EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.4.2019
COM(2019) 203 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av bestämmelserna om en öppen internetansltning i förordning (EU) 2015/2120

1. INLEDNING

EU har förankrat principen om öppen internetanslutning i förordning (EU) 2015/2120, även kallad förordningen om en inre marknad för telekommunikation[1]. Denna förordning är tillämplig i alla medlemsstater sedan den 30 april 2016.

- I artiklarna 1 och 2 fastställs tillämpningsområde och definitioner.
- I artikel 3.1 fastställs principen om att slutanvändare av internetanslutningstjänster har rätt att få tillgång till och distribuera information, innehåll, applikationer och tjänster efter eget val.
- I artikel 3.2 föreskrivs att överenskommelser mellan leverantörer av internetanslutningstjänster och slutanvändare inte får begränsa de rättigheter som slutanvändarna har enligt artikel 3.1.
- Enligt artikel 3.3 är det inte tillåtet att blockera, sakta ned eller diskriminera innehåll, applikationer eller tjänster, utom i vissa begränsade undantagsfall. Trafikstyrningsåtgärder tillåts dock i syfte att optimera kvaliteten på de överförda tjänsterna, förutsatt att åtgärderna är rimliga. I tredje stycket i artikel 3.3 fastställs att det är tillåtet att vidta trafikstyrningsåtgärder (blockera, sakta ned, ändra, begränsa, störa, försämra eller diskriminera specifikt innehåll, specifika applikationer eller tjänster) i följande undantagsfall: i syfte att antingen följa unionslagstiftningen eller bevara säkerheten i nätet eller förhindra en exceptionell eller tillfällig överbelastning.
- I artikel 3.4 föreskrivs att eventuella trafikstyrningsåtgärder måste vara förenliga med principerna om nödvändighet och proportionalitet när det gäller behandling av personuppgifter och med unionslagstiftningen på detta område. I artikel 3.5 förtydligas att tjänster som inte är internetanslutningstjänster och som är optimerade för särskilt innehåll och särskilda applikationer och tjänster (även kallade ”specialiserade tjänster”) får tillhandahållas på vissa villkor, bland annat att de inte leder till försämrad kvalitet på allmänna internetanslutningstjänster.

Förordningen ger Berec behörighet att i nära samarbete med kommissionen utfärda riktlinjer om de nationella tillsynsmyndigheternas skyldighet att övervaka och se till att leverantörerna följer bestämmelserna om öppen internetanslutning. Berec har inrättat en expertgrupp för ett öppet internet. Expertgruppen har regelbundna möten och inkluderar även kommissionen. I augusti 2016 offentliggjorde Berec en första version av riktlinjerna[2]. Expertgruppens mål är att se till att förordningen tillämpas konsekvent i hela EU.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och slutkundsavgifter för reglerad kommunikation inom EU och om ändring av direktiv 2002/22/EG och förordning (EU) nr 531/2012 (EUT L 310, 26.11.2015, s. 1).

[2] *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*

Enligt artikel 9 ska kommissionen se över förordningens bestämmelser om öppen internetanslutning och lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet ”som åtföljs, om så är nödvändigt, av lämpliga förslag i syfte att ändra denna förordning”.

I denna rapport bedöms genomförandet av förordningen sedan den trädde i kraft. Dessutom jämförs dagsläget med den situation som rådde innan förordningen började gälla, när det gäller öppen internetanslutning i unionen, bl.a. mot bakgrund av hur marknaden och tekniken har utvecklats.

Kommissionens bedömning visar att målen med förordningen är lika relevanta i dag som när de antogs. Det finns inga invändningar mot målen, utan det råder bred enighet om att konsumenter och företag ska ha rätt till tillgång till en öppen internetanslutning. Det hjälper dem att skaffa information, kommunicera, förnya och konkurrera i den globala digitala ekonomin och är ett allt viktigare sätt för medborgarna att delta fullt ut i samhället.

Denna bedömning grundar sig på de uppgifter om förordningens inverkan på den öppna internetmiljön som kommissionen har samlat in från ett brett urval av grupper, genom

– studien Smart 2017/0011[3], som innehåller en analys av de nationella tillsynsmyndigheternas mest aktuella beslut, rättspraxis och återkoppling från de 28 medlemsstaterna och Norge samt en enkät till berörda parter och riktade intervjuer,

– ett offentligt samråd 2018, som genomfördes av Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) och följdes upp med ett yttrande[4] om genomförandet av Berecs riktlinjer,

– regelbunden kontakt med berörda parter på alla nivåer, och

– en särskild workshop för berörda parter den 5 december 2018.

