EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.4.2019
COM(2019) 203 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Määruse (EL) 2015/2120 avatud internetiühendust käsitlevate sätete rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

EL on sätestanud avatud interneti põhimõtte määruses (EL) 2015/2120, millele mõnikord viidatakse ka kui ühtse telekommunikatsioonituru määrusele,[1] mida kohaldatakse kõikides liikmesriikides alates 30. aprillist 2016.

- Määruse artiklites 1 ja 2 on sätestatud kohaldamisala ja mõisted.
- Artikli 3 lõikes 1 on sätestatud põhimõte, et internetiühenduse teenuse lõppkasutajatel on õigus pääseda ligi vabalt valitud teabele, sisule, rakendustele ja teenustele ning neid levitada.
- Artikli 3 lõikega 2 on ette nähtud, et internetiühenduse teenuse osutajate ja lõppkasutajate vahelised lepingud ei tohi piirata artikli 3 lõikes 1 sätestatud lõppkasutajate õiguste kasutamist.
- Artikli 3 lõikega 3 on teatavate piiratud eranditega keelatud sisu, rakenduste ja teenuste blokeerimine, piiramine ja diskrimineerimine. Andmeliikluse haldamine eesmärgiga optimeerida edastatavate teenuste kvaliteeti on võimalik, kuni see on mõistlik. Kolmandas lõigus on sätestatud piiravad erandid kohustusest mitte kohaldada andmeliikluse haldamise meetmeid (ja mitte blokeerida, aeglustada, muuta, piirata, mõjutada, halvendada ega diskrimineerida konkreetset sisu, konkreetseid rakendusi või konkreetseid teenuseid), et tagada vastavus õigusaktidele, säilitada võrgu turvalisus või vältida erakorralist/ajutist ülekoormust.
- Artikli 3 lõikega 4 on ette nähtud, et andmeliikluse haldamise meetmed peavad vastama isikuandmete töötlemise vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttele ning olema kooskõlas asjaomases valdkonnas rakendatava liidu raamistikuga. Artikli 3 lõikes 5 on selgelt öeldud, et teatud tingimustel – sealhulgas tingimusel, et teenused ei mõjuta negatiivselt internetiühenduse teenuse üldist kvaliteeti – võib osutada muid teenuseid (peale internetiühenduse teenuse), mis on optimeeritud konkreetsele sisule, konkreetsetele rakendustele või konkreetsetele teenustele (mida mõnikord nimetatakse eriteenusteks).
- Artiklis 4 on sätestatud läbipaistvusmeetmed.
- Artiklites 5 ja 6 käsitletakse järelevalvet, jõustamist ja karistusi.

Määrusega antakse Elektroonilise Side Euroopa Reguleerivate Asutuste Ühendatud Ametile (BEREC) õigus anda tihedas koostöös komisjoniga välja suunised, milles käsitletakse riikide reguleerivate astutuste kohustust kontrollida avatud internetti käsitlevate sätete järgimist ja tagada nende sätete järgimine. BEREC moodustas avatud

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta määrus (EL) 2015/2120, millega nähakse ette avatud internetiühendust käsitlevad meetmed ja reguleeritud ELi-sisese side jaehinnad, ning millega muudetakse direktiivi 2002/22/EÜ ning määrust (EL) nr 531/2012 (ELT L 310, 26.11.2015, lk 1).

interneti ekspertide töörühma, mis käib korrapäraselt koos ja milles osaleb ka komisjon. BEREC avaldas suuniste esimese versiooni[2] 2016. aasta augustis. Töörühma eesmärk on tagada järjepidevus määruse kohaldamisel kõikjal Euroopas.

Artiklis 9 kutsutakse komisjoni üles vaatama läbi määruse sätted, mis käsitlevad juurdepääsu avatud internetile, ning esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne, millele on vajaduse korral lisatud asjakohased ettepanekud määruse muutmiseks.

Käesolevas aruandes hinnatakse määruse rakendamist alates selle jõustumisest ning võrreldakse praegust juurdepääsu avatud internetile liidus olukorraga, mis valitses enne seda, kui määrust hakati kohaldama, võttes muu hulgas arvesse turu ja tehnoloogia arengut.

Komisjoni hinnangust on näha, et määruse eesmärgid on praegu sama asjakohased kui siis, kui nad vastu võeti, ja neid ei vaidlustata: valitseb laialdane üksmeel, et tarbijatel ja ettevõtjatel peaks olema õigus pääseda juurde avatud internetile. See aitab ettevõtjatel hankida teavet, suhelda, teha uuendusi ja konkureerida ülemaailmses digitaalmajanduses ning on kodanikele üha olulisem vahend, et osaleda ühiskonnas täiel määral.

Komisjon kogus selle hindamise jaoks mitmesugustelt sidusrühmadelt tagasisidet selle kohta, kuidas määrus on muutnud avatud interneti maastikku, kasutades selleks

– uuringut (SMART 2017/0011),[3] mille raames analüüsiti riikide reguleerivate asutuste kõige viimaseid otsuseid, kohtupraktikat ning 28 liikmesriigilt ja Norralt saadud tagasisidet ning mis hõlmas ka sidusrühmade uuringut ja sihtotstarbelisi küsitlusi;

– BERECi 2018. aasta avalikku konsultatsiooni, millele järgnes arvamus BERECi suuniste rakendamise kohta[4];

– korrapäraseid kontakte kõikide tasandite sidusrühmadega ning

– 5. detsembril 2018 toimunud sihtotstarbelist sidusrühmade õpikoda.

