EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.4.2019
COM(2019) 203 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af bestemmelserne om adgang til det åbne internet i forordning (EU) 2015/2120

1. INDLEDNING

EU har indarbejdet princippet om et åbent internet i forordning (EU) 2015/2120, undertiden kaldet forordningen om det indre marked for telekommunikation[1], som har fundet anvendelse i alle medlemsstater siden den 30. april 2016.

- I artikel 1 og 2 fastsættes anvendelsesområdet og definitionerne.
- I forordningens artikel 3, stk. 1, fastsættes det princip, at slutbrugere af internetadgangstjenester har ret til at have adgang til og udbrede oplysninger, indhold, applikationer og tjenester efter eget valg.
- I artikel 3, stk. 2, fastsættes det, at aftaler mellem udbydere af internetadgangstjenester og slutbrugere ikke må begrænse slutbrugernes rettigheder som fastsat i artikel 3, stk. 1.
- I artikel 3, stk. 3, forbydes blokering, regulering og forskelsbehandling mellem indhold, applikationer og tjenester, dog med visse begrænsede undtagelser. Trafikstyring med henblik på at optimere kvaliteten af de formidlede tjenester er tilladt inden for rimelighedens grænser. Tredje afsnit indeholder restriktive undtagelser fra forpligtelsen til ikke at udføre trafikstyringsforanstaltninger (og ikke at blokere, bremse, ændre, begrænse, forstyrre, nedgradere eller diskriminere et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester): en sådan trafikstyring må kun ske, hvis det er nødvendigt for at overholde lovgivningen eller at bevare sikkerheden i nettene eller forhindre ekstraordinær/midlertidig håndtering af overbelastninger.
- I henhold til artikel 3, stk. 4, skal eventuelle trafikstyringsforanstaltninger være i overensstemmelse med nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, for så vidt angår behandling af personoplysninger og de relevante EU-rammer på dette område. I artikel 3, stk. 5, præciseres det, at tjenester (bortset fra internetadgangstjenester), der er optimeret for et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester (undertiden kaldet "specialtjenester"), kan tilbydes på visse betingelser, herunder at de ikke er til skade for den generelle kvalitet af internetadgangstjenester.
- Artikel 4 fastsætter gennemsigtighedsforanstaltninger
- Artikel 5 og 6 vedrører tilsyn, håndhævelse og sanktioner.

Forordningen giver BEREC beføjelse til at udstede retningslinjer i tæt samarbejde med Kommissionen om de nationale tilsynsmyndigheders forpligtelse til at overvåge og sikre overholdelse af bestemmelserne om det åbne internet. BEREC nedsatte en ekspertgruppe

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 af 25. november 2015 om foranstaltninger vedrørende adgang til det åbne internet og detailtakster for reguleret EU-intern kommunikation og om ændring af direktiv 2002/22/EF og forordning (EU) nr. 531/2012 (EUT L 310 af 26.11.2015, s.1).

om det åbne internet, der mødes regelmæssigt, og som Kommissionen deltager i. BEREC offentliggjorde i august 2016 en første udgave af retningslinjerne[2]. Arbejdsgruppens mål er at sikre konsekvens i anvendelsen af forordningen i hele Europa.

I henhold til artikel 9 skal Kommissionen gennemgå forordningens bestemmelser om åben internetadgang og aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet herom "vedlagt, efter behov, relevante forslag om ændring af denne forordning".

I denne rapport vurderes gennemførelsen af forordningen, siden den trådte i kraft, og der gøres status over adgangen til det åbne internet i EU i dag, herunder på baggrund af den markedsmæssige og teknologiske udvikling, set i forhold til den situation, der eksisterede, før forordningen trådte i kraft.

Kommissionens vurdering viser, at forordningens mål er lige så relevante i dag, som da de blev vedtaget, og at de ikke anfægtes: Der er bred enighed om, at forbrugere og virksomheder bør have ret til at få adgang til et åbent internet. Det hjælper dem med at indhente oplysninger, kommunikere, innovere og konkurrere i den globale digitale økonomi og er et stadig vigtigere middel for borgerne til at deltage fuldt ud i samfundet.

Med henblik på denne vurdering indsamlede Kommissionen feedback om, hvordan forordningen ændrede det åbne internet, fra en lang række grupper gennem:

– (SMART 2017/0011-)undersøgelsen[3], hvor de seneste afgørelser fra de nationale tilsynsmyndigheder, retspraksis og feedback fra de 28 medlemsstater og Norge blev analyseret, ligesom den omfattede en interessentundersøgelse og målrettede interviews

– en offentlig høring i 2018 gennemført af Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC), som blev fulgt op af en udtalelse[4] om gennemførelsen af BEREC's retningslinjer

– løbende kontakt med interessenter på alle niveauer og

– en målrettet workshop for interessenter, der blev afholdt den 5. december 2018.