2. REFERENSSCENARIO:

Innan förordningen trädde i kraft, klagade slutanvändarna på att internetleverantörerna blockerade ip-telefonitjänster (VoIP)[5].

Exempelvis medförde antingen tekniken eller avtalet begränsningar för minst 21 % av användarna av fast bredband och minst 36 % av användarna av mobilt bredband, när det gällde möjligheten att kommunicera med varandra via internet. VoIP-relaterade begränsningar i tekniken eller avtalet berörde minst 21 % av bredbandsanvändarna[6]. Dessutom hamnade innovativa nystartade företag i ett osäkert rättsläge, när det gällde i hur stor omfattning de skulle kunna använda internet för att få tillträde till sina respektive marknader.

---

[3] *Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation* (SMART 2017/0011) – Bird & Bird och Ecorys på uppdrag av kommissionen.

[4] *Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines*

[5] Till exempel röstsamtal med Skype eller WhatsApp via internet.

[6] *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe* – Berec och kommissionen, BoR (12) 30.

Därutöver begränsades eller blockerades vissa tjänster för vissa konsumentvanor, t.ex. sammankoppling, som innebär att en smartmobil ansluts till det allmänna mobilnätet och delar denna förbindelse med andra enheter genom att öppna ett WiFi-nätverk från smartmobilen.

Konsumenterna klagade även på att avtalen om internetförbindelse inte gav klara besked om hastighet och trafikstyrning.

3. KOMMERSIELL UTVECKLING AV TILLÅTNA TJÄNSTER. INVERKAN AV ARTIKEL 3.1

Förordningen påverkar de avtalsvillkor och affärsmetoder som tillämpas av internetleverantörerna.

Effektiv lösning på problemet med blockerade tjänster

Genom artikel 3.3 förbjuds blockering av tillgång och begränsas trafikstyrningsåtgärder. Detta förbud ger konsumenterna möjlighet att använda webbplatser och tjänster efter eget val. Särskilt VoIP-tjänster har utvecklats fritt sedan förordningen trädde i kraft, och konsumentorganisationerna har välkomnat detta som en tydlig positiv effekt av förordningen.

Positiva effekter av valfrihet när det gäller terminalutrustning

Enligt artikel 3.1 har slutanvändarna rätt att välja vilken terminalutrustning de vill använda. Sammankoppling av enheter godtas nu av alla internetleverantörer i EU, och detta ses som positivt av konsumentorganisationerna.

4. KOMMERSIELL UTVECKLING AV PRISDIFFERENTIERADE ERBJUDANDEN – ARTIKEL 3.2 OCH 3.3

I artikel 3.2 föreskrivs att avtalsvillkor och affärsmetoder inte får begränsa de rättigheter som slutanvändarna har enligt artikel 3.1.

Prisdifferentiering: nolltaxa

Rättslig grund och erbjudanden om nolltaxa

Ett erbjudande benämns ”nolltaxa” när en internetleverantör tillämpar marginalpriset noll för datatrafiken i samband med en viss applikation eller applikationskategori (och dataanvändningen summeras inte upp till ett allmänt datatak). Internetleverantörerna tillhandahåller det ofta utan extrakostnad för användaren.

Termen ”nolltaxa” förekommer visserligen inte i förordningen, men medlagstiftarna tog ändå hänsyn till sådana kommersiella erbjudanden, särskilt i artikel 3.2 som har följande lydelse: ”Överenskommelser mellan leverantörer av internetanslutningstjänster och slutanvändare om kommersiella och tekniska villkor och de egenskaper för internetanslutningstjänster, såsom pris, datavolymer och datahastighet, och eventuella affärsmetoder som tillämpas av leverantörer av internetanslutningstjänster, får inte begränsa utövandet av slutanvändares rättigheter som anges i punkt 1.”

Nolltaxornas effekter för konsumenterna

Intressegrupper har olika, ofta motsatta, åsikter om effekterna av erbjudanden om nolltaxa. Exempelvis anser konsumentorganisationer[7] att erbjudanden om nolltaxor har fått negativa effekter för konsumenten och bör förbjudas. De menar att sådana erbjudanden snedvrider konkurrensen mellan de företag som erbjuder det innehåll eller de applikationer som ingår i nolltaxan och de andra företag som erbjuder liknande innehåll och applikationer[8]. Internetleverantörerna anser tvärtom att förordningen ger dem möjlighet att lämna olika erbjudanden med olika priser till slutanvändaren, som därmed får ökad valfrihet.

