EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.4.2019
COM(2019) 203 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju določb o dostopu do odprtega interneta Uredbe (EU) 2015/2120

1. UVOD

EU je načelo odprtega interneta določila z Uredbo (EU) 2015/2120, imenovano tudi uredba o enotnem trgu telekomunikacij[1], ki se od 30. aprila 2016 uporablja v vseh državah članicah.

- V členih 1 in 2 so določeni področje uporabe in opredelitve pojmov.
- V členu 3(1) Uredbe je opredeljeno načelo, ki določa, da imajo končni uporabniki storitve dostopa do interneta pravico do dostopa do informacij, vsebin, aplikacij in storitev po lastni izbiri ter njihovega razširjanja.
- V členu 3(2) je določeno, da sporazumi med ponudniki storitev dostopa do interneta in končnimi uporabniki ne omejujejo pravic končnih uporabnikov iz člena 3(1).
- V členu 3(3) je z določenimi omejenimi izjemami prepovedano onemogočanje in zaviranje vsebin, aplikacij in storitev ter diskriminacija med njimi. Upravljanje prometa za optimizacijo kakovosti prenesenih storitev je dovoljeno, če je razumno. V tretjem pododstavku so določene omejene izjeme, kar zadeva obveznost, da se ne izvajajo ukrepi za upravljanje prometa (in da se posamezne vsebine, aplikacije ali storitve ne onemogočajo, upočasnjujejo, spreminjajo, omejujejo, motijo ali poslabšujejo oziroma da se med njimi ne diskriminira), in sicer da bi zagotovili skladnost z zakonodajo ali ohranili varnost omrežij ali preprečili izredno ali začasno upravljanje preobremenjenosti omrežja.
- V členu 3(4) je določeno, da morajo biti kakršni koli ukrepi za upravljanje prometa glede obdelave osebnih podatkov skladni z načeloma potrebnosti in sorazmernosti ter z zadevnim zakonodajnim okvirom Unije na tem področju. V členu 3(5) je pojasnjeno, da je mogoče storitve (ki niso storitve dostopa do interneta), optimizirane za določene vsebine, aplikacije ali storitve (včasih t. i. „specializirane storitve“), ponujati pod določenimi pogoji, med katere spada, da ne smejo škodljivo vplivati na splošno kakovost storitev dostopa do interneta.
- V členu 4 so opredeljeni ukrepi v zvezi s preglednostjo.
- Člena 5 in 6 zadevata nadzor, izvršilne ukrepe in kazni.

Z Uredbo je Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) pooblaščen, da v tesnem sodelovanju s Komisijo izda smernice o obveznostih nacionalnih regulativnih organov in zagotovi skladnost z določbami o odprtem internetu.

[1] Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in v zvezi z maloprodajnimi cenami za regulirane komunikacije znotraj EU ter spremembi Direktive 2002/22/ES in Uredbe (EU) št. 531/2012 (UL L 310, 26.11.2015, str. 1).

Organ BEREC je vzpostavil strokovno delovno skupino o odprtem internetu, ki se redno sestaja in v kateri sodeluje Komisija. Prvo različico smernic je objavil[2] avgusta 2016. Cilj delovne skupine je zagotoviti skladno izvajanje Uredbe po vsej Evropi.

Člen 9 določa, da Komisija pregleda določbe Uredbe o dostopu do odprtega interneta ter o tem Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo, „ki mu po potrebi priloži ustrezne predloge za spremembo te uredbe“.

To poročilo vsebuje oceno izvajanja Uredbe od začetka njene veljavnosti in primerjavo sedanjega stanja v Uniji glede dostopa do odprtega interneta, tudi ob upoštevanju razvoja trga in tehnološkega razvoja, z razmerami pred začetkom veljavnosti Uredbe.

Ocena Komisije kaže, da so cilji Uredbe danes prav tako pomembni kot v času sprejetja in niso sporni: velja splošno soglasje, da bi morali imeti potrošniki in podjetja pravico dostopa do odprtega interneta. Pomaga jim pri pridobivanju informacij, komuniciranju, inovacijah in zagotavljanju konkurenčnosti v svetovnem digitalnem gospodarstvu ter je vse pomembnejše sredstvo, ki državljanom omogoča, da polno sodelujejo v družbi.

