ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.4.2019 г.
COM(2019) 203 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението на разпоредбите за отворен достъп до интернет на Регламент (ЕС) 2015/2120

1. ВЪВЕДЕНИЕ

ЕС заложи принципа на отворения достъп до интернет в Регламент (ЕС) 2015/2120, понякога наричан Регламента за единния пазар в областта на далекосъобщенията[1], който се прилага във всички държави членки от 30 април 2016 г.

- В членове 1 и 2 се съдържат обхватът и определенията.
- В член 3, параграф 1 от Регламента е заложен принципът, че крайните потребители на услуги за достъп до интернет имат право на достъп до и разпространение на информация, съдържание, приложения и услуги по свой избор.
- В член 3, параграф 2 се предвижда, че в споразуменията между доставчиците на услуги за достъп до интернет и крайните потребители не трябва да се ограничават правата на крайните потребители, посочени в член 3, параграф 1.
- В член 3, параграф 3 се забранява блокирането, ограничаването на скоростта и дискриминацията спрямо специфично съдържание, приложения и услуги, с определени ограничени изключения. Допуска се управление на трафика в разумни граници с цел оптимизиране на качеството на предаваните услуги. В третата алинея се предвиждат ограничени изключения от задължението да не се предприемат мерки за управление на трафика (доставчиците да не блокират, забавят, променят, ограничават, упражняват намеса, влошават качеството или да дискриминират специфично съдържание, приложения или услуги) с цел спазване на законодателството, запазване на сигурността на мрежите или предотвратяване на извънредно/временно претоварване на мрежите.
- В член 3, параграф 4 се предвижда, че всички мерки за управление на трафика трябва да бъдат съобразени с принципите на необходимост и пропорционалност при обработката на лични данни и с приложимата рамка на Съюза в тази област. В член 3, параграф 5 се пояснява, че услугите (различни от услугите за достъп до интернет), които са оптимизирани за определено съдържание, приложения или услуги (наричани понякога „специализирани услуги“), могат да бъдат предлагани при определени условия, сред които е и задължението да не се понижава качеството на общите услуги за достъп до интернет.
- В член 4 се определят мерки за прозрачност.
- В членове 5 и 6 се разглеждат надзорът, правоприлагането и санкциите.

[1] Регламент (ЕС) 2015/2120 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за определяне на мерки относно достъпа до отворен интернет и цените на дребно за регулирани комуникации в рамките на ЕС и за изменение на Директива 2002/22/ЕО и на Регламент (ЕС) № 531/2012 (ОВ L 310, 26.11.2015 г., стр. 1).

Регламентът оправомощава Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) да издава насоки в тясно сътрудничество с Комисията относно задълженията на националните регулаторни органи да наблюдават и гарантират спазването на разпоредбите за отворен интернет. ОЕРЕС създаде експертна работна група за отворен интернет, която провежда редовни срещи и в която Комисията участва. ОЕРЕС публикува първата версия на насоките[2] през август 2016 г. Целта на работната група е да осигури последователност в прилагането на Регламента в цяла Европа.

В член 9 Комисията се призовава да прави преглед на разпоредбите на Регламента относно достъпа до отворен интернет и да докладва на Европейския парламент и на Съвета „като внася, ако е необходимо, подходящи предложения за изменение на регламента“.

В настоящия доклад се оценява изпълнението на Регламента след неговото влизане в сила и се сравнява актуалното състояние по отношение на достъпа до отворен интернет в Съюза днес, включително предвид промените на пазара и технологичния напредък, със ситуацията, съществувала преди влизането в сила на Регламента.

Оценката на Комисията показва, че целите на Регламента запазват своята актуалност и неоспоримост: съществува широк консенсус, че потребителите и предприятията следва да имат право на достъп до отворен интернет. Той им помага да получават информация, да комуникират, да въвеждат иновации и да се конкурират в глобалната цифрова икономика и представлява все по-важно средство за пълноценното участие на гражданите в обществото.

За целите на настоящата оценка Комисията събра отзивите на най-разнообразни кръгове за това как Регламентът е променил контекста на отворения интернет чрез:

- проучването (SMART 2017/0011)[3], в което бяха анализирани най-актуалните решения на националните регулаторни органи, съдебната практика и отзивите на 28-те държави членки и Норвегия и което включваше проучване сред заинтересованите страни, както и целеви интервюта;

- обществена консултация от 2018 г., проведена от Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС), последвана от становище[4] относно прилагането на насоките на ОЕРЕС;

- поддържане на връзка със заинтересованите страни на всички нива; както и

- целеви работен семинар за заинтересованите страни, проведен на 5 декември 2018 г.