Såväl graden av konkurrens på marknaden och vem som får del av de valda applikationerna har betydelse för konsumenterna. Det är troligare att sådana erbjudanden gynnar konsumenter där graden av konkurrens är hög, antingen på marknaden för internettillgång eller marknaderna för innehåll och applikationer samt när datapriset är relativt överkomligt (även om det finns en avgift)[9]. Dessutom är det mindre troligt att dessa erbjudanden snedvrider konkurrensen på innehållsmarknaden om de omfattar hela applikationskategorier (t.ex. alla musikströmningstjänster) än om de bara inkluderar en begränsad lista över applikationer.

Tillsynspraxis för erbjudanden om nolltaxa

I riktlinjerna från Berec definieras erbjudanden om nolltaxa och rekommenderas att nationella tillsynsmyndigheter bedömer dem från fall till fall. I riktlinjerna anges ett antal faktorer som behöver beaktas i förhållande till de specifika marknadsförhållanden som råder i de olika medlemsstaterna[10].

Även om ett lägre pris/nolltaxa tillämpas på vissa applikationer (i stället för på en hel kategori), vars dataförbrukning inte räknas i förhållande till datataket, är detta ett ekonomiskt (snarare än ett tekniskt) incitament att använda dessa applikationer. Enligt Berecs riktlinjer skulle sådana typer av nolltaxa inte i sig vara förbjudna enligt förordningen[11].

På grund av artikel 3.3 måste dock internetleverantörerna behandla all internettrafik lika, utan diskriminering, begränsningar eller störningar, när de tillhandahåller internetanslutningstjänster. Enligt samma riktlinjer skulle det alltså strida mot första och tredje styckena i artikel 3.3 om ett erbjudande om nolltaxa innebär att alla applikationer utom de som omfattas av nolltaxan blockeras eller saktas ned när datataket är nått[12].

---

7 *Källa*: workshop för berörda parter den 5 december 2018.

8 I Nederländerna kom en domstol fram till att artikel 3 i förordningen inte innehåller något konkret förbud mot prisdiskriminering och att nolltaxa för musiktjänster var tillåtet (se Rotterdams distriktsdomstols beslut av den 20 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940). Domstolsbeslutet överklagades av en medborgarrättsorganisation, men Rotterdams distriktsdomstol avvisade överklagandet. Se målet Bits of Freedom vs ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Dessa effekter undersöktes i en studie på uppdrag av kommissionens GD Konkurrens 2017.

10 Berecs riktlinjer (2016), punkterna 43–48.

11 Berecs riktlinjer (2016), punkt 42.

12 Berecs riktlinjer (2016), punkt 55.

I studien Smart[13] konstaterades att de nationella tillsynsmyndigheternas beslut var enhetliga i detta avseende. I samarbete med Berecs expertgrupp har de säkerställt enhetlighet i de beslut som tillämpas i de olika medlemsstaterna. Det finns överensstämmelse mellan medlemsstaterna vid genomförandet. Exempelvis bedömdes erbjudanden om nolltaxa som lagliga, om de gäller alla applikationer i en viss kategori, som blockeras tillsammans med användarens övriga internettrafik när det allmänna taket är nått, och om de inte innebär annan differentiering i trafiken. Tillsynsåtgärderna har varit inriktade på teknisk differentiering och på relativt specifika erbjudandevillkor. Genom vissa beslut klargjordes även roaming-relaterade frågor.

Som nämnt ovan planerar Berec att fortsätta samarbetet med kommissionen för att om möjligt klargöra riktlinjerna och lägga fram en steg för steg-metod för bedömning av nolltaxeärenden.

Differentiering av kvaliteten

I artikel 3.2 föreskrivs också att överenskommelser mellan leverantörer av internetanslutningstjänster och slutanvändare om egenskaper (såsom pris, datavolymer och datahastighet) inte får begränsa utövandet av slutanvändares rättigheter som anges i punkt 1.

En slutanvändare har därför rätt att välja differentierade priser för olika kvalitetsaspekter av tjänsten (t.ex. datavolymer och datahastighet), så länge rättigheterna enligt artikel 3.1 inte begränsas för någon av dem.

