EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.4.2019
COM(2019) 203 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění ustanovení nařízení (EU) 2015/2120 týkajících se přístupu k otevřenému internetu

1. ÚVOD

EU zakotvuje zásadu otevřeného internetu v nařízení (EU) 2015/2120, někdy označovaném jako nařízení o jednotném telekomunikačním trhu[1], které od 30. dubna 2016 platí ve všech členských státech.

- Články 1 a 2 vymezují oblast působnosti a definice.
- V čl. 3 odst. 1 nařízení je stanovena zásada, že koncoví uživatelé služeb přístupu k internetu mají právo na přístup k informacím a obsahu a jejich šíření, využívání a poskytování aplikací a služeb podle svého výběru.
- V čl. 3 odst. 2 je stanoveno, že dohody mezi poskytovateli služeb přístupu k internetu a koncovými uživateli nesmí omezovat práva koncových uživatelů stanovená v čl. 3 odst. 1.
- Ustanovení čl. 3 odst. 3 zakazuje blokování, omezování přenosové rychlosti a diskriminaci podle obsahu, aplikací a služeb, s výhradou určitých omezených výjimek. Řízení provozu za účelem optimalizace kvality přenášených služeb je možné, pokud je přiměřené. Třetí pododstavec stanoví omezující výjimky ze zákazu provádět opatření řízení provozu (a zákazu blokovat, zpomalovat, měnit, omezovat, narušovat, zhoršovat nebo diskriminovat konkrétní obsah, aplikace nebo služby), a to z důvodů dodržení právních předpisů, zachování bezpečnosti sítě nebo zabránění mimořádnému či dočasnému přetížení.
- V čl. 3 odst. 4 se stanoví, že veškerá opatření řízení provozu musí splňovat zásady nezbytnosti a proporcionality, pokud jde o zpracování osobních údajů, a být v souladu s příslušným rámcem Unie v této oblasti. Ustanovení čl. 3 odst. 5 upřesňuje, že za určitých podmínek mohou být nabízeny služby (jiné než služby přístupu k internetu), které jsou optimalizované pro konkrétní obsah, aplikace nebo služby (někdy nazývané „specializované služby“), nesmějí však být poskytovány na úkor kvality obecných služeb přístupu k internetu.
- Článek 4 stanoví opatření ke zvýšení transparentnosti.
- Články 5 a 6 se týkají dohledu, vymáhání a sankcí.

Nařízení zmocňuje Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (dále jen „sdružení BEREC“), aby v úzké spolupráci s Komisí vydalo pokyny týkající se povinností vnitrostátních regulačních orgánů v oblasti dohledu nad ustanoveními o otevřeném internetu a zajišťování jejich dodržování. Sdružení BEREC zřídilo odbornou pracovní skupinu pro otevřený internet, která se pravidelně schází a na

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2120 ze dne 25. listopadu 2015, kterým se stanoví opatření týkající se přístupu k otevřenému internetu a maloobchodní ceny za regulovanou komunikaci v rámci Unie a mění směrnice 2002/22/ES a nařízení (EU) č. 531/2012 (Úř. věst. L 310, 26.11.2015, s. 1).

jejíž činnosti se podílí i Komise. Sdružení BEREC zveřejnilo první verzi pokynů[2] v srpnu 2016. Cílem této pracovní skupiny je zajistit konzistentnost při uplatňování nařízení v celé Evropě.

Článek 9 vyzývá Komisi, aby provedla přezkum ustanovení nařízení o přístupu k otevřenému internetu a předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu, která bude v případě potřeby doplněna vhodnými návrhy na změnu nařízení.

Tato zpráva hodnotí provádění nařízení od doby, kdy vstoupilo v platnost, a srovnává stávající stav v oblasti přístupu k otevřenému internetu v Unii – a to i ve světle vývoje trhu a technologií – se situací v době, než nařízení nabylo účinnosti.

Z posouzení Komise vyplývá, že cíle nařízení jsou dnes stejně relevantní jako v době, kdy byly poprvé přijaty, a nejsou zpochybňovány: převládá obecná shoda, že spotřebitelé a podniky by měly mít právo na přístup k otevřenému internetu. Pomáhá jim získávat informace, komunikovat, inovovat a podílet se na hospodářské soutěži v celosvětové digitální ekonomice a pro občany představuje stále důležitější prostředek k plné účasti ve společnosti.

Pro účely tohoto hodnocení shromáždila Komise zpětnou vazbu o tom, jak nařízení změnilo prostředí otevřeného internetu, od širokého spektra skupin, a to prostřednictvím:

– studie (SMART 2017/0011)[3], která analyzovala nejnovější rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů, judikaturu a zpětnou vazbu od 28 členských států a Norska a zahrnovala průzkum u zúčastněných stran a cílené rozhovory,

– veřejné konzultace z roku 2018 provedené Sdružením evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC), na jejímž základě bylo vydáno stanovisko[4] o provádění pokynů sdružení BEREC,

– pravidelných kontaktů se zúčastněnými stranami na všech úrovních a

– cíleného pracovního setkání zúčastněných stran, které se konalo dne 5. prosince 2018.