---

2 ОЕРЕС — Насоки относно изпълнението на европейските правила за неутралност на мрежата от страна на националните регулаторни органи

3 Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation (Проучване относно прилагането на разпоредбите за мрежова неутралност на Регламента за единния пазар в областта на далекосъобщенията) (SMART 2017/0011) — Bird & Bird и Ecorys, поръчано от Комисията.

4 Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines (Становище относно оценката на прилагането на Регламент (ЕС) 2015/2120 и насоките на ОЕРЕС за мрежова неутралност)

2. БАЗОВ СЦЕНАРИЙ

Преди Регламентът да влезе в сила крайните потребители се оплакваха, че доставчиците на интернет блокират услугите за интернет телефония (VoIP)[5].

Например най-малко 21 % от потребителите на стационарни и най-малко 36 % от потребителите на мобилни широколентови услуги бяха засегнати от ограничения на възможността им да комуникират през интернет чрез технологията „от точка до точка“ (P2P) по технически или договорни причини и най-малко 21 % от потребителите на широколентови услуги бяха засегнати от ограничения, свързани с VoIP, по технически или договорни причини[6]. Освен това стартиращите иновативни предприятия в областта на уеб технологиите се сблъскваха с правна несигурност относно това до каква степен могат да използват интернет за достъп до своя пазар.

Освен това някои потребителски практики бяха засегнати от ограничения или блокиране на определени услуги, като например практиката на „връзване“, която включва използването на смартфон за свързване с общата клетъчна мрежа и споделянето на тази връзка с други устройства чрез осигуряване на Wi-Fi достъп до интернет през смартфона.

Потребители се оплакваха също така, че в договорите за интернет връзка липсва прозрачност относно скоростта и управлението на трафика.

3. ТЪРГОВСКО РАЗВИТИЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РАЗРЕШЕНИТЕ УСЛУГИ. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЧЛЕН 3, ПАРАГРАФ 1

С Регламента се уреждат договорните условия и търговските практики, прилагани във връзка с услугите за достъп до интернет.

Успешно разрешаване на въпроса с блокираните услуги

В член 3, параграф 3 се забранява блокирането на достъпа и се ограничават мерките за управление на трафика. Това задължение позволи на потребителите да се възползват от достъп до уебсайтове и услуги по свой избор. По-специално услугите за интернет телефония (VoIP) се развиват свободно след влизането в сила на Регламента и сдруженията на потребителите приветстват това развитие като ясен успех на Регламента.

Успешно въвеждане на избор на крайни устройства

Съгласно член 3, параграф 1 крайният потребител има право да избере крайните устройства, които желае да използва. Практиката на „връзване“ вече се приема от всички доставчици на интернет в ЕС, което сдруженията на потребителите смятат за подобрение.

---

[5] Например гласови повиквания по Skype или WhatsApp през интернет.

[6] „A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe (Преглед на управлението на трафика и други практики, водещи до ограничаване на отворения интернет в Европа“) — ОЕРЕС и Комисията, BoR (12) 30.

4. РАЗВИТИЕ НА ПАЗАРА ПРИ ОФЕРТИТЕ С ДИФЕРЕНЦИРАНИ ЦЕНИ — ЧЛЕН 3, ПАРАГРАФ 2 И ЧЛЕН 3, ПАРАГРАФ 3.

В член 3, параграф 2 се изисква договорните условия и търговските практики да не ограничават правата на крайните потребители, посочени в член 3, параграф 1.

Диференциране по цена: нулева ставка

Правно основание и оферти с нулева ставка

Дадена оферта се нарича „оферта с нулева ставка“, когато доставчикът на интернет услуги прилага пределна нулева ценова ставка за трафика на данни, свързан с конкретно приложение или категория приложения (и използваните данни не се взимат предвид при отчитането на използвания обем от данни спрямо някакъв таван за данни от общо естество). Доставчиците на интернет услуги често предоставят такъв трафик на потребителя без допълнителни разходи.

Въпреки че терминът „нулева ставка“ не фигурира в Регламента, такива търговски предложения бяха взети под внимание от съзаконодателите. По-специално в член 3, параграф 2, се посочва, че „Споразуменията между доставчиците на услуги за достъп до интернет и крайните потребители относно търговските и техническите условия и характеристиките на услугите за достъп до интернет, като например цени, обеми от данни или скорост, и всички търговски практики, провеждани от доставчиците на услуги за достъп до интернет, не ограничават упражняването на правата на крайните потребители, установени в параграф 1“.