Za namene te ocene je Komisija od zelo različnih skupin zbrala povratne informacije o tem, kako je Uredba spremenila področje odprtega interneta, in sicer prek:

– študije (SMART 2017/0011)[3], ki vsebuje analizo najnovejših odločitev nacionalnih regulativnih organov, sodne prakse in povratnih informacij iz 28 držav članic in Norveške ter raziskavo med deležniki in ciljno usmerjene razgovore;

– javnega posvetovanja z Organom evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) leta 2018, ki mu je sledilo mnenje[4] o izvajanju smernic organa BEREC;

– rednih stikov z deležniki na vseh ravneh in

– ciljno usmerjene delavnice deležnikov, ki je potekala 5. decembra 2018.

2. IZHODIŠČNO STANJE

Pred začetkom veljavnosti Uredbe so se končni uporabniki pritoževali, da ponudniki internetnih storitev onemogočajo storitve prenosa govora po IP (VoIP)[5].

Na primer, vsaj 21 % uporabnikov fiksnih širokopasovnih povezav in vsaj 36 % uporabnikov mobilnih širokopasovnih povezav so prizadele bodisi tehnične bodisi pogodbene omejitve njihove zmožnosti, da komunicirajo prek interneta na podlagi omrežja P2P (*peer-to-peer*), vsaj 21 % uporabnikov širokopasovnih storitev pa so

[2] BEREC, *Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules* (Smernice o izvajanju evropskih pravil o nevtralnosti interneta s strani nacionalnih regulatorjev).

[3] *Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation* (Študija o izvajanju določb uredbe o enotnem trgu telekomunikacij o nevtralnosti interneta) (SMART 2017/0011) – Bird & Bird in Ecorys za Komisijo.

[4] Mnenje za presojo izvajanja Uredbe (EU) 2015/2120 in smernic organa BEREC o nevtralnosti omrežja.

[5] Tak primer so glasovni klici prek interneta v aplikacijah Skype ali WhatsApp.

prizadele bodisi tehnične bodisi pogodbene omejitve v zvezi s prenosom govora po IP[6]. Poleg tega so se inovativna spletna zagonska podjetja srečevala s pravno negotovostjo glede tega, v kakšnem obsegu bodo lahko uporabljala internet za dostopanje do svojih trgov.

Poleg tega so za nekatere prakse potrošnikov veljale omejitve ali onemogočanje določenih storitev, kot je praksa deljenja povezave, pri kateri se pametni telefon poveže v splošno mobilno omrežje, povezava pa se z vzpostavitvijo dostopne točke Wi-Fi na pametnem telefonu deli z drugimi napravami.

Potrošniki so se pritoževali tudi, da pogodbe o dostopu do interneta niso pregledne, kar zadeva hitrost in upravljanje prometa.

3. KOMERCIALNI RAZVOJ ODOBRENIH STORITEV. VPLIV ČLENA 3(1)

Uredba obravnava pogodbene pogoje in poslovne prakse, ki se uporabljajo pri storitvah dostopa do interneta.

Uspešna sprostitev onemogočenih storitev

Določbe člena 3(3) prepovedujejo onemogočanje dostopa in omejujejo ukrepe za upravljanje prometa. Ta obveznost je potrošnikom omogočila, da dostopajo do spletnih mest in storitev po lastni izbiri. Zlasti storitve govora po IP so se od začetka veljavnosti Uredbe prosto razvijale, kar so združenja potrošnikov pozdravila kot jasen uspeh Uredbe.

Uspešna uvedba izbire terminalske opreme

V skladu s členom 3(1) ima končni uporabnik pravico do uporabe terminalske opreme po lastni izbiri. Prakso deljenja mobilnega interneta zdaj sprejemajo vsi ponudniki storitev dostopa do interneta v EU, kar združenja potrošnikov štejejo za napredek.

4. KOMERCIALNI RAZVOJ PONUDB PO DIFERENCIRANIH CENAH – ČLEN 3(2) IN (3)

V skladu s členom 3(2) se zahteva, da pogodbeni pogoji in poslovne prakse ne omejujejo pravic končnih uporabnikov iz člena 3(1).

Diferenciacija cen: Ničelna tarifa

Pravna podlaga in ponudbe z ničelno tarifo

Ponudba se imenuje ponudba z ničelno tarifo, kadar ponudnik internetnih storitev za podatkovni promet, povezan z določeno aplikacijo ali kategorijo aplikacij, zaračuna ničelno tarifo (porabljeni podatki pa se ne štejejo za del morebitne splošne zgornje meje za podatke). Ponudniki internetnih storitev jo uporabniku pogosto zagotavljajo brez dodatnih stroškov.

---

[6] *A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe* (Pregled upravljanja prometa in drugih praks, ki povzročajo omejevanje odprtega interneta v Evropi) – Organ BEREC in Komisija, BoR (12) 30.