2. VÝCHOZÍ PODMÍNKY

Před vstupem nařízení v platnost si koncoví uživatelé stěžovali na blokování služeb internetové telefonie (VoIP)[5] ze strany poskytovatelů internetových služeb.

---

2 *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules* (Pokyny sdružení BEREC pro provádění evropských předpisů v oblasti neutrality sítě vnitrostátními regulačními orgány).

3 *Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation* (Studie o provádění ustanovení o neutralitě sítí podle nařízení o jednotném telekomunikačním trhu) (SMART 2017/0011) – Bird & Bird a Ecorys pro Komisi.

4 *Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines* (Stanovisko k hodnocení uplatňování nařízení (EU) 2015/2120 a pokynů sdružení BEREC v oblasti neutrality sítě).

5 Např. aplikace Skype nebo WhatsApp umožňující uskutečňovat hlasová volání přes internet.

Například na nejméně 21 % uživatelů pevného širokopásmového připojení a nejméně 36 % uživatelů mobilního širokopásmového připojení měla dopad omezení týkající se komunikace prostřednictvím internetu na bázi výměnných sítí typu „peer-to-peer“ (P2P), a to buď z technických, nebo smluvních důvodů, a přinejmenším 21 % uživatelů širokopásmového připojení postihla omezení související s technologií VoIP, ať už technická či smluvní[6]. Kromě toho se inovativní webové startupy potýkaly s právní nejistotou ohledně toho, jak dalece mohou využívat internet pro přístup na svůj trh.

Některé služby navíc omezovaly nebo blokovaly určité postupy spotřebitelů, například tzv. „tethering“, jež spočívá v připojení chytrého telefonu k obecné mobilní síti a sdílení tohoto připojení s jinými zařízeními otevřením přístupového bodu Wi-Fi na tomto chytrém telefonu.

Spotřebitelé si rovněž stěžovali, že smlouvy o připojení k internetu nejsou transparentní, pokud jde o rychlost a řízení provozu.

3. OBCHODNÍ VÝVOJ V OBLASTI AUTORIZOVANÝCH SLUŽEB. DOPAD ČL. 3 ODST. 1

Nařízení se zabývá smluvními podmínkami a obchodními praktikami uplatňovanými ze strany služeb přístupu k internetu.

Úspěšné vyřešení blokovaných služeb

Ustanovení čl. 3 odst. 3 zakazuje blokování přístupu a omezuje opatření řízení provozu. Tato povinnost umožnila spotřebitelům využívat přístup k webovým stránkám a službám podle vlastního výběru. Zvláště služby VoIP se od doby, kdy nařízení vstoupilo v platnost, rozvíjí volně a sdružení spotřebitelů to vítají jako jednoznačný úspěch nařízení.

Úspěšné zavedení možnosti výběru koncového zařízení

Podle čl. 3 odst. 1 má koncový uživatel právo využívat koncové zařízení podle svého vlastního výběru. „Tethering“ nyní všichni poskytovatelé přístupu k internetu v EU akceptují, což sdružení spotřebitelů vnímají jako zlepšení.

4. OBCHODNÍ VÝVOJ V OBLASTI NABÍDEK ZA DIFERENCOVANÉ CENY – ČL. 3 ODST. 2 A 3

Ustanovení čl. 3 odst. 2 vyžaduje, aby smluvní podmínky a obchodní praktiky neomezovaly práva koncových uživatelů stanovená v čl. 3 odst. 1.

Diferenciace cen: „zero-rating“

Právní základ a nabídky typu „zero-rating“

Nabídkou typu „zero-rating“ se nazývá taková nabídka, kdy poskytovatel internetových služeb stanoví za datový provoz spojený s konkrétní aplikací nebo kategorií aplikací

[6] *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe* (Pohled na řízení provozu a další postupy vedoucí k omezení otevřeného internetu v Evropě) – BEREC a Komise, BoR (12) 30.

nulovou mezní cenu (přičemž spotřebovaná data se nezapočítávají do případného celkového limitu dat). Poskytovatelé internetových služeb ji často poskytují uživatelům bez příplatků.

I když se pojem „zero-rating“ v nařízení neobjevuje, společní normotvůrci k takovým obchodním nabídkám přihlíželi. V čl. 3 odst. 2 se zejména stanoví, že „dohody mezi poskytovateli služeb přístupu k internetu a koncovými uživateli o obchodních a technických podmínkách a vlastnostech služeb přístupu k internetu, jako je cena, objem dat nebo rychlost, a veškeré obchodní praktiky poskytovatelů služeb přístupu k internetu neomezují výkon práv koncových uživatelů stanovených v odstavci 1“.