2. LÄHTEOLUKORD

Enne määruse jõustumist kurtsid lõppkasutajad, et internetiteenuse osutajad blokeerisid IP-kõneteenuseid[5].

Näiteks vähemalt 21 % püsivõrgu lairibaühenduse kasutajatest ja vähemalt 36 % mobiilse lairibaühenduse kasutajatest puutus kas tehnilistel või lepingulistel põhjustel kokku piirangutega, mis mõjutasid nende võimalusi internetis omavahel suhelda P2P mudeli alusel, ning vähemalt 21 % lairibaühenduse kasutajatest puutus kas tehnilistel või

[2] BERECi suunised Euroopa võrgu neutraalsuse eeskirjade rakendamise kohta riigi reguleerivate asutuste poolt.

[3] Uuring „Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation“ (SMART 2017/0011), mille tegid komisjoni tellimusel Bird & Bird ja Ecorys.

[4] Arvamus määruse (EL) 2015/2120 ja võrgu neutraalsust käsitlevate BERECi suuniste kohaldamise hindamiseks.

[5] Näiteks rakenduste Skype või WhatsApp internetikõned.

lepingulistel põhjustel kokku piirangutega, mis olid seotud IP-kõneteenustega[6]. Lisaks esines veebipõhiste innovaatiliste idufirmade seas õiguskindlusetust küsimuses, mil määral nad saavad kasutada oma turule ligi pääsemiseks internetti.

Peale selle piirati mõningaid tarbijate tavasid või blokeeriti teatavad teenused, nagu nn lõastamine, mis tähendab nutitelefoni kasutamist ühenduse saamiseks üldise mobiilsidevõrguga ja selle ühenduse jagamist teiste seadmetega, lülitades nutitelefonis sisse WiFi kuumkoha.

Tarbijad kurtsid ka selle üle, et internetiühenduse lepingud ei olnud kiiruse ja andmeliikluse haldamise osas läbipaistvad.

3. LUBATUD TEENUSTE KAUBANDUSLIK ARENG – ARTIKLI 3 LÕIKE 1 MÕJU

Määruses käsitletakse internetiühenduse teenuse osutajate kohaldatavaid lepingutingimusi ja kaubandustavasid.

Teenuste blokeerimise probleemi edukas lahendamine

Artikli 3 lõikega 3 on keelatud juurdepääsu blokeerimine ning piiratud andmeliikluse haldamise meetmeid. See kohustus on võimaldanud tarbijatel saada juurdepääsu vabalt valitud veebisaitidele ja teenustele. Määruse jõustumisest saati on arenenud vabalt eeskätt IP-kõneteenused ning tarbijaühendused on väljendanud selle kui määrusega saavutatud selge edusammu üle heameelt.

Lõppseadmete valimise õiguse edukas kehtestamine

Vastavalt artikli 3 lõikele 1 on lõppkasutajal õigus valida lõppseadmed, mida ta tahab kasutada. Lõastamise tava aktsepteerivad nüüd kõik ELi internetiühenduse pakkujad, mida tarbijaühendused peavad edasiminekuks.

4. DIFERENTSEERITUD HINDADEGA PAKKUMISTE KAUBANDUSLIK ARENG – ARTIKLI 3 LÕIKED 2 JA 3

Artikli 3 lõikega 2 on ette nähtud, et lepingutingimused ja kaubandustavad ei tohi piirata artikli 3 lõikes 1 sätestatud lõppkasutajate õigusi.

Hinna diferentseerimine: nullmäära kohaldamine

Õiguslik alus ja nullmääraga pakkumised

Pakkumist nimetatakse nullmääraga pakkumiseks, kui internetiteenuse osutaja kohaldab konkreetse rakenduse või rakenduste kategooriaga seotud andmeliikluse suhtes nullmäära (ja tarbitud andmed ei lähe arvesse ükskõik millise üldise andmemahu ülempiiri arvestamisel). Internetiteenuse osutajad sageli ei küsi kasutajalt selle eest lisatasu.

[6] BERECi ja komisjoni aruanne „A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe“, BoR (12) 30.

Ehkki mõistet „nullmäära kohaldamine“ ei ole määruses kasutatud, võtsid kaasseadusandjad selliseid kaubanduslikke pakkumisi arvesse. Eelkõige on artikli 3 lõikes 2 öeldud, et „[i]nternetiühenduse teenuse osutajate ja lõppkasutajate vahelised lepingud, mis käsitlevad selliseid internetiühenduse teenuse osutajate kaubandus- ja tehnilisi tingimusi ja nõudeid nagu hind, andmemahud või kiirus ning internetiühenduse teenuse osutajate kaubandustavasid, ei piira lõikes 1 sätestatud lõppkasutajate õiguse kasutamist“.

