EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.4.2023
COM(2023) 233 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Bestimmungen zum freien Internetzugang der Verordnung (EU) 2015/2120

1. 1. EINLEITUNG

Der Grundsatz des offenen Internets ist in der Verordnung (EU) 2015/2120 verankert[1], die seit dem 30. April 2016 in allen Mitgliedstaaten gilt. In der Verordnung ist vorgesehen, dass Endnutzer das unmittelbar geltende Recht haben, über ihren Internetzugangsdienst auf die rechtmäßigen Inhalte und Dienste ihrer Wahl zuzugreifen und diese zu verbreiten. In ihr ist der Grundsatz der Netzneutralität niedergelegt: Beim Internetverkehr darf es keine Diskriminierung, Blockierung, Drosselung oder Priorisierung geben. Die Rechte der Endnutzer können weder durch Vereinbarungen zwischen ihnen und ihren Internetanbietern noch durch die von den Anbietern praktizierten Verfahren des Datenverkehrsmanagements eingeschränkt werden. Der Grundsatz des offenen Internets wurde in die Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen aufgenommen[2], was seine anhaltende Bedeutung in der Union zeigt.

Mit der Verordnung wird das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) ermächtigt, in enger Zusammenarbeit mit der Kommission Leitlinien zu den Verpflichtungen der nationalen Regulierungsbehörden bezüglich der Überwachung und der Sicherstellung der Befolgung der Bestimmungen zum offenen Internet herauszugeben. Das GEREK veröffentlichte die erste Fassung der Leitlinien[3] im August 2016 und aktualisierte sie 2020[4] und 2022[5]. Die GEREK-Arbeitsgruppe zum offenen Internet, an der sich die Kommission beteiligt, soll die einheitliche Anwendung der Verordnung in ganz Europa sicherstellen.

Die Kommission war verpflichtet, bis zum 30. April 2019 und anschließend alle vier Jahre die Bestimmungen der Verordnung zum Zugang zum offenen Internet (Artikel 3, 4, 5 und 6) zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht darüber zu erstatten, „dem erforderlichenfalls geeignete Vorschläge zur Änderung dieser Verordnung beigefügt werden“.

Der erste Bericht über die Umsetzung der Verordnung wurde im April 2019 veröffentlicht[6]. Darin wurde der Schluss gezogen, dass die Verordnung angemessen und wirksam ist, die Rechte der Endnutzer zu schützen und das Internet als Innovationsmotor zu fördern, und dass keine Notwendigkeit besteht, diese zu ändern. Seither haben die Kommission, das GEREK und die nationalen Regulierungsbehörden die Entwicklungen auf dem Markt und die Umsetzung der Regeln für das offene Internet weiter beobachtet.

[1] Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union; ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1; im Folgenden die „Verordnung“.

[2] Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade 2023/C 23/01; ABl. C 23 vom 23.1.2023, S. 1.

[3] BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127, 30. August 2016.

[4] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (20) 112, 11. Juni 2020.

[5] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (22) 81, 9. Juni 2022.

[6] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Bestimmungen zum freien Internetzugang der Verordnung (EU) 2015/2120, COM(2019) 203 final.

Ziel dieses zweiten Berichts ist es, eine Bewertung der Umsetzung der vier Artikel der Verordnung seit 2019 vorzunehmen, auch unter Berücksichtigung der Markt- und technologischen Entwicklungen. Zu diesem Zweck holte die Kommission aus einer Vielzahl von Quellen Rückmeldungen dazu ein, wie mit der Verordnung der Zugang zum offenen Internet unterstützt wird:

1) die nationalen Umsetzungsberichte der nationalen Regulierungsbehörden[7] und des GEREK[8]

2) „BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120“ (Stellungnahme des GEREK zur Bewertung der Anwendung der Verordnung (EU) 2015/2120) vom Dezember 2022[9]

3) die SMART 2019/0024-Studie[10] (im Folgenden „Studie“), in der Sachinformationen über die Durchführung der Verordnung mittels Sekundärforschung, Befragungen, einer Umfrage, Expertengremien und eines zielgerichteten Workshops mit Interessenträgern am 30. Januar 2023 gesammelt und Bewertungen und Empfehlungen vorgelegt wurden

4) laufende Kontakte mit Interessenträgern auf allen Ebenen

Ebenso berücksichtigt der Bericht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Auslegung der Bestimmungen der Verordnung.