Влияние на офертите с нулеви ставки върху потребителите

Групите, представляващи интереси имат различни — често противоположни — възгледи относно въздействието на офертите с нулеви ставки. Например сдруженията на потребителите[7] смятат, че цялостното въздействие на офертите с нулеви ставки е отрицателно за потребителите и че те следва да бъдат забранени. Според тях подобни оферти нарушават конкуренцията между предприятията, предлагащи включено съдържание или приложения с нулева ставка, и другите предприятия, предлагащи подобно съдържание и приложения[8]. От друга страна, доставчиците на интернет услуги са на мнение, че Регламентът им позволява да предлагат различни оферти с различни цени и да предоставят свобода на крайния потребител да избира между тези оферти.

Както нивото на конкуренция на пазара, така и разнообразието при подбора на приложения засягат потребителите. Такива оферти е по-вероятно да са от полза за потребителите в случаите, когато нивото на конкуренция е високо на пазара за достъп до интернет или на пазарите на съдържание и приложения, както и когато

---

[7] Източник: Работен семинар на заинтересованите страни от 5 декември 2018 г.

[8] В Нидерландия съдебна инстанция постанови, че член 3 от Регламента не съдържа категорична забрана за ценова дискриминация и че разрешава оферти с нулева ставка за музикални услуги — вж. Окръжен съд на Ротердам, 20 април 2017 г., ECLI: NL: RBROT: 2017:2940. След решението на съда сдружение за защита на правата на гражданите обжалва разрешаването, но Окръжният съд на Ротердам отхвърли жалбата. : вж. Bits of Freedom/ACM, дело ECLI:NL:RBROT:2019:414.

данните са на сравнително достъпни цени (дори когато се начислява такса)[9]. Освен това е по-малко вероятно тези оферти да нарушават пазара на съдържание, ако включват цели категории приложения (например всички услуги за стрийминг на музика), отколкото ако съдържат ограничен списък от приложения.

Регулаторни практики по отношение на офертите с нулева ставка

В насоките на ОЕРЕС се определят офертите с нулева ставка и се препоръчва националните регулаторни органи да извършват оценка на такива оферти за всеки отделен случай. В насоките са изброени редица фактори, които трябва да бъдат взети предвид в контекста на специфичните пазарни условия в различните държави членки[10].

Дори ако се прилага по-ниска/нулева цена за някои приложения — а не за цяла категория — чието потребление на данни не се взема предвид при изчислението спрямо тавана на данните, това представлява икономически (а не технически) стимул за използване на тези приложения. Съгласно насоките на ОЕРЕС такива видове нулеви ставки не се считат за забранени *ipso facto* в Регламента[11].

Същевременно с оглед на член 3, параграф 3 доставчиците на услуги за достъп до интернет трябва да третират еднакво целия интернет трафик, когато предоставят услуга за достъп до интернет, без дискриминация, ограничение или намеса. Следователно съгласно същите насоки оферта с нулева ставка, при която всички приложения биват блокирани или забавени след достигане на тавана на данните, с изключение на приложенията с нулева ставка, би била в противоречие с член 3, параграф 3, първа и трета алинея[12].

В проучването SMART[13] бе установено, че решенията на националните регулаторни органи са последователни в това отношение. Чрез съвместната работа с работната група на ОЕРЕС те осигуряват съгласуваност на решенията, които се прилагат в различните държави членки. Съществуват последователни тенденции при изпълнението между държавите членки. Например офертите с нулева ставка, които се прилагат за всички приложения от дадена категория, които биват блокирани заедно с останалия интернет трафик на потребителя след достигане на общия таван, като при тях не се прави друго диференциране в трафика, обикновено се считат за законни. Намесата на регулаторните органи е съсредоточена върху техническото диференциране и доста специфичните условия на офертите. С някои решения бяха изяснени и аспектите, свързани с роуминга.

Както бе посочено по-горе, ОЕРЕС планира да продължи тази съвместна работа с Комисията, за да изясни насоките, когато е възможно, и да предостави поетапна методология за оценка на случаите с нулева ставка.

---

9 Тези ефекти бяха разгледани през 2017 г. в проведено от Европейската комисия проучване за генерална дирекция „Конкуренция“.

10 Насоки на ОЕРЕС (2016 г.), точки 43—48.

11 Насоки на ОЕРЕС (2016 г.), точка 42.

12 Насоки на ОЕРЕС (2016 г.), точка 55.