Nullmääraga pakkumiste mõju tarbijatele

Huvirühmadel on nullmääraga pakkumiste mõju osas erinevad – sageli vastupidised – seisukohad. Näiteks tarbijaühendused peavad nullmääraga pakkumiste üldist mõju tarbijatele negatiivseks ja nende meelest tuleks need pakkumised ära keelata[7]. Nad leiavad, et sellised pakkumised moonutavad nullmääraga sisu või rakendusi pakkuvate ettevõtjate ning sarnast sisu ja rakendusi pakkuvate ettevõtjate vahelist konkurentsi[8]. Internetiteenuse osutajad on seevastu seda meelt, et määrus võimaldab neil välja töötada eri hinnaga eri pakkumisi ja annab lõppkasutajale vabaduse nende vahel valida.

Tarbijaid mõjutavad nii turul valitseva konkurentsi tase kui ka valitud rakenduste kõikehaaravus. Sellised pakkumised toovad tarbijatele suurema tõenäosusega kasu juhul, kui kas internetiühenduse turul või sisu ja rakenduste turul on konkurentsi tase kõrge ning kui andmed on võrdlemisi taskukohased (isegi kui nende eest küsitakse tasu)[9]. Lisaks moonutavad need pakkumised sisuturgu väiksema tõenäosusega siis, kui hõlmavad terveid rakenduste kategooriaid (nt kõik muusika voogedastamise teenused), mitte piiratud arvu rakendusi.

Nullmääraga pakkumistega seotud reguleerimistavad

BERECi suunistes on määratletud nullmääraga pakkumised ning soovitatud riikide reguleerivatel asutustel hinnata neid pakkumisi juhtumipõhiselt. Suunistes on loetletud hulk tegurid, mida tuleb arvesse võtta eri liikmesriikide konkreetset turuolukorda silmas pidades[10].

Isegi kui madalamat hinda või nullhinda kohaldatakse teatud rakendustele (mitte tervele kategooriale), mille andmete tarbimist ei võeta arvese andmemahu ülempiiri arvestamisel, on tegemist majandusliku (mitte tehnilise) stiimuliga kasutada neid rakendusi. BERECi suuniste kohaselt ei ole selline nullmäära kohaldamine määruse alusel iseenesest keelatud[11].

Samas peavad internetiteenuse osutajad tulenevalt artikli 3 lõikest 3 käsitlema internetiühenduse teenuse pakkumisel kogu internetiliiklust ühtmoodi, ilma

---

7 Allikas: 5. detsembril 2018 toimunud sidusrühmade õpikoda.

8 Madalmaades leidis kohus, et määruse artikkel 3 ei sisalda ranget hinnadiskrimineerimise keeldu ning et nullmäära kohaldamine muusikateenuste osutamisel on lubatud (vt Rotterdami ringkonnakohtu 20. aprilli 2017. aasta otsus, ECLI:NL:RBROT:2017:2940). Kodanike õiguste eest seisev ühendus vaidlustas pärast kohtu otsust selle loa, kuid Rotterdami ringkonnakohus lükkas vaide tagasi (vt Bits of Freedom *vs.* ACM, ECLI:NL:RBROT:2019:414).

9 Seda mõju on vaadeldud 2017. aastal Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraadile tehtud uuringus.

10 BERECi 2016. aasta suuniste punktid 43–48.

11 BERECi 2016. aasta suuniste punkt 42.

diskrimineerimise, piiramise või sekkumiseta. Seega oleks samade suuniste kohaselt selline nullmääraga pakkumine, mille puhul andmemahu ülempiiri saavutamisel blokeeritakse või muudetakse aeglasemaks kõik rakendused peale rakenduste, mille suhtes kohaldatakse nullmäära, vastuolus artikli 3 lõike 3 esimese ja kolmanda lõiguga[12].

Uuringus SMART[13] jõuti järeldusele, et riikide reguleerivate asutuste tehtud otsused olid ses suhtes järjepidevad. Kõnealused asutused on taganud eri liikmesriikides kohaldatavate otsuste järjepidevuse, tehes koostööd BERECi töörühmas. Liikmesriikides esinesid rakendamisel ühetaolised suundumused. Näiteks peeti üldjuhul seaduslikuks kõikidele teatud kategooria rakendustele kohaldatavaid nullmääraga pakkumisi, mille puhul andmemahu ülempiiri saavutamisel rakendused blokeeritakse koos kasutaja muu internetiliiklusega ja mille puhul ei tehta andmeliikluses muid eristusi. Regulatiivsel sekkumisel keskenduti tehnilisele eristamisele ja võrdlemisi konkreetsetele pakkumiste tingimustele. Mõnes otsuses selgitati ka rändlusega seotud aspekte.

Nagu varem märgitud, kavatseb BEREC seda komisjoniga tehtavat koostööd jätkata, et suuniseid võimaluse korral selgitada ja esitada nullmäära kohaldamise juhtumite hindamiseks sammsammuline metoodika.

Kvaliteedipõhine eristamine

Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud ka see, et internetiühenduse teenuse osutajate ja lõppkasutajate vahelised lepingud, milles käsitletakse teenuse omadusi (nagu hind, andmemaht või kiirus), ei tohi piirata lõppkasutajate võimalusi kasutada lõikes 1 sätestatud õigusi.

