EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.4.2019.
COM(2019) 203 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi odredaba Uredbe (EU) 2015/2120 koje se odnose na pristup otvorenom internetu

1. UVOD

EU je načelo otvorenog interneta uveo Uredbom (EU) 2015/2120, koja se ponekad naziva Uredbom o jedinstvenom telekomunikacijskom tržištu[1] i koja se od 30. travnja 2016. primjenjuje u svim državama članicama.

- U člancima 1. i 2. utvrđeni su područje primjene i definicije.
- U članku 3. stavku 1. Uredbe utvrđeno je načelo da krajnji korisnici usluga pristupa internetu imaju pravo pristupa informacijama, sadržaju, aplikacijama i uslugama po vlastitom izboru te njihove distribucije.
- U članku 3. stavku 2. propisano je da se dogovorima između davatelja usluga pristupa internetu i krajnjih korisnika ne smiju ograničiti prava krajnjih korisnika utvrđena u članku 3. stavku 1.
- Člankom 3. stavkom 3. zabranjuju se blokiranje, automatizirano ograničavanje i diskriminacija sadržaja, aplikacija i usluga uz određene ograničene iznimke. Upravljanje prometom u svrhu poboljšanja kvalitete usluga koje se prenose moguće je ako je opravdano. U trećem podstavku utvrđene su ograničavajuće iznimke od obveze da se ne provode mjere upravljanja prometom (i da se ne blokiraju, usporavaju, mijenjaju, ograničavaju, ometaju, degradiraju ili diskriminiraju određeni sadržaji, aplikacije ili usluge) kako bi se poštovalo zakonodavstvo, očuvala sigurnost mreža ili spriječilo iznimno odnosno privremeno zagušenje.
- U članku 3. stavku 4. propisano je da svaka mjera upravljanja prometom mora biti u skladu s načelima nužnosti i proporcionalnosti u pogledu obrade osobnih podataka i s relevantnim okvirom Unije u tom području. U članku 3. stavku 5. jasno se navodi da se usluge (koje nisu usluge pristupa internetu) koje su optimizirane za određeni sadržaj, aplikacije ili usluge (ponekad se nazivaju „specijalizirane usluge") mogu nuditi pod određenim uvjetima, uključujući uvjet da nisu na štetu opće kvalitete usluga pristupa internetu.
- U članku 4. utvrđene su mjere transparentnosti.
- Članci 5. i 6. odnose se na nadzor, izvršenje i sankcije.

Uredbom se BEREC-u dodjeljuje ovlast da u bliskoj suradnji s Komisijom izda smjernice o obvezama nacionalnih regulatornih tijela da prate i osiguravaju usklađenost s odredbama o otvorenom internetu. BEREC je osnovao stručnu radnu skupinu za otvoreni internet koja se redovito sastaje i u kojoj sudjeluje Komisija. Prvu verziju smjernica[2]

[1] Uredba (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu i maloprodajnim naknadama za regulirane komunikacije unutar EU-a te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ i Uredbe (EU) br. 531/2012 (SL L 310, 26.11.2015., str. 1.).

[2] Smjernice BEREC-a za provedbu europskih pravila o mrežnoj neutralnosti među nacionalnim regulatornim tijelima.

BEREC je objavio u kolovozu 2016. Cilj je radne skupine osigurati dosljednost u primjeni Uredbe u cijeloj Europi.

U članku 9. Komisija se poziva da preispituje odredbe Uredbe koje se odnose na pristup otvorenom internetu te da Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće „kojemu, prema potrebi, prilaže odgovarajuće prijedloge s ciljem izmjene [...] Uredbe".

U tom se izvješću ocjenjuje provedba Uredbe od njezina stupanja na snagu te se današnje stanje pristupa otvorenom internetu u Uniji uspoređuje sa situacijom prije početka primjene Uredbe, uzimajući pritom u obzir, među ostalim, razvoj tržišta i tehnološki razvoj.

Ocjena Komisije pokazuje da su ciljevi Uredbe danas jednako relevantni kao i kad su tek doneseni te se oni ne osporavaju: postoji opći konsenzus da bi potrošači i poduzeća trebali imati pravo pristupa otvorenom internetu. On im olakšava prikupljanje informacija, komunikaciju, inovacije i tržišno natjecanje u svjetskom digitalnom gospodarstvu te je sve važnije sredstvo s pomoću kojeg građani u potpunosti sudjeluju u društvu.

Komisija je u svrhu ocjene od različitih skupina prikupila povratne informacije o tome kako je Uredbom promijenjeno okruženje otvorenog interneta, i to na sljedeće načine:

– u studiji (SMART 2017/0011)[3] u kojoj su analizirane najnovije odluke nacionalnih regulatornih tijela, sudska praksa i povratne informacije dobivene od 28 država članica i Norveške, a uključivala je i anketu među dionicima te ciljane razgovore,

– u okviru javnog savjetovanja koje je 2018. provelo Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC), nakon kojeg je izdano mišljenje[4] o provedbi smjernica BEREC-a,

– putem redovitih kontakata s dionicima na svim razinama, i

– na ciljanoj radionici za dionike održanoj 5. prosinca 2018.

