KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.4.2019 r.
COM(2019) 203 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wdrażania przepisów rozporządzenia (EU) 2015/2120 dotyczących dostępu do otwartego internetu

1. WPROWADZENIE

UE ustanowiła zasadę otwartego internetu w rozporządzeniu (UE) 2015/2120, zwanym czasami rozporządzeniem w sprawie jednolitego rynku telekomunikacyjnego[1], które ma zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich od dnia 30 kwietnia 2016 r.

- W art. 1 i 2 określono zakres stosowania i definicje.
- W art. 3 ust. 1 rozporządzenia ustanowiono zasadę, zgodnie z którą użytkownicy końcowi- usług dostępu do internetu mają prawo do uzyskania dostępu do informacji i treści oraz do ich rozpowszechniania, a także do korzystania z wybranych aplikacji i usług oraz ich udostępniania.
- Art. 3 ust. 2 stanowi, że postanowienia umowne uzgodnione między dostawcami usług dostępu do internetu a użytkownikami końcowymi nie mogą ograniczać praw użytkowników końcowych określonych w art. 3 ust. 1.
- W art. 3 ust. 3 zakazano blokowania, ograniczania i dyskryminacji treści, aplikacji i usług, z zastrzeżeniem pewnych ograniczonych wyjątków. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest zarządzanie ruchem w celu zapewnienia optymalnej jakości transmitowanych usług. W akapicie trzecim ustanowiono restrykcyjne wyjątki od zakazu stosowania środków zarządzania ruchem (oraz zakazu blokowania, spowalniania, zmiany, ograniczania, pogarszania jakości oraz faworyzowania określonych treści, aplikacji lub usług), aby zapewnić zgodność z przepisami, utrzymać bezpieczeństwo sieci albo zapobiec wyjątkowemu lub tymczasowemu przeciążeniu sieci.
- Art. 3 ust. 4 stanowi, że wszelkie środki zarządzania ruchem muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych oraz z odpowiednimi ramami Unii w tej dziedzinie. W art. 3 ust. 5 wyraźnie wskazano, że usługi (inne niż usługi dostępu do internetu) zoptymalizowane dla określonych treści, aplikacji lub usług (czasami określane jako „usługi specjalistyczne") mogą być oferowane, jeżeli spełniają określone warunki, m.in. jeżeli nie wpływają negatywnie na ogólną jakość usług dostępu do internetu.
- W art. 4 ustanowiono środki w zakresie przejrzystości.
- Art. 5 i 6 dotyczą nadzoru, egzekwowania wykonywania przepisów i sankcji.

W rozporządzeniu upoważniono BEREC (Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej) do wydania w ścisłej współpracy z Komisją wytycznych dotyczących obowiązków krajowych organów regulacyjnych w zakresie monitorowania i zapewniania

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu i dotyczące opłat detalicznych za regulowane usługi łączności wewnątrzunijnej oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 (Dz.U. L 310 z 26.11.2015, s. 1).

zgodności z przepisami dotyczącymi otwartego internetu. BEREC powołał ekspercką grupę roboczą ds. otwartego internetu, która spotyka się regularnie i w pracach której uczestniczy Komisja. W sierpniu 2016 r. BEREC opublikował pierwszą wersję wytycznych[2]. Celem grupy roboczej jest zapewnienie spójności stosowania rozporządzenia w całej Europie.

W art. 9 wzywa się Komisję do dokonania przeglądu przepisów rozporządzenia dotyczących dostępu do otwartego internetu i do przedłożenia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, „w razie potrzeby wraz z odpowiednimi wnioskami w celu zmiany (...) rozporządzenia".

W niniejszym sprawozdaniu oceniono wdrażanie rozporządzenia od momentu jego wejścia w życie i porównano aktualną sytuację w zakresie dostępu do otwartego internetu w Unii, m.in. w świetle zmian na rynku i rozwoju technologii, ze stanem sprzed jego wejścia w życie.

Z oceny Komisji wynika, że cele rozporządzenia są obecnie równie aktualne co w chwili ich pierwotnego przyjęcia i że nie są kwestionowane: istnieje powszechna zgoda co do tego, że konsumenci i przedsiębiorstwa powinni mieć prawo dostępu do otwartego internetu. Umożliwia im on zdobywanie informacji, komunikowanie się, wprowadzanie innowacji i konkurowanie w globalnej gospodarce cyfrowej oraz jest coraz ważniejszym środkiem umożliwiającym obywatelom pełne uczestnictwo w życiu społecznym.

Do celów niniejszej oceny Komisja zgromadziła informacje zwrotne od przedstawicieli wielu grup dotyczące sposobu, w jaki rozporządzenie zmieniło sytuację w zakresie otwartego internetu, za pomocą:

– badania SMART 2017/0011[3], w ramach którego przeanalizowano najbardziej aktualne decyzje krajowych organów regulacyjnych, orzecznictwo i informacje zwrotne z 28 państw członkowskich i Norwegii, a także przeprowadzono badanie z udziałem zainteresowanych stron i ukierunkowane wywiady;

– przeprowadzonych przez Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) w 2018 r. konsultacji publicznych, w następstwie których wydano opinię[4] w sprawie wdrażania wytycznych BEREC;

– regularnych kontaktów z zainteresowanymi stronami na wszystkich szczeblach oraz

– ukierunkowanych warsztatów dla zainteresowanych stron, które odbyły się w dniu 5 grudnia 2018 r.