2. BASISSCENARIE

Før forordningen trådte i kraft, klagede slutbrugerne over, at internettelefoni (VoIP)[5] blev blokeret af internetudbydere.

F.eks. blev mindst 21 % af brugere af fastnet og mindst 36 % af brugere af mobilt bredbånd påvirket af begrænsninger i deres mulighed for at kommunikere over internettet på "peer-to-peer"-basis (P2P), enten af tekniske eller kontraktmæssige årsager, og mindst

---

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

[3] Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation (SMART 2017/0011) (undersøgelse om gennemførelsen af bestemmelserne om netneutralitet i forordningen om det indre marked for telekommunikation) – Bird & Bird and Ecorys for Kommissionen.

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

[5] F.eks. Skype- eller WhatsApp-opkald over internettet.

21 % af bredbåndsbrugerne blev påvirket af IP-relaterede restriktioner, enten teknisk eller kontraktligt[6]. Desuden oplevede innovative nystartede virksomheder retsusikkerhed med hensyn til, hvorvidt de kunne bruge internettet til at få adgang til deres marked.

Desuden var der visse former for forbrugerpraksis, der var underlagt restriktioner eller blokering af visse tjenester, såsom praksis med "tøjring", som betyder, at man bruger en smartphone til at koble sig til det almindelige mobilnetværk og dele denne forbindelse med andre enheder ved at åbne et wi-fi-hotspot fra sin smartphone.

Forbrugerne klagede også over, at internetforbindelsesaftaler var uigennemsigtige med hensyn til hastighed og trafikstyring.

3. KOMMERCIEL UDVIKLING AF AUTORISEREDE TJENESTEYDELSER. VIRKNINGER AF ARTIKEL 3, STK. 1

Forordningen omhandler kontraktvilkår og handelspraksis, der anvendes af internetadgangstjenester.

Vellykket afvikling af blokerede tjenester

Artikel 3, stk. 3, indeholder et forbud mod blokering af adgang og en begrænsning af trafikstyringsforanstaltninger. Denne forpligtelse har gjort det muligt for forbrugerne at få adgang til websteder og tjenester efter eget valg. Navnlig VoIP-tjenester har udviklet sig frit, siden forordningen trådte i kraft, og forbrugersammenslutningerne har hilst dette velkomment som en klar succes for forordningen.

Vellykket indførelse af valg af terminaludstyr

I henhold til artikel 3, stk. 1, har slutbrugerne ret til at vælge det terminaludstyr, de ønsker at bruge. Praksis med "tøjring" er nu accepteret af alle EU's internetudbydere, hvilket forbrugerorganisationerne anser for at være en forbedring.

4. KOMMERCIEL UDVIKLING I TILBUDDENE TIL FORSKELLIGE PRISER – ARTIKEL 3, STK. 2, OG ARTIKEL 3, STK. 3

I henhold til artikel 3, stk. 2, må aftaler og handelspraksis ikke begrænse slutbrugernes rettigheder som fastsat i artikel 3, stk. 1.

Differentiering af pris: Nulsats

Retsgrundlag og tilbud med nulsats

Et tilbud gives med en "nulsats", når en internetudbyder anvender en marginal pris på nul for den datatrafik, der er forbundet med en bestemt applikation eller kategori af applikationer (og de data, der forbruges, ikke medregnes i nogen generel datagrænse). Internetudbydere tilbyder dem ofte uden ekstra omkostninger for brugerne.

---

[6] "A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe" – BEREC og Kommissionen, BoR (12) 30.

Selv om termen "nulsats" ikke fremgår af forordningen, tog medlovgiverne højde for sådanne kommercielle tilbud. Navnlig fremgår det af artikel 3, stk. 2, at "[a]ftaler mellem udbydere af internetadgangstjenester og slutbrugere om forretningsmæssige og tekniske betingelser og specifikationerne for internetadgangstjenester såsom pris, datamængder eller hastighed og enhver handelspraksis, der følges af udbydere af internetadgangstjenester, må ikke begrænse udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i stk. 1."

