala korak s tehnološkim razvojem.

Tehnološki razvoj, a naročito velike tržišne i geopolitičke promjene koje su uslijedile nakon izvješća iz 2019., nije bilo moguće predvidjeti pri izradi nacrta Uredbe. Činjenica da su Uredba i njezina primjena uspjele opstati potvrđuje da pristup Uredbe utemeljen na načelima i dalje jamči osnovnu ravnotežu između zaštite prava krajnjih korisnika i potrebe za poticanjem konkurentnog digitalnog jedinstvenog tržišta EU-a. Komisija na temelju ove ocjene zaključuje da su u usporedbi sa situacijom u 2019., kad je objavljeno prvo izvješće, iz perspektive krajnjih korisnika, davatelja sadržaja i aplikacija te davatelja usluga pristupa internetu načela otvorenog interneta i dalje relevantna.

[27] BoR (22) 128, poglavlje 9. i prilog I.