---

[2] Wytyczne BEREC w sprawie wdrożenia przez krajowe organy regulacyjne europejskich przepisów dotyczących neutralności sieci.

[3] Badanie dotyczące wdrażania przepisów w zakresie neutralności sieci zawartych w rozporządzeniu w sprawie jednolitego rynku telekomunikacyjnego (SMART 2017/0011) – Bird & Bird i Ecorys dla Komisji.

[4] Opinia dotycząca oceny stosowania rozporządzenia (UE) 2015/2120 i wytycznych BEREC w sprawie neutralności sieci.

2. SCENARIUSZ ODNIESIENIA

Przed wejściem w życie rozporządzenia użytkownicy końcowi skarżyli się, że dostawcy usług internetowych blokują usługi telefonii internetowej (VoIP)[5].

Przykładowo co najmniej 21 % użytkowników stałego łącza szerokopasmowego i co najmniej 36 % użytkowników mobilnych usług szerokopasmowych doświadczyło ograniczenia możliwości komunikowania się przez internet na zasadzie peer-to-peer (P2P) z przyczyn technicznych albo umownych, a w przypadku co najmniej 21 % użytkowników sieci szerokopasmowych zastosowano techniczne albo umowne ograniczenia dotyczące VoIP[6]. Ponadto innowacyjne internetowe przedsiębiorstwa typu start-up doświadczyły problemu niepewności prawa co do tego, w jakim stopniu mogą korzystać z internetu, aby uzyskać dostęp do swojego rynku.

Ponadto niektóre praktyki konsumenckie podlegały ograniczeniom lub blokowano określone usługi, m.in. „tethering", który polega na korzystaniu ze smartfona, aby nawiązać połączenie z ogólną siecią komórkową, oraz udostępnieniu tego połączenia innymi urządzeniom, wykorzystując smartfon jako hotspot Wi-Fi.

Konsumenci skarżyli się również, że umowy o świadczenie usług dostępu do internetu nie były wystarczająco przejrzyste w kwestii prędkości połączenia i zarządzania ruchem.

3. ZMIANY RYNKOWE DOTYCZĄCE DOZWOLONYCH USŁUG. WPŁYW ART. 3 UST. 1

Rozporządzenie odnosi się do warunków umownych i praktyk handlowych stosowanych w przypadku usług dostępu do internetu.

Skuteczne rozwiązanie problemu blokowania usług

W art. 3 ust. 3 zakazano blokowania dostępu i ograniczono środki zarządzania ruchem. Zapewniło to konsumentom prawo dostępu do dowolnych stron internetowych i usług. W szczególności usługi VoIP rozwijają się swobodnie od chwili wejścia rozporządzenia w życie, a organizacje konsumenckie przyjmują tę sytuację z zadowoleniem, uznając ją za wyraźny sukces rozporządzenia.

Skuteczne wprowadzenie możliwości wyboru urządzenia końcowego

Zgodnie z art. 3 ust. 1 użytkownik końcowy ma prawo wybrać urządzenie końcowe, z którego chce korzystać. „Tethering" jest obecnie akceptowany przez wszystkich dostawców usługi dostępu do internetu w UE, co organizacje konsumenckie uznają za korzystną zmianę.

---

[5] (Np. połączenia głosowe nawiązywane przez internet za pośrednictwem komunikatorów Skype lub WhatsApp).

[6] „A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe" [„Przegląd zarządzania ruchem i innych praktyk skutkujących ograniczeniami otwartego internetu w Europie"] – BEREC i Komisja, BoR (12) 30.

4. ZMIANY RYNKOWE DOTYCZĄCE OFERT O ZRÓŻNICOWANYCH CENACH – ART. 3 UST. 2 I 3

Zgodnie z art. 3 ust. 2 warunki umowne i praktyki handlowe nie mogą ograniczać praw użytkowników końcowych określonych w art. 3 ust. 1.

Zróżnicowanie cen: stawka zerowa

Podstawa prawna i oferty objęte stawką zerową

W przypadku gdy dostawca usług internetowych stosuje cenę krańcową równą zeru w odniesieniu do transmitowanych danych związanych z konkretną aplikacją lub kategorią aplikacji (a wykorzystane dane nie są zaliczane na poczet ogólnego limitu danych), jest to oferta objęta „stawką zerową". Dostawcy usług internetowych często świadczą tego rodzaju usługi, nie pobierając żadnych dodatkowych opłat od użytkownika.

Chociaż termin „stawka zerowa" nie pojawia się w rozporządzeniu, współprawodawcy uwzględnili takie oferty handlowe. W szczególności art. 3 ust. 2 stanowi, że „[p]ostanowienia umowne uzgodnione między dostawcami usług dostępu do internetu a użytkownikami końcowymi, dotyczące warunków finansowych i technicznych oraz cech usług dostępu do internetu, takich jak cena, ilości danych lub prędkości, oraz jakiekolwiek praktyki handlowe dostawców usług dostępu do internetu, nie mogą ograniczać korzystania przez użytkowników końcowych z ich praw określonych w ust. 1".