Virkningen af tilbud med nulsats for forbrugerne

Interessegrupperne har en bred vifte af – ofte modstridende – synspunkter om virkningen af tilbud med nulsats. Forbrugerorganisationer[7] mener f.eks., at den samlede virkning af nulsatstilbud er negativ for forbrugeren, og mener, at de bør forbydes. De mener, at sådanne tilbud fordrejer konkurrencen mellem de virksomheder, der tilbyder indhold eller applikationer, der er omfattet af nulsatsen, og andre virksomheder, der tilbyder lignende indhold og applikationer[8]. Internetudbydere mener derimod, at forordningen giver dem mulighed for at foreslå forskellige tilbud med forskellige priser og giver slutbrugeren frihed til at vælge mellem disse tilbud.

Både graden af konkurrence på markedet og de udvalgte applikationers inklusivitet påvirker forbrugerne. Sådanne tilbud er mere tilbøjelige til at gavne forbrugerne i tilfælde, hvor der er en høj grad af konkurrence på enten markedet for internetadgang eller indholds- og applikationsmarkedet, og når data er relativt prisoverkommelige (selv når der er tale om en afgift)[9]. Desuden er det mindre sandsynligt, at disse tilbud har en fordrejende virkning på indholdsmarkedet, hvis de omfatter hele kategorier af applikationer (f.eks. alle musikstreamingtjenester), end hvis de indeholder en begrænset liste over applikationer.

Reguleringspraksis for tilbud med nulsats

I BEREC's retningslinjer defineres tilbud med nulsats, og det anbefales, at de nationale tilsynsmyndigheder vurderer dem fra sag til sag. I retningslinjerne opregnes en række faktorer, der skal tages hensyn til i forbindelse med de specifikke markedsforhold i de forskellige medlemsstater[10].

Selv om der anvendes en lavere pris/nulpris for visse applikationer – og ikke en hel kategori – hvis dataforbrug ikke tæller med i datagrænsen, er der tale om et økonomisk (snarere end et teknisk) incitament til at anvende disse applikationer. Ifølge BEREC's retningslinjer vil sådanne typer af nulsats ikke i sig selv være forbudt i henhold til forordningen[11].

---

7 Kilde: Workshop for interessenter den 5. december 2018.

8 I Nederlandene fastslog byretten, at forordningens artikel 3 ikke indeholder et kategorisk forbud mod prisdiskrimination, og at nulsatstilbud for musiktjenester var tilladt – se byretten i Rotterdam den 20. april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940. I henhold til rettens afgørelse anfægtede en borgerforening tilladelsen, men byretten i Rotterdam afviste anfægtelsen. Se sagen Bits of Freedom mod ACM ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Kommissionens undersøgelse for GD COMP omhandlede disse virkninger i 2017.

10 BEREC's retningslinjer (2016), punkt 43-48.

11 BEREC's retningslinjer (2016), punkt 42.

I medfør af artikel 3, stk. 3, skal internetudbydere dog behandle al internettrafik ens, når de leverer internetadgangstjenester, uden forskelsbehandling, begrænsning eller indblanding. Ifølge de samme retningslinjer vil et tilbud med nulsats, hvor alle applikationer blokeres eller bremses, når datagrænsen nås, undtagen for applikationer til nulsats, være i strid med artikel 3, stk. 3, første og tredje afsnit[12].

I forbindelse med SMART-undersøgelsen[13] blev det konstateret, at de nationale tilsynsmyndigheders beslutninger var konsekvente i denne henseende. De arbejder sammen i BEREC's arbejdsgruppe og har sikret konsekvens i de beslutninger, der gælder i de forskellige medlemsstater. Der er en konsekvent udvikling i gennemførelsen medlemsstaterne imellem. For eksempel anses tilbud med nulsats, der gælder for alle applikationer i en bestemt kategori, som blokeres sammen med brugerens anden internettrafik, når den generelle grænse er nået, og som ikke adskiller sig fra anden trafik, generelt for at være lovlige. Lovgivningsmæssige indgreb har haft fokus på teknisk differentiering og på temmelig specifikke tilbudsbetingelser. Nogle beslutninger præciserede også roamingrelaterede aspekter.

Som tidligere nævnt planlægger BEREC at fortsætte dette samarbejde med Kommissionen, præcisere retningslinjerne, hvor det er muligt, og indføre en trinvis metode til vurdering af sager om nulsats.

Differentiering af kvalitet

I artikel 3, stk. 2, fastsættes det også, at aftaler mellem udbydere af internetadgangstjenester og slutbrugere om specifikationer (såsom pris, datamængder eller hastighed) ikke må begrænse udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i stk. 1.

Slutbrugerne har derfor ret til at vælge differentierede priser for forskellige tjenestekvalitetsparametre (f.eks. datavolumen eller -hastigheder), så længe de rettigheder, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, ikke er begrænset for nogen af dem.