2. POČETNO STANJE

Prije stupanja Uredbe na snagu krajnji korisnici žalili su se da davatelji internetskih usluga blokiraju usluge prijenosa govora putem internetskog protokola (VoIP)[5].

Primjerice, za najmanje 21 % korisnika širokopojasnog pristupa u fiksnoj mreži i najmanje 36 % korisnika u mobilnoj mreži zbog tehničkih su ili ugovornih razloga ograničene mogućnosti komunikacije internetom u mreži ravnopravnih sudionika, dok je najmanje 21 % korisnika širokopojasnog pristupa iskusilo tehnička ili ugovorna

[3] *Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation* (Studija o provedbi odredaba Uredbe o jedinstvenom telekomunikacijskom tržištu koje se odnose na mrežnu neutralnost) (SMART 2017/0011) – Bird & Bird i Ecorys za Komisiju.

[4] *Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines* (Mišljenje za ocjenu primjene Uredbe (EU) 2015/2120 i smjernica BEREC-a o mrežnoj neutralnosti).

[5] (Kao što su glasovni pozivi internetom preko aplikacija Skype ili WhatsApp.)

ograničenja povezana s VoIP-om[6]. Osim toga, inovativna novoosnovana internetska poduzeća suočavala su se s pravnom nesigurnošću u pogledu toga u kojoj se mjeri mogu služiti internetom za pristup svojem tržištu.

Nadalje, određene potrošačke prakse podlijegale su ograničenjima ili blokiranju određenih usluga, kao što je praksa uporabe mobilnog uređaja za dijeljenje veze (*tethering*), koja podrazumijeva uporabu pametnog telefona za povezivanje na opću mobilnu mrežu i dijeljenje te veze s drugim uređajima otvaranjem Wi-Fi pristupne točke na pametnom telefonu.

Potrošači su se isto tako žalili da ugovori o pristupu internetu nisu transparentni u pogledu brzine prometa i upravljanja njime.

3. KOMERCIJALNI RAZVOJ ODOBRENIH USLUGA. UČINAK ČLANKA 3. STAVKA 1.

U Uredbi se obrađuje pitanje ugovornih uvjeta i poslovnih praksi koji se primjenjuju u pogledu usluga pristupa internetu.

Uspješno rješavanje pitanja blokiranih usluga

Člankom 3. stavkom 3. zabranjuje se blokiranje pristupa i ograničavaju mjere upravljanja prometom. Ta je obveza potrošačima omogućila da pristupaju internetskim stranicama i uslugama po vlastitom izboru. Od stupanja Uredbe na snagu osobito su se slobodno razvile usluge VoIP-a, što su udruženja potrošača prepoznala kao jasan uspjeh Uredbe.

Uspješno uvođenje izbora terminalne opreme

U skladu s člankom 3. stavkom 1. krajnji korisnik ima pravo izabrati terminalnu opremu kojom se želi služiti. Praksu uporabe mobilnog uređaja za dijeljenje veze (*tethering*) sada prihvaćaju svi davatelji usluga pristupa internetu u EU-u, što udruge potrošača smatraju poboljšanjem.

4. KOMERCIJALNI RAZVOJ PONUDA PO DIFERENCIRANIM CIJENAMA – ČLANAK 3. STAVCI 2. I 3.

U članku 3. stavku 2. zahtijeva se da se ugovornim obvezama i poslovnim praksama ne ograničavaju prava krajnjih korisnika utvrđena u članku 3. stavku 1.

Diferencijacija s obzirom na cijenu: nulta stopa

Pravna osnova i ponude po nultoj stopi

Ponudom „po nultoj stopi" smatra se ona na koju davatelj internetskih usluga primjenjuje marginalnu „nultu" cijenu na podatkovni promet povezan s određenom aplikacijom ili kategorijom aplikacija (a potrošeni podatci ne ubrajaju se u opću maksimalnu količinu

[6] *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe* (Pregled upravljanja prometom i drugih praksi kojima se ograničava otvoreni internet u Europi) – BEREC i Komisija, BoR (12) 30.

podataka). Davatelji internetskih usluga često je pružaju bez dodatnih troškova za korisnika.

Iako se izraz „nulta stopa" ne pojavljuje u Uredbi, suzakonodavci su uzeli u obzir takve komercijalne ponude. Konkretno, u članku 3. stavku 2. navedeno je da „[d]ogovori između davatelja usluga pristupa internetu i krajnjih korisnika o poslovnim i tehničkim uvjetima i značajkama usluga pristupa internetu poput cijene, količine podataka ili brzine i bilo koja poslovna praksa davatelja usluga pristupa internetu ne ograničavaju ostvarivanje prava krajnjih korisnika utvrđena u stavku 1".