Wpływ ofert objętych stawką zerową na konsumentów

Grupy interesów mają różne – często sprzeczne – opinie na temat wpływu ofert objętych stawką zerową. Na przykład organizacje konsumenckie[7] postrzegają ogólny wpływ ofert objętych stawką zerową jako negatywny dla konsumentów i uważają, że należy ich zakazać. Ich zdaniem takie oferty zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami oferującymi treści lub aplikacje objęte stawką zerową a innymi przedsiębiorstwami oferującymi podobne treści i aplikacje[8]. Dostawcy usług internetowych uważają natomiast, że rozporządzenie umożliwia im proponowanie różnych, zróżnicowanych cenowo ofert i zapewnia użytkownikom końcowym swobodę wyboru między tymi ofertami.

Zarówno poziom konkurencji na rynku, jak i powszechność wybranych aplikacji mają wpływ na konsumentów. Prawdopodobieństwo, że takie oferty będą korzystne dla konsumentów, jest większe w przypadkach, gdy poziom konkurencji na rynku dostępu do internetu albo na rynku treści i aplikacji jest wysoki, a ceny danych są stosunkowo przystępne (nawet jeśli pobierane są opłaty)[9]. Ponadto mniej prawdopodobne jest, że

---

[7] Źródło: warsztaty dla zainteresowanych stron z dnia 5 grudnia 2018 r.

[8] Zgodnie z orzeczeniem jednego z sądów niderlandzkich art. 3 rozporządzenia nie nakłada kategorycznego zakazu dyskryminacji cenowej, a oferty objęte stawką zerową na usługi muzyczne są dozwolone – zob. orzeczenie Sądu Okręgowego w Rotterdamie z dnia 20 kwietnia 2017 r., ECLI:NL:RBROT:2017:2940. Po wydaniu orzeczenia przez sąd stowarzyszenie ochrony praw obywatelskich zaskarżyło to zezwolenie, ale Sąd Okręgowy w Rotterdamie oddalił wniesiony przez nie środek zaskarżenia. Zob. sprawa Bits of Freedom przeciwko ACM, ECLI:NL:RBROT:2019:414.

[9] Badanie przeprowadzone dla DG ds. Konkurencji przez Komisję Europejską miało na celu zbadanie tych skutków w 2017 r.

oferty te wywołają zakłócenia na rynku treści, jeżeli obejmują one całe kategorie aplikacji (na przykład wszystkie usługi streamingu muzyki), niż jeżeli dotyczą one ograniczonej grupy aplikacji.

Praktyki regulacyjne dotyczące ofert objętych stawką zerową

W wytycznych BEREC zdefiniowano oferty objęte stawką zerową i zalecono, aby krajowe organy regulacyjne dokonywały ich oceny w poszczególnych przypadkach. W wytycznych wymieniono szereg czynników, które należy uwzględnić w kontekście szczególnych warunków rynkowych w poszczególnych państwach członkowskich[10].

Nawet jeżeli niższą lub zerową stawkę stosuje się w odniesieniu do niektórych aplikacji – a nie do całej kategorii – w przypadku których wykorzystane dane nie są zaliczane na poczet limitu danych, jest to zachęta finansowa (a nie techniczna) do korzystania z tych aplikacji. Zgodnie z wytycznymi BEREC tego rodzaju stawki zerowe nie są same w sobie zakazane na mocy rozporządzenia[11].

Z uwagi na art. 3 ust. 3 dostawcy usług internetowych w czasie świadczenia usług dostępu do internetu muszą jednak traktować cały ruch internetowy równo, bez dyskryminacji, ograniczania czy ingerencji. W związku z tym zgodnie z tymi samymi wytycznymi oferta, w ramach której wszystkie aplikacje – z wyjątkiem tych objętych stawką zerową – zostaną zablokowane lub spowolnione po osiągnięciu limitu danych, byłaby sprzeczna z art. 3 ust. 3 akapity pierwszy i trzeci[12].

Badanie SMART[13] wykazało, że decyzje krajowych organów regulacyjnych są w tym zakresie spójne. Ich współpraca w ramach grupy roboczej BEREC zapewniła spójność decyzji mających zastosowanie w poszczególnych państwach członkowskich. Tendencje we wdrażaniu w poszczególnych państwach członkowskich są spójne. Na przykład oferty objęte stawką zerową dla wszystkich aplikacji z danej kategorii, w ramach których aplikacje te są blokowane wraz z pozostałym ruchem internetowym użytkownika po osiągnięciu ogólnego limitu transmisji danych i które nie wprowadzają innego rozróżnienia w ruchu, były co do zasady uznawane za zgodne z prawem. Interwencje regulacyjne koncentrowały się na rozróżnieniu technicznym i na raczej konkretnych warunkach oferty. Niektóre decyzje wyjaśniały również kwestie związane z roamingiem.

Jak wspomniano powyżej, BEREC planuje kontynuowanie współpracy z Komisją, aby doprecyzować wytyczne, tam gdzie to możliwe, oraz określić krok po kroku metodę oceny przypadków stawki zerowej.

Różnicowanie jakości

Art. 3 ust. 2 stanowi również, że postanowienia umowne uzgodnione między dostawcami usług dostępu do internetu a użytkownikami końcowymi dotyczące cech (takich jak cena, ilości danych lub prędkości) nie mogą ograniczać możliwości skorzystania przez użytkowników końcowych z ich praw określonych w ust. 1.