Seepärast on lõppkasutajatel õigus valida teenuse kvaliteedi eri parameetrite puhul (nt andmemaht või kiirus) diferentseeritud hind, seni kuni artikli 3 lõikes 1 sätestatud õigusi ei ole neist kellegi jaoks piiratud.

Teenuse kvaliteet võib erineda, sõltuvalt kasutatavast lõppseadmest, võrgu ulatusest, sisust ja muudest objektiivsetest teguritest. Näiteks kui kaks lõppkasutajat on tellinud erineva kvaliteediga teenused, võivad nad kogeda erinevat edastamisjõudlust. Samas koheldakse neid põhimõtteliselt võrdselt, kui andmeliikluse haldamise meetmed põhinevad objektiivsetel tehnilistel põhjendustel, mis toovad kasu võrgu üldisele kvaliteedile ja/või tõhususele. Senistest tõenditest ei nähtu, et eri kiiruse, mahu või muude omadustega teenuste pakkumine erineva hinnaga oleks üldiselt kahjustanud tarbijaid või nende võimalusi kasutada oma artikli 3 lõike 1 kohaseid õigusi.

Kuna artikli 3 lõike 2 alusel on lubatud kommertslepingud, on madalama kvaliteediga teenuse ostnud tarbija kaitse tavaliselt tagatud määruse artiklis 4 kehtestatud läbipaistvusmeetmetega, universaalteenuste direktiivi[14] IV peatükis sätestatud üldiste lõppkasutajate kaitsmise meetmetega ja üldise tarbijakaitsekorraga. Praeguses etapis ei tundu, et selle üldise kaitse korra tugevdamiseks oleks vaja lisameetmeid.

BEREC teeb komisjoniga tihedat koostööd, et seda küsimust oma suunistes selgitada.

---

12 BERECi 2016. aasta suuniste punkt 55.

13 Uuring SMART 2017/0011.

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/22/EÜ universaalteenuse ning kasutajate õiguste kohta elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste puhul (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 51–77).

Kasutaja kontrollitav võrgu blokeerimine

Internetiteenuse osutajad juhtisid tähelepanu võimalikele tulevastele pakkumistele, mille puhul omavahel ühendatud objektid saavad olla ühendatud üksnes nende tootja rakendusega ja mille puhul lõppkasutaja võib soovida piirata ühenduse loomise võimalust vaid tema enda seadmetega[15]. Tüüpiline näide on see, kui isik ostab turvahäiresüsteemi või veebikaamera ja soovib, et seda oleks võimalik seadistada vaid asjaomase hoone elanike seadmetest. Sellisel juhul rakendaks internetiteenuse osutaja võrgus juurdepääsupiirangut, kuid teeks seda lõppkasutaja taotlusel. Antud juhul on oluline artikli 3 lõikega 2 lõppkasutajale antud võimalus leppida internetiteenuse osutajaga kokku tehnilistes tingimustes. Sellise stsenaariumi korral ei kehti artikli 3 lõikes 3 sätestatud kohustused, mida kohaldatakse lõpp-punkte blokeerivale operaatorile, kui lõppkasutajal on täielik kontroll selle üle (ja ta on üksikasjalikult kindlaks määranud), mis blokeeritakse või mida ei blokeerita (ja internetiühenduse teenuse muud tehnilised ja kaubandustingimused ei muutu, kui lõpptarbija seda ei soovi). Selliste tavade rakendamist tuleks siiski tähelepanelikult jälgida, kandmaks hoolt selle eest, et internetiteenuse osutaja ei sunni ühtki sellist valikut peale. Blokeerimine peaks jääma alaliselt lõppkasutaja kontrolli alla ning selle kasuks otsustamine ja sellest loobumine peaks olema lihtne[16].

5. TEHNOLOOGIA ARENG JA ARTIKLI 3 LÕIKE 3 SÄTTED ANDMELIIKLUSE HALDAMISE KOHTA

5G

Komisjoni teatises gigabitiühiskonna kohta,[17] 5G tegevuskavas[18] ja Euroopa elektroonilise side seadustikus[19] on kehtestatud kõrgelennulised eesmärgid seoses 5G võrgu kasutuselevõtuga ning pakutud välja lahendused, mis võivad võimaldada uuenduslike teenuste arengut. Elektroonilise side sektor tegeleb praegu 5G tehnoloogia standardimisega ja see tehnoloogia jõuab peagi turule.

5G võimaldab teha tööstuses ümberkujundusi tänu 1 gigabiti kiirusel pakutavatele traadita lairibateenustele. 5G peaks tagama kiire andmeühenduse, lühikese latentsusaja ja võimaluse kasutada mis tahes kättesaadavaid traadita allikaid (WiFist 4Gni) ning suuta samal ajal teenindada miljoneid ühendatud seadmeid (nn asjade internet). Samuti avaneb sellega võimalus muuta võrgu korraldus paindlikuks, kuivõrd tarkvara parameetrid võimaldavad rakendada arvukates sektorites (nt transport, tervishoid, tootmine, logistika, energeetika, meedia ja meelelahutus) uuenduslikke ärimudeleid.