Dopad nabídek typu „zero-rating“ na spotřebitele

Zájmová sdružení zastávají k dopadu nabídek typu „zero-rating“ různá – často protichůdná – stanoviska. Například sdružení spotřebitelů[7] vnímají celkový dopad nabídek typu „zero-rating“ jako nepříznivý pro spotřebitele a podle jejich názoru by měly být zakázány. Domnívají se, že tyto nabídky narušují hospodářskou soutěž mezi společnostmi nabízejícími obsah nebo aplikace, které jsou zahrnuty do nabídky typu „zero-rating“, a jinými společnostmi, které nabízejí podobný obsah a aplikace[8]. Poskytovatelé internetových služeb se naproti tomu domnívají, že nařízení jim umožňuje předkládat různé nabídky s odlišnými cenami a poskytuje koncovému uživateli svobodu volby mezi těmito nabídkami.

Na spotřebitele mají dopad jak úroveň konkurence na trhu, tak šíře zvýhodněných aplikací. Z těchto nabídek budou mít spotřebitelé s větší pravděpodobností prospěch tehdy, je-li úroveň hospodářské soutěže – ať už na trhu s přístupem k internetu nebo na trhu s obsahem a aplikacemi – vysoká a data jsou poměrně cenově dostupná (přestože za poplatek)[9]. U těchto nabídek navíc existuje menší pravděpodobnost, že budou narušovat trh s obsahem, jestliže zahrnují celé kategorie aplikací (například všechny služby streamování hudby), než když se týkají omezeného výčtu aplikací.

Regulatorní praxe u nabídek typu „zero-rating“

Pokyny sdružení BEREC vymezují pojem nabídky typu „zero-rating“ a doporučují, aby je vnitrostátní regulační orgány posuzovaly individuálně. Pokyny uvádějí řadu faktorů, které je třeba zohlednit v kontextu specifických tržních podmínek v jednotlivých členských státech[10].

I když je nižší/nulová cena stanovena jen pro určité aplikace (a nikoli pro celou kategorii aplikací), u nichž se tak spotřeba dat nezapočítává do limitu, jedná se o ekonomickou (a nikoli technickou) pobídku k využívání těchto aplikací. Podle pokynů sdružení

---

7 Zdroj: pracovní setkání zúčastněných stran ze dne 5. prosince 2018.

8 V Nizozemsku dospěl soud k závěru, že článek 3 nařízení neobsahuje žádný kategorický zákaz rozlišování cen a že nabízení hudebních služeb typu „zero-rating“ je oprávněné – viz rozsudek okresního soudu v Rotterdamu ze dne 20. dubna 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. V návaznosti na toto rozhodnutí soudu bylo uvedené oprávnění napadeno jedním občanským sdružením, okresní soud v Rotterdamu však tento podnět zamítl. Viz věc Bits of Freedom v. ACM, ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Studie Evropské komise pro GŘ pro hospodářskou soutěž tyto účinky zkoumala v roce 2017.

10 Pokyny sdružení BEREC (2016), body 43–48.

BEREC tak tyto druhy nabídek typu „zero-rating“ nejsou *ipso facto* nařízením zakázány[11].

Vzhledem k čl. 3 odst. 3 však musí poskytovatelé internetových služeb při poskytování služeb přístupu k internetu nakládat s veškerým provozem stejně, bez diskriminace, omezení nebo narušování. Podle týchž pokynů by tedy nabídka typu „zero-rating“, kdy jsou všechny aplikace blokovány nebo zpomaleny, jakmile je dosaženo datového limitu, s výjimkou aplikací zahrnutých do nabídky typu „zero-rating“, byla v rozporu s ustanoveními čl. 3 odst. 3 prvního a třetího pododstavce[12].

Ze studie SMART[13] vyplývá, že vnitrostátní regulační orgány v tomto ohledu rozhodovaly konzistentně. Díky spolupráci v rámci pracovní skupiny sdružení BEREC zajistily tyto orgány soudržnost rozhodnutí, která platí v jednotlivých členských státech. Provádění v různých členských státech vykazuje konzistentní tendence. Například nabídky typu „zero-rating“, které jsou platné pro všechny aplikace dané kategorie, zablokují se spolu s ostatním internetovým provozem uživatele, jakmile je dosaženo obecného limitu, a datový provoz žádným jiným způsobem nerozlišují, byly obecně považovány za zákonné. Regulační zásahy se zaměřovaly na technické rozlišování a na specifičtější podmínky nabídek. Některá rozhodnutí také vyjasňují hlediska související s roamingem.

Jak už bylo uvedeno, sdružení BEREC plánuje pokračovat v této spolupráci s Komisí s cílem vyjasnit pokyny tam, kde je to možné, a poskytnout podrobnou metodiku pro posuzování nabídek typu „zero-rating“.