Tjenesteydelsens kvalitet kan variere afhængigt af det anvendte terminaludstyr, nettets dækning, indholdet og andre objektive faktorer. Hvis to slutbrugere f.eks. abonnerer på tjenester af forskellig kvalitet, kan de opleve forskellige transmissionsresultater. De anses dog i princippet for at blive behandlet ens, hvis trafikstyringsforanstaltninger er baseret på objektive tekniske begrundelser, der er til gavn for nettets overordnede kvalitet og/eller effektivitet. Den hidtidige dokumentation tyder ikke på, at udbuddet af tjenester med forskellig hastighed, volumen eller andre specifikationer til forskellige priser helt generelt har skadet forbrugerne eller deres evne til at udøve deres rettigheder i henhold til artikel 3, stk. 1.

Eftersom artikel 3, stk. 2, giver mulighed for kommercielle aftaler, sikres beskyttelsen af forbrugere, der har købt tjenesteydelser af lavere kvalitet, normalt af de gennemsigtighedsforanstaltninger, der er fastsat i forordningens artikel 4, de generelle foranstaltninger til beskyttelse af slutbrugernes rettigheder, der er omfattet af kapitel IV i forsyningspligtdirektivet[14] og den generelle ordning om forbrugerbeskyttelse. På

[12] BEREC's retningslinjer (2016), punkt 55.

[13] SMART 2017/0011-undersøgelsen.

[14] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT L 108 af 24.4.2002, s. 51).

nuværende tidspunkt ser det ikke ud til, at der er behov for yderligere foranstaltninger for at styrke denne generelle beskyttelsesordning.

BEREC arbejder tæt sammen med Kommissionen om at præcisere dette i sine retningslinjer.

Blokering af brugerstyrede netværk

Internetudbydere har fremsat[15] mulige fremtidige tilbud, hvor netforbundne objekter kun kan forbindes til producentens applikation, og hvor slutbrugeren måske ønsker at begrænse muligheden for tilslutning udelukkende til sit eget udstyr. Et typisk eksempel ville være en person, der køber en tyverialarm eller et webcam og begrænser de enheder, der er godkendt til at konfigurere den eller det, til lokalitetens indbyggere. I et sådant tilfælde vil internetudbyderen gennemføre adgangsbegrænsningerne i nettet, men på slutbrugerens anmodning. I dette tilfælde er slutbrugerens valg i henhold til artikel 3, stk. 2, om at aftale tekniske vilkår med internetudbyderen, relevant. I et sådant scenario finder de forpligtelser i artikel 3, stk. 3, der gælder for operatørens blokerende endepunkter, ikke anvendelse på tilfælde, hvor slutbrugeren fuldt ud kontrollerer – og fastslår fra gang til gang – hvad der er blokeret eller ej (og de øvrige tekniske eller kommercielle vilkår for internetadgangstjenesten ikke varierer afhængigt af deres valg). En sådan praksis bør imidlertid overvåges nøje for at sikre, at internetudbyderen ikke pålægger et sådant valg. Tværtimod bør det forblive under slutbrugerens kontrol med let indledende tilvalg og efterfølgende fravalg[16].

5. TEKNOLOGISK UDVIKLING OG BESTEMMELSERNE OM TRAFIKSTYRING I ARTIKEL 3, STK. 3

5G

I Kommissionens meddelelse om gigabitsamfundet[17], 5G-handlingsplanen[18] og den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation[19] fastsættes ambitiøse mål for udrulningen af 5G-net og -løsninger, der kan give innovative tjenester mulighed for at blomstre. 5G-teknologierne er ved at blive standardiseret af den elektroniske kommunikationsindustri og kommer snart ud på markedet.

5G muliggør industriel omstilling ved hjælp af trådløse bredbåndstjenester, der leveres med gigabithastigheder. 5G lover højhastighedsdataforbindelser, lav latenstid og kapacitet til at udnytte eventuelle tilgængelige trådløse ressourcer fra wi-fi til 4G og håndtere millioner af tilsluttede enheder samtidigt ("tingenes internet"). Det åbner også mulighed for at gøre netorganisationsstrukturen fleksibel og med softwareparametre, der muliggør innovative forretningsmodeller på tværs af flere sektorer (f.eks. transport, sundhed, industri, logistik, energi, medier og underholdning).

---

15 Kilde: Workshop for interessenter den 5. december 2018.

16 De dertil knyttede drøftelser findes i BEREC's retningslinjer, punkt 17, 38 og 55.

17 Konnektivitet med henblik på et konkurrencedygtigt digitalt indre marked – COM(2016) 587.

18 5G til Europa: En handlingsplan – COM(2016) 588.