Määrus sõnastati teadlikult põhimõtetel põhineva eeskirjade kogumina, et seda saaks kohaldada uute tehnoloogialahenduste ja teenuste edasise arendamise suhtes, tingimusel et need lahendused ja teenused on kooskõlas avatud interneti ökosüsteemiga. See kajastub põhjenduses 1, milles on kindlaks määratud määruse eesmärk „mitte üksnes

---

15 Allikas: 5. detsembril 2018 toimunud sidusrühmade õpikoda.

16 Seda küsimust on käsitletud BERECi suuniste punktides 17, 38 ja 55.

17 „Ühenduvus konkurentsivõimelise digitaalse ühtse turu jaoks“, COM(2016) 587.

18 5G Euroopa jaoks: tegevuskava, COM(2016) 588.

19 Direktiiv (EL) 2018/1972, Euroopa elektroonilise side seadustik.

kaitsta lõppkasutajaid, vaid tagada samal ajal interneti ökosüsteemi pidev toimimine innovatsiooni mootorina“.

Tükeldamine

Võrgu tükeldamise tehnoloogiat kasutatakse selleks, et võrgu eri osad virtuaalselt eraldada. Tänu ressursside kiirele eraldamisele avanevad sellega uued võimalused eri teenuste osutamise korraldamiseks.

5G pakub rohkem võimalusi tagada ühenduvus, mis on kohandatud pakutavale teenusele. Mõne teenuse jaoks on vaja suurt ja püsivat andmeedastuskiirust (nt täiendatud reaalsuse puhul) ning mõne jaoks on vaja näiteks võimalust luua ühendus mitme vähese energiatarbega seadmega (nt kodus kasutatavad terviseseire andurid).

5G arhitektuur võib võimaldada võtta andmeliikluse mõistlikuks haldamiseks eri vormis meetmeid, millega optimeeritakse andmeliiklust sõltuvalt sisu, rakenduse või teenuse objektiivsetest omadustest, parandades niiviisi süsteemi üldist jõudlust ja paindlikkust.

Artikli 3 lõike 3 teises lõigus on sätestatud, et teenuseosutajad võivad rakendada mõistlikke andmeliikluse haldamise meetmeid, tingimusel et „sellised meetmed ei hõlma konkreetse sisu kontrollimist ning neid ei kohaldata kauem, kui on vaja“. Sõltuvalt 5G võrgu kasutuselevõtul tehtavatest valikutest võib tekkida vajadus täpselt hinnata, milline sisu on konkreetne ja milline mitte. Praeguses etapis ei ole komisjonil ühtki konkreetset näidet olukorra kohta, kus see säte takistaks tükeldamistehnoloogia rakendamist. Komisjon hoiab sellel küsimusel ka edaspidi hoolega silma peal, et võtta arvesse 5G arengut turul.

BEREC on teatanud, et pooldab huvirühmade ja riikide reguleerivate asutuste vahelist dialoogi, kui huvirühmad ei ole kindlad, kas 5G tehnoloogia kasutamine konkreetsel juhul on määrusega kooskõlas. Komisjon toetab seda sidusrühmadega peetavat dialoogi ja teeb ajakohastatud suuniste vallas BERECiga tihedat koostööd.

6. TEHNOLOOGIA ARENG JA ERITEENUSED – ARTIKLI 3 LÕIGE 5

Muud teenused kui internetiühenduse teenus

Artikli 3 lõikega 5 on ette nähtud võimalus osutada peale internetiühenduse teenuse muid teenuseid (edaspidi „eriteenused“), mis on optimeeritud konkreetsele sisule, konkreetsetele rakendustele või konkreetsetele teenustele või nende kombinatsioonile, kui optimeerimine on vajalik, et tagada vastavus sisule, rakendustele või teenustele teatava kvaliteeditaseme osas esitatavatele nõuetele.

Selles on sätestatud, et internetiteenuse osutajad võivad selliseid teenuseid pakkuda või võimaldada üksnes juhul, kui võrgu läbilaskevõime on piisav, et osutada neid teenuseid lisaks osutatavale internetiühenduse teenusele, halvendamata selle teenuse kvaliteeti.

Artikli 3 lõike 5 kohaldamise kohta on olnud pärast määruse jõustumist vähe küsimusi, sest eri liiki uuenduslikke eriteenuseid ei ole palju kasutusele võetud.

Uuringu[20] andmetel on suur hulk internetiteenuse osutajaid pakkunud juba mõnda aega sama liiki eriteenuseid – peamiselt internetikõnesid (IP-kõneteenused) ja internetitelevisiooni (IPTV).

Sektor prognoosib uute eriteenuste väljatöötamist, mida hõlbustab 5G võrk. Praegu ei pakuta veel ühtki kaubanduslikku 5G teenust ning sidusrühmad on väljendanud ebakindlust selle suhtes, kuidas riikide reguleerivad asutused hakkavad artikli 3 lõiget 5 edaspidi tõlgendama. Artikli 3 lõikes 5 on sätestatud tingimus, mille kohaselt eriteenuseid võib pakkuda „üksnes juhul, kui sidevõrgu läbilaskevõime on piisav, et osutada neid teenuseid lisaks osutatavatele internetiühenduse teenustele“, ning öeldud, et „[n]eid teenuseid ei kasutata ega pakuta internetiühenduse teenuste asemel ning need ei tohi negatiivselt mõjutada internetiühenduse teenuste kättesaadavust või üldist kvaliteeti lõppkasutaja jaoks“.