[10] Wytyczne BEREC (2016), pkt 43–48.

[11] Wytyczne BEREC (2016), pkt 42.

[12] Wytyczne BEREC (2016), pkt 55.

[13] Badanie SMART 2017/0011.

W związku z tym użytkownicy końcowi mają prawo wyboru różnych cen w zależności od parametrów jakości usług (np. ilości danych lub prędkości), o ile nie ogranicza to praw określonych w art. 3 ust. 1 dla żadnego z nich.

Jakość usługi może się różnić w zależności od wykorzystywanego urządzenia końcowego, zasięgu sieci, treści i innych obiektywnych czynników. Na przykład gdy dwóch użytkowników końcowych korzysta z usług o różnej jakości, wydajność transmisji będzie w ich przypadku zróżnicowana. Zasadniczo uznaje się jednak, że są oni traktowani jednakowo, jeżeli środki zarządzania ruchem opierają się na obiektywnych uzasadnieniach technicznych, które są korzystne dla ogólnej jakości lub wydajności sieci. Jak dotąd dane nie wskazują na to, że dostępność usług o różnej prędkości, ilości danych lub innych cechach po różnych cenach miałaby co do zasady szkodzić konsumentom lub pozbawiać ich możliwości korzystania z praw przysługujących im na mocy art. 3 ust. 1.

Ponieważ art. 3 ust. 2 umożliwia zawieranie umów komercyjnych, ochronę konsumentów, którzy nabyli usługi o niższej jakości, zapewnia się zazwyczaj dzięki środkom w zakresie przejrzystości, o których mowa w art. 4 rozporządzenia, ogólnym środkom ochrony praw użytkowników końcowych określonym w rozdziale IV dyrektywy o usłudze powszechnej[14] i ogólnemu systemowi ochrony konsumentów. Na obecnym etapie nie wydaje się, aby konieczne były dodatkowe środki w celu wzmocnienia ogólnego systemu ochrony.

BEREC ściśle współpracuje z Komisją w celu wyjaśnienia tej kwestii w swoich wytycznych.

Blokowanie sieci kontrolowane przez użytkownika

Dostawcy usług internetowych poruszyli również kwestię[15] ewentualnych przyszłych ofert, w ramach których obiekty połączone mogą łączyć się tylko z aplikacjami producenta, a użytkownik końcowy może chcieć ograniczyć możliwość połączenia wyłącznie do swoich urządzeń. Typowym przykładem może być zakup alarmu przeciwwłamaniowego lub kamery internetowej oraz ograniczenie urządzeń uprawnionych do jego konfiguracji do urządzeń należących do osób zamieszkujących lokal. W takim przypadku dostawca usług internetowych wprowadziłby ograniczenia dostępu do sieci, lecz na wniosek użytkownika końcowego. Wówczas zastosowanie ma swoboda wyboru zapewniona użytkownikowi końcowemu na mocy art. 3 ust. 2 w odniesieniu do uzgodnienia warunków technicznych z dostawcą usług internetowych. W takiej sytuacji obowiązki określone w art. 3 ust. 3, które mają zastosowanie w przypadku blokowania punktów końcowych przez operatorów, nie mają zastosowania, gdy użytkownik końcowy sprawuje całkowitą kontrolę i w odniesieniu do każdego urządzenia określa, czy jest ono blokowane (przy czym pozostałe techniczne lub handlowe warunki usług dostępu do internetu nie różnią się w zależności od dokonanego przez niego wyboru). Takie praktyki powinny jednak być ściśle monitorowane aby zapewnić, że dostawca usług internetowych nie narzucił takiego wyboru. Kwestia ta

[14] Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 51–77).

[15] Źródło: warsztaty dla zainteresowanych stron z dnia 5 grudnia 2018 r.

powinna wręcz pozostawać pod stałą kontrolą użytkownika końcowego, a początkowe wyrażenie zgody oraz jej późniejsze wycofanie powinny być łatwe[16].

5. PRZEPISY ART. 3 UST. 3 DOTYCZĄCE ROZWOJU TECHNOLOGII I ZARZĄDZANIA RUCHEM

Sieć 5G

W komunikacie Komisji w sprawie społeczeństwa gigabitowego[17], w planie działania na rzecz sieci 5G[18] oraz w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej[19] określono ambitne cele dotyczące uruchomienia sieci 5G oraz przedstawiono rozwiązania, które umożliwią rozwój innowacyjnych usług. Technologie 5G są poddawane normalizacji przez sektor łączności elektronicznej i wkrótce trafią na rynek.

Sieć 5G umożliwia dokonanie transformacji w przemyśle poprzez bezprzewodowe usługi szerokopasmowe o gigabitowych prędkościach. Sieć 5G oferuje szybką transmisję danych, niskie opóźnienia przesyłu i możliwość korzystania z wszelkich dostępnych zasobów sieci bezprzewodowych od Wi-Fi do 4G, jak również jednoczesną obsługę milionów połączonych urządzeń („internet rzeczy"). Zapewnia również możliwość zwiększenia elastyczności organizacji sieci z wykorzystaniem parametrów oprogramowania umożliwiających zastosowanie innowacyjnych modeli biznesowych w wielu sektorach (np. transport, opieka zdrowotna, produkcja, logistyka, energia, media i rozrywka).