19 Direktiv (EU) 2018/1972 – Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation.

Forordningen blev bevidst udformet som et principbaseret sæt regler, så den kunne anvendes på den forventede udvikling af nye teknologier og tjenester, forudsat at de fortsat stemmer overens med det åbne internetøkosystem. Dette afspejles i betragtning 1, hvor forordningens dobbelte målsætning fastslås: "at beskytte slutbrugerne, samtidig med at den sikrer, at internetøkosystemet fortsat kan fungere som en drivkraft for innovation".

Opdeling

Netopdelingsteknologi skaber en virtuel opdeling af nettet. Den åbner nye muligheder for at tilrettelægge udbuddet af forskellige tjenester ved hurtigt at tildele ressourcer.

Med 5G indføres flere muligheder for at levere konnektivitet, der er tilpasset den udbudte tjeneste. Nogle tjenester har brug for høj og konsekvent datahastighed (f.eks. udvidet virkelighed eller augmented reality), og nogle har brug for forskellige funktioner såsom muligheden for at forbinde en række energibesparende enheder (f.eks. sundhedssensorer i et hus).

5G-arkitektur kan muliggøre forskellige former for rimelige trafikstyringsforanstaltninger, der optimerer trafikken, afhængigt af de objektive karakteristika ved indholdet, anvendelsen eller tjenesten, og dermed forbedre systemets generelle ydeevne og fleksibilitet.

I henhold til artikel 3, stk. 3, andet afsnit, kan udbydere gennemføre rimelige trafikstyringsforanstaltninger. Det fremgår dog, at "[s]ådanne foranstaltninger må ikke overvåge det konkrete indhold og må ikke opretholdes længere end nødvendigt". Afhængigt af de valg, der træffes i forbindelse med indførelsen af 5G-net, kunne der være et fremtidigt behov for at vurdere præcist, hvilket indhold der er "specifikt", og hvad der ikke er. På nuværende tidspunkt er Kommissionen ikke bekendt med noget konkret eksempel, hvor denne bestemmelse vil være til hinder for anvendelsen af opdelingsteknologi. Kommissionen vil fortsat følge dette spørgsmål nøje, efterhånden som 5G udvikler sig på markedet.

BEREC har meddelt, at den glæder sig over dialogen mellem interessegrupper og de nationale tilsynsmyndigheder, hvis førstnævnte er usikker på, om en specifik anvendelse af 5G-teknologi er i overensstemmelse med forordningen. Kommissionen støtter denne dialog mellem interessenterne og vil arbejde tæt sammen med BEREC om de ajourførte retningslinjer.

6. TEKNOLOGISK UDVIKLING OG SPECIALISEREDE TJENESTEYDELSER – ARTIKEL 3, STK. 5

Andre tjenester end internetadgangstjenester

Artikel 3, stk. 5, giver mulighed for at udbyde andre tjenester end internetadgangstjenester ("specialtjenester"), der er optimeret for et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester eller en kombination heraf, når optimeringen er nødvendig for at opfylde kravene om et bestemt kvalitetsniveau for dette indhold eller disse applikationer eller tjenester.

Det fastsættes, at internetudbydere kun må tilbyde eller formidle sådanne tjenester, såfremt der er tilstrækkelig netværkskapacitet til at levere dem i tillæg til internetadgangstjenester, uden at deres kvalitet forringes.

Der har kun været få spørgsmål om anvendelsen af artikel 3, stk. 5, siden forordningen trådte i kraft, fordi der ikke er blevet iværksat mange nye former for specialtjenester.

Ifølge en undersøgelse[20] har en bred vifte af internetudbydere i nogen tid tilbudt de samme former for specialtjenester – hovedsagelig via taletelefoniopkald (internettelefoni – VoIP) og TV via internet (IPTV).

Branchen forventer, at der dukker nye specialiserede tjenester op, som formidles via 5G-net. Der findes endnu ingen kommercielle 5G-tjenester, og interessenterne har udtrykt usikkerhed om de nationale tilsynsmyndigheders fremtidige fortolkning af artikel 3, stk. 5. Betingelsen i artikel 3, stk. 5, er, at specialtjenester kun kan tilbydes, "såfremt der er tilstrækkelig netværkskapacitet til at levere dem i tillæg til de leverede internetadgangstjenester", og at "[s]ådanne tjenester må ikke anvendes eller tilbydes som erstatning for internetadgangstjenester og må ikke være til skade for tilgængeligheden eller den generelle kvalitet af internetadgangstjenester for slutbrugere".