Ehkki internetiteenuse osutajad toetavad määruse aluspõhimõtet, tunnevad nad – koos mõne sisu pakkujaga – muret selle pärast, et praegustes BERECi suunistes toodud näidetes nende tingimuste täitmise kohta ei olda piisavalt paindlikud, vaid kohustatakse eraldama nende uute teenuste jaoks spetsiaalseid vahendeid, millega kaob läbilaskevõime dünaamilise jaotamisega kaasnev kasu. Samuti märgivad nad, et iga artikli 3 lõike 5 tingimustele vastav eriteenus peaks olema lubatud, ilma et selle kasutuselevõtuks oleks vaja eraldi eelnevat luba. Teenuseosutajad rõhutavad, et nad tahavad vältida olukorda, kus järelhindamise eeldatav keerukus sunnib neid taotlema enne mis tahes teenuse väljatöötamist või kasutuselevõttu sõnaselget luba. Nad toonitavad ka seda, et suunistes näiteks toodud jõudluse mõõtmine, mille puhul katsetatakse internetiühenduse teenust nii, et kõik eriteenused on suletud, on praktikas raskesti teostatav, kuna mõnda vertikaalset teenust ei ole võimalik teenuse eripära tõttu peatada.

Tarbijaorganisatsioonid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ning sisu pakkujad leiavad, et nii määrus kui ka suunised on piisavalt paindlikud, et hõlmata 5G teenused.

Järgmist eriteenuste põlvkonda silmas pidades võivad tekkida küsimused seoses artikli 3 lõike 5 kohaldamisega. Võib tekkida vajadus veelgi selgitada, millal saab teenuste optimeerimist pidada tehnilistel või ärilistel põhjustel vajalikuks, millal on võrgu läbilaskevõime piisav ja millal mõjutavad eriteenused negatiivselt internetiühenduse teenuse kättesaadavust või üldist kvaliteeti. Sellised selgitused võivad olla vajalikud selleks, et tagada lõppkasutajate kaitse ja interneti ökosüsteemi pidev toimimine innovatsiooni mootorina.

BEREC on teatanud,[21] et ta kaalub suunistes lisaselgituste andmist selle kohta, kuidas juhtumipõhiselt hinnata, kas muu teenus kui internetiühenduse teenus vastab artikli 3 lõikes 5 sätestatud tingimustele. Komisjon teeb suuniste ajakohastamisel BERECiga tihedat koostööd.

Võrgu jõudluse mõõtmine

Võrgu üha sagedama tükeldamisega ja eriteenuste arvu kasvuga tekib probleem, kuidas võimaldada lõppkasutajatele paindlikkus, et saada kasu ressursside dünaamilisest jaotamisest, ning täita samal ajal artikli 3 lõikes 5 sätestatud kohustust mitte lasta eriteenustel mõjutada negatiivselt internetiühenduse teenuse üldist kvaliteeti.

[20] Uuring SMART 2017/0011.

[21] BERECi arvamus.

Võrgu jõudluse mõõtmine on keeruline ülesanne, kuna see sõltub mitmest tegurist, nagu teised võrku kasutavad lõppkasutajad või mobiiltelefoni ja tugijaama antenni vaheline kaugus, ning jõudluse ajaliseks võrdlemiseks on vaja statistilist analüüsi.

Internetiteenuse osutajad rõhutavad, kui oluline on kajastada mõõtmistulemuste tõlgendamisel arvukaid võrgu jõudlust mõjutavaid tegureid. Tarbijaorganisatsioonid ja kodanikuõiguste eest seisvad organisatsioonid tunnistavad selle ülesande keerukust, kuid toonitavad vajadust kontrollida kvantitatiivset teavet.

BEREC tegeleb suuniste ajakohastamisega selles valdkonnas[22] ja on algatanud hankemenetluse, et töötada välja asjakohane tarkvara.

7. LEPINGUTE LÄBIPAISTVUS, ÕIGUSLIK JÄRELEVALVE JA MENETLUSED

Artiklis 4 sätestatud läbipaistvusega seotud kohustused

Artikli 4 lõige 1 on aidanud muuta internetiühenduse teenust käsitlevate lepingute tingimused lõppkasutajate jaoks läbipaistvamaks ning tundub olevat tõhus teabe jaoks, mida internetiteenuse osutajad avaldavad oma veebisaidil. Tarbijaühendused saavad märksa vähem kaebusi internetiühenduse teenuste kvaliteedi kohta kui enne määruse kohaldatavaks muutumist.

Seda sätet täiendab alates 2020. aasta detsembrist kohaldatav Euroopa elektroonilise side seadustik,[23] millega veelgi ühtlustatakse läbipaistvuseeskirju, nähes ette juurdepääsu tasuta ja sõltumatule võrdlusvahendile.