2. 2. KONTEXT

Seit dem Bericht von 2019 hat es einige wichtige Entwicklungen gegeben. Zu den Entwicklungen in der Gesetzgebung, Rechtsprechung und im Regelungsbereich gehören:

- vier Urteile des EuGH zu dieser Verordnung, eines vom September 2020[11]und drei vom September 2021[12]

- das Inkrafttreten des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation[13], in dem unter anderem die Verbraucherschutzaspekte der Richtlinie 2002/22/EG[14], auf die sich die Verordnung bezieht, erweitert werden

[7] Die Kommission veröffentlicht auf ihrer Website (Open Internet | Shaping Europe’s digital future (europa.eu)) die jährlichen Länderberichte der nationalen Regulierungsbehörden zum offenen Internet. Bisher sind sechs Berichtsreihen verfügbar.
[8] Bislang hat das GEREK sechs Jahresberichte über die Durchführung der Verordnung angenommen, die alle auf seiner Website abrufbar sind: www.berec.europa.eu.
[9] BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120, BoR (22) 163, 12. Dezember 2022.
[10] „Study on the Implementation of the open Internet Access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008“, durchgeführt von ICF und WIK-Consult.
[11] Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 15. September 2020 zu den verbundenen Rechtssachen C-807/18 und C-39/19 – Telenor Magyarország.
[12] Urteile des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 2. September 2021 zur Rechtssache C-854/19 – Vodafone, Rechtssache C-5/20 – Vodafone und Rechtssache C-34/20 – Telekom Deutschland.
[13] Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, ABl. L 321 vom 17.12.2018, S. 36.

- zwei Überarbeitungen der ursprünglichen, im August 2016 veröffentlichten Leitlinien des GEREK: In der ersten vom Juni 2020 wurden bestimmte Teile der Leitlinien präzisiert und die Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden bei ihrer Anwendung berücksichtigt, und in einer zweiten vom Juni 2022 wurden den Urteilen des EuGH zu „Nulltarif"-Angeboten Rechnung getragen

Zu den potenziell relevanten technologischen Entwicklungen sowie den globalen und geopolitischen Ereignissen seit 2019 gehören:

- die COVID-19-Pandemie, die zu einem Anstieg des Datenverkehrs führte, wobei Fragen nach möglichen Maßnahmen zur Bewältigung von Netzengpässen und deren Gültigkeit im Rahmen der Verordnung aufgeworfen wurden

- die schrittweise Einführung von 5G-Mobilnetzen, die mehr Möglichkeiten zur Bereitstellung unterschiedlicher Dienste mit unterschiedlichen Dienstqualitätsstufen bieten

- die Sanktionen der Union gegen Russland als Reaktion auf die militärische Aggression gegen die Ukraine, einschließlich Beschränkungen gegenüber mehreren Medien, die sämtliche Übertragungs- und Verbreitungswege in den Mitgliedstaaten abdecken (einschließlich Kabel, Satellit, Internetprotokoll TV, Plattformen, Websites und Apps)[15]

3. 3. WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGEN

3.1. 3.1. Beschränkung der freien Nutzung von Endgeräten, Diensten und Inhalten

Die Verordnung sieht das Recht der Endnutzer vor, Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen und Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen. Dieses Recht besteht unabhängig vom Standort des Endnutzers oder des Anbieters und unabhängig vom Standort, Ursprung oder Bestimmungsort der Informationen, Inhalte, Anwendungen oder Dienste.

Ebenso stellt die Verordnung klar, dass die Endnutzer ihre Endgeräte frei wählen können sollten und dass die Internetzugangsanbieter über die von den Herstellern oder Händlern der Endgeräte angewandten Beschränkungen hinaus keine weiteren Beschränkungen auf die Nutzung von Endgeräten, die die Verbindung zum Netz herstellen, anwenden sollten.

In seinen Leitlinien stellte das GEREK klar, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Prüfung, ob Endnutzer in der Lage sind, Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen, zunächst prüfen sollten, ob ein Internetzugangsanbieter „obligatorische Geräte" bereitstellt und ob eine objektive technische Notwendigkeit besteht, diese als Teil des Netzes des Internetzugangsanbieters anzusehen.

---

[14] Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

[15] Verordnung (EU) 2022/350 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 65 vom 2.3.2022, S. 1, und Beschluss (GASP) 2022/351 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 65 vom 2.3.2022, S. 5.

Die Studie bestätigt, dass Beschränkungen der Nutzung von Endgeräten relativ weitverbreitet sind und dass die nationalen Regulierungsbehörden auf solche Beschränkungen nicht einheitlich reagieren. Die freie Wahl des Routers wird in Ländern als wichtig erachtet, in denen der Router aus dem Netzabschlusspunkt ausgeschlossen ist.[16] Im Vergleich zur im Bericht von 2019 beschriebenen Situation besteht inzwischen zwar mehr Transparenz hinsichtlich des Standorts des Netzabschlusspunkts und der Bedingungen für die Nutzung anderer als der vom Internetzugangsanbieter zur Verfügung gestellten Geräte, doch sind die Verhältnisse in Europa nach wie vor unterschiedlich. Diesbezüglich könnten die nationalen Regulierungsbehörden und das GEREK ein stärker koordiniertes Konzept und engere Definitionen ins Auge fassen.

Insgesamt haben im Vergleich zu der im Jahr 2019 beschriebenen Situation einige Mitgliedstaaten Schritte unternommen, um eine freiere Wahl der Endgeräte zu unterstützen. Die Interessenträger bestätigen, dass sich die Probleme hinsichtlich der Beschränkungen bei den Endgeräten und der Nutzung von Geräten verringert haben. Dennoch fordern einige Interessenträger eine bessere Durchsetzung und mehr Klarheit bei der Auslegung spezifischer Begriffe.