Tjänstens kvalitet kan variera beroende på terminalutrustning, nättäckning, innehåll och andra objektiva faktorer. Om till exempel två slutanvändare har beställt tjänster av olika kvalitet, kan de uppleva olika överföringsprestanda. I princip anses de dock ha behandlats lika om trafikstyrningsåtgärderna grundar sig på objektiva tekniska skäl som gynnar nätets övergripande kvalitet och/eller effektivitet. Det finns hittills inget som tyder på att tillgången till tjänster med olika hastighet, volym eller andra egenskaper till olika priser rent allmänt skulle ha missgynnat konsumenterna eller deras utövande av rättigheterna enligt artikel 3.1.

Eftersom affärsavtal är tillåtet enligt artikel 3.2 säkerställs skyddet för konsumenter som har köpt tjänster av lägre kvalitet i normala fall genom insynsåtgärderna i artikel 4 i förordningen, de allmänna bestämmelser om skydd av slutanvändarens rättigheter som ingår i kapitel IV i direktivet om samhällsomfattande tjänster[14] och den allmänna konsumentskyddslagstiftningen. För närvarande ser det inte ut att behövas ytterligare åtgärder för att stärka detta allmänna skyddsregelverk.

Berec har ett nära samarbete med kommissionen för att reda ut denna fråga i riktlinjerna.

Användarkontrollerad blockering av nätverk

Internetleverantörerna tog upp[15] möjliga framtida erbjudanden, där anslutna enheter kan ansluta endast till tillverkarens applikation och där slutanvändaren kan vilja att bara de

[13] Studien Smart 2017/0011.

[14] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51–77).

[15] *Källa*: workshop för berörda parter den 5 december 2018.

egna enheterna ska kunna anslutas. Ett typiskt exempel skulle vara en person som köper ett inbrottslarm eller en webbkamera och anger att den bara får konfigureras av enheter tillhörande dem som bor i fastigheten. I detta fall skulle internetleverantören införa anslutningsbegränsningar i nätverket, dock på begäran av slutanvändaren. I så fall är det relevant att slutanvändaren enligt artikel 3.2 kan välja att komma överens om tekniska villkor med internetleverantören. Kraven i artikel 3.3 när det gäller operatörens blockering av slutpunkter gäller i ett sådant scenario inte de fall där slutanvändaren har full kontroll över – och bestämmer för varje enhet – vad som blockeras och inte (och övriga tekniska eller kommersiella villkor för internetanslutningstjänsten inte varierar beroende på slutanvändarens val). Sådana metoder bör man dock övervaka noggrant, så att inte internetleverantören föreskriver några sådana val. Tvärtom bör det alltid vara slutanvändaren som har kontroll över detta genom olika alternativ som är enkla att välja och välja bort[16].

5. TEKNISK UTVECKLING OCH TRAFIKSTYRNINGSBESTÄMMELSERNA I ARTIKEL 3.3

5G

I kommissionens meddelande om gigabitsamhället[17], 5G-handlingsplanen[18] och den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation[19] fastställs långtgående mål för införandet av 5G-nät och föreskrivs lösningar som gör det möjligt för innovativa tjänster att växa. 5G-tekniken håller på att standardiseras av branschen för elektronisk kommunikation och kommer snart att nå marknaden.

5G möjliggör industriell omvandling genom trådlösa bredbandstjänster med gigabithastighet. Med 5G utlovas höghastighetsförbindelser, låg latens och förmåga att utnyttja alla tillgängliga trådlösa resurser från WiFi till 4G samt hantera miljontals sammankopplade enheter samtidigt (sakernas internet). Detta innebär även att nätverkssystemet kan göras flexibelt, med mjukvaruparametrar som möjliggör innovativa affärsmodeller inom åtskilliga sektorer (t.ex. transport, hälso- och sjukvård, tillverkning, logistik, energi, media och underhållning).

Förordningen utformades avsiktligt som en uppsättning principbaserade regler, så att den skulle kunna tillämpas på den nya teknik och de nya tjänster som kunde förutses, förutsatt att innovationen är fortsatt förenlig med ett öppet internet. Detta framgår av skäl 1, som tar upp förordningens dubbla syfte, nämligen ”att skydda slutanvändare och samtidigt garantera att internets ekosystem fortsätter att fungera som en motor för innovation”.

Skivning

Tekniken nätverksskivning går ut på att virtuellt separera delar av nätverket. Det ger nya möjligheter att organisera tillhandahållandet av olika tjänster genom snabb resurstilldelning.