13 Проучването SMART 2017/0011.

Диференциране по отношение на качеството

В член 3, параграф 2 също така се предвижда, че споразуменията между доставчиците на услуги за достъп до интернет и крайните потребители относно параметрите (като например цена, обеми от данни или скорост) не трябва да ограничават възможността на крайните потребители да упражняват правата си, установени в параграф 1.

Следователно крайните потребители имат право да избират диференцирани цени за различни параметри на качеството на услугата (например обеми от данни или скорост), доколкото правата, посочени в член 3, параграф 1, не биват ограничавани за нито един потребител.

Качеството на услугата може да варира в зависимост от използваните крайни устройства, покритието на мрежата, съдържанието и други обективни фактори. Например когато двама крайни потребители са се абонирали за услуги с различно качество, те могат да имат различни показатели на преноса. По принцип обаче те се считат за еднакво третирани, ако мерките за управление на трафика се основават на обективни технически обосновки, които са от полза за цялостното качество и/или ефективност на мрежата. Според наличните данни, като цяло съществуването на услуги с различна скорост, обем или други параметри, които са на различни цени, не е засегнало неблагоприятно потребителите или способността им да упражняват правата си по член 3, параграф 1.

Тъй като член 3, параграф 2 позволява сключването на търговски споразумения, защитата на потребителите, които са закупили услуги с по-ниско качество, обикновено се гарантира от мерките за прозрачност, предвидени в член 4 от Регламента, общите мерки за защита на правата на крайните потребители, включени в Глава IV от Директивата за универсалната услуга[14], и общия режим за защита на потребителите. На този етап не изглежда, че са необходими допълнителни мерки за укрепване на този общ режим на защита.

ОЕРЕС работи в тясно сътрудничество с Комисията за изясняване на този въпрос в нейните насоки.

Блокиране на мрежата, контролирано от потребителя

Доставчиците на интернет услуги поставиха въпроса[15] за възможни бъдещи оферти, при които свързаните обекти могат да се свързват само с приложението на производителя си и когато крайният потребител желае да ограничи възможността за свързване само до собствените си устройства. Типичен пример би бил човек, който купува алармена система или уеб камера и ограничава устройствата, от които е възможно те да бъдат конфигурирани, до тези на живущите в помещенията. В такъв случай доставчикът на интернет услуги ще приложи ограниченията за достъп в мрежата, но по искане на крайния потребител. В този случай е от значение предоставеният на крайния потребител избор съгласно член 3,

[14] Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51—77).

[15] Източник: Работен семинар на заинтересованите страни от 5 декември 2018 г.

параграф 2 да договоря техническите условия с доставчика на интернет услуги. При такъв сценарий задълженията по член 3, параграф 3, които се прилагат за операторите, блокиращи крайните точки, не се прилагат в случаите, когато крайният потребител има пълен контрол върху — и посочва елемент по елемент — онова, което е блокирано (като останалите технически или търговски условия на услугата за достъп до интернет не се различават в зависимост от неговия избор.) Такива практики обаче следва да се следят отблизо, за да се гарантира, че доставчикът на интернет услуги не налага такъв избор. Напротив, този избор трябва да продължи да бъде под постоянния контрол на крайния потребител и той да е в състояние отначало лесно да го приложи и впоследствие да се откаже от него[16].

5. РАЗПОРЕДБИ НА ЧЛЕН 3, ПАРАГРАФ 3, СВЪРЗАНИ С ТЕХНОЛОГИЧНИТЕ РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ТРАФИКА

5G

Със Съобщението на Комисията относно общество на гигабитов интернет[17], плана за действие за 5G[18] и Европейския кодекс за електронните съобщения[19] се установяват амбициозни цели за въвеждането на 5G мрежи и се предвиждат решения, които дават възможност за развитие на иновативни услуги. Технологиите 5G се стандартизират от сектора на електронните съобщителни услуги и скоро ще достигнат до пазара.

Мрежата 5G позволява преобразяването на отделните отрасли посредством безжични широколентови услуги, предоставяни при гигабитови скорости. 5G може да осигури възможност за висикоскоростни връзки за данни, ниска степен на забавяне и възможност да се използват всички налични безжични ресурси от Wi-Fi до 4G, както и да се обслужват милиони свързани устройства едновременно („интернет на предметите“). Технологията 5G също така дава възможност за гъвкава организация на мрежата, като параметрите на софтуера позволяват използване на иновативни бизнес модели в множество отрасли (например транспорт, здравеопазване, производство, логистика, енергетика, медии и развлечения).