Učinak ponuda po nultoj stopi na potrošače

Interesne skupine imaju različita, često suprotna stajališta o učinku ponuda po nultoj stopi. Primjerice, stajalište je udruga potrošača[7] da ponude po nultoj stopi općenito negativno utječu na potrošače i da bi ih trebalo zabraniti. Smatraju da se takvim ponudama narušava tržišno natjecanje između poduzeća koja nude sadržaj ili aplikacije po nultoj stopi i drugih poduzeća koja nude sličan sadržaj i aplikacije[8]. Suprotno tomu, davatelji internetskih usluga smatraju da im Uredba omogućuje davanje različitih ponuda po različitim cijenama, a krajnji korisnici mogu birati među tim ponudama.

Na potrošače utječu i razina tržišnog natjecanja na tržištu i uključivost izabranih aplikacija. Vjerojatnije je da će potrošači ostvariti korist od takvih ponuda ako je na tržištu pristupa internetu ili na tržištima sadržaja i aplikacija razina tržišnog natjecanja visoka te ako su podatkovne usluge relativno cjenovno pristupačne (čak i ako se naplaćuju)[9]. Nadalje, manja je vjerojatnost da će te ponude narušiti tržište sadržaja ako uključuju cijele kategorije aplikacija (na primjer sve usluge internetskog prijenosa glazbe (*streaming*)) nego ako uključuju ograničeni popis aplikacija.

Regulatorna praksa za ponude po nultoj stopi

U smjernicama BEREC-a navodi se definicija ponuda po nultoj stopi te se preporučuje da ih nacionalna regulatorna tijela ocjenjuju pojedinačno. Smjernice sadržavaju popis niza čimbenika koje treba uzeti u obzir u kontekstu posebnih tržišnih okolnosti u različitim državama članicama[10].

Čak i ako se, umjesto na cijelu kategoriju, niža/nulta cijena primjenjuje na određene aplikacije čija se potrošnja podataka ne ubraja u maksimalnu količinu podataka, riječ je o ekonomskom (a ne tehničkom) poticaju za uporabu tih aplikacija. U skladu sa smjernicama BEREC-a takve vrste nulte stope ne bi bile *ipso facto* zabranjene Uredbom[11].

---

7 Izvor: radionica za dionike održana 5. prosinca 2018.

8 Jedan je sud u Nizozemskoj utvrdio da članak 3. Uredbe ne sadržava nikakvu kategoričnu zabranu cjenovne diskriminacije i da je ponuda po nultoj stopi za glazbene usluge dopuštena – vidjeti presudu Okružnog suda u Rotterdamu od 20. travnja 2017., ECLI:NL:RBROT:2017:2940. Nakon odluke suda udruga za zaštitu građanskih prava osporila je odobrenje, ali je Okružni sud u Rotterdamu odbio taj prigovor. Vidjeti predmet Bits of Freedom protiv ACM-a, ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Ti su učinci analizirani 2017. u studiji Europske komisije za GU COMP.

10 Smjernice BEREC-a (2016.), točke od 43. do 48.

11 Smjernice BEREC-a (2016.), točka 42.

Međutim, u skladu s člankom 3. stavkom 3. davatelji internetskih usluga pri pružanju usluge pristupa internetu moraju sa svim internetskim prometom postupati jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja. U skladu s navedenim smjernicama ponuda po nultoj stopi u okviru koje se, nakon što je iskorištena maksimalna količina podataka, blokiraju ili uspore sve aplikacije osim aplikacija po nultoj stopi stoga bi bila u suprotnosti s člankom 3. stavkom 3. prvim i trećim podstavcima[12].

U studiji SMART[13] utvrđeno je da su odluke nacionalnih regulatornih tijela u tom pogledu bile dosljedne. Ta su tijela u suradnji s radnom skupinom BEREC-a osigurala dosljednost odluka koje se primjenjuju u različitim državama članicama. Trendovi provedbe dosljedni su među državama članicama. Primjerice, zakonitima su se općenito smatrale ponude po nultoj stopi primjenjive na sve aplikacije određene kategorije koje se blokiraju zajedno s ostalim internetskim prometom korisnika nakon što je iskorištena opća maksimalna količina podataka i s kojima nije povezana druga diferencijacija u prometu. Regulatorne intervencije bile su usmjerene na tehničku diferencijaciju i posebne uvjete ponuda. U nekim odlukama razjašnjeni su i aspekti povezani s *roamingom*.

Kako je prethodno navedeno, BEREC planira nastaviti suradnju s Komisijom kako bi se, gdje je to moguće, razjasnile smjernice i razvila postupna metodologija za ocjenjivanje slučajeva nulte stope.