Selv om internetudbyderne støtter forordningens grundlæggende princip, er de – sammen med visse indholdsudbydere – bekymrede over, at BEREC i de gældende retningslinjer ikke giver tilstrækkeligt fleksible eksempler på, hvordan disse betingelser opfyldes, hvilket tvinger dem til at afsætte særlige ressourcer til disse nye tjenester, hvorved de mister fordelen ved den dynamiske tildeling af kapacitet. De påpeger også, at enhver specialtjeneste, der opfylder betingelserne i artikel 3, stk. 5, bør tillades uden forudgående tilladelse, inden den iværksættes. Udbyderne understreger, at de ønsker at undgå en situation, hvor den efterfølgende vurdering vil være så kompleks, at de i praksis skal anmode om en udtrykkelig tilladelse, inden de udvikler eller lancerer en tjeneste. De har også understreget, at eksemplet i retningslinjerne om resultatmåling ved hjælp af test af internetadgangstjenesten, mens alle specialtjenester lukkes, næppe kan anvendes i praksis, da visse vertikale tjenester ikke kan forsinkes på grund af deres særlige karakter.

Forbruger- og civilsamfundsorganisationer og indholdsudbydere mener, at både forordningen og retningslinjerne er tilstrækkeligt fleksible til at kunne rumme 5G-tjenester.

Med henblik på næste generation af specialtjenester kan der opstå spørgsmål om anvendelsen af artikel 3, stk. 5. Der kan blive behov for en yderligere præcisering, når der synes at være brug for at optimere tjenester af tekniske eller kommercielle grunde, "såfremt der er tilstrækkelig netværkskapacitet", og når specialtjenester er "til skade for tilgængeligheden eller den generelle kvalitet af internetadgangstjenester." Disse præciseringer kan være nødvendige. Disse præciseringer kan være nødvendige for at sikre beskyttelse af slutbrugerne og for at sikre, at internetøkosystemet fortsat fungerer som en drivkraft for innovation.

BEREC har meddelt[21], at den vil overveje at præcisere retningslinjerne for, hvordan man i hvert enkelt tilfælde vurderer, hvorvidt en anden tjeneste end internetadgang opfylder betingelserne i artikel 3, stk. 5. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med BEREC om denne ajourføring af retningslinjerne.

---

20 SMART2017/0011-undersøgelsen.

21 Udtalelse fra BEREC.

Måling af nettets ydeevne

Den spirende vækst inden for netopdeling og specialtjenester øger udfordringen med hensyn til at give slutbrugerne fleksibilitet til at drage fordel af en dynamisk tildeling af ressourcer, samtidig med at den overholder forpligtelsen i henhold til artikel 3, stk. 5, til ikke at tillade specialtjenester at handle på bekostning af kvaliteten af de generelle internetadgangstjenester.

Måling af nettets ydeevne er en kompleks opgave, da det afhænger af flere faktorer, såsom andre slutbrugere, der bruger nettet, eller afstanden mellem en mobiltelefon og basisstationens antenne, og en sammenligning af ydeevne over tid kræver statistisk analyse.

Internetudbydere insisterer på, at det er vigtigt at afspejle de mange drivkræfter i nettets ydeevne, når målingerne fortolkes. Forbruger- og borgerrettighedsorganisationer anerkender kompleksiteten af denne opgave, men insisterer på behovet for at kontrollere kvantitative oplysninger.

BEREC arbejder på at ajourføre retningslinjerne på dette område[22] og har iværksat en udbudsprocedure med henblik på at udvikle det relevante softwareværktøj.

7. KONTRAKTMÆSSIG GENNEMSIGTIGHED, MYNDIGHEDSTILSYN OG PROCEDURER

Gennemsigtighedsforpligtelserne i artikel 4

Artikel 4, stk. 1, har bidraget til gennemsigtighed, for så vidt angår betingelserne i kontrakten om internetadgangstjenester for slutbrugere, og synes at være effektiv i forhold til de oplysninger, som internetudbydere offentliggør på deres websteder. Forbrugerorganisationerne modtog langt færre klager over internetadgangstjenesternes kvalitet, end før forordningen trådte i kraft.

Det europæiske kodeks for elektronisk kommunikation[23], som finder anvendelse fra december 2020, vil supplere denne bestemmelse ved yderligere at harmonisere gennemsigtighedsreglerne med et frit og uafhængigt sammenligningsværktøj.