Регламентът е умишлено замислен като набор от правила, основани на принципи, за да бъде приложим към предвидимото развитие на технологиите и услугите, при условие че те са съобразени с екосистемата на отворения интернет. Това е отразено в съображение 1, в което се определя двойната цел на Регламента: „да защитава крайните потребители и едновременно с това да гарантира непрекъснатото функциониране на интернет средата като двигател за иновациите.“

Сегментиране на мрежата

Технологията за сегментиране на мрежата има за цел мрежата да бъде разделена на части по виртуален начин. Тази технология създава нови възможности за

---

16 Съответните обсъждания са включени в насоките на ОЕРЕС, точки 17, 38 и 55.

17 Свързаност за изграждане на конкурентоспособен цифров единен пазар — COM(2016) 587.

18 5G за Европа: план за действие — COM(2016) 588.

19 Директива (ЕС) 2018/1972 — Европейски кодекс за електронни съобщения.

организиране на предоставянето на различни услуги чрез бързо разпределяне на ресурсите.

С технологията 5G се въвеждат повече възможности за осигуряване на свързаност, адаптирана към предлаганата услуга. Някои услуги се нуждаят от висока и постоянна скорост на данните (например разширената реалност), а други — от различни функции, като например възможност за свързване на редица устройства с ниска мощност (например сензори за наблюдение на здравни параметри в дадено жилище).

Архитектурата на 5G може да позволи прилагане на различни форми на разумни мерки за управление на трафика, които го оптимизират в зависимост от обективните характеристики на съдържанието, приложението или услугата, като по този начин се подобрява общата производителност и гъвкавост на системата.

В член 3, параграф 3, втора алинея се предвижда, че доставчиците могат да прилагат разумни мерки за управление на трафика. Същевременно „в тези мерки не се включва наблюдение на специфичното съдържание и те не се прилагат за период, по-дълъг от необходимото“. В зависимост от избора, направен при разполагането на мрежите 5G, в бъдеще може да възникне необходимост да се прецени точно кое съдържание е „специфично“ и кое не. На този етап Комисията не е запозната с конкретен пример, при който тази разпоредба би възпрепятствала прилагането на технологията за сегментиране. Комисията ще продължи да следи отблизо този въпрос, докато 5G технологията продължава да се развива на пазара.

ОЕРЕС обяви, че приветства диалога между групите, представляващи интереси и националните регулаторни органи, ако първите не са сигурни дали определено използване на 5G технологията е в съответствие с Регламента. Комисията подкрепя този диалог със заинтересованите страни и ще работи в тясно сътрудничество с ОЕРЕС по актуализираните насоки.

6. ТЕХНОЛОГИЧНО РАЗВИТИЕ И СПЕЦИАЛИЗИРАНИ УСЛУГИ — ЧЛЕН 3, ПАРАГРАФ 5

Услуги, различни от услугите за достъп до интернет

В член 3, параграф 5 се предвижда възможността да се предлагат услуги, различни от услугите за достъп до интернет (наричани по-нататък „специализирани услуги“), които са оптимизирани за определено съдържание, приложения или услуги, или комбинация от тях, когато оптимизирането е необходимо, за да се изпълнят изискванията за съдържанието, приложенията или услугите за определено ниво на качество.

В същия параграф се посочва, че доставчиците на интернет услуги могат да предлагат или да оказват съдействие за такива услуги само ако мрежовият капацитет е достатъчен за предоставянето им в допълнение към други услуги за достъп до интернет без влошаване на качеството им.

Малко въпроси възникнаха относно прилагането на член 3, параграф 5 след влизането в сила на Регламента, поради малкия брой въведени нови видове специализирани услуги.

Според проведено проучване[20] едни и същи специализирани услуги се предлагат от известно време от широк кръг доставчици на интернет услуги — става дума главно за гласови повиквания (интернет телефония — VoIP) и телевизия през интернет протокол (IPTV).

Представителите на отрасъла очакват появата на нови специализирани услуги благодарение на 5G мрежите. Все още не са налице търговски 5G услуги и заинтересованите страни се безпокоят относно бъдещото тълкуване на член 3, параграф 5 от националните регулаторни органи. Условието, предвидено в член 3, параграф 5, е, че специализирани услуги могат да се предлагат „само ако мрежовият капацитет е достатъчен за предоставянето им в допълнение към предоставяните услуги за достъп до интернет“ и че „тези услуги не се използват и не се предлагат като заместител на услугите за достъп до интернет и не следва да бъдат в ущърб на наличието или общото качество на услугите за достъп до интернет за крайните потребители“.