Diferenciace podle kvality

V čl. 3 odst. 2 se rovněž stanoví, že dohody mezi poskytovateli služeb přístupu k internetu a koncovými uživateli o vlastnostech těchto služeb (jako je cena, objem dat nebo rychlost) nesmí omezit výkon práv koncových uživatelů stanovených v odstavci 1.

Koncoví uživatelé mají tedy právo volit si diferencované ceny za různé parametry kvality služeb (např. objemy dat nebo rychlosti), pokud není nikdo z nich omezen na právech stanovených v čl. 3 odst. 1.

Kvalita služeb se může lišit v závislosti na použitém koncovém zařízení, pokrytí sítě, obsahu a dalších objektivních faktorech. Pokud jsou například dva koncoví uživatelé účastníky služeb různé kvality, mohou zaznamenat odlišnou výkonnost při přenosu dat. V zásadě se však má za to, že je s nimi nakládáno stejně, jestliže jsou opatření pro řízení provozu založena na objektivních technických důvodech, které prospívají celkové kvalitě a/nebo účinnosti sítě. Z dosavadních důkazů nevyplývá, že by dostupnost služeb s různou rychlostí, objemem nebo jinými vlastnostmi za různé ceny obecně poškozovala spotřebitele nebo výkon jejich práv podle čl. 3 odst. 1.

Vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 2 umožňuje uzavírat obchodní dohody, je ochrana spotřebitelů, kteří zakoupili služby s nižší kvalitou, obvykle zajištěna opatřeními v oblasti transparentnosti stanovenými v článku 4 nařízení, obecnými opatřeními na ochranu práv koncových uživatelů obsaženými v kapitole IV směrnice o univerzální

[11] Pokyny sdružení BEREC (2016), bod 42.

[12] Pokyny sdružení BEREC (2016), bod 55.

[13] Studie SMART 2017/0011.

službě[14] a obecným režimem ochrany spotřebitele. V této fázi se nezdá, že by byla zapotřebí další opatření k posílení tohoto obecného režimu ochrany.

Sdružení BEREC úzce spolupracuje s Komisí, aby ve svých pokynech tyto otázky vyjasnilo.

Blokování sítě řízené uživatelem

Poskytovatelé internetových služeb nastolili[15] otázku možných budoucích nabídek, kdy se propojené objekty budou moci připojit pouze k aplikaci svého výrobce a kdy koncový uživatel může chtít omezit možnost připojení pouze na svá vlastní zařízení. Typickým příkladem by byl uživatel, který si koupí poplašný systém proti vloupání nebo webovou kameru a omezí okruh zařízení, z nichž je povoleno tento systém nebo kameru konfigurovat, pouze na zařízení ve vlastnictví obyvatel příslušného areálu. V takovém případě by poskytovatel internetových služeb zavedl v síti omezení přístupu, avšak na žádost koncového uživatele. V tomto případě je podstatná volba, kterou konečnému uživateli nabízí čl. 3 odst. 2, totiž dohodnout se na technických podmínkách s poskytovatelem internetových služeb. V takové situaci se povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 3, které se vztahují na blokování koncových bodů provozovatelem, nevztahují na případy, kdy o tom, co bude blokováno či nikoli, rozhoduje – a to jednotlivě v každém konkrétním případě – v plném rozsahu uživatel (přičemž ostatní technické nebo obchodní podmínky služby přístupu k internetu se v závislosti na volbě uživatele nemění). Tyto praktiky by však měly být pečlivě sledovány, aby se zajistilo, že poskytovatel internetových služeb k takové volbě nenutí. Naopak by tato volba měla zůstat pod trvalou kontrolou koncového uživatele, který by měl mít jednoduchou možnost se rozhodnout pro její využití, stejně jako následně její využívání ukončit[16].

5. TECHNOLOGICKÝ VÝVOJ A USTANOVENÍ O ŘÍZENÍ PROVOZU V ČL. 3 ODST. 3

5G

Sdělení Komise o gigabitové společnosti[17], Akční plán 5G[18] a Evropský kodex pro elektronické komunikace[19] stanoví ambiciózní cíle pro zavedení sítí 5G a stanoví řešení, která umožní rozvoj inovativních služeb. Technologie 5G jsou standardizovány v rámci odvětví elektronických komunikací a brzy budou dodávány na trh.

Technologie 5G díky bezdrátovým službám širokopásmového přístupu poskytovaným při gigabitových rychlostech umožňuje transformaci průmyslu. Slibuje vysokorychlostní datová připojení, nízkou latenci a schopnost využívat všechny dostupné bezdrátové zdroje od Wi-Fi po 4G, jakož i možnost obsluhy milionů připojených zařízení současně („internet věcí“). Otevírá také možnost flexibilního uspořádání sítě se softwarovými

[14] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 51).