Diferencijacija s obzirom na kvalitetu

Člankom 3. stavkom 2. propisano je i da se dogovorima između davatelja usluga pristupa internetu i krajnjih korisnika o značajkama (kao što su cijena, količine podataka ili brzina) ne smije ograničiti mogućnost krajnjih korisnika da ostvare svoja prava utvrđena u stavku 1.

Stoga krajnji korisnici imaju pravo izabrati diferencirane cijene za različite parametre kvalitete usluge (npr. količine podataka ili brzine) sve dok prava utvrđena u članku 3. stavku 1. nisu ograničena za bilo koji od njih.

Kvaliteta usluge može se razlikovati ovisno o upotrijebljenoj terminalnoj opremi, pokrivenosti mrežom, sadržaju i drugim objektivnim čimbenicima. Na primjer, dva krajnja korisnika koja su se pretplatila na usluge različite kvalitete mogu imati različita iskustva u pogledu izvedbe prijenosa. Međutim, u načelu se smatra da se prema njima postupa jednako ako se mjere upravljanja prometom temelje na objektivnim tehničkim razlozima koji pridonose općoj kvaliteti i/ili učinkovitosti mreže. Dosadašnji dokazi ne upućuju na to da bi, kao opće pravilo, zbog dostupnosti usluga različite brzine, količine ili drugih značajki po različitim cijenama nastala šteta potrošačima ili se umanjila njihova mogućnost da ostvare svoja prava iz članka 3. stavka 1.

Budući da su člankom 3. stavkom 2. dopušteni komercijalni sporazumi, zaštita potrošača koji su kupili usluge niže kvalitete obično se osigurava mjerama transparentnosti iz članka 4. Uredbe, općim mjerama za zaštitu prava krajnjih korisnika iz poglavlja IV.

[12] Smjernice BEREC-a (2016.), točka 55.

[13] Studija SMART 2017/0011.

Direktive o univerzalnoj usluzi[14] i općim sustavom zaštite potrošača. U ovoj se fazi ne čini da su potrebne dodatne mjere za jačanje tog općeg sustava zaštite.

BEREC blisko surađuje s Komisijom kako bi razjasnio tu temu u svojim smjernicama.

Blokiranje mreže pod kontrolom korisnika

Davatelji internetskih usluga pokrenuli su raspravu[15] o mogućim budućim ponudama u okviru kojih se povezani predmeti mogu povezati samo s aplikacijom svojeg proizvođača i krajnji korisnik želi ograničiti mogućnost povezivanja samo na svoje uređaje. Tipičan primjer bila bi osoba koja kupi protuprovalni alarm ili *web*-kameru i ograniči odobrenje za njihovu konfiguraciju na uređaje osoba koje obitavaju u tom prostoru. U tom bi slučaju davatelj internetskih usluga ograničio pristup mreži, ali na zahtjev krajnjeg korisnika. U tom je slučaju relevantna mogućnost krajnjeg korisnika da s davateljem internetskih usluga dogovori tehničke uvjete, koja mu je osigurana člankom 3. stavkom 2. U takvom scenariju obveze iz članka 3. stavka 3. koje se primjenjuju na operatora koji blokira krajnje točke ne primjenjuju se kada krajnji korisnik potpuno kontrolira, i utvrđuje stavku po stavku, što je blokirano, a što nije (te se drugi tehnički ili poslovni uvjeti usluge pristupa internetu ne razlikuju ovisno o njegovu izboru). Međutim, takvu praksu treba pažljivo pratiti kako bi se osiguralo da takav izbor ne nameće davatelj internetskih usluga. Naprotiv, on bi trebao biti pod stalnom kontrolom krajnjeg korisnika uz mogućnost lakog uključivanja na početku i naknadnog odustajanja[16].

5. TEHNOLOŠKI RAZVOJ I ODREDBE O UPRAVLJANJU PROMETOM IZ ČLANKA 3. STAVKA 3.

5G

U komunikacijama Komisije o gigabitnom društvu[17] i akcijskom planu za 5G[18] te Direktivi o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija[19] utvrđeni su ambiciozni ciljevi za uvođenje mreža 5G i predviđena rješenja koja mogu omogućiti procvat inovativnih usluga. Industrija elektroničkih komunikacija provodi standardizaciju tehnologija 5G, koje će uskoro dospjeti na tržište.

Tehnologije 5G omogućuju preobrazbu industrije zahvaljujući bežičnim širokopojasnim uslugama po gigabitnim brzinama. Tehnologije 5G obećavaju brze podatkovne veze, nisku latenciju i mogućnost iskorištavanja svih dostupnih bežičnih resursa, od Wi-Fija do tehnologije 4G, te podržavanja nekoliko milijuna istodobno povezanih uređaja („internet stvari”). Otvara se i mogućnost fleksibilne organizacije mreže uz softverske parametre kojima se omogućuju inovativni poslovni modeli u više sektora (npr. promet, zdravstvo, proizvodnja, logistika, energetika, mediji i zabava).

---

[14] Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (SL L 108, 24.4.2002., str. 51.–77.).