Järelevalve ja jõustamine – artikkel 5

Lähteolukord: olukord enne 31. detsembrit 2016

Mõnel liikmesriigil oli olemas õigusakt avatud internetiühenduse või teabe läbipaistvuse kohta ja mõnel liikmesriigil olid olemas eneseregulatsiooni või kaasreguleerimise meetmed. Neil liikmesriikidel oli võimalik sellised siseriiklikud meetmed kuni 31. detsembrini 2016 säilitada ning sellisel juhul olid nad kohustatud teavitama komisjoni asjaomastest meetmetest 30. aprilliks 2016. Seda olukorda on kajastatud allpool esitatud kaartidel.

[22] BERECi arvamus.

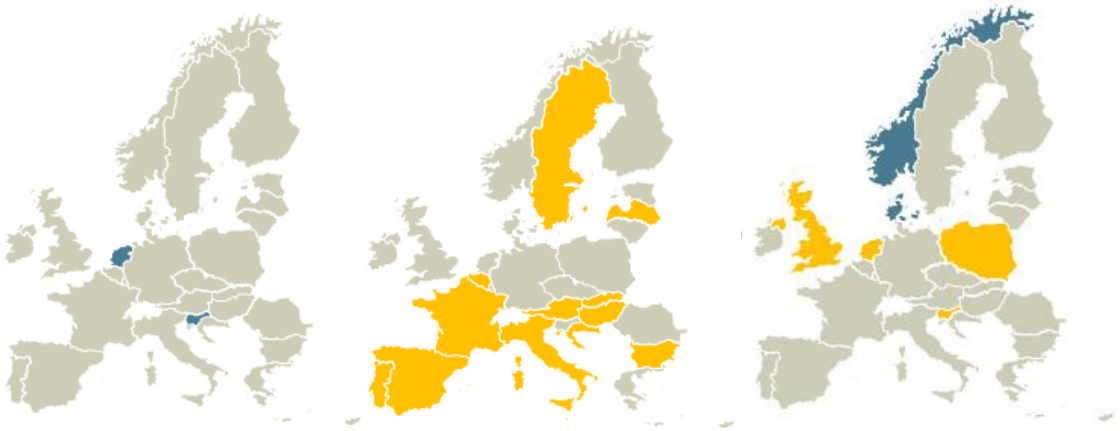
[23] Direktiivi (EL) 2018/1972 artikkel 103.

Kaardid 1, 2 ja 3[24]**:**

Kaart 1: olemasolev õigusakt avatud internetiühenduse kohta (millega on keelatud blokeerimine, piiramine ja nullmääraga pakkumised)

Kaart 2: olemasolev õigusakt läbipaistvuse kohta

Kaart 3: olemasolevad eneseregulatsiooni meetmed (kollane) **ja kaasreguleerimise meetmed** (sinine)



Kaart 1 **Kaart 2** **Kaart 3**

Määruse rakendamine pärast 2016. aasta detsembrit

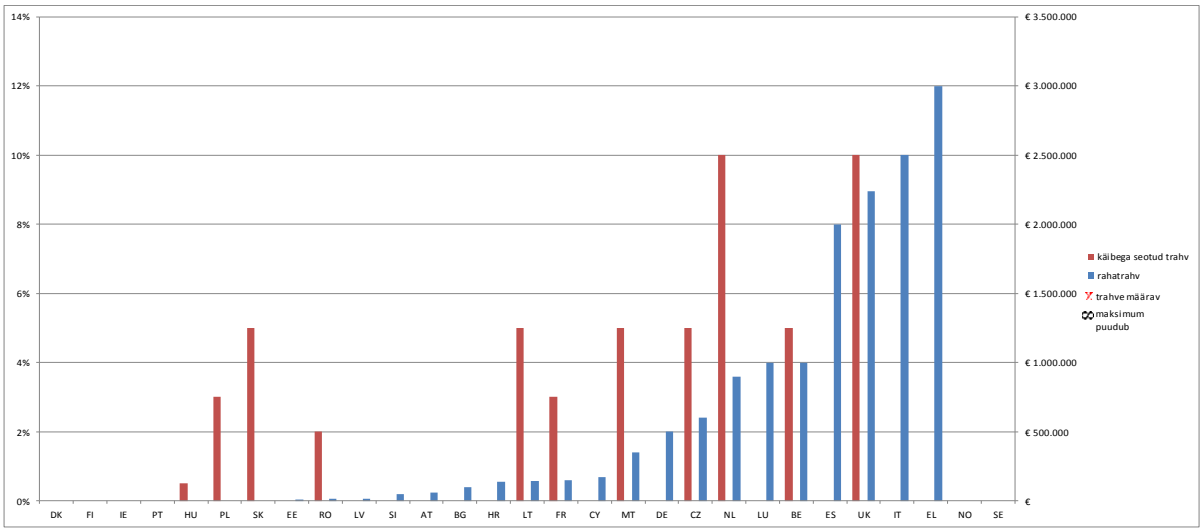
Määruse järgimise üle on tehtud järelevalvet ja määrust on jõustatud võrdlemisi lühikest aega ning töö on alles pooleli. Mitu uurimist, mida riikide reguleerivad asutused on teatud küsimustes alustanud, on veel käimas. Sellegipoolest on rakendamine olnud kogu liidus järjepidev. Tekkinud probleemid on olnud seotud peamiselt läbipaistvusega (lepingutes esitatav teave), nullmäära kohaldamisega ja andmeliikluse haldamise meetmetega. Riikide reguleerivad asutused tegelevad nendega koordineeritud viisil. Nad moodustasid BERECi raames töörühma, et vahetada tavasid ja püüda säilitada määruse kohaldamisel järjepidevus. Selle koordineerimise tulemusel ühtlustus otsuste tegemine liikmesriikides tublisti.