[15] Zdroj: pracovní setkání zúčastněných stran ze dne 5. prosince 2018.

[16] Související diskuse je uvedena v pokynech sdružení BEREC v bodech 17, 38 a 55.

[17] Připojení pro konkurenceschopný jednotný digitální trh – COM(2016) 587.

[18] Akční plán 5G pro Evropu – COM(2016) 588.

[19] Směrnice (EU) 2018/1972 – evropský kodex pro elektronické komunikace.

parametry, které umožní vznik inovativních obchodních modelů napříč různými odvětvími (např. v dopravě, zdravotnictví, výrobě, logistice, energetice, sdělovacích prostředcích a zábavě).

Nařízení bylo záměrně koncipováno jako soubor pravidel založený na zásadách, aby jej bylo možné uplatnit na předvídatelný vývoj nových technologií a služeb za předpokladu, že zachovají soulad s otevřeným internetovým ekosystémem. To se odráží v 1. bodě odůvodnění, který pojmenovává dvojí účel nařízení, tj. „nejen chránit koncové uživatele, ale zároveň zaručit trvalé fungování internetového ekosystému coby hnací síly pro inovace“.

Technologie „network slicing“

Technologie „network slicing“ vytváří virtuální oddělení mezi částmi sítě. Otevírá nové možnosti, jak uspořádat poskytování různých služeb díky rychlému přidělování zdrojů.

Technologie 5G zavádí více možností pro zajištění konektivity, která je přizpůsobena nabízené službě. Některé služby vyžadují vysokou a konzistentní rychlost přenosu dat (např. rozšířená realita), jiné vyžadují odlišné vlastnosti, jako je třeba možnost připojení řady zařízení s nízkou spotřebou energie (např. zdravotnických senzorů v domě).

Architektura 5G by mohla umožnit formy opatření přiměřeného řízení provozu, které optimalizují provoz v závislosti na objektivních vlastnostech obsahu, aplikace nebo služby, čímž se zlepší celková výkonnost a flexibilita systému.

Ustanovení čl. 3 odst. 3 druhého pododstavce stanoví, že poskytovatelé mohou zavádět opatření přiměřeného řízení provozu. Tato opatření však „nesmí sledovat konkrétní obsah a nesmí být uplatňována po dobu delší, než je nezbytné“. V závislosti na volbách učiněných při zavádění sítí 5G by v budoucnu mohla nastat potřeba přesně posoudit, co je a co není „konkrétní“ obsah. V této fázi si Komise není vědoma žádného konkrétního případu, kdy by toto ustanovení bránilo zavádění technologie „network slicing“. Komise bude nadále tuto otázku pozorně sledovat v souvislosti s rozvojem technologií 5G na trhu.

Sdružení BEREC oznámilo, že vítá dialog mezi zájmovými sdruženími a vnitrostátními regulačními orgány v případech, kdy si tato sdružení nejsou jista, zda je konkrétní použití technologie 5G v souladu s nařízením. Komise tento dialog se zainteresovanými stranami podporuje a bude úzce spolupracovat se sdružením BEREC na aktualizaci pokynů.

6. TECHNOLOGICKÝ VÝVOJ A SPECIALIZOVANÉ SLUŽBY – ČL. 3 ODST. 5

Jiné služby než služby přístupu k internetu

Ustanovení čl. 3 odst. 5 dává možnost nabízet jiné služby než služby přístupu k internetu (dále jen „specializované služby“), které jsou optimalizovány pro konkrétní obsah, aplikace nebo služby, případně jejich kombinaci, pokud je optimalizace nezbytná ke splnění požadavků na obsah, aplikace nebo služby pro určitou úroveň kvality.

Stanoví, že poskytovatelé internetových služeb mohou nabízet nebo umožňovat takovéto služby pouze tehdy, pokud je kapacita sítě dostatečná k jejich poskytování jako doplnění k poskytovaným službám přístupu k internetu bez újmy jejich na kvalitě.

Od vstupu nařízení v platnost se objevilo jen několik otázek ohledně použití čl. 3 odst. 5, protože nebylo spuštěno mnoho nových typů specializovaných služeb.

Podle průzkumu[20] nabízí už nějakou dobu široká škála poskytovatelů internetových služeb stejné druhy specializovaných služeb – především řízené hlasové hovory (internetová telefonie – VoIP) a televizi přes internetový protokol (IPTV).

Odvětví očekává, že se objeví nové specializované služby, jejichž zavedení umožní sítě 5G. Zatím nejsou žádné komerční služby 5G dostupné a zúčastněné strany vyjádřily nejistotu ohledně budoucího výkladu čl. 3 odst. 5 vnitrostátními regulačními orgány. Podmínka stanovená v čl. 3 odst. 5 spočívá v tom, že specializované služby mohou být nabízeny pouze tehdy, „pokud je kapacita sítě dostatečná k jejich poskytování jako doplnění k poskytovaným službám přístupu k internetu“, a že „[t]yto služby nesmějí být používány ani nabízeny jako náhrada za služby přístupu k internetu a nesmějí být na úkor dostupnosti nebo obecné kvality služeb přístupu k internetu pro koncové uživatele“.