3.2. 3.2. „Nulltarif“-Optionen

Bei der Tarifoption zum sogenannten „Nulltarif“ handelt es sich um eine Geschäftspraxis, mit der ein Anbieter von Internetzugangsdiensten einen „Nulltarif“ oder günstigeren Tarif für den gesamten Datenverkehr oder einen Teil davon in Verbindung mit einer bestimmten Anwendung oder einer bestimmten Kategorie von Anwendungen anwendet, die von den Partnern dieses Zugangsanbieters angeboten werden.[17] Solche Daten werden daher nicht auf die von den Endnutzern im Rahmen des Basistarifs erworbene Datenmenge angerechnet.

Wie im Bericht von 2019 festgestellt, wurden solche „Nulltarif“-Optionen im Allgemeinen nach der Verordnung als nicht verboten angesehen. Das GEREK hat in seinen Leitlinien von 2016 dargelegt, wie solche Optionen bewertet werden sollten und seine Methode zur Bewertung des „Nulltarifs“ und ähnlicher Angebote in seinen Leitlinien von 2020 weiterentwickelt. „Nulltarif“-Optionen gab es in den meisten Mitgliedstaaten und waren insgesamt auf dem Markt weitverbreitet.[18]

Tatsächlich bezogen sich sämtliche vom EuGH zu den Verordnungen über das offene Internet erlassenen Urteile auf Rechtssachen, die die „Nulltarif“-Optionen zum Gegenstand hatten.

[16] Von den 24 nationalen Regulierungsbehörden, die auf diese Frage im Rahmen der Studie geantwortet haben, gaben 16 an, dass der Netzabschlusspunkt in ihrem Zuständigkeitsbereich definiert ist. Davon ist in sieben Fällen der Router aus dem Netzabschlusspunkt ausgeschlossen, in vier Mitgliedstaaten ist der Router in die Definition des Netzabschlusspunkts aufgenommen, und in weiteren fünf Mitgliedstaaten variiert die Definition je nach Technologie. In acht der Mitgliedstaaten, für die Informationen verfügbar waren, waren die Verbraucher verpflichtet, die von den Internetdienstanbietern bereitgestellten Router zu nutzen.

[17] Siehe die Definition des EuGH in den Urteilen zu den Rechtssachen C-854/19, C-5/20 und C-34/20.

[18] Noch im Jahr 2022 waren die meisten Anwendungen mit der „Nulltarif“-Option Musik-Streaming (20 Mitgliedstaaten), Video/IPTV (20 Mitgliedstaaten) und soziale Medien (18 Mitgliedstaaten). „Nulltarif“-Optionen wurden auch für Sprach- und Kurznachrichten (15 Mitgliedstaaten), Cloud-Dienste (8 Mitgliedstaaten) und Gaming (6 Mitgliedstaaten) gemeldet.

Zuerst prüfte der EuGH im Jahr 2019 die von einem Internetzugangsanbieter angebotenen Pakete, mit denen Endnutzer bestimmte spezifische Anwendungen und Dienste zum „Nulltarif“ nutzen konnten, wobei der entsprechende Datenverkehr nicht auf das Datenvolumen des Basispakets des Internetzugangsdienstes angerechnet wurde und solche Angebote an spezifische Nutzungsbedingungen geknüpft waren. Der EuGH betonte in seinem Urteil, dass die allgemeine Verpflichtung, den Datenverkehr gleich zu behandeln, grundsätzlich auch für Anwendungen und Dienste gilt, die unter den „Nulltarif“ fallen.

2021 entschied der EuGH, dass die „Nulltarif“-Option nicht mit der Verordnung vereinbar ist. Beschränkungen der Bandbreite, des Tethering oder der Nutzung von Roaming aufgrund der Aktivierung solcher Optionen sind mit dem Unionsrecht ebenfalls nicht vereinbar.

Im Anschluss an die Urteile des EuGH stellte das GEREK in seinen Leitlinien von 2022 fest, dass die Geschäftspraktiken eine „differenzierte Preisbildung“ beinhalten könnten, bei der der Preis für eine bestimmte Datenmenge über einen bestimmten Internetzugangsdienst nicht für den gesamten Datenverkehr gleichbleibend ist. Diese Praktiken sollten jedoch „anwendungsunabhängig“ sein. Mit anderen Worten, Internetzugangsanbieter können in ihren Geschäftspraktiken für eine bestimmte Datenmenge unterschiedliche Preise (einschließlich einer „Nulltarif“-Option oder eines ermäßigten Tarifs) vorsehen, solange dieser Datenverkehr unabhängig von der Anwendung genutzt wird.

Das GEREK betrachtet differenzierte Preisbildungspraktiken, die nicht anwendungsunabhängig sind (wie der „Nulltarif“ für die eigenen Anwendungen der Internetzugangsanbieter oder die Möglichkeit für Anbieter von Inhalten und Anwendungen, ihre eigenen Daten zu subventionieren), allgemein als unzulässig.