Rozporządzenie celowo opracowano jako oparty na zasadach zbiór przepisów, tak aby można było je stosować do przewidywalnego rozwoju nowych technologii i usług, pod warunkiem że pozostaną one spójne z ekosystemem otwartego internetu. Znalazło to odzwierciedlenie w motywie 1, w którym wskazano podwójny cel rozporządzenia: „ochron[a] użytkowników końcowych oraz równocześnie zagwarantowanie nieprzerwanego funkcjonowania ekosystemu internetowego stanowiącego siłę napędową innowacji".

Warstwowanie sieci

Technologia warstwowania sieci ma na celu wirtualne oddzielenie części sieci. Proces ten otwiera nowe możliwości organizacji świadczenia różnych usług poprzez szybką alokację zasobów.

Sieć 5G wprowadza więcej możliwości w zakresie zapewniania łączności, która jest dostosowana do oferowanej usługi. Niektóre usługi wymagają wysokiej i stałej prędkości przesyłania danych (na przykład rzeczywistość rozszerzona), a w przypadku innych potrzebne są różne funkcje takie jak możliwość podłączenia kilku urządzeń o niskim zużyciu energii (na przykład w przypadku czujników stanu zdrowia w domu).

Architektura sieci 5G mogłaby umożliwić stosowanie odpowiednich środków zarządzania ruchem, które optymalizowałyby ruch w zależności od obiektywnych cech

---

16 Kwestie z tym związane omówiono w pkt 17, 38 i 55 wytycznych BEREC.

17 Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego – COM(2016) 587.

18 Sieć 5G dla Europy: plan działania – COM(2016) 588.

19 Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Europejski kodeks łączności elektronicznej.

treści, aplikacji lub usługi, poprawiając w ten sposób ogólną wydajność i elastyczność systemu.

Art. 3 ust. 3 akapit drugi stanowi, że dostawcy mogą stosować odpowiednie środki zarządzania ruchem. Jednak „[ś]rodki takie nie obejmują monitorowania konkretnych treści i nie mogą być utrzymywane dłużej, niż jest to konieczne". W zależności od wyborów dokonanych przy uruchamianiu sieci 5G w przyszłości konieczna może się okazać dokładna ocena tego, jakie treści są „konkretne", a jakie nie posiadają tej cechy. Na tym etapie Komisja nie zna żadnego konkretnego przykładu sytuacji, w której przepis ten utrudniałby wdrażanie technologii warstwowania sieci. Komisja będzie nadal uważnie obserwować tę kwestię w miarę rozwoju sieci 5G na rynku.

BEREC ogłosił, że z zadowoleniem przyjmuje dialog między grupami interesów a krajowymi organami regulacyjnymi, w przypadku gdy organy te nie mają pewności, czy dane zastosowanie technologii 5G jest zgodne z rozporządzeniem. Komisja wspiera ten dialog z zainteresowanymi stronami i będzie ściśle współpracowała z BEREC nad aktualizacją wytycznych.

6. ROZWÓJ TECHNOLOGII I USŁUGI SPECJALISTYCZNE – ART. 3 UST. 5

Usługi niebędące usługami dostępu do internetu

W art. 3 ust. 5 przewidziano możliwość oferowania usług niebędących usługami dostępu do internetu (zwanych dalej „usługami specjalistycznymi"), które są zoptymalizowane dla określonych treści, aplikacji lub usług, lub ich połączenia, w przypadku gdy optymalizacja jest niezbędna do spełnienia wymogów określonego poziomu jakości treści, aplikacji lub usług.

Określono w nim, że dostawcy usług internetowych mogą oferować takie usługi lub pośredniczyć w ich oferowaniu wyłącznie w przypadku, gdy przepustowość sieci jest wystarczająca do świadczenia tych usług oprócz ewentualnie świadczonych usług dostępu do internetu oraz nie obniża ich jakości.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia pojawiło się niewiele pytań dotyczących stosowania art. 3 ust. 5, ponieważ nie uruchomiono wielu nowych rodzajów usług specjalistycznych.

Zgodnie z badaniem[20] tego samego rodzaju usługi specjalistyczne oferowane są od pewnego czasu przez wielu dostawców usług internetowych – głównie zarządzane połączenia głosowe (telefonia internetowa – VoIP) oraz telewizja przez internet (IPTV).

W sektorze spodziewane jest pojawianie się nowych usług specjalistycznych, których świadczenie ułatwi sieć 5G. Żadne komercyjne usługi 5G nie są jeszcze dostępne, a zainteresowane strony wyraziły wątpliwości co do przyszłej wykładni art. 3 ust. 5 przez krajowe organy regulacyjne. Warunek określony w art. 3 ust. 5 polega na tym, że usługi specjalistyczne mogą być oferowane „wyłącznie w przypadku, gdy przepustowość sieci jest wystarczająca do świadczenia tych usług oprócz ewentualnie świadczonych usług dostępu do internetu" oraz że „[u]sługi te nie mogą być oferowane ani wykorzystywane jako substytut usług dostępu do internetu oraz nie mogą ograniczać dostępności lub

[20] Badanie SMART 2017/0011.

wpływać negatywnie na ogólną jakość usług dostępu do internetu dla użytkowników końcowych".