I když poskytovatelé internetových služeb podporují základní zásadu nařízení, jsou – spolu s některými poskytovateli obsahu – znepokojeni tím, že stávající pokyny sdružení BEREC neposkytují dostatečnou pružnost, pokud jde o příklady, jak tyto podmínky splnit, takže poskytovatelé jsou nuceni vyhrazovat zdroje pro tyto nové služby, čímž přicházejí o výhodu dynamického přidělování kapacity. Poskytovatelé rovněž zdůrazňují, že každá specializovaná služba, která splňuje podmínky uvedené v čl. 3 odst. 5, by měla být povolena, aniž by se vyžadovalo povolení předem před jejím spuštěním. Zdůrazňují, že chtějí předejít situaci, kdy by předpokládaná složitost *ex post* hodnocení vedla v praxi k tomu, že by před vývojem nebo spuštěním nějaké služby žádali o výslovné povolení. Zdůrazňují také, že příklad uvedený v pokynech, totiž měření výkonosti pomocí testu služby přístupu k internetu, při němž jsou všechny specializované služby odstaveny, je v praxi sotva proveditelný, protože některé vertikální služby nelze z důvodu jejich zvláštní povahy pozdržet.

Spotřebitelské organizace, organizace občanské společnosti a poskytovatelé obsahu považují nařízení i pokyny za dostatečně flexibilní na to, aby zohlednily služby 5G.

V souvislosti s novou generací specializovaných služeb mohou vyvstat otázky týkající se použití čl. 3 odst. 5. Mohla by vyvstat potřeba blíže vyjasnit, kdy lze optimalizaci služeb považovat za nezbytnou z technických nebo obchodních důvodů, kdy je „kapacita sítě dostatečná“ a kdy jsou specializované služby „na úkor dostupnosti nebo obecné kvality služeb přístupu k internetu“. Tato vyjasnění mohou být nezbytná, aby byla zajištěna ochrana koncového uživatele a zaručeno trvalé fungování internetového ekosystému coby hnací síly pro inovace.

Sdružení BEREC oznámilo[21], že zváží poskytnutí bližšího vyjasnění v pokynech ohledně toho, jak v jednotlivých případech posuzovat, zda služba jiná než služba přístupu k internetu splňuje podmínky stanovené v čl. 3 odst. 5. Komise bude se sdružením BEREC na této aktualizaci pokynů úzce spolupracovat.

---

[20] Studie SMART2017/0011.

[21] Citováno ze stanoviska sdružení BEREC.

Měření výkonnosti sítě

Rostoucí rozvoj technologie „network slicing“ a specializovaných služeb vyvolává otázku, jak poskytnout koncovým uživatelům flexibilitu, jež jim umožní využívat dynamické přidělování zdrojů, a zároveň splnit povinnost podle čl. 3 odst. 5 a zabránit tomu, aby specializované služby byly na úkor kvality obecných služeb přístupu k internetu.

Měření výkonnosti sítě je složitý úkol, protože závisí na množství faktorů, jako jsou ostatní koncoví uživatelé, kteří síť využívají, nebo vzdálenost mezi mobilním telefonem a anténou základnové stanice, a k porovnání výkonnosti v čase je nutná statistická analýza.

Poskytovatelé internetových služeb trvají na tom, že je důležité, aby při interpretaci naměřených údajů byla zohledněna řada faktorů, které výkonnost sítě ovlivňují. Spotřebitelské organizace a organizace na ochranu občanských práv uznávají složitost tohoto úkolu, trvají však na potřebě ověřit kvantitativní informace.

Sdružení BEREC pracuje na aktualizaci pokynů v této oblasti[22] a zahájilo zadávací řízení na vývoj příslušného softwarového nástroje.

7. TRANSPARENTNOST SMLUV, REGULAČNÍ DOHLED A POSTUPY

Povinnosti transparentnosti v článku 4

Ustanovení čl. 4 odst. 1 přispělo k transparentnosti, pokud jde o podmínky zahrnuté ve smlouvě o službách přístupu k internetu pro koncové uživatele, a zdá se, že jeho účinek se projevil i na informacích, které poskytovatelé internetových služeb zveřejňují na svých internetových stránkách. Sdružení spotřebitelů obdržela mnohem méně stížností na kvalitu služeb přístupu k internetu než v době před vstupem nařízení v platnost.

Evropský kodex pro elektronické komunikace[23], který bude platit od prosince 2020, doplní toto ustanovení o další harmonizaci pravidel pro transparentnost pomocí bezplatného a nezávislého srovnávacího nástroje.