Tilsyn og håndhævelse – artikel 5

Basislinje: situationen før den 31. december 2016

Nogle medlemsstater havde indført lovgivning om adgang til det åbne internet eller om gennemsigtighed i forbindelse med oplysninger, og nogle havde foranstaltninger i forbindelse med selvregulering eller samregulering. Disse medlemsstater havde indtil den 31. december 2016 mulighed for at opretholde sådanne nationale foranstaltninger, og i så fald havde de pligt til at underrette Kommissionen om disse foranstaltninger senest den 30. april 2016. Tallene nedenfor viser denne situation:

[22] Officiel udtalelse fra BEREC.

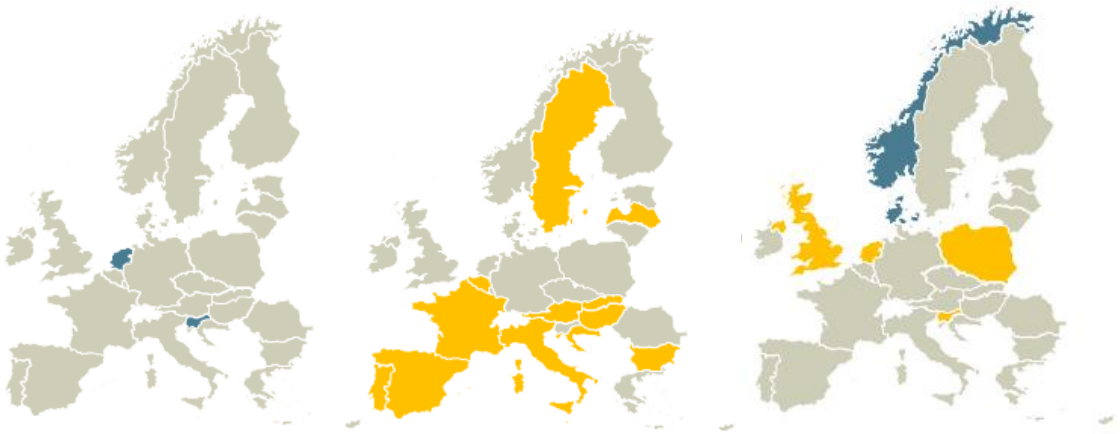
[23] Direktiv (EU) 2018/1972, artikel 103.

Kort 1, 2 og 3[24]**:**

1: Allerede eksisterende lovgivning om adgang til det åbne internet (forbud mod blokering, regulering og nulsats)

2: Allerede eksisterende lovgivning om gennemsigtighed

3: Allerede eksisterende selvregulering (gul) **og samregulering** (blå)



Kort 1 **Kort 2** **Kort 3**

Gennemførelse af forordningen efter december 2016

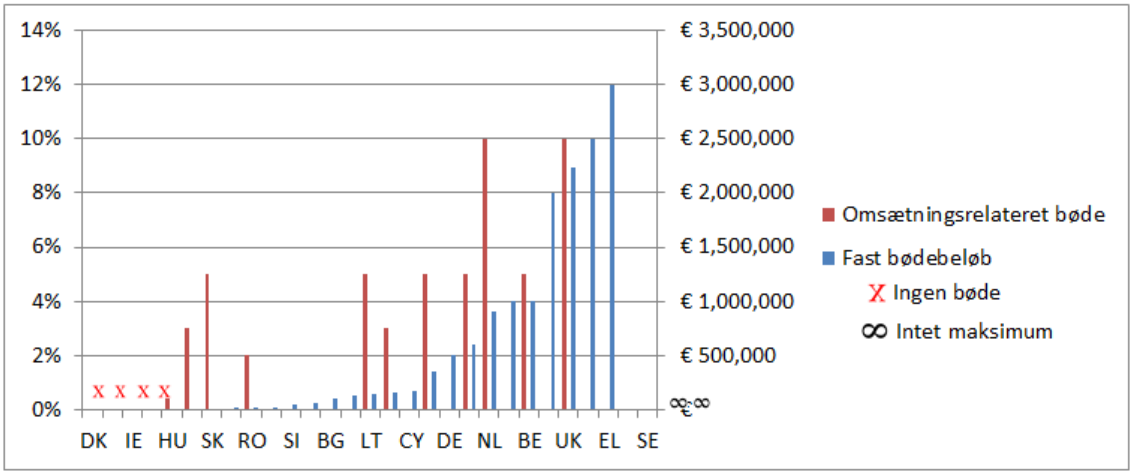
Tilsynet med og håndhævelsen af forordningen er stadig forholdsvis ny og undervejs. De enkelte nationale tilsynsmyndigheder vil foretage en række undersøgelser af visse emner. Gennemførelsen har dog været konsekvent i hele EU. De problemer, der er opstået, var først og fremmest gennemsigtighed (kontraktoplysninger), nulsats og trafikstyringsforanstaltninger. De nationale tilsynsmyndigheder behandler dem på koordineret vis. I BEREC nedsatte de en arbejdsgruppe, der skulle udveksle praksis og bestræbe sig på at bevare sammenhængen i deres anvendelse af forordningen. Denne koordinationsproces førte til, at beslutningstagningen i medlemsstaterne konvergerede meget.