[15] Izvor: radionica za dionike održana 5. prosinca 2018.

[16] Povezana razmatranja navedena su u točkama 17., 38. i 55. smjernica BEREC-a.

[17] Povezivošću do konkurentnog jedinstvenog digitalnog tržišta – COM(2016) 587.

[18] 5G za Europu: Akcijski plan – COM(2016) 588.

[19] Direktiva (EU) 2018/1972 – Europski zakonik elektroničkih komunikacija.

Uredba je namjerno osmišljena kao skup pravila utemeljenih na načelima kako bi se mogla primijeniti na predvidljivi razvoj novih tehnologija i usluga, pod uvjetom da ostanu usklađene s ekosustavom otvorenog interneta. To se održava u uvodnoj izjavi 1., u kojoj je utvrđen dvostruki cilj Uredbe: „zaštititi krajnje korisnike te istodobno zajamčiti nesmetano funkcioniranje internetskog ekosustava kao pokretača inovacija”.

Segmentiranje

Tehnologija segmentiranja mreže služi za virtualno razdvajanje dijelova mreže. Ona otvara nove mogućnosti za organizaciju pružanja različitih usluga brzom dodjelom resursa.

Tehnologijama 5G uvode se dodatne mogućnosti za povezivanje prilagođeno ponuđenoj usluzi. Za neke je usluge potrebna velika i stalna brzina podataka (na primjer za usluge proširene stvarnosti), dok su nekima potrebne druge značajke, kao što je mogućnost povezivanja određenog broja uređaja male snage (na primjer zdravstvenih senzora u kući).

Arhitekturom 5G mogli bi se omogućiti oblici opravdanih mjera upravljanja prometom kojima se promet optimizira ovisno o objektivnim značajkama sadržaja, aplikacije ili usluge i tako poboljšavaju opća učinkovitost i fleksibilnost sustava.

U članku 3. stavku 3. drugom podstavku propisano je da davatelji mogu provoditi opravdane mjere upravljanja prometom. Međutim, „[t]akvim se mjerama ne prati konkretan sadržaj i one ne traju dulje nego što je to potrebno”. Ovisno o odlukama donesenima pri uvođenju mreža 5G, u budućnosti će možda biti potrebno precizno ocijeniti što je „konkretan” sadržaj, a što nije. U ovoj fazi Komisija nema saznanja o konkretnom primjeru u kojem bi se tom odredbom onemogućilo uvođenje tehnologije segmentiranja. Komisija će i dalje pažljivo pratiti to pitanje tijekom razvoja tehnologija 5G na tržištu.

BEREC je objavio da pozdravlja uspostavu dijaloga između interesnih skupina i nacionalnih regulatornih tijela ne budu li interesne skupine sigurne je li konkretna uporaba određene tehnologije 5G u skladu s Uredbom. Komisija podržava dijalog među dionicima i blisko će surađivati s BEREC-om na ažuriranim smjernicama.

6. TEHNOLOŠKI RAZVOJ I SPECIJALIZIRANE USLUGE – ČLANAK 3. STAVAK 5.

Usluge koje nisu usluge pristupa internetu

U članku 3. stavku 5. predviđena je mogućnost ponude usluga koje nisu usluge pristupa internetu (dalje u tekstu „specijalizirane usluge”) i koje su optimizirane za određen sadržaj, aplikacije ili usluge ili njihovu kombinaciju ako je ta optimizacija potrebna kako bi se zadovoljili zahtjevi za posebnu razinu kvalitete sadržaja, aplikacija ili usluga.

Utvrđeno je da davatelji internetskih usluga mogu nuditi ili omogućavati takve usluge samo ako je kapacitet mreže dovoljan da ih pruže dodatno uz bilo koje usluge pristupa internetu bez smanjenja njihove kvalitete.

Od stupanja Uredbe na snagu bilo je malo pitanja o primjeni članka 3. stavka 5. jer nije uvedeno mnogo novih vrsta specijaliziranih usluga.

Prema anketi[20], mnogi davatelji internetskih usluga već neko vrijeme nude iste vrste specijaliziranih usluga, uglavnom upravljane glasovne pozive (govor putem IP-a, VoIP) i internetsku televiziju (IPTV).

U sektoru se očekuje da će se zahvaljujući mrežama 5G pojaviti nove specijalizirane usluge. Za sada još nisu dostupne komercijalne usluge 5G i dionici su izrazili nesigurnost kad je riječ o tome kako će nacionalna regulatorna tijela u budućnosti tumačiti članak 3. stavak 5. U članku 3. stavku 5. utvrđen je uvjet da se specijalizirane usluge mogu nuditi „samo ako je kapacitet mreže dovoljan da ih pruže dodatno uz bilo koje usluge pristupa internetu koje pružaju" i da se „[t]akve usluge ne mogu [...] upotrijebiti ili nuditi kao zamjena za usluge pristupa internetu i ne smiju biti na štetu dostupnosti ili opće kvalitete usluga pristupa internetu za krajnje korisnike".