Макар доставчиците на интернет услуги да поддържат основния принцип на Регламента, те се съмняват — заедно с някои доставчици на съдържание — дали настоящите насоки на ОЕРЕС предоставят достатъчно гъвкавост в примерите си за това как да бъдат изпълнени условията, които ги задължават да заделят ресурси, предназначени специално за тези нови услуги, и да се лишават от ползата от динамичното разпределение на капацитета. Те също така посочват, че всяка специализирана услуга, която отговаря на условията по член 3, параграф 5, следва да бъде разрешена, без да е необходимо предварително разрешение преди нейното пускане. Доставчиците подчертават, че искат да избегнат ситуация, при която предполагаемата сложност на последващата оценка би ги накарала на практика да търсят изрично разрешение, преди разработването или стартирането на каквато и да е услуга. Те също така подчертаха, че примерът в насоките относно измерването на показателите чрез извършване на тест на услугата за достъп до интернет, докато всички специализирани услуги са спрени, е трудно приложим на практика, тъй като някои вертикални услуги не могат да бъдат забавени поради техния специален характер.

Според някои организации на потребители и на гражданското общество и някои доставчици на съдържание както Регламентът, така и насоките са достатъчно гъвкави, за да обхванат и 5G услугите.

Могат да възникнат въпроси относно прилагането на член 3, параграф 5 във връзка със следващото поколение специализирани услуги. Може да се наложи допълнително да се разясни кога оптимизацията на услугите може да се счита за необходима по технически или търговски причини, кога „мрежовият капацитет е достатъчен“ и кога специализираните услуги са „в ущърб на наличието или общото качество на услугите за достъп до интернет.“ Такива разяснения може да са необходими, за да бъдат защитени крайните потребители и да се гарантира непрекъснатост във функционирането на интернет средата като двигател за иновациите.

ОЕРЕС обяви[21], че ще обмисли предоставянето на допълнителни разяснения в насоките за това как да се прецени за всеки отделен случай дали услуга, различна

[20] Проучване SMART 2017/0011.

[21] Цитирано становище на ОЕРЕС.

от достъп до интернет, отговаря на условията по член 3, параграф 5. Комисията ще работи в тясно сътрудничество с ОЕРЕС по актуализацията на насоките в това отношение.

Измерване на показателите на мрежата

Бързото развитие на сегментирането на мрежата и специализираните услуги поставя въпроса как да се осигури на крайните потребители гъвкавост, за да се възползват от динамичното разпределяне на ресурсите, като същевременно се спазва задължението по член 3, параграф 5 да не се допуска специализираните услуги да бъдат в ущърб на качеството на общите услуги за достъп до интернет.

Измерването на показателите на мрежата е сложна задача, тъй като зависи от множество фактори, като например използване на мрежата от други крайни потребители или разстояние между мобилен телефон и антена на базовата станция, а сравняването на показателите във времето изисква статистически анализ.

Доставчиците на интернет услуги настояват, че при тълкуването на измерванията е важно да бъдат взети под внимание множеството фактори, от които зависят показателите на мрежата. Организации на потребители и организации за защита на гражданските права признават сложността на тази задача, но настояват за необходимостта от проверка на количествената информация.

ОЕРЕС работи за актуализирането на насоките в тази област[22] и започна процедура за възлагане на обществена поръчка за разработване на съответния софтуерен инструмент.

7. ПРОЗРАЧНОСТ НА ДОГОВОРИТЕ, РЕГУЛАТОРЕН КОНТРОЛ И ПРОЦЕДУРИ

Задължения за прозрачност в член 4

Член 4, параграф 1 допринася за прозрачността по отношение на условията, включвани в договорите за услуги за достъп до интернет за крайни потребители, и изглежда ефективно влияе на съдържанието, което публикуват доставчиците на интернет услуги на своите уебсайтове. Сдруженията на потребители са получили много по-малко оплаквания относно качеството на услугите за достъп до интернет, отколкото преди прилагането на Регламента.

Европейският кодекс за електронни съобщения[23], който ще се прилага от декември 2020 г., ще допълни тази разпоредба чрез допълнително хармонизиране на правилата за прозрачност посредством свободен и независим инструмент за сравнение.

Надзор и правоприлагане — член 5

Базов сценарий: ситуация преди 31 декември 2016 г.

[22] Цитираното становище на ОЕРЕС.

[23] Директива (ЕС) 2018/1972, член 103.