Sanktioner – artikel 6

Sanktionerne er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. I nogle medlemsstater er sanktioner f.eks. knyttet til en virksomheds omsætning, mens andre har et fast maksimumsbeløb, og nogle har en kombination af de to. For ensartede overtrædelser af f.eks. artikel 3 varierer de fastsatte maksimale beløb fra ca. 15 000 EUR til 3 mio. EUR, og omsætningsrelaterede maksimale bøder ligger på mellem 0,5 % og 10 %. Arten af de pålagte sanktioner (bøder og/eller tvangsbøder med eller uden mulighed for at pålægge andre sanktioner såsom suspension af aktiviteter) varierer også fra medlemsstat til medlemsstat.

[24] Data fra SMART2017/0011-undersøgelsen.

Figur 1: Oversigt over maksimale bøder (omsætningsrelaterede og faste beløb)[25]



Der er kun blevet pålagt meget få sanktioner til dato, og de er alle et godt stykke under det gældende maksimum.

Eftersom effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner er afgørende for en korrekt gennemførelse af forordningen, overvåger Kommissionen gennemførelsen af denne bestemmelse i medlemsstaterne.

[25] SMART2017/0011-undersøgelsen.

8. KONKLUSION

Sammenlignet med situationen i 2015, før forordningen fandt anvendelse, udtrykker slutbrugere og udbydere af indhold stor tilfredshed med den aktuelle situation. Internetudbydere støtter også principperne om et åbent internet og mener ikke, at det er nødvendigt at ændre disse principper.

Et af forordningens mål var at støtte internettet som en drivkraft for innovation. I dag blomstrer de digitale virksomheder tydeligt, hvilket fremgår af klyngerne af nystartede virksomheder på meget dynamiske steder i Europa. Etableringen af disse nystartede virksomheder skyldes til dels deres lettere adgang til kunderne, hvilket forordningen støtter. Desuden synes forordningen ikke at påvirke de investeringer, der foretages af udbydere af internetadgangstjenester. Alle markedsdeltagere værdsætter i høj grad den juridiske sikkerhed, som den har skabt, fordi forudsigelige regler er afgørende for deres investeringsbeslutninger.

På grundlag af vurderingen af de første to og et halvt års gennemførelse konkluderer Kommissionen, at forordningens principper er hensigtsmæssige i lyset af udviklingen på markedet, og at de er effektive med hensyn til at beskytte slutbrugerne og fremme internettet som en drivkraft for innovation.

Erfaringerne med anvendelsen af forordningen er stadig begrænsede på grund af den relativt korte tid, den har været gældende. En yderligere periode med lovgivningsmæssig stabilitet vil gøre det muligt for de regulerende myndigheder, interessenter og slutbrugerne at gøre sig mere fortrolige med dens anvendelse. Denne stabilitet sikres i EU gennem direkte gældende, principbaseret lovgivning, der støttes af alle relevante interessentgrupper og understøttes af fleksible mekanismer, der sikrer konsekvent beslutningstagning på nationalt plan.

Kommissionen konkluderer derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at foreslå ændringer af forordningen. Forordningen vil fortsat beskytte europæiske internetbrugere og give dem mulighed for fortsat at nyde godt af adgang til information og indhold, applikationer og tjenester efter eget valg.

Kommissionen overvåger fortsat udviklingen på markedet i lyset af udviklingen inden for teknologi og tjenesteydelser.

Den arbejder navnlig tæt sammen med BEREC, som gennemfører en koordineringsproces, der med held har fået medlemsstaterne til at samordne deres beslutningstagning. BEREC har planer om at fortsætte dette samarbejde i fremtiden. Interessegrupper har fremsat bemærkninger til BEREC's retningslinjer for gennemførelse og opfordret til, at de tilpasses, så de afspejler udviklingen på markedet og i teknologien. BEREC har påbegyndt arbejdet med at ajourføre retningslinjerne og planlægger at afrunde det i 2019 "i tæt samarbejde med Kommissionen", jf. artikel 5, stk. 3. Ajourføringen bør fortsætte i fremtiden, så det sikres, at retningslinjerne på en hensigtsmæssig måde afspejler markedets udvikling.