Čeprav izraz „ničelna tarifa“ v Uredbi ni uporabljen, sta sozakonodajalca tovrstne komercialne ponudbe upoštevala. Zlasti je v členu 3(2) navedeno, da „[s]porazumi med ponudniki storitev dostopa do interneta in končnimi uporabniki o poslovnih in tehničnih pogojih ter značilnostih storitev dostopa do interneta, kot so cena, količina podatkov ali podatkovna hitrost, ter kakršnih koli poslovnih praksah ponudnikov storitev dostopa do interneta ne omejujejo uveljavljanja pravic končnih uporabnikov iz odstavka 1.“

Učinek ponudb z ničelno tarifo za potrošnike

Interesne skupine imajo različna in pogosto medsebojno nasprotujoča si mnenja glede vpliva ponudb z ničelno tarifo. Združenja potrošnikov[7] na primer menijo, da je splošen vpliv ponudb z ničelno tarifo za potrošnike negativen in da bi jih morali prepovedati. Menijo, da tovrstne ponudbe izkrivljajo konkurenco med podjetji, ki ponujajo vsebine ali aplikacije, ki so vključene v ponudbo z ničelno tarifo, in drugimi podjetji, ki ponujajo podobne vsebine in aplikacije[8]. Ponudniki internetnih storitev pa po drugi strani menijo, da jim Uredba omogoča oblikovanje različnih ponudb po različnih cenah, končnemu uporabniku pa, da izbira med njimi.

Na potrošnike vplivata tako raven konkurence na trgu kot tudi vključujoča narava izbranih aplikacij. Za take ponudbe je verjetneje, da bodo koristile potrošnikom v primerih, ko je raven konkurence na trgu dostopa do interneta ali trgih vsebine in aplikacij visoka ter ko so podatki razmeroma cenovno dostopni (tudi kadar se zaračunavajo)[9]. Poleg tega je manj verjetno, da imajo te ponudbe učinek izkrivljanja na trg vsebin, če vsebujejo celotne kategorije aplikacij (npr. vse storitve pretočnega predvajanja glasbe) in ne omejenega seznama aplikacij.

Regulativne prakse za ponudbe z ničelnimi tarifami

Organ BEREC je v smernicah opredelil ponudbe z ničelnimi tarifami in priporočil, da jih nacionalni regulativni organi ocenjujejo za vsak primer posebej. V smernicah je naveden seznam najrazličnejših dejavnikov, ki jih je treba upoštevati v okviru specifičnih razmer na trgu v različnih državah članicah[10].

Tudi če se nižja oziroma ničelna tarifa uporabi za določene aplikacije – in ne celotno kategorijo –, pri katerih se poraba podatkov ne šteje za del zgornje meje za podatke, gre za ekonomsko (in ne tehnično) spodbudo za uporabo teh aplikacij. V skladu s smernicami organa BEREC take vrste ničelnih tarif *ipso facto* z Uredbo niso prepovedane[11].

Vendar morajo ponudniki storitev dostopa do interneta zaradi člena 3(3) ves internetni promet obravnavati enako, brez diskriminacije, omejevanja ali motenja. V skladu z istimi smernicami bi bila ponudba z ničelnimi tarifami, ki bi pomenila, da se, ko je dosežena

---

7 Vir: Delavnica z zainteresiranimi stranmi, 5. december 2018.

8 Na Nizozemskem je sodišče sklenilo, da člen 3 Uredbe ne vsebuje kategorične prepovedi cenovne diskriminacije in da je ponudba z ničelno tarifo za glasbene storitve dovoljena (glej okrožno sodišče v Rotterdamu, 20. april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940). Po sklepu sodišča je združenje za državljanske pravice izpodbijalo odobritev, vendar je okrožno sodišče v Rotterdamu zavrglo pritožbo. Glej zadevo Bits of Freedom proti ACM, ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Ti učinki so bili obravnavani v študiji za GD COMP, ki jo je leta 2017 pripravila Evropska komisija.

10 Smernice organa BEREC (2016), točke 43–48.

11 Smernice organa BEREC (2016), točka 42.

zgornja meja za podatke, onemogočijo ali upočasnijo vse aplikacije razen aplikacij, zajetih v ponudbi z ničelnimi tarifami, v nasprotju s pododstavki prvega in tretjega odstavka člena 3(3)[12].