Dohled a vymáhání – článek 5

Výchozí podmínky: situace před 31. prosincem 2016

Některé členské státy měly zavedeny právní předpisy o přístupu k otevřenému internetu nebo transparentnosti informací, v jiných byla zavedena opatření na principu samoregulace nebo společné regulace. Tyto členské státy měly možnost zachovat svá vnitrostátní opatření do 31. prosince 2016, přičemž v takovém případě měly povinnost do 30. dubna 2016 oznámit tato opatření Komisi. Následující obrázky ilustrují tuto situaci:

[22] Citováno ze stanoviska sdružení BEREC.

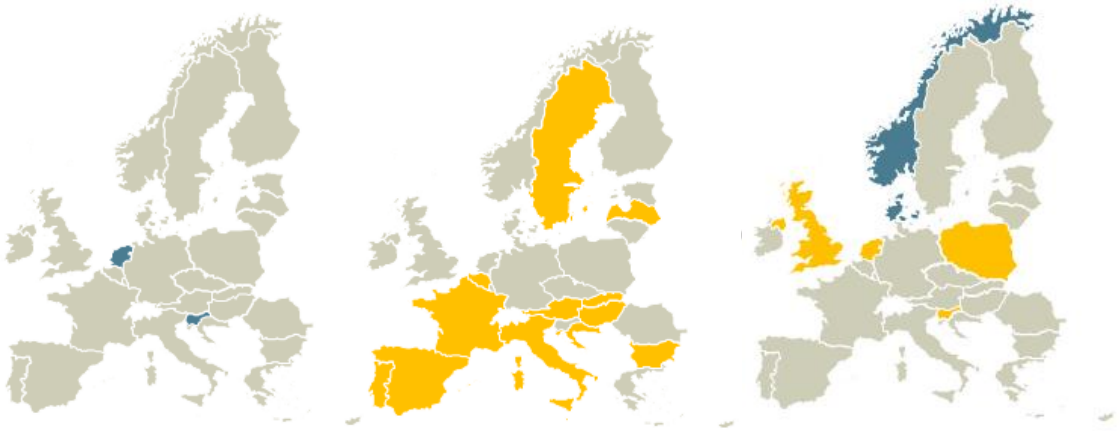
[23] Směrnice (EU) 2018/1972, článek 103.

Mapy 1, 2 a 3[24]**:**

1. Právní předpisy o přístupu k otevřenému internetu (zákaz blokování, omezování rychlosti a nabídek typu „zero-rating“) existující před přijetím nařízení

2. Právní předpisy o transparentnosti existující před přijetím nařízení

3. Samoregulace (žlutě vyznačené státy) **a společná regulace** (modře vyznačené státy) **existující před přijetím nařízení**



Mapa 1 **Mapa 2** **Mapa 3**

Provádění nařízení po prosinci 2016

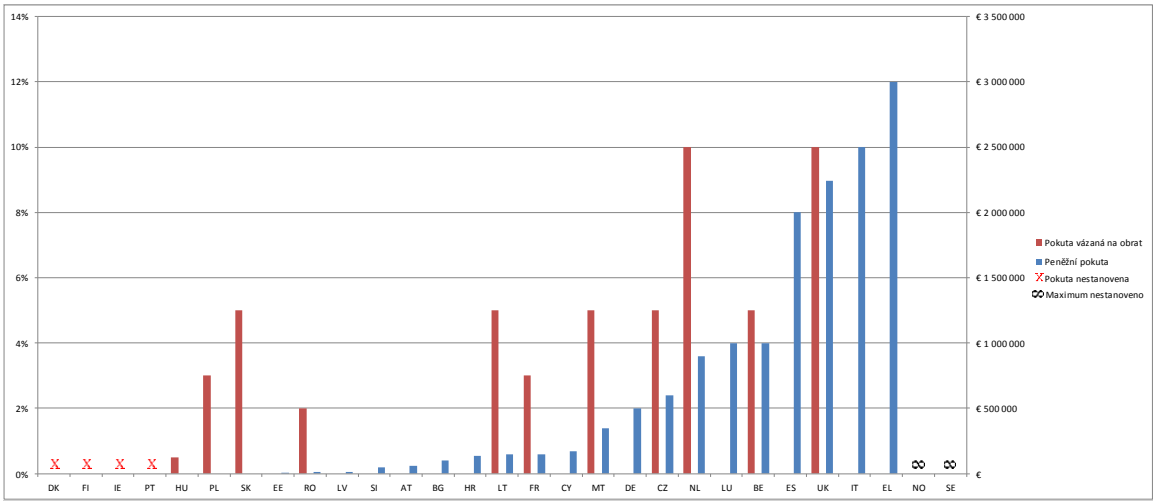
Dohled nad nařízením a jeho vymáhání jsou stále poměrně nové a stále se na nich pracuje. Probíhá řada šetření ze strany jednotlivých vnitrostátních regulačních orgánů týkajících se určitých témat. Provádění je však v rámci Unie konzistentní. Problémy, které se objevily, se týkaly především transparentnosti (informací ve smlouvách), nabídek typu „zero-rating“ a opatření řízení provozu. Vnitrostátní regulační orgány k jejich řešení přistupují koordinovaným způsobem. V rámci sdružení BEREC zřídily pracovní skupinu k výměně osvědčených postupů a při uplatňování nařízení usilují o zachování konzistentnosti. Díky tomuto procesu koordinace se rozhodování v členských státech značně sblížilo.