---

16 Relaterade diskussioner finns i Berecs riktlinjer, punkterna 17, 38 och 55.

17 *Konnektivitet för en konkurrenskraftig digital inre marknad – mot ett europeiskt gigabitsamhälle* (COM(2016) 587).

18 *5G för Europa: en handlingsplan* (COM(2016) 588).

19 Direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

5G ger fler möjligheter att leverera konnektivitet anpassad till den tjänst som erbjuds. Vissa tjänster kräver hög och varaktig datahastighet (t.ex. förstärkt verklighet), medan andra kräver sådana funktioner som möjlighet att sammankoppla ett antal lågenergienheter (t.ex. hälsosensorer i ett hus).

5G-arkitekturen skulle kunna möjliggöra rimliga former av trafikstyrning som optimerar trafiken efter syftet med och egenskaperna hos innehållet, applikationen eller tjänsten. På så vis förbättras systemets allmänna prestanda och flexibilitet.

Enligt andra stycket i artikel 3.3 får leverantörer vidta rimliga trafikstyrningsåtgärder. Sådana åtgärder får dock inte ”övervaka det specifika innehållet och får inte bibehållas längre än vad som är nödvändigt”. Beroende på vilka val som görs när 5G-näten börjar användas i större skala, kan man i framtiden eventuellt behöva bedöma exakt vilket innehåll som är ”specifikt” eller inte. För närvarande känner kommissionen inte till några konkreta exempel på var denna bestämmelse skulle kunna hindra genomförandet av skivningsteknik. Kommissionen fortsätter att bevaka frågan noggrant när 5G utvecklas på marknaden.

Berec har meddelat att man välkomnar dialog mellan intressegrupper och nationella tillsynsmyndigheter, om de förstnämnda är osäkra på om en viss användning av 5G-teknik är förenlig med förordningen. Kommissionen stöder denna dialog med berörda parter och har ett nära samarbete med Berec om de uppdaterade riktlinjerna.

6. TEKNISK UTVECKLING OCH SPECIALISERADE TJÄNSTER – ARTIKEL 3.5

Andra tjänster än internetanslutningstjänster

Enligt artikel 3.5 är det möjligt att erbjuda andra tjänster än internetanslutningstjänster (nedan kallade *specialiserade tjänster*), som optimeras för vissa innehåll, applikationer eller tjänster eller en kombination av dessa, där optimering krävs för att innehållet, applikationerna eller tjänsterna ska uppfylla kraven för en viss kvalitetsnivå.

Det fastställs att internetleverantörer bara får erbjuda eller underlätta endast om nätkapaciteten är tillräcklig för att de ska kunna tillhandahållas utöver eventuella internetanslutningstjänster utan att försämra kvaliteten på dessa.

Det har inte uppstått många frågor kring tillämpningen av artikel 3.5 sedan förordningen trädde i kraft, eftersom det inte har lanserats många nya typer av specialiserade tjänster.

En enkätundersökning[20] har visat att ett större antal internetleverantörer sedan en tid tillbaka erbjuder samma slags specialiserade tjänster, främst styrda röstsamtal (ip-telefoni (VoIP)) och bredbands-tv (IP-tv).

Näringslivet räknar med att det kommer nya specialiserade tjänster som underlättas av 5G-nätet. Det finns ännu inga kommersiella 5G-tjänster, och berörda aktörer har uttryckt osäkerhet om hur de nationella tillsynsmyndigheterna kommer att tolka artikel 3.5 i framtiden. Det villkor som fastställs i artikel 3.5 är att specialiserade tjänster får erbjudas ”endast om nätkapaciteten är tillräcklig för att de ska kunna tillhandahållas utöver de internetanslutningstjänster som tillhandahålls” och att sådana tjänster inte ska kunna

[20] Studien Smart 2017/0011.

”användas eller erbjudas som en ersättning för internetanslutningstjänster” och inte får ”vara till skada för tillgången till eller den allmänna kvaliteten på internetanslutningstjänster för slutanvändare”.