Chociaż dostawcy usług internetowych popierają podstawową zasadę rozporządzenia, są oni – wraz z niektórymi dostawcami treści – zaniepokojeni faktem, że obecne wytyczne BEREC nie zapewniają wystarczającej elastyczności w przykładach dotyczących sposobu, w jaki należy spełnić te warunki, zobowiązując ich do zarezerwowania zasobów przeznaczonych na te nowe usługi i utraty korzyści z tytułu dynamicznej alokacji zdolności. Zwracają również uwagę na to, że wszelkie specjalistyczne usługi, które spełniają warunki określone w art. 3 ust. 5, powinny być dozwolone bez konieczności wcześniejszego uzyskania zezwolenia. Dostawcy podkreślają, że chcą uniknąć sytuacji, w której zakładana złożoność oceny *ex post* doprowadziłaby w praktyce do uzyskiwania przez nich wyraźnego zezwolenia przed stworzeniem nowych usług lub rozpoczęciem ich świadczenia. Podkreślili oni również, że zaczerpnięty z wytycznych przykład dotyczący pomiaru wydajności poprzez badanie usługi dostępu do internetu w czasie, gdy wszystkie usługi specjalistyczne są wyłączone, jest praktycznie niemożliwy do zastosowania w praktyce, ponieważ świadczenie niektórych usług wertykalnych nie może być opóźnione ze względu na ich szczególny charakter.

Organizacje konsumenckie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i dostawcy treści uważają, że zarówno rozporządzenie, jak i wytyczne są wystarczająco elastyczne, aby mogły uwzględnić usługi 5G.

W związku z nową generacją usług specjalistycznych mogą pojawić się pytania dotyczące stosowania art. 3 ust. 5. Konieczne może okazać się dodatkowe wyjaśnienie, kiedy optymalizację usług można uznać za niezbędną ze względów technicznych lub handlowych, kiedy „przepustowość sieci jest wystarczająca" i kiedy usługi specjalistyczne „ogranicza[ją] dostępnoś[ć] lub wpływa[ją] negatywnie na ogólną jakość usług dostępu do internetu dla użytkowników końcowych". Takie wyjaśnienia mogą okazać się niezbędne, aby zapewnić użytkownikom końcowym ochronę i zagwarantować dalsze funkcjonowanie ekosystemu internetowego stanowiącego siłę napędową innowacji.

BEREC ogłosił[21], że rozważy przedstawienie dalszych wyjaśnień w wytycznych dotyczących sposobu oceny w poszczególnych przypadkach, czy usługa niebędąca usługą dostępu do internetu spełnia warunki określone w art. 3 ust. 5. Komisja będzie ściśle współpracowała z BEREC nad tą aktualizacją wytycznych.

Pomiar wydajności sieci

Rosnąca popularność warstwowania sieci oraz świadczenia usług specjalistycznych wiąże się z wyzwaniem zapewnienia użytkownikom końcowym elastyczności w korzystaniu z dynamicznej alokacji zasobów przy jednoczesnym przestrzeganiu obowiązku zapewnienia, aby usługi specjalistyczne nie wpływały negatywnie na jakość ogólnych usług dostępu do internetu, określonego w art. 3 ust. 5.

Pomiar wydajności sieci jest skomplikowanym zadaniem, ponieważ zależy on od wielu czynników, m.in. od innych użytkowników końcowych korzystających z sieci lub od odległości między telefonem komórkowym a anteną stacji bazowej, a porównywanie wydajności w miarę upływu czasu wymaga wykonania analizy statystycznej.

[21] Cytowana opinia BEREC.

Dostawcy usług internetowych podkreślają znaczenie uwzględnienia wielu różnych czynników wpływających na wydajność sieci przy interpretowaniu wyników pomiarów. Organizacje konsumenckie i organizacje działające na rzecz praw obywatelskich zdają sobie sprawę ze złożoności tego zadania, jednak nalegają na konieczność weryfikacji danych ilościowych.

BEREC prowadzi prace nad aktualizacją wytycznych w tym obszarze[22] i rozpoczął postępowanie o udzielenie zamówienia mające na celu opracowanie odpowiedniego oprogramowania.

7. PRZEJRZYSTOŚĆ UMÓW, NADZÓR REGULACYJNY I PROCEDURY REGULACYJNE

Obowiązki dotyczące przejrzystości określone w art. 4

Art. 4 ust. 1 przyczynił się do zwiększenia przejrzystości warunków zawartych w umowach o świadczenie usług dostępu do internetu dla użytkowników końcowych i wydaje się, że jest on skuteczny w kwestii informacji, które dostawcy usług internetowych publikują na swoich stronach internetowych. Do organizacji konsumenckich wpłynęło znacznie mniej skarg dotyczących jakości usług dostępu do internetu niż miało to miejsce przed wejściem w życie rozporządzenia.

Europejski kodeks łączności elektronicznej[23], który będzie obowiązywał od grudnia 2020 r., uzupełni ten przepis poprzez dalszą harmonizację przepisów dotyczących przejrzystości za pośrednictwem bezpłatnego i niezależnego narzędzia porównawczego.