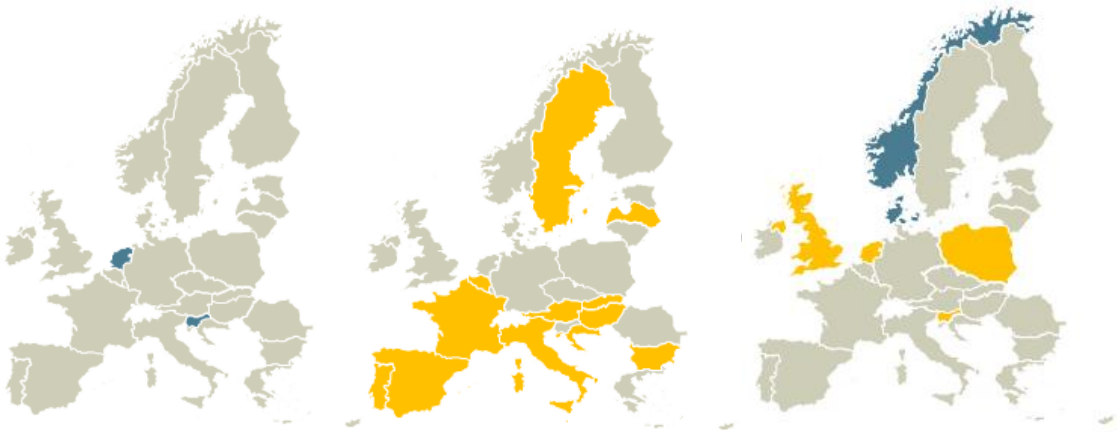
Някои държави членки бяха въвели законодателство относно достъпа до отворен интернет или относно прозрачността на информацията, а някои бяха приели мерки за саморегулиране или съвместно регулиране. Тези държави членки имаха възможността да запазят до 31 декември 2016 г. тези национални мерки и в такъв случай бяха задължени да уведомят Комисията за тези мерки до 30 април 2016 г. Фигурите по-долу илюстрират тази ситуация:

Карти 1, 2 и 3[24]**:**

1: Вече съществуващо законодателство за достъп до отворен интернет (забрана на блокиране, ограничаване на скоростта и оферти с нулева ставка)

2: Вече съществуващо законодателство относно прозрачността

3: Вече съществуващо саморегулиране (жълто) **и съвместно регулиране** (синьо)



Карта 1 **Карта 2** **Карта 3**

Изпълнение на Регламента след декември 2016 г.

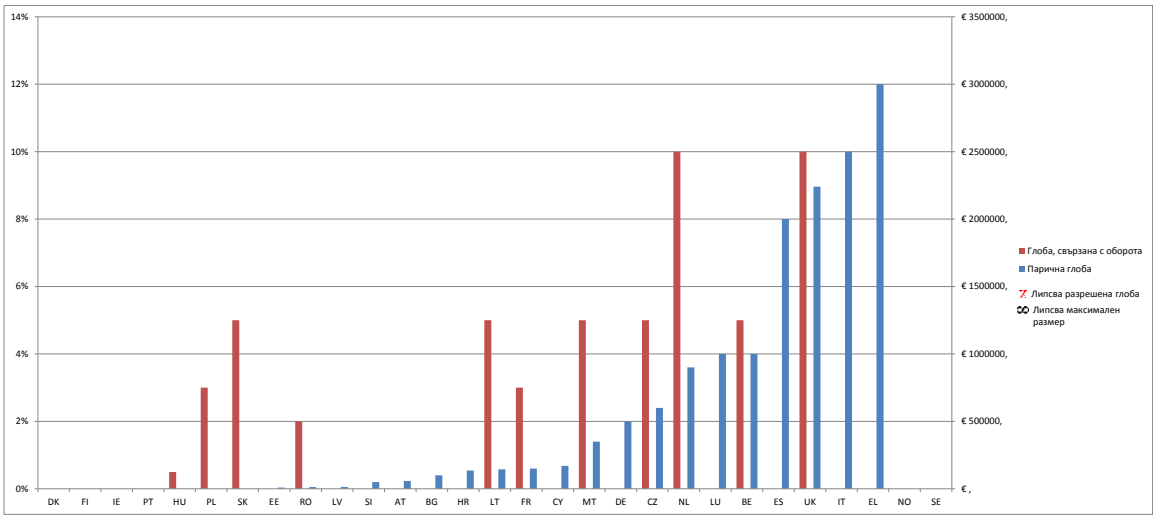
Надзорът и прилагането на Регламента са започнали сравнително скоро и са в процес на изпълнение. В ход са редица проучвания от отделни национални регулаторни органи по определени теми. Изпълнението обаче е последователно в целия Съюз. Възникналите въпроси засягат основно прозрачността (информация за договора), нулевите ставки и мерките за управление на трафика. Националните регулаторни органи търсят решения на тези въпроси по координиран начин. Те дори създадоха в рамките на ОЕРЕС работна група за обмен на практики и се стремят да поддържат съгласуваност при прилагането на Регламента. Този процес на координация значително сближи взиманите в държавите членки решения.