Iako davatelji internetskih usluga podržavaju temeljno načelo Uredbe, zabrinuti su, jednako kao i neki davatelji sadržaja, jer smatraju da primjeri iz postojećih smjernica BEREC-a koji ilustriraju kako ispuniti te uvjete nisu dovoljno fleksibilni, zbog čega su obvezni rezervirati namjenske resurse za te nove usluge i ne mogu iskoristiti prednosti dinamičke dodjele kapaciteta. Ističu i da bi svaku specijaliziranu uslugu koja ispunjava uvjete iz članka 3. stavka 5. trebalo dopustiti bez potrebe za prethodnim odobrenjem prije njezina uvođenja. Davatelji usluga naglašavaju da žele izbjeći situaciju u kojoj bi pretpostavljena složenost *ex post* procjene dovela do toga da u praksi traže izričito dopuštenje prije no što razviju ili uvedu bilo kakvu uslugu. Istaknuli su i da se primjer iz smjernica koji se odnosi na mjerenje učinkovitosti ispitivanjem usluge pristupa internetu dok su sve specijalizirane usluge isključene teško može primijeniti u praksi jer neke vertikalne usluge zbog njihove posebne prirode nije moguće odgoditi.

Organizacije potrošača i civilnog društva te davatelji sadržaja smatraju da su i Uredba i smjernice dovoljno fleksibilne da bi se primijenile na usluge 5G.

S obzirom na novu generaciju specijaliziranih usluga mogu se pojaviti pitanja o primjeni članka 3. stavka 5. Možda će biti potrebno dodatno razjasniti kada se zbog tehničkih ili poslovnih razloga optimizacija usluga može smatrati potrebnom, kada je „kapacitet mreže dovoljan" i kada su specijalizirane usluge „na štetu dostupnosti ili opće kvalitete usluga pristupa internetu". Takva razjašnjenja mogu biti potrebna kako bi se osigurala zaštita krajnjih korisnika i zajamčilo nesmetano funkcioniranje internetskog ekosustava kao pokretača inovacija.

BEREC je najavio[21] da će razmotriti mogućnost da u smjernice uključi dodatna razjašnjenja o tome kako u svakom pojedinačnom slučaju ocijeniti ispunjava li usluga koja nije usluga pristupa internetu uvjete utvrđene u članku 3. stavku 5. Komisija će blisko surađivati s BEREC-om na ažuriranju smjernica.

Mjerenje učinkovitosti mreže

S novim rastom segmentiranja mreža i specijaliziranih usluga otvara se pitanje kako krajnjim korisnicima osigurati fleksibilnost kako bi mogli iskoristiti dinamičku dodjelu resursa i istodobno ispuniti obvezu iz članka 3. stavka 5. da se ne dopusti pružanje specijaliziranih usluga na štetu kvalitete općih usluga pristupa internetu.

---

[20] Studija SMART2017/0011.

[21] Citirano mišljenje BEREC-a.

Mjerenje učinkovitosti mreže složena je zadaća jer ovisi o više čimbenika, kao što su drugi krajnji korisnici koji upotrebljavaju mrežu ili udaljenost između mobilnog telefona i antene bazne stanice, a usporedba učinkovitosti tijekom vremena zahtijeva statističku analizu.

Davatelji internetskih usluga ustraju na tome da je pri tumačenju mjerenja važno razmotriti brojne pokretače učinkovitosti mreže. Organizacije potrošača i civilnog društva prepoznaju složenost te zadaće, ali ustraju na potrebi za provjerom kvantitativnih informacija.

BEREC radi na ažuriranju smjernica u tom području[22] te je pokrenuo postupak nabave za razvoj relevantnog softverskog alata.

7. UGOVORNA TRANSPARENTNOST, REGULATORNO PRAĆENJE I POSTUPCI

Obveze transparentnosti iz članka 4.

Članak 4. stavak 1. pridonio je transparentnosti uvjeta koji se navode u ugovoru o uslugama pristupa internetu za krajnje korisnike te se čini da je ta odredba učinkovita kad je riječ o informacijama koje davatelji internetskih usluga objavljuju na svojim internetskim stranicama. Udruge potrošača zaprimile su znatno manje pritužbi na kvalitetu usluga pristupa internetu nego prije početka primjene Uredbe.

Europskim zakonikom elektroničkih komunikacija[23], koji će se primjenjivati od prosinca 2020., ta će se odredba dopuniti jer će se njime dodatno uskladiti pravila o transparentnosti s besplatnim i neovisnim alatom za usporedbu.

Nadzor i izvršenje – članak 5.

Početno stanje: situacija prije 31. prosinca 2016.