Nadzór i egzekwowanie wykonywania przepisów – art. 5

Scenariusz odniesienia: sytuacja przed dniem 31 grudnia 2016 r.

W niektórych państwach członkowskich obowiązywały przepisy dotyczące dostępu do otwartego internetu lub przejrzystości informacji, zaś inne państwa wprowadziły środki samoregulacji lub współregulacji. Takie państwa członkowskie mogły utrzymać te krajowe środki do dnia 31 grudnia 2016 r. i w takiej sytuacji miały obowiązek powiadomić o nich Komisję do dnia 30 kwietnia 2016 r. Poniższe rysunki ilustrują tę sytuację:

[22] Cytowana opinia BEREC.

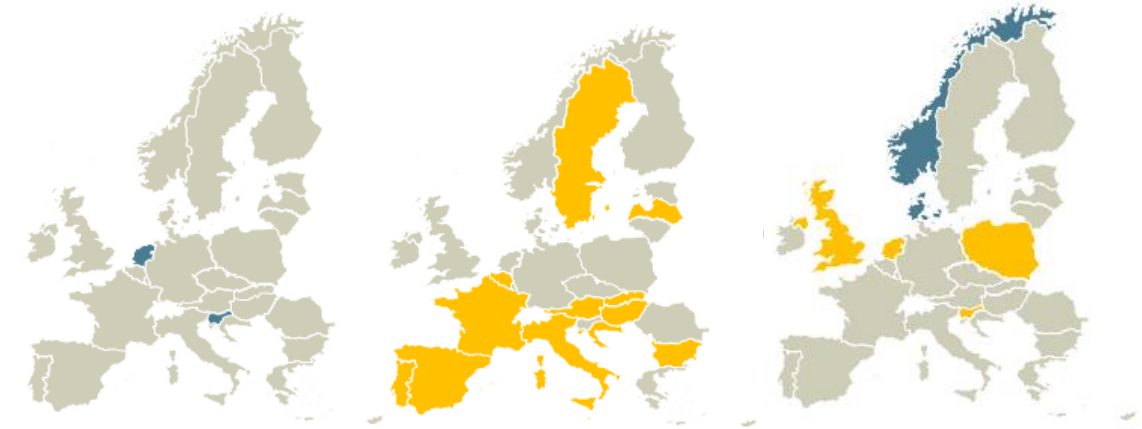
[23] Art. 103 dyrektywy (UE) 2018/1972.

Mapy 1, 2 i 3[24]**:**

1: Istniejące wcześniej przepisy dotyczące dostępu do otwartego internetu (zakaz blokowania, ograniczania i ofert objętych stawką zerową)

2: Istniejące wcześniej przepisy dotyczące przejrzystości

3: Istniejąca wcześniej samoregulacja (kolor żółty) **i współregulacja** (kolor niebieski)



Mapa 1 **Mapa 2** **Mapa 3**

Wdrażanie rozporządzenia po grudniu 2016 r.

Nadzór nad rozporządzeniem i egzekwowanie jego przepisów są wciąż na stosunkowo wczesnym etapie, a prace nad tymi obszarami są obecnie w toku. Poszczególne krajowe organy regulacyjne szczegółowo badają określone kwestie. Wdrażanie jest jednak spójne w całej Unii. Problemy, które się pojawiły, dotyczyły głównie przejrzystości (informacje zawarte w umowie), stawki zerowej i środków zarządzania ruchem. Krajowe organy regulacyjne zajmują się tymi kwestiami w sposób skoordynowany. W ramach BEREC utworzyły one grupę roboczą, aby umożliwić wymianę praktyk i dążyć do zachowania spójności w stosowaniu rozporządzenia. Proces koordynacji sprawił, że procesy decyzyjne państw członkowskich stały się w znacznym stopniu spójne.

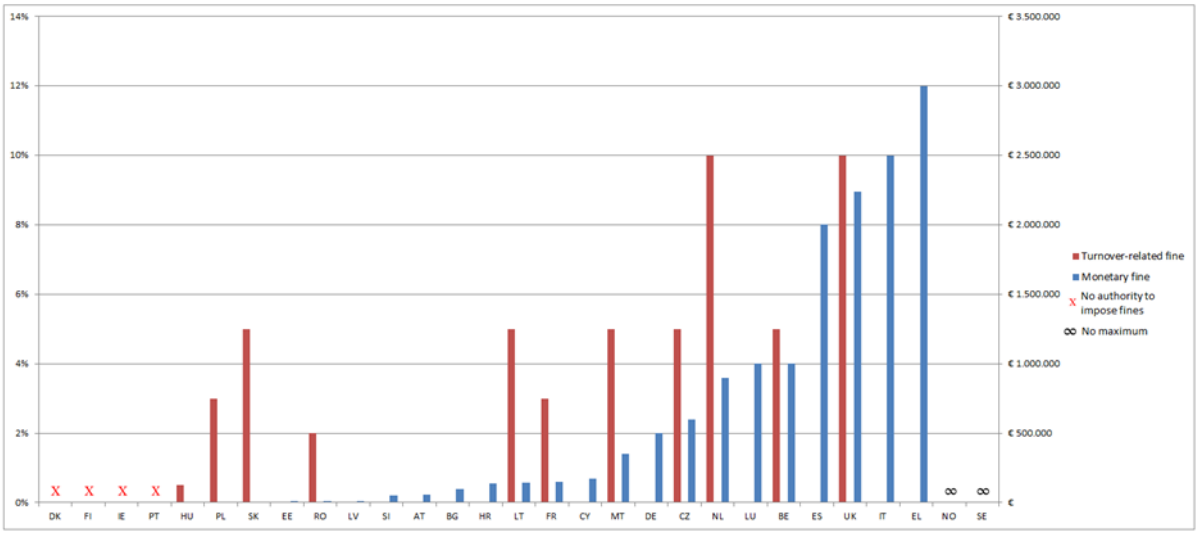
Sankcje – art. 6

Sankcje znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo w niektórych państwach członkowskich sankcje są powiązane z obrotem