V okviru študije SMART[13] je bilo ugotovljeno, da so bile odločitve nacionalnih regulativnih organov v zvezi s tem dosledne. Ti organi so prek sodelovanja v delovni skupini organa BEREC zagotovili skladnost odločitev, ki veljajo v različnih državah članicah. Med državami članicami je opaziti usklajene trende glede izvajanja. Na primer, ponudbe z ničelnimi tarifami, ki so veljale za vse aplikacije določene kategorije in so se, ko je bila dosežena splošna zgornja meja za podatke, onemogočale skupaj z drugim internetnim prometom uporabnika, pri čemer drugih diferenciacij pri prometu ni bilo, so se v splošnem štele za zakonite. Regulativni ukrepi so bili osredotočeni na tehnično diferenciacijo in razmeroma specifične pogoje ponudbe. Z nekaterimi odločitvami so bili pojasnjeni tudi vidiki, povezani z gostovanjem.

Kot je navedeno zgoraj, namerava organ BEREC tudi v prihodnje sodelovati s Komisijo, da bi, kjer je mogoče, pojasnili smernice in zagotovili metodologijo po korakih za ocenjevanje primerov v zvezi z ničelnimi tarifami.

Diferenciacija pri kakovosti

Člen 3(2) določa tudi, da sporazumi med ponudniki storitev dostopa do interneta in končnimi uporabniki o značilnostih (kot so cena, količina podatkov ali podatkovna hitrost) končnih uporabnikov ne smejo omejevati pri uveljavljanju njihovih pravic iz odstavka 1.

Končni uporabniki imajo zato pravico, da izberejo diferencirane cene za različne parametre kakovosti storitve (npr. količine podatkov ali podatkovne hitrosti), če pravice iz člena 3(1) za nobenega od njih niso omejene.

Kakovost storitve se lahko razlikuje glede na uporabljeno terminalsko opremo, pokritost omrežja, vsebino in druge objektivne dejavnike. Če se na primer dva končna uporabnika naročita na storitve različne kakovosti, se lahko kakovost prenosa podatkov med njima razlikuje. Vendar se načeloma šteje, da sta obravnavana enako, če ukrepi za upravljanje prometa temeljijo na objektivnih tehničnih razlogih, zaradi katerih je izboljšana splošna kakovost in/ali učinkovitost omrežja. Do zdaj zbrani podatki ne kažejo, da bi v splošnem dostopnost storitev z različnimi hitrostmi, količinami podatkov ali drugimi značilnostmi po različnih cenah škodovala potrošnikom ali njihovi zmožnosti, da uveljavljajo svoje pravice iz člena 3(1).

Ker so v skladu s členom 3(2) dovoljeni poslovni sporazumi, je varstvo potrošnikov, ki so kupili storitve nižje kakovosti, običajno zagotovljeno z ukrepi za preglednost iz člena 4 Uredbe, splošnimi ukrepi za varstvo pravic končnih potrošnikov iz poglavja IV direktive o univerzalnih storitvah[14] in splošno ureditvijo varstva potrošnikov. Na tej stopnji se ne zdi, da bi bili potrebni dodatni ukrepi za okrepitev te splošne ureditve varstva.

---

12 Smernice organa BEREC (2016), točka 55.

13 Študija SMART 2017/0011.

14 Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami (UL L 108, 24.4.2002, str. 51–77).

Organ BEREC tesno sodeluje s Komisijo, da bi to vprašanje pojasnil v svojih smernicah.

Onemogočanje omrežja, ki ga nadzira uporabnik

Ponudniki internetnih storitev so izpostavili vprašanje[15] morebitnih prihodnjih ponudb, v okviru katerih se lahko povezani predmeti povežejo le na aplikacijo proizvajalca in v okviru katerih bi končni uporabnik morda želel možnost povezave omejiti le na lastne naprave. Značilen primer bi bil nakup protivlomnega alarma ali spletne kamere, pri katerih želi uporabnik dovoljenje za konfiguracijo omejiti le na naprave stanovalcev. V takem primeru bi ponudnik internetnih storitev izvajal omejitve dostopa v omrežju, vendar na zahtevo končnega uporabnika. V tem primeru je pomembna možnost, ki je končnemu uporabniku zagotovljena s členom 3(2), in sicer da s ponudnikom internetnih storitev sklene sporazum o tehničnih pogojih. V takem primeru obveznosti iz člena 3(3), ki veljajo za onemogočanje končnih točk s strani operaterjev, ne veljajo v primerih, ko končni uporabnik v celoti nadzira, kaj se omogoča in kaj ne, ter to opredeli za vsak primer posebej (drugi tehnični ali poslovni pogoji storitve dostopa do interneta pa niso odvisni od te izbire). Vendar bi bilo treba tovrstne prakse pozorno spremljati za zagotovitev, da ponudnik internetnih storitev ne nalaga takih odločitev. Prav nasprotno, morale bi biti pod stalnim nadzorom končnega uporabnika s preprosto možnostjo začetne vključitve in poznejše izključitve[16].