Samtidigt som internetleverantörerna stöder förordningens grundprincip är både de och vissa innehållsleverantörer oroade över att Berecs befintliga riktlinjer inte ger tillräcklig flexibilitet i exemplen på hur dessa villkor ska uppfyllas, vilket gör att de måste reservera särskilda resurser för dessa nya tjänster och går miste om nyttan med den dynamiska kapacitetstilldelningen. De påpekar även att en eventuell specialiserad tjänst som uppfyller villkoren i artikel 3.5 bör tillåtas utan förhandsgodkännande innan den lanseras. Leverantörerna understryker att de vill undvika en situation där de, på grund av att efterhandsbedömningen befaras bli så komplex, i praktiken ansöker om uttryckligt tillstånd innan de utvecklar eller lanserar en tjänst. De har också betonat att det exempel som tas upp i riktlinjerna, om att mäta prestanda genom att testa internetanslutningstjänsten när alla specialiserade tjänster är avstängda, knappast är praktiskt genomförbart eftersom vissa vertikala tjänster på grund av sin specialiserade art inte kan fördröjas.

Konsument- och samhällsorganisationer och innehållsleverantörer anser att både förordningen och riktlinjerna är tillräckligt flexibla för att innefatta 5G-tjänster.

Med tanke på nästa generation specialiserade tjänster kan det uppstå frågor om hur artikel 3.5 ska tillämpas. Det kan behöva förtydligas ytterligare när optimering av tjänster kan anses vara nödvändigt av tekniska eller kommersiella skäl, när ”nätkapaciteten är tillräcklig” och när specialiserade tjänster är ”till skada för tillgången till eller den allmänna kvaliteten på internetanslutningstjänster”. Sådana förtydliganden kan bli nödvändiga för att säkerställa skyddet för slutanvändare och garantera att internets ekosystem fortsätter att fungera som en motor för innovation.

Berec har meddelat[21] att man ska överväga att förtydliga riktlinjerna ytterligare när det gäller bedömningen från fall till fall om en annan tjänst än internetanslutning uppfyller villkoren i artikel 3.5. Kommissionen kommer att ha ett nära samarbete med Berec om denna uppdatering av riktlinjerna.

Mätning av nätprestanda

Tillväxten inom nätverksskivning och specialiserade tjänster ger upphov till frågan om hur man ska ge slutanvändaren möjlighet att dra nytta av dynamisk resurstilldelning, samtidigt som man uppfyller kravet i artikel 3.5 om att inte låta specialiserade tjänster gå ut över kvaliteten på allmänna internetanslutningstjänster.

Mätning av nätprestanda är en komplex uppgift, eftersom den styrs av flera faktorer, t.ex. andra slutanvändare som använder nätet eller avståndet mellan en mobiltelefon och basstationsantennen, och det krävs statistisk analys för att jämföra prestanda över tid.

Internetleverantörerna framhåller att det är viktigt att beakta de många faktorer som påverkar nätprestandan när man tolkar mätningarna. Konsumenter och medborgarrättsorganisationer är medvetna om frågans komplexitet men hävdar bestämt att kvantitativ information behöver verifieras.

[21] Enligt ett yttrande från Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec).

Berec håller på att uppdatera riktlinjerna på detta område[22] och har inlett en upphandling om att utveckla ett relevant mjukvaruverktyg.

7. AVTALSINSYN, ÖVERVAKNING AV LAGSTIFTNINGEN OCH TILLSYNSFÖRFARANDEN

Öppenhetskrav i artikel 4

Artikel 4.1 har bidragit till tydligare villkor i avtal om internetanslutningstjänster för slutanvändare och verkar ha effekt på den information som internetleverantörerna offentliggör på sina webbplatser. Konsumentorganisationerna får mycket färre klagomål på kvaliteten på internetanslutningstjänster än innan förordningen började gälla.

Den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation[23], som kommer att gälla från december 2020, kompletterar denna bestämmelse genom ytterligare harmonisering av insynskraven med hjälp av ett kostnadsfritt och oberoende jämförelseverktyg.

Tillsyn och verkställighet – artikel 5

Referensscenario: läget före den 31 december 2016

I vissa medlemsstater fanns redan lagstiftning om öppen internetanslutning eller insyn om information, och i andra tillämpades självreglering eller samreglering. Sådana medlemsstater hade möjlighet att behålla sina nationella bestämmelser till den 31 december 2016. I så fall var de skyldiga att underrätta kommissionen om dessa bestämmelser senast den 30 april 2016. Figurerna nedan visar hur situationen såg ut:

[22] Enligt yttrande från Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec).