Nach den Urteilen des EuGH wurden die „Nulltarif“-Optionen ab Dezember 2022 vollständig zurückgezogen oder werden vom Markt genommen.[19] Die nationalen Regulierungsbehörden und die Betreiber berichten, dass Kunden mit „Nulltarif“-Optionen auf Tarife mit zusätzlichen oder unbegrenzten Datenmengen oder in einigen Fällen mit zeitlich befristeten Rabatten umgestellt werden.

Aus der Studie geht hervor, dass unter den Interessenträgern allgemeine Einigkeit darüber besteht, dass die Urteile des EuGH und die aktualisierten Leitlinien des GEREK Klarheit hinsichtlich der „Nulltarif“-Optionen geschaffen haben. Einige nationale Regulierungsbehörden gaben an, dass in ihren Mitgliedstaaten „Nulltarif“-Optionen für die Kundenbetreuungsstellen zulässig waren, während andere Mitgliedstaaten „Nulltarif“-Optionen für soziale oder Bildungszwecke erlaubten. Der Studie zufolge sind einige Interessenträger der Ansicht, dass „Nulltarif“-Optionen für soziale oder Bildungszwecke als solche zugelassen werden sollten, während andere befürchten, dass damit die Tür zu Verstößen gegen die Grundsätze der Verordnung geöffnet werden könnte und „Nulltarif“-Optionen in Fällen, in denen in den Verbraucherpaketen eine ausreichende Bandbreite bereitgestellt wird, nicht erforderlich sind. In diesen Fällen

[19] Ab Dezember 2022 wurden die „Nulltarif“-Optionen in sechs Mitgliedstaaten (HR, EE, LT, LU, MT, SI) vollständig zurückgezogen, während in weiteren fünf (AT, DK, CZ, DE, HU) die betreffenden Kunden noch bedient wurden, jedoch musste die Einstellung der „Nulltarife“ bis März 2023 (bzw. im Fall von DK bis Januar 2023) vollzogen sein.

könnte mehr Klarheit bei der Auslegung der Begriffe im Zusammenhang mit „Nulltarif"-Optionen nützlich sein.

4. 4. VERKEHRSMANAGEMENT

In der Verordnung wird ferner bekräftigt, dass die Anbieter von Internetzugangsdiensten sämtlichen Verkehr gleich behandeln müssen, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung. Sie dürfen bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste nicht blockieren, verlangsamen, verändern, einschränken, stören, verschlechtern oder diskriminieren. Die Verordnung sieht einige Ausnahmen vor, die sich auf Folgendes beschränken:

a) Einhaltung von Gesetzgebungsakten der Union oder nationalen Rechtsvorschriften, einschließlich Anordnungen von Gerichten oder staatlichen Behörden, die mit einschlägigen Befugnissen ausgestattet sind

b) Wahrung der Integrität und Sicherheit des Netzes, der erbrachten Dienste und der Endgeräte der Endnutzer

c) Vermeidung von Netzüberlastungen und Abmilderung der Auswirkungen außergewöhnlicher oder vorübergehender Netzüberlastungen

4.1. 4.1. Blockierung und Drosselung von Inhalten

Aus der Studie geht hervor, dass gestattetes Blockieren weitverbreitet ist, insbesondere im Rahmen von zwei Ausnahmen: a) der Gesetzgebung und b) der Sicherheit und Integrität.

In vielen Mitgliedstaaten werden Inhalte auf der Grundlage von Rechtsvorschriften/Gerichtsurteilen gesperrt, einschließlich der Sperrung von illegalen Glücksspielen und Kinderpornografie, extremistischen Inhalten, Urheberrechtsverletzungen, staatlicher Bedrohung und auf der Grundlage von Sanktionen der Union gegen Russland. Insbesondere im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland äußerten einige Internetzugangsanbieter ihre Besorgnis, dass es ihnen an Rechtsklarheit hinsichtlich der Umstände mangele, unter denen sie befugt oder verpflichtet sind, Inhalte zu sperren. In diesem Zusammenhang betonte das GEREK, dass sich die nationalen Regulierungsbehörden darum bemüht haben, Internetzugangsanbieter bei der praktischen Umsetzung der Sanktionen zu unterstützen, um eine übermäßige oder zu geringe Blockierung zu vermeiden. Das GEREK betonte jedoch ebenso, dass die nationalen Regulierungsbehörden nicht dafür zuständig seien, über die Anwendung von Sanktionen zu entscheiden oder deren Umsetzung zu überwachen.

Die Drosselung zur Bewältigung zeitlich begrenzter Netzüberlastungen (Ausnahme c) wird von den nationalen Regulierungsbehörden weniger häufig gemeldet. Sie wird hauptsächlich dann vorgenommen, wenn die Endnutzer das Volumen der Mobilfunkdatentarife überschritten haben und um Netzüberlastungen in Mobilfunknetzen bei Stromausfällen zur Sicherstellung des Zugriffs auf Anrufe und Notdienste oder bei Netzausfällen oder dem plötzlichen Anstieg des Datenverkehrs zu vermeiden.