[24] Údaje ze studie SMART2017/0011.

Sankce – článek 6

Sankce se v jednotlivých členských státech značně liší. Například v některých členských státech jsou sankce vázány na obrat společnosti, jiné členské státy mají pevně stanovenu nejvyšší částku a některé uplatňují kombinaci obou přístupů. Například za podobná porušení článku 3 se pevné maximální částky pohybují přibližně od 15 000 EUR do 3 milionů EUR a maximální pokuty vázané na obrat se pohybují od 0,5 % do 10 %. Druhy uložených sankcí (pokuty a/nebo penále, případně s možností uložení dalších sankcí, jako je pozastavení činnosti) se rovněž mezi členskými státy liší.

Obrázek 1: Přehled maximálních výší pokut (vázaných na obrat a peněžních)[25]



Dosud bylo uloženo jen velmi málo sankcí a všechny byly hluboko pod použitelným maximem.

Vzhledem k tomu, že účinné, odrazující a přiměřené sankce mají zásadní význam pro správné provádění nařízení, Komise provádění tohoto ustanovení v členských státech sleduje.

[25] Studie SMART2017/0011.

8. ZÁVĚR

Koncoví uživatelé a poskytovatelé obsahových aplikací projevují velkou spokojenost se současným stavem ve srovnání se situací v roce 2015, tj. před uplatňováním nařízení. Poskytovatelé internetových služeb rovněž podporují zásady otevřeného internetu a nepovažují za nezbytné tyto zásady měnit.

Jedním z cílů nařízení bylo podpořit internet jako hnací sílu inovací. Digitální podniky dnes jednoznačně prosperují, o čemž svědčí klastry startupů na velmi dynamických místech po celé Evropě. Rozmach těchto startupů je zčásti dán snadným přístupem k zákazníkům, což nařízení podporuje. Nařízení navíc zřejmě nemá vliv na investice ze strany poskytovatelů služeb přístupu k internetu. Všichni účastníci trhu vysoce oceňují právní jistotu, kterou nařízení přineslo, neboť předvídatelná pravidla mají zásadní význam pro jejich investiční rozhodnutí.

Na základě posouzení prvních dvou a půl let provádění dospěla Komise k závěru, že zásady nařízení jsou přiměřené z hlediska rozvoje trhu a účinné z hlediska ochrany koncového uživatele a podpory internetu jako hnací síly rozvoje.

Zkušenosti s uplatňováním nařízení jsou vzhledem k poměrně krátké době jeho uplatňování stále omezené. Další období regulační stability umožní regulačním orgánům, zúčastněným stranám a koncovým uživatelům se s jeho uplatňováním lépe seznámit. Tato stabilita je v EU zajištěna prostřednictvím přímo použitelných právních předpisů založených na zásadách, které mají podporu všech příslušných skupin zúčastněných stran a které jsou založeny na pružných mechanismech k zajištění důsledného rozhodování na vnitrostátní úrovni.

Komise proto dospěla k závěru, že by nebylo vhodné navrhovat v této fázi změny nařízení. Nařízení bude i nadále chránit evropské uživatele internetu a umožní jim nadále využívat výhod přístupu k informacím a obsahu, aplikacím a službám podle svého výběru.

Komise bude i nadále sledovat vývoj na trhu s ohledem na vývoj technologií a služeb.

Komise bude zejména úzce spolupracovat se sdružením BEREC, které provádí koordinační proces, jenž úspěšně vedl ke sbližování rozhodovací praxe členských států. Sdružení BEREC plánuje v této spolupráci pokračovat i v budoucnu. Zájmová sdružení vznesla připomínky k prováděcím pokynům sdružení BEREC a vyzvala k jejich úpravě, aby tyto pokyny odrážely vývoj trhu a technologií. Sdružení BEREC zahájilo práci na aktualizaci pokynů a plánuje ji dokončit v roce 2019 „v úzké spolupráci s Komisí“, jak stanoví čl. 5 odst. 3; tato spolupráce by měla pokračovat i v budoucnu, aby se zajistilo, že pokyny budou vhodným způsobem zohledňovat vývoj trhu.