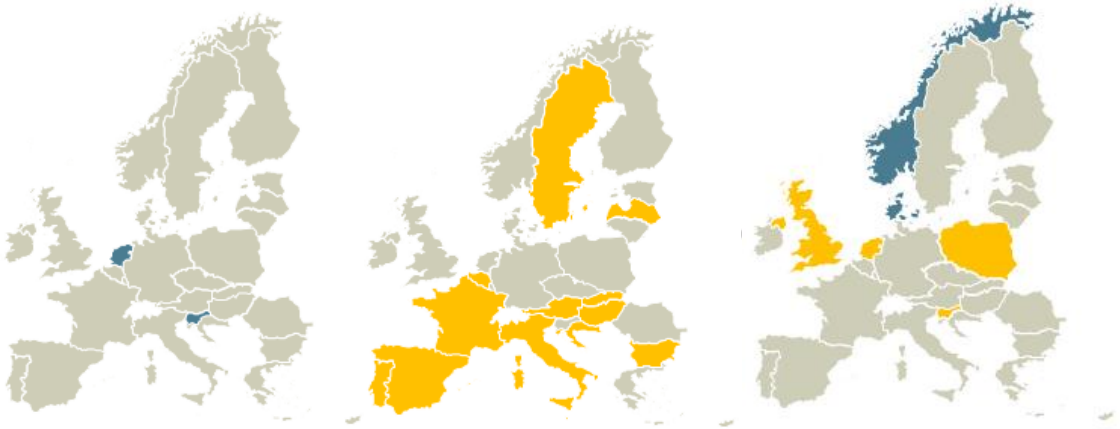
[23] Artikel 103 i direktiv (EU) 2018/1972.

Kartorna 1, 2 och 3[24]**:**

1. Befintlig lagstiftning om öppen internetanslutning (förbud mot erbjudande av blockering, fördröjning och nolltaxor)

2. Befintlig lagstiftning om insyn

3. Befintlig självreglering (gult) **och samreglering** (blått)



Karta 1 **Karta 2** **Karta 3**

Genomförande av förordningen efter december 2016

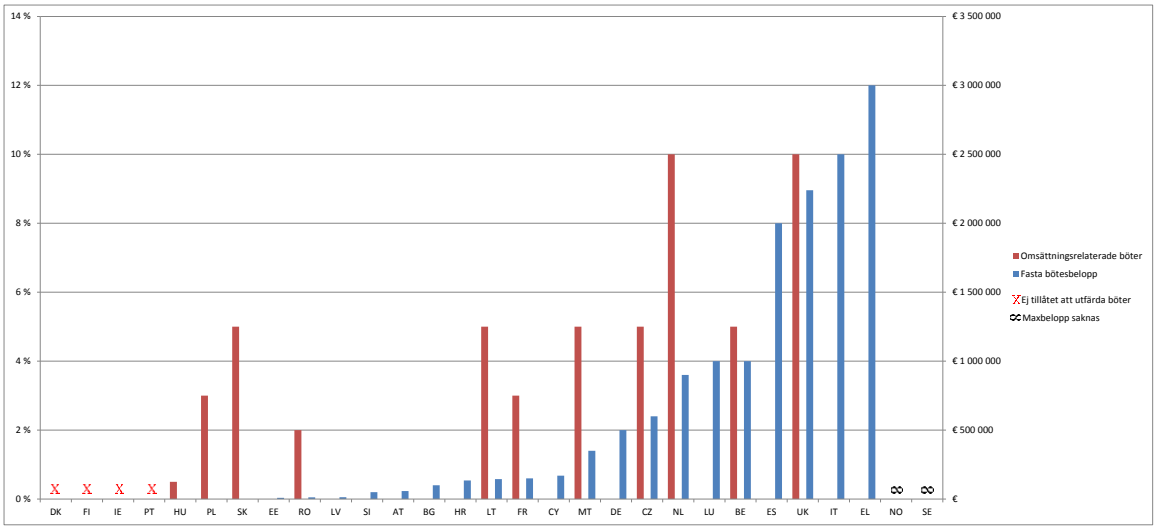
Övervakningen av förordningens genomförande inleddes relativt nyligen och arbetet pågår. Enskilda nationella tillsynsmyndigheter håller på att genomföra ett antal undersökningar av vissa frågor. Genomförandet har dock skett enhetligt i hela unionen. De frågor som uppkommit har främst handlat om insyn (om informationen i avtal), nolltaxor och trafikstyrningsåtgärder. De nationella tillsynsmyndigheterna behandlar frågorna på ett samordnat sätt. Inom Berec har en arbetsgrupp inrättats för att utbyta praxis och sträva efter en fortsatt enhetlig tillämpning av förordningen. Detta samordningsarbete har lett till omfattande konvergens i medlemsstaternas beslutsfattande.