4.2. 4.2. Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das Verkehrsmanagement

Mit Beginn der COVID-19-Krise und damit der Ausgangsbeschränkungen arbeiteten das GEREK und die nationalen Regulierungsbehörden eng mit der Kommission zusammen[20], um den Interessenträgern rasch klare Leitlinien an die Hand zu geben. Ebenso erstatteten sie in den folgenden Monaten weiterhin Bericht über die Lage.[21]

Mehrere nationale Regulierungsbehörden wiesen darauf hin, dass während der COVID-19-Pandemie selbst während des Höhepunkts der Krise, als die Ausgangsbeschränkungen der Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Telearbeit und des Fernunterrichts führten, wodurch der Verkehr im Netz zunahm, keine Drosselung erforderlich war. In Bezug auf das Verkehrsmanagement während der COVID-19-Pandemie wurde in keinem der Berichte der nationalen Regulierungsbehörden für 2022 von einer COVID-19-bedingten Drosselung berichtet.

Die COVID-19-Krise ist ein hervorragendes Beispiel für die Anpassungsfähigkeit und Anwendbarkeit der Verordnung auf spezifische Herausforderungen, wie den Spitzenwert des Datenverkehrs während der Krise. Dieses Beispiel ist ein deutlicher Beweis dafür, dass das Zusammenspiel der Verordnung, der Leitlinien des GEREK und der Zusammenarbeit der Kommission ein zukunftssicheres Instrument für den Umgang mit unerwartet auftretenden Entwicklungen bietet. Darüber hinaus zeigt die COVID-19-Krise auch, dass mit der derzeitigen Infrastruktur ein plötzlicher, unerwarteter und anhaltender Spitzenwert des Datenverkehrs bewältigt werden konnte.

Dennoch werden in den kommenden Jahren erhebliche Investitionen erforderlich sein, um sicherzustellen, dass alle Ziele des Politikprogramms für die digitale Dekade[22] erreicht werden können und dass mit der europäischen Infrastruktur ein wahrscheinlicher Anstieg des Netzverkehrs bewältigt und mit neuen technologischen Entwicklungen Schritt gehalten werden kann. Im Rahmen einer vom 23. Februar 2023 bis zum 19. Mai 2023 laufenden Sondierungskonsultation holt die Kommission derzeit die Meinungen der Interessenträger zu den zum Aufbau der künftigen Internet-Infrastruktur erforderlichen Investitionen ein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Politikprogramm für die digitale Dekade der Grundsatz betont wird, dass „alle Marktteilnehmer, die vom digitalen Wandel profitieren, … ihre soziale Verantwortung übernehmen und einen fairen und verhältnismäßigen Beitrag zu den öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und Infrastrukturen zum Nutzen aller Bürger in der Union leisten [sollten]“. Dies steht auch im Einklang mit den politischen Verpflichtungen in der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen. Im Rahmen der Sondierungskonsultation werden die Interessenträger auch dazu befragt, wie dieser Grundsatz gegebenenfalls in der Praxis umgesetzt werden könnte, um den Aufbau der

[20] „Joint Statement from the Commission and the BEREC on coping with the increased demand for network connectivity due to the COVID-19 pandemic“ vom 19. März 2019.

[21] In der gemeinsamen Erklärung verpflichtete sich das GEREK zur Einrichtung eines speziellen Berichterstattungsmechanismus, um die regelmäßige Überwachung der Lage des Internetverkehrs in sämtlichen Mitgliedstaaten sicherzustellen und rasch auf Kapazitätsprobleme reagieren zu können. Zunächst wurde der Bericht zweimal wöchentlich und dann monatlich veröffentlicht, als sich die Berichtssituation stabilisierte und die Aktualisierungen der nationalen Regulierungsbehörden moderiert wurden.

[22] Beschluss (EU) 2022/2481 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die Aufstellung des Politikprogramms 2030 für die digitale Dekade (ABl. L 323 vom 19.12.2022, S. 4).

erforderlichen Infrastruktur zu unterstützen, damit Europa beim digitalen Wandel eine Führungsrolle übernehmen kann. Die Tatsache, dass derzeit eine Debatte mit und zwischen den verschiedenen Interessenträgern zu diesem Thema stattfindet, stellt jedoch nicht die Regeln zur Netzneutralität in Frage, deren Bedeutung auch in der Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen bekräftigt wurde.

5. 5. TECHNOLOGISCHE ENTWICKLUNGEN

5.1. 5.1. Entwicklung der 5G-Technologien

Wie bereits im Bericht von 2019 hervorgehoben, wurde die Verordnung bewusst als ein grundsatzbasiertes Regelwerk konzipiert, das auf die voraussichtliche Entwicklung neuer Technologien wie 5G und neuer Dienste (z. B. Network-Slicing, 5G QoS-Kennung (5QI), mobiles Edge-Computing und „Netz als Dienstleistung“) angewendet werden könnte. 2019 verpflichtete sich die Kommission, dieses Thema mit der Entwicklung von 5G weiterhin aufmerksam zu verfolgen und eng mit dem GEREK zusammenzuarbeiten, um dessen Leitlinien zu aktualisieren, was 2020 geschehen ist.