[24] Данни от проучването SMART 2017/0011.

Санкции — член 6

Санкциите се различават значително в отделните държави членки. Например в някои държави членки санкциите са свързани с оборота на дадено дружество, в други те са с фиксиран максимален размер, а в трети — комбинация от двете. За подобни нарушения, например на член 3, фиксираните максимални суми варират от около 15 000 EUR до 3 милиона евро, а свързаните с оборота максимални глоби варират от 0,5 % до 10 %. Видът на наложените санкции (глоби и/или периодични парични санкции със или без възможност за налагане на други санкции, като например спиране на дейностите) също се различава в отделните държави членки.

Фигура 1: Общ преглед на максималните глоби (свързани с оборота и парични глоби)[25]



Понастоящем са били наложени съвсем малко санкции и всички те са доста под приложимия максимум.

Тъй като ефективните, възпиращи и пропорционални санкции са от решаващо значение за правилното прилагане на Регламента, Комисията наблюдава изпълнението на тази разпоредба в държавите членки.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В сравнение със ситуацията през 2015 г. преди влизането в сила на Регламента крайните потребители и доставчиците на приложения за съдържание изразяват голямо удовлетворение от сегашното положение. Доставчиците на интернет услуги също подкрепят принципите на отворен интернет и не считат, че е необходимо те да се изменят.

Една от целите на Регламента беше да се подкрепи ролята на интернет като движещ фактор за иновациите. Днес предприятията с дейност в сферата на цифровите технологии несъмнено просперират, за което свидетелстват клъстерите от стартиращи предприятия на много динамични места в Европа. Появата на тези стартиращи предприятия се дължи отчасти на улеснения достъп до клиенти, подкрепен от Регламента. Освен това Регламентът изглежда не засяга

[25] Проучването SMART 2017/0011.

инвестициите на доставчиците на услуги за достъп до интернет. Всички участници на пазара оценяват високо правната сигурност, създадена от Регламента, тъй като наличието на предвидими правила е от решаващо значение за решенията им за инвестиции.

Въз основа на оценката от първите две години и половина от изпълнението Комисията стига до заключението, че принципите на Регламента са подходящи с оглед на развитието на пазара, осигуряват ефективна защита на крайния потребител и подкрепят ролята на интернет като движещ фактор за иновации.

Опитът с прилагането на Регламента все още е ограничен поради сравнително краткия период на прилагането му. Един допълнителен период на регулаторна стабилност ще даде възможност на регулаторните органи, заинтересованите страни и крайните потребители да натрупат повече опит с прилагането му. Такава стабилност се гарантира в ЕС чрез основано на принципи пряко приложимо законодателство, подкрепяно от всички съответни общности на заинтересованите страни и от гъвкави механизми за осигуряване на съгласувано вземане на решения на национално равнище.

Ето защо Комисията стига до заключението, че на настоящия етап не би било подходящо да се предлагат изменения на Регламента. Регламентът ще продължи да защитава европейските потребители на интернет и ще им позволи да продължат да се възползват от достъпа до информация, съдържание, приложения и услуги по свой избор.

Комисията продължава да наблюдава развитието на пазара в контекста на развитието на технологиите и услугите.

По-специално тя работи в тясно сътрудничество с ОЕРЕС, чието координиране успешно сближава процесите на вземане на решения в държавите членки. ОЕРЕС планира да продължи това сътрудничество в бъдеще. Групите, представляващи интереси коментираха насоките за прилагане на ОЕРЕС и призоваха те да бъдат адаптирани, за да отразяват развитието на пазара и технологиите. ОЕРЕС започна своята работа по актуализирането на насоките и планира да ги представи през 2019 г. „в тясно сътрудничество с Комисията“, както е предвидено в член 5, параграф 3. ОЕРЕС следва и в бъдеще да ги актуализира, за да гарантира, че насоките отразяват по подходящ начин развитието на пазара.