Neke države članice primjenjivale su zakonodavstvo o pristupu otvorenom internetu ili transparentnosti informacija, dok su neke provodile mjere samoregulacije ili zajedničke regulacije. Te su države članice imale mogućnost zadržati takve nacionalne mjere do 31. prosinca 2016., a u tom su ih slučaju bile obvezne prijaviti Komisiji do 30. travnja 2016. Prikazi u nastavku ilustriraju tu situaciju.

[22] Citirano mišljenje BEREC-a.

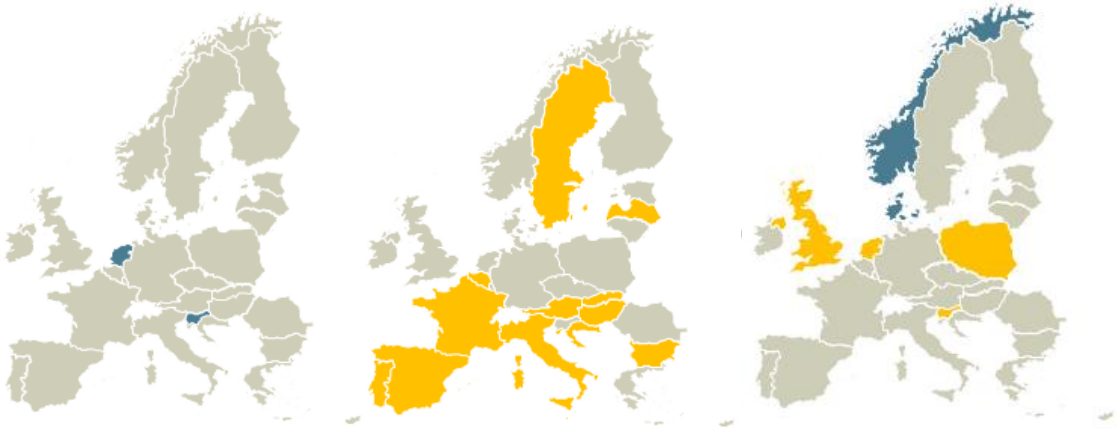
[23] Direktiva (EU) 2018/1972, članak 103.

Karte 1, 2 i 3[24]

1: Postojeće zakonodavstvo o pristupu otvorenom internetu (kojim se zabranjuju blokiranje, automatizirano ograničavanje i ponude po nultoj stopi)

2: Postojeće zakonodavstvo o transparentnosti

3: Postojeća samoregulacija (žuto) **i zajednička regulacija** (plavo)



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

Provedba Uredbe nakon prosinca 2016.

Nadzor i izvršenje Uredbe još su relativno novi te se na njima radi. U tijeku je nekoliko istražnih postupaka o određenim temama koje provode pojedinačna nacionalna regulatorna tijela. Ipak, provedba je dosljedna u cijeloj Uniji. Pitanja koja su se pojavila uglavnom su se odnosila na transparentnost (informacije o ugovorima), nultu stopu i mjere upravljanja prometom. Nacionalna regulatorna tijela rješavaju ih na koordiniran način. Štoviše, u okviru BEREC-a osnovana je radna skupina za razmjenu prakse i održavanje dosljednosti u primjeni Uredbe. Postupak koordinacije doveo je do široke konvergencije u donošenju odluka u državama članicama.

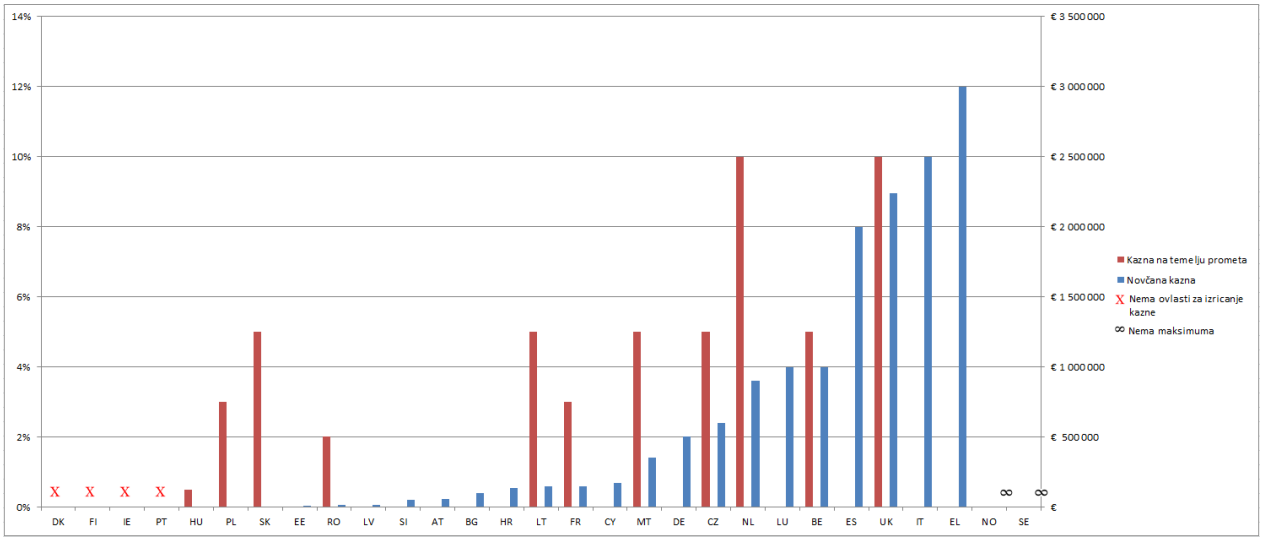
Sankcije – članak 6.