Mit den überarbeiteten Leitlinien des GEREK von 2020 werden umfangreiche für die 5G-Technologien relevante Klarstellungen vorgelegt, und deren Vereinbarkeit mit der Verordnung wird näher erläutert. In den Richtlinien wird erläutert, wie Internetzugangsanbieter die Dienstqualitätsstufe bei Verträgen über Internetzugangsdienste differenzieren können. Die Dienstqualitätsstufen sollten „anwendungsunabhängig“ bleiben, wobei die Endnutzer die Kontrolle darüber behalten sollten, welche Anwendungen über welche Dienstqualitätsstufe übertragen werden.

Bislang haben weder das GEREK noch die Kommission Kenntnis von konkreten Beispielen, bei denen die Umsetzung der 5G-Technologie durch die Verordnung behindert wird.

5.2. 5.2. Technologische Entwicklungen und Spezialdienste

Die Verordnung sieht die Möglichkeit vor, andere Dienste als Internetzugangsdienste anzubieten. Solche Dienste, die gemeinhin als „Spezialdienste“ bezeichnet werden, sind für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder für eine Kombination derselben optimiert, wenn eine solche Optimierung erforderlich ist, um deren Qualitätsanforderungen zu erfüllen. Anbieter können Spezialdienste nur dann anbieten oder ermöglichen, wenn die Netzkapazität ausreicht, um sie zusätzlich zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen, ohne dass deren Qualität leidet.

In den Leitlinien des GEREK wird klargestellt, wie die Vorschriften der Verordnung zu verstehen sind, indem die Bedingungen für die Erbringung von Spezialdiensten, die in der Verordnung selbst festgelegt sind, präzisiert werden. In diesem Zusammenhang wird in den Leitlinien von 2020 auch darauf hingewiesen, dass verschiedene Anwendungen (in Form von Spezialdiensten) unterschiedlich behandelt werden können, wenn dies objektiv notwendig ist, um den Anforderungen einer Anwendung an ein spezifisches Qualitätsniveau zu genügen, die mit einen Best-Effort-Internetzugangsdienst nicht erfüllt werden können. In den Leitlinien des GEREK wird davon ausgegangen, dass sich das Internet und die Art der Internetzugangsdienste im Laufe der Zeit weiterentwickeln werden. Die drei in den Leitlinien des GEREK angeführten und in vielen Mitgliedstaaten verfügbaren Spezialdienste sind VoLTE, IPTV, und VoIP.

Die Bewertung der Einhaltung liegt in erster Linie beim Anbieter, der einen Spezialdienst in Betracht zieht, da für die Bereitstellung solcher Dienste für Endnutzer keine vorherige Genehmigung der nationalen Regulierungsbehörden erforderlich ist. Um festzustellen, ob ein Dienst in den Geltungsbereich fällt oder nicht, müssen die Anbieter von Internetzugangsdiensten gemäß der Verordnung nachweisen, dass i) jede Anwendung auf eine bestimmte Art und Weise zu behandeln ist, ii) sie vom Internetzugangsdienst getrennt ist und iii) eine solche Behandlung keine negativen Auswirkungen auf die Endverwender haben wird.

Die Meinungen der konsultierten Interessenträger zur Entwicklung von Spezialdiensten gehen auseinander. Einige sind der Ansicht, dass der Bedarf an Spezialdiensten mit zunehmender Durchschnittsqualität der Internetzugangsdienste abnehmen könnte. Andere vertreten die Auffassung, dass die Nachfrage nach Spezialdiensten im Zusammenhang mit dem 5G-Network-Slicing steigen könnte. Das GEREK weist darauf hin, dass einerseits für einen Dienst, der heute optimiert werden muss und als Spezialdienst eingestuft wird, dies in Zukunft aufgrund der allgemein verbesserten Qualität der Internetzugangsdienste möglicherweise nicht mehr erforderlich ist, während andererseits zusätzliche Dienste entstehen könnten, die optimiert werden müssen. Dies könnte beim Übergang zu Web 4.0[23] und der Entwicklung von „Netzen als Dienstleistung“ der Fall sein; denn dann sollten Netze erwartungsgemäß Übertragungs-, Speicher- und Rechenfunktionen bieten[24].