Sanktioner – artikel 6

Det finns stora skillnader mellan medlemsstaternas sanktioner. Exempelvis beräknar vissa medlemsstater böter i förhållande till ett företags omsättning, medan andra har ett fast högsta belopp och några har en kombination av dessa två sanktioner. För liknande överträdelser av t.ex. artikel 3 varierar de fasta bötesbeloppen mellan cirka 15 000 euro och 3 miljoner euro, och de omsättningsrelaterade högsta bötesbeloppen varierar mellan 0,5 % och 10 %. Även vilken typ av böter som utdöms i olika medlemsstater varierar (böter i form av ett engångsbelopp och/eller periodiskt återkommande böter med eller utan möjlighet att utfärda andra sanktioner, såsom att stoppa verksamheten).

[24] Data från studien Smart 2017/0011.

Figur 1: Översikt över högsta bötesbelopp (omsättningsrelaterade belopp och penningbelopp)[25]



Hittills har endast några få böter utfärdats, och samtliga låg en bra bit under det högsta tillämpliga beloppet.

Eftersom sanktionerna måste vara effektiva, proportionella och avskräckande för att förordningen ska genomföras korrekt, övervakar kommissionen genomförandet av denna bestämmelse i medlemsstaterna.

[25] Studien Smart 2017/0011.

8. SLUTSATS

Jämfört med situationen 2015, innan förordningen började gälla, är slutanvändare och leverantörer av innehåll och applikationer mycket nöjda med hur läget är nu. Internetleverantörerna stöder också principerna om ett öppet internet och anser inte att dessa principer behöver ändras.

Ett av syftena med förordningen var att stödja internet som en motor för innovation. För närvarande är det tydligt att digitala företag blomstrar. Ett tecken på detta är de kluster med nystartade företag som finns på högdynamiska platser i hela Europa. Att dessa nya företag har bildats beror delvis på att de på ett enkelt sätt kunnat nå kunderna, vilket främjas av förordningen. Dessutom verkar förordningen inte påverka internetleverantörernas investeringar. Alla marknadsaktörer uppskattar den rättssäkerhet som har skapats, eftersom tydliga regler är avgörande för deras beslut om att investera.

Av bedömningen av genomförandet under de första två och ett halvt åren drar kommissionen slutsatsen att förordningens principer är lämpliga mot bakgrund av marknadsutvecklingen och att de är ändamålsenliga när det gäller att skydda slutanvändaren och främja internet som en motor för innovation.

Erfarenheterna av hur förordningen tillämpas är fortfarande begränsade på grund av den relativt korta tid som gått sedan ikraftträdandet. Med fortsatt stabila bestämmelser under en tid framöver kommer tillsynsmyndigheter, aktörer och slutanvändare att bli mer insatta i tillämpningen. Denna stabilitet skapas i EU genom direkt tillämplig, principbaserad lagstiftning, som stöds av alla berörda aktörsgrupper och bygger på flexibla mekanismer som säkerställer ett enhetligt beslutsfattande på nationell nivå.

Kommissionen drar därför slutsatsen att det vore olämpligt att föreslå ändringar i förordningen i nuläget. Förordningen kommer att ge fortsatt skydd åt europeiska internetanvändare och fortsatt möjlighet att utnyttja tillgången till information, innehåll, applikationer och tjänster efter eget val.

Kommissionen ska fortsätta övervaka utvecklingen på marknaden mot bakgrund av hur tekniken och tjänsterna utvecklas.

I synnerhet ska den ha ett nära samarbete med Berec, som arbetar med samordning, som har lyckats få medlemsstaterna att tillämpa ett enhetligt beslutsfattande. Berec planerar att fortsätta med detta samarbete i framtiden. Intressegrupper har lämnat synpunkter på Berecs genomföranderiktlinjer och efterlyst att de ska anpassas så att de avspeglar hur marknaden och tekniken utvecklas. Berec har påbörjat arbetet med att uppdatera riktlinjerna och planera att slutföra arbetet under 2019 i nära samarbete med kommissionen, vilket föreskrivs i artikel 5.3, och Berec bör även fortsättningsvis se till att riktlinjerna på lämpligt sätt avspeglar utvecklingen på marknaden.