Sankcije se među državama članicama znatno razlikuju. Primjerice, u nekim državama članicama one su povezane s prometom poduzeća, neke imaju fiksan maksimalni iznos, a neke primjenjuju kombinaciju navedenog. Za slične povrede, primjerice, članka 3. fiksni

[24] Podatci iz studije SMART2017/0011.

maksimalni iznosi kreću se u rasponu od oko 15 000 EUR do 3 milijuna EUR, dok se maksimalne kazne na temelju prometa kreću u rasponu od 0,5 % do 10 %. Vrste izrečenih sankcija (novčanih kazni i/ili periodičnih penala s mogućnošću izricanja drugih sankcija, kao što je obustava djelatnosti, ili bez te mogućnosti) isto se tako razlikuju među državama članicama.

Slika 1: Pregled maksimalnih kazni (na temelju prometa i novčanih)[25]



Dosad je izrečeno vrlo malo sankcija i sve su bile znatno niže od primjenjivog maksimuma.

Budući da su učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne sankcije ključne za pravilnu provedbu Uredbe, Komisija prati provedbu te odredbe u državama članicama.

[25] Studija SMART2017/0011.

8. ZAKLJUČAK

U odnosu na situaciju 2015., prije no što se Uredba primjenjivala, krajnji korisnici te davatelji sadržaja i aplikacija izražavaju veliko zadovoljstvo današnjim stanjem. Davatelji internetskih usluga isto tako podržavaju načela otvorenog interneta i ne smatraju da ih je potrebno izmijeniti.

Jedan od ciljeva Uredbe bio je podržati internet kao pokretač inovacija. Jasno je da digitalna poduzeća danas doživljavaju procvat, što dokazuju klasteri novoosnovanih poduzeća na vrlo dinamičnim mjestima u cijeloj Europi. Ta su se novoosnovana poduzeća pojavila djelomično zahvaljujući jednostavnosti pristupa korisnicima, kojoj je Uredba pridonijela. Osim toga, čini se da Uredba ne utječe na ulaganja davatelja usluga pristupa internetu. Svi sudionici na tržištu iznimno cijene pravnu sigurnost koja je njome stvorena jer je postojanje predvidljivih pravila ključno za njihove odluke o ulaganju.

Komisija je na temelju ocjene prvih dviju i pol godina provedbe zaključila da su načela Uredbe prikladna s obzirom na razvoj tržišta te učinkovita u zaštiti krajnjih korisnika i promicanju interneta kao pokretača inovacija.

Iskustvo u pogledu primjene Uredbe još je ograničeno zbog toga što se primjenjuje relativno kratko. Regulatori, dionici i krajnji korisnici s njezinom će se primjenom moći bolje upoznati u daljnjem razdoblju regulatorne stabilnosti. Ta je stabilnost u EU-u osigurana izravno primjenjivim zakonodavstvom utemeljenim na načelima koje podržavaju sve relevantne zajednice dionika i koje se zasniva na fleksibilnim mehanizmima kako bi se osiguralo dosljedno odlučivanje na nacionalnoj razini.

Komisija stoga zaključuje da u ovoj fazi ne bi bilo prikladno predložiti izmjene Uredbe. Uredbom će se nastaviti štititi europski korisnici interneta te će im se omogućiti da i dalje ostvaruju koristi od pristupa informacijama te sadržaju, aplikacijama i uslugama po vlastitom izboru.

Komisija će nastaviti pratiti kretanja na tržištu, uzimajući u obzir tehnološki razvoj i razvoj usluga.

Posebno će blisko surađivati s BEREC-om, koji provodi postupak koordinacije koji je doveo do uspješne konvergencije u donošenju odluka država članica. BEREC planira nastaviti tu suradnju u budućnosti. Interesne skupine dostavile su primjedbe na provedbene smjernice BEREC-a i zatražile njihovu prilagodbu kako bi odgovarale razvoju tržišta i tehnološkom razvoju. BEREC je započeo s radom na ažuriranju smjernica i planira ga dovršiti 2019. „u bliskoj suradnji s Komisijom”, kako je predviđeno u članku 5. stavku 3., te bi i ubuduće trebao nastaviti s radom kako bi se osiguralo da smjernice na prikladan način odražavaju razvoj tržišta.