Angesichts der fortschreitenden technologischen Entwicklung erklären verschiedene Interessenträger, dass es manchmal nicht klar sei, ob bestimmte experimentelle Dienste und Technologien in den Geltungsbereich der Verordnung fallen und ihre Anwendungen als rechtmäßig betrachtet würden. Bislang haben die nationalen Regulierungsbehörden und das GEREK einen fallbezogenen Ansatz für neue Technologien angewandt. Das GEREK bevorzugt einen fallbezogenen Ansatz, da bisher nur wenige Spezialdienste eingeführt wurden. Dieser Mangel an Rechtssicherheit kann jedoch eine abschreckende Wirkung auf Investitionen und Innovation haben. In dieser Hinsicht sind zwar einige Interessenträger, darunter Verbraucherorganisationen, mit den derzeitigen Leitlinien des GEREK zufrieden, viele größere Anbieter von Internetzugangsdiensten sind jedoch der Ansicht, dass die derzeitigen Vorschriften und das derzeitige Konzept keine ausreichende Sicherheit böten, um sie in die Lage zu versetzen, Dienste auf der Grundlage von Network-Slicing einzuführen oder Spezialdienste zu definieren.

Mehr Rechtssicherheit könnte daher in Zukunft sowohl für Innovatoren als auch für Verbraucher von Vorteil sein. Wie dies erreicht werden kann, indem darauf hingewiesen wird, dass neue Hochgeschwindigkeitsdienste innerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung möglich sein sollten, und ob ein solcher wegweisender Hinweis durch eine Klarstellung in den Leitlinien des GEREK (z. B. in kürzeren Abständen entsprechend den Markt- und Technologieentwicklungen) oder durch die Kommission erfolgen sollte, gehört zu den Fragen, die in naher Zukunft zu klären sind.

[23] Die vierte Generation des World Wide Web.

[24] Beispielsweise können Dienste, die über softwaredefinierte Netze der Zukunft erbracht werden, in das Konzept der Spezialdienste einfließen, z. B. Dienste für die Gebäudeautomatisierung, vernetzte Fahrzeuge, hochwertige Verbraucheranwendungen oder sichere Konnektivität.

6. 6. VERTRAGLICHE TRANSPARENZ, REGULIERENDE ÜBERWACHUNG UND VERFAHREN

6.1. 6.1. Verpflichtung zur Transparenz

Die Verordnung enthält mehrere Transparenzanforderungen, vor allem in Bezug auf Informationen über Geschwindigkeiten und Verfahren des Datenverkehrsmanagements. Die Internetzugangsanbieter werden verpflichtet, Informationen über Abhilfemaßnahmen im Falle von Diskrepanzen zwischen tatsächlichen und vertraglich vereinbarten Geschwindigkeiten bereitzustellen sowie transparente, einfache und effiziente Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden der Endnutzer einzurichten. Jede erhebliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste in Bezug auf Geschwindigkeit oder andere Dienstqualitätsparameter und der vom Anbieter angegebenen Leistung sollte, wenn die einschlägigen Fakten durch einen von den nationalen Regulierungsbehörden zertifizierten Überwachungsmechanismus festgestellt werden, Abhilfemaßnahmen nach sich ziehen, die den Verbrauchern nach nationalem Recht zur Verfügung stehen.

Insgesamt hat sich die Transparenz dank der Umsetzung der Verordnung erheblich verbessert. Verbraucherverbände, Bürgerrechtsorganisationen und nationale Regulierungsbehörden erachten sie als wirksam zur Sicherstellung von Transparenz in Bezug auf die Breitbandgeschwindigkeiten, der Behandlung des Datenverkehrs und der Rechtsbehelfe für die Verbraucher, wenn diese nicht die erwartete Dienstqualität erhalten.

Die meisten nationalen Regulierungsbehörden sind der Auffassung, dass die Internetzugangsanbieter die Transparenzanforderungen erfüllt haben und dass seit dem Bericht von 2019 erhebliche Verbesserungen erzielt wurden. Einige Schwierigkeiten bleiben bestehen, insbesondere bei kleineren (häufig lokalen) Anbietern und in einigen Fällen bei der Angabe von Geschwindigkeiten durch Mobilfunkanbieter (z. B. auf Karten) oder der falschen Darstellung des Begriffs „unbegrenztes“ Datenvolumen.[25] Darüber hinaus haben die nationalen Regulierungsbehörden erhebliche Fortschritte bei der Einführung von Überwachungsinstrumenten erzielt, die es den Verbrauchern ermöglichen, zu überprüfen, ob die von ihnen erhaltenen Geschwindigkeiten mit den vertraglich vereinbarten Geschwindigkeiten übereinstimmen.[26]

Einige Interessenträger würden es begrüßen, wenn die Leitlinien des GEREK detailliertere und präskriptivere Empfehlungen dazu enthalten würden, wie die nationalen Regulierungsbehörden bei der Durchsetzung der Transparenz, der Schaffung von Klarheit in Bezug auf Geschwindigkeitskonzepte und Geschwindigkeitsmessungen sowie der Sicherstellung von Konsistenz hinsichtlich der Angabe der tatsächlichen Geschwindigkeiten im Vergleich zu den vertraglich vereinbarten oder annoncierten Geschwindigkeiten vorgehen sollten. Verbraucherverbände und Bürgerrechtsorganisationen stellten ferner fest, dass Informationen für Verbraucher nicht leicht verständlich seien, wiesen auf Unterschiede zwischen der tatsächlichen und der

[25] Dies wurde durch die Leitlinien des BIPT in BE geregelt.