Sanktsioonid – artikkel 6

[24] Andmed on pärit uuringust SMART 2017/0011.

Sanktsioonid on liikmesriigiti väga erinevad. Näiteks mõnes liikmesriigis on sanktsioonid seotud ettevõtja käibega, teistes on kindlaks määratud maksimumsumma ja on ka neid, kes on need kaks omavahel ühendanud. Sarnaste rikkumiste korral, mis on seotud näiteks artikliga 3, ulatuvad kindlaksmääratud maksimumsummad 15 000 eurost 3 miljoni euroni ja käibega seotud maksimumtrahvid jäävad vahemikku 0,5–10 %. Liikmesriikides on erinev ka määratava sanktsiooni liik (trahv ja/või perioodiline karistusmakse koos võimalusega või ilma võimluseta määrata muid sanktsioone, näiteks tegevuse peatamine).

Joonis 1: Ülevaade maksimumtrahvidest (käibega seotud trahvid ja rahatrahvid)[25]



Seni on määratud vaid mõni üksik sanktsioon ja kõik nad jäid tunduvalt allapoole kohaldatavat maksimumi.

Kuna tõhusad, heidutavad ja proportsionaalsed sanktsioonid on määruse nõuetekohaseks kohaldamiseks väga olulised, jälgib komisjon selle sätte rakendamist liikmesriikides.

[25] Uuring SMART 2017/0011.

8. KOKKUVÕTE

Võrreldes olukorraga, mis valitses 2015. aastal, enne määruse kohaldamist, väljendavad lõppkasutajad ning sisu ja rakenduste pakkujad suurt rahulolu asjade praeguse seisu üle. Avatud internetiühenduse põhimõtteid toetavad ka internetiteenuse osutajad ja nad ei leia, et neid põhimõtteid oleks vaja muuta.

Üks määruse eesmärke oli toetada internetti kui innovatsiooni mootorit. Digitaalsed ettevõtted on praegu selgelt heal järjel, millest annavad tunnistust idufirmade klastrid väga dünaamilistes kohtades üle kogu Euroopa. Need idufirmad tekkisid osaliselt tänu sellele, et määruse toel on neil lihtne ligi pääseda oma klientidele. Peale selle tundub, et määrus ei mõjuta internetiühenduse teenuse osutajate tehtavaid investeeringuid. Kõik turuosalised hindavad kõrgelt määrusega loodud õiguskindlust, kuna prognoositavate eeskirjade olemasolu on nende investeerimisotsuste jaoks väga oluline.

Olles hinnanud määruse rakendamist esimese kahe ja poole aasta jooksul, järeldab komisjon, et määruse põhimõtted on turu arengu valguses asjakohased ning et nendega õnnestub tõhusalt kaitsta lõppkasutajat ja edendada internetti kui innovatsiooni mootorit.

Määruse kohaldamisega seotud kogemused on veel piiratud, kuna määrust on kohaldatud võrdlemisi lühikest aega. Õigusliku stabiilsuse püsimisel on reguleerivatel asutustel, sidusrühmadel ja lõppkasutajatel võimalik end määruse kohaldamisega rohkem kurssi viia. Selline stabiilsus tagatakse ELis põhimõtetel põhinevate vahetult kohaldatavate õigusaktidega, mida toetavad kõik asjakohased sidusrühmad ning mille aluseks on paindlikud mehhanismid, et tagada riigi tasandi otsuste tegemisel järjepidevus.

Seepärast leiab komisjon, et praeguses etapis ei ole asjakohane esitada ettepanekuid määruse muutmiseks. Määrus kaitseb Euroopa internetikasutajaid ka edaspidi ning võimaldab neil jätkuvalt kasutada vabalt valitud teavet ja sisu, rakendusi ja teenuseid.

Komisjon jätkab turul aset leidvate muudatuste jälgimist, pidades silmas tehnoloogia ja teenuste arengut.

Eelkõige teeb komisjon tihedat koostööd BERECiga, kes juhib koordineerimisprotsessi, mille tulemusena on liikmesriikides otsuste tegemist edukalt ühtlustatud. BERECil on kavas seda koostööd tulevikus jätkata. Huvirühmad on esitanud märkusi BERECi rakendamissuuniste kohta ning teinud ettepaneku neid turu ja tehnoloogia arengu kajastamiseks kohandada. BEREC on alustanud tööd suuniste ajakohastamiseks ja kavatseb need tihedas koostöös komisjoniga – nagu on ette nähtud artikli 5 lõikega 3 – 2019. aastal välja anda. BEREC peaks jätkama ka tulevikus selle tagamist, et suunised kajastavad asjakohaselt turu arengut.