[24] Dane zaczerpnięte z badania SMART 2017/0011.

przedsiębiorstwa, w innych ustalono maksymalną kwotę, a w jeszcze innych zastosowano połączenie obydwu tych rozwiązań. W przypadku podobnych naruszeń, dotyczących na przykład art. 3, ustalone kwoty maksymalne wynoszą od około 15 000 EUR do 3 mln EUR, a maksymalne grzywny związane z obrotem wynoszą od 0,5 % do 10 %. Rodzaje nałożonych sankcji (grzywny lub okresowe kary pieniężne z możliwością lub bez możliwości nakładania innych sankcji takich jak zawieszenie działalności) również różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Figure 1: Przegląd maksymalnych grzywien (związanych z obrotem i pieniężnych)[25]



Dotychczas nałożono bardzo niewiele sankcji, a wszystkie z nich były znacznie niższe niż obowiązująca maksymalna kwota.

Ponieważ skuteczne, odstraszające i proporcjonalne sankcje są kluczowe dla prawidłowego wdrożenia rozporządzenia, Komisja nadzoruje wdrażanie tego przepisu w państwach członkowskich.

[25] Badanie SMART 2017/0011.

8. PODSUMOWANIE

W porównaniu z sytuacją z 2015 r., gdy rozporządzenie jeszcze nie obowiązywało, użytkownicy końcowi oraz dostawcy treści i aplikacji wyrażają duże zadowolenie z obecnego stanu rzeczy. Dostawcy usług internetowych również popierają zasady otwartego internetu i nie uważają, aby konieczna była ich zmiana.

Jednym z celów rozporządzenia było wspieranie internetu stanowiącego siłę napędową innowacji. Obecnie przedsiębiorstwa cyfrowe świetnie prosperują, o czym świadczą klastry przedsiębiorstw typu start-up działające w bardzo dynamicznych lokalizacjach w całej Europie. Przedsiębiorstwa te pojawiły się częściowo dzięki łatwemu dostępowi do klientów, który wspiera przedmiotowe rozporządzenie. Ponadto wydaje się, że rozporządzenie nie wpływa na inwestycje dokonywane przez dostawców usług dostępu do internetu. Wszyscy uczestnicy rynku bardzo cenią sobie pewność prawa, którą zagwarantowało rozporządzenie, ponieważ przewidywalne zasady są kluczowe dla ich decyzji inwestycyjnych.

Na podstawie oceny pierwszych dwóch i pół roku wdrażania rozporządzenia Komisja stwierdza, że przepisy rozporządzenia są właściwe w świetle rozwoju rynku i że skutecznie chronią użytkownika końcowego oraz propagują ideę internetu stanowiącego siłę napędową innowacji.

Doświadczenia w stosowaniu rozporządzenia są nadal niewielkie ze względu na stosunkowo krótki czas jego obowiązywania. Dodatkowy okres stabilności regulacyjnej pozwoli organom regulacyjnym, zainteresowanym stronom i użytkownikom końcowym lepiej zapoznać się ze sposobem jego stosowania. Taką stabilność w UE zapewniają bezpośrednio stosowane, oparte na zasadach przepisy, popierane przez wszystkie odpowiednie społeczności zainteresowanych stron i oparte na elastycznych mechanizmach zapewniających spójne podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym.

Komisja stwierdza zatem, że na tym etapie proponowanie zmian do rozporządzenia nie byłoby właściwe. Rozporządzenie będzie nadal chroniło użytkowników internetu w Europie i zapewni im dalszy dostęp do dowolnych informacji i treści, a także aplikacji i usług.

Komisja w dalszym ciągu nadzoruje zmiany zachodzące na rynku w świetle rozwoju technologii i usług.

W szczególności współpracuje ona ściśle z BEREC prowadzącym proces koordynacji, który skutecznie doprowadził państwa członkowskie do zharmonizowania procesów decyzyjnych. BEREC planuje kontynuację tej współpracy w przyszłości. Grupy interesów przedstawiły uwagi na temat wytycznych BEREC dotyczących wdrażania i wezwały do ich dostosowania, aby odzwierciedlały one zmiany na rynku i zmiany technologiczne. BEREC rozpoczął „w ścisłej współpracy z Komisją", zgodnie z art. 5 ust. 3, prace nad aktualizacją wytycznych i planuje przedstawić je w 2019 r.; powinien on kontynuować tego rodzaju prace w przyszłości, tak aby wytyczne odpowiednio odzwierciedlały zmiany na rynku.