[26] Sieben nationale Regulierungsbehörden stellen ein zertifiziertes Tool zur Verfügung (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), während elf weitere nationale Regulierungsbehörden ein Tool bereitstellen, von dem sie nicht für sich beanspruchen, dass es zertifiziert ist (CZ stellt fest, dass eine Zertifizierung geplant ist), und drei weitere nationale Regulierungsbehörden planen die Einführung eines solchen Instruments oder sind dabei, es zu testen (BG, FI, LV).

vertraglich vereinbarten Geschwindigkeit sowie auf Effizienzmängel seitens der Internetzugangsanbieter bei der Bearbeitung von Beschwerden hin. Das GEREK stellte keine spezifischen Probleme bei der Überwachung der Transparenz fest und wies darauf hin, dass die Anbieter die Transparenzanforderungen im Allgemeinen erfüllen.

6.2. 6.2. Aufsicht und Durchsetzung

Mit der Verordnung wurden den nationalen Regulierungsbehörden Befugnisse übertragen, um sicherzustellen, dass ihre Ziele erreicht werden. Seit Inkrafttreten der Verordnung wurden in acht Mitgliedstaaten Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden gegen Internetzugangsanbieter gerichtlich angefochten.[27] In der überwiegenden Mehrheit der Fälle haben die Gerichte die Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden bestätigt. In seinen Leitlinien von 2020 stellte das GEREK fest, dass es drei Arten von Maßnahmen gibt, die die nationalen Regulierungsbehörden zur Überwachung und Sicherstellung der Einhaltung durchführen können: i) Beaufsichtigung oder Überwachung der Anwendung unterschiedlicher Vorschriften, ii) Durchsetzung und iii) Berichterstattung über die Ergebnisse der Überwachungsmaßnahmen. Die Einführung von Anforderungen und Maßnahmen sollte auf der Grundlage ihrer Wirksamkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit bewertet werden.

Der Studie zufolge unterscheiden sich die Durchsetzungsverfahren erheblich. Einige nationale Regulierungsbehörden verfolgen mehrere Fälle und schließen Fälle mit förmlichen Feststellungen oder Entscheidungen ab, andere setzen die Bestimmungen der Verordnung im Wege eines informellen Dialogs durch, und wiederum andere kombinieren verschiedene Ansätze, um die Einhaltung zu erreichen. Die Interessenträger stimmen weitgehend überein, dass die nationalen Regulierungsbehörden im Einklang mit den Leitlinien des GEREK handeln. Die Meinungen darüber, inwieweit die Leitlinien zu einheitlicheren Verfahren in den Mitgliedstaaten geführt haben, sind unterschiedlicher, wobei Verbraucherverbände dieser Aussage voll und ganz zustimmen, während sich die Internetzugangsanbieter diesbezüglich neutraler positionieren.

6.3. 6.3. Sanktionen

Die Sanktionen und die Methoden zur Berechnung der Strafen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Beispielsweise sind die Strafen in 13 Mitgliedstaaten an den Umsatz eines Unternehmens geknüpft, andere haben einen festen Höchstbetrag oder eine Kombination von beidem. Die Höchststrafen reichen von 0,25 % bis 5 % des durchschnittlichen weltweiten Jahresumsatzes oder sind auf einen Höchstbetrag von 100 000 EUR bis 5 Mio. EUR festgesetzt. Bis heute wurden nur wenige Strafen verhängt, die sämtlich unter dem geltenden Höchstsatz lagen.

7. 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die in der Verordnung verankerten Bestimmungen sind das wesentliche Element für das Funktionieren des Internet-Ökosystems in Europa und werden in der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen mit der politischen Verpflichtung bekräftigt, ein offenes Internet beim digitalen Wandel in Europa zu schützen und zu fördern. In diesem Bericht werden spezifische Fragen hervorgehoben, die in naher Zukunft der besonderen Aufmerksamkeit der Kommission und des GEREK bedürfen,

[27] BoR (22) 128, Kapitel 9 und Anhang I.

um sicherzustellen, dass die Anwendung der Verordnung weiterhin relevant ist und mit den technologischen Entwicklungen im Einklang steht.

Seit dem Bericht von 2019 hat ein technologischer Wandel stattgefunden, und es waren insbesondere bedeutende Veränderungen auf dem Markt sowie geopolitische Veränderungen zu verzeichnen, wie dies zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Verordnung noch nicht absehbar war. Die Tatsache, dass die Verordnung und ihre Umsetzung sich bewährt haben, bestätigt, dass mit dem prinzipienbasierten Ansatz der Verordnung das unbedingt erforderliche Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Rechte der Endnutzer und der Notwendigkeit, einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt in der EU zu fördern, weiterhin sichergestellt ist. Mit dieser Bewertung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Grundsätze eines offenen Internets im Vergleich zur Situation im Jahr 2019, als der erste Bericht angenommen wurde, aus Sicht der Endnutzer, der Anbieter von Inhalten und Anwendungen sowie der Internetzugangsanbieter nach wie vor relevant sind.