5. TEHNOLOŠKI RAZVOJ IN DOLOČBE ČLENA 3(3) O UPRAVLJANJU PROMETA

5G

V sporočilu Komisije o gigabitni družbi[17], akcijskem načrtu za 5G[18] in Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah[19] so opredeljeni ambiciozni cilji za uvajanje omrežij 5G in zagotovljene rešitve, ki lahko omogočijo uspešnost inovativnih storitev. Tehnologije 5G zdaj standardizira sektor elektronskih komunikacij in kmalu bodo dosegle trg.

5G omogoča industrijsko preobrazbo z brezžičnimi širokopasovnimi storitvami, ki se zagotavljajo po gigabitnih hitrostih. 5G obeta podatkovne povezave visoke hitrosti in nizko latenco ter ponuja možnost izkoriščanja katerega koli brezžičnega vira od Wi-Fi do 4G in upravljanja več milijonov povezanih naprav hkrati („internet stvari“). Prav tako ponuja možnost za prožno organizacijo omrežij s parametri programske opreme, ki omogočajo inovativne poslovne modele v številnih sektorjih (npr. promet, zdravje, proizvodnja, logistika, energetika, mediji in zabavna industrija).

Uredba je bila namenoma zasnovana kot sklop pravil, zasnovan na načelih, da bi jo bilo mogoče uporabljati za predvidljiv razvoj novih tehnologij in storitev, če bodo te še naprej skladne z ekosistemom odprtega interneta. To je izraženo v uvodni izjavi 1, v kateri je

[15] Vir: delavnica z zainteresiranimi stranmi, 5. december 2018.

[16] S tem povezane razprave so na voljo v smernicah organa BEREC, točke 17, 38 in 55.

[17] Povezljivost za konkurenčen enotni digitalni trg – COM(2016) 587.

[18] Akcijski načrt za 5G v Evropi – COM(2016) 588.

[19] Direktiva (EU) 2018/1972 – Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah.

opredeljen dvojni cilj Uredbe: „zaščititi končne uporabnike ter obenem zagotavljati neprekinjeno delovanje internetnega ekosistema kot gonila inovacij.“

Rezinjenje

S tehnologijo rezinjenja omrežja (*network slicing*) se ustvari navidezna razmejitev med deli omrežja. Ponuja nove priložnosti za organizacijo zagotavljanja različnih storitev s hitrim dodeljevanjem sredstev.

5G uvaja več možnosti za zagotavljanje povezljivosti, prilagojene ponujenim storitvam. Za določene storitve je potrebna visoka in stabilna podatkovna hitrost (npr. za razširjeno resničnost), za določene pa so potrebne različne funkcionalnosti, kot je možnost povezave več naprav z nizko močjo (npr. zdravstvenih senzorjev v hiši).

Struktura omrežij 5G bi lahko omogočila vrste ukrepov za razumno upravljanje prometa, s katerimi se promet optimizira glede na objektivne značilnosti vsebine, aplikacije ali storitve, s čimer se izboljšata splošna zmogljivost in prožnost sistema.

V drugem pododstavku člena 3(3) je določeno, da lahko ponudniki izvajajo ukrepe za razumno upravljanje prometa. Vendar „[t]akšni ukrepi ne spremljajo posameznih vsebin in se ne izvajajo dlje, kot je to potrebno“. Glede na odločitve pri uvajanju omrežij 5G bo morda treba v prihodnosti oceniti, katere storitve točno so „posamezne“ in katere niso. Na tej stopnji Komisija ni seznanjena z nobenim konkretnim primerom, v katerem bi ta določba ovirala izvajanje tehnologije rezinjenja. Komisija bo hkrati z razvojem omrežja 5G na trgu še naprej pozorno spremljala to vprašanje.

Organ BEREC je izjavil, da pozdravlja dialog med interesnimi skupinami in nacionalnimi regulativnimi organi, če prvonavedeni niso prepričani, ali je posamezna uporaba tehnologije 5G skladna z Uredbo. Komisija podpira ta dialog zainteresiranih strani bo z organom BEREC tesno sodelovala pri posodobitvi smernic.

6. TEHNOLOŠKI RAZVOJ IN SPECIALIZIRANE STORITVE – ČLEN 3(5)

Storitve, ki niso storitve dostopa do interneta

Člen 3(5) določa možnost, da se ponujajo storitve, ki niso storitve dostopa do interneta (v nadaljevanju: specializirane storitve) in ki so optimizirane za določene vsebine, aplikacije ali storitve oziroma njihovo kombinacijo, če je optimizacija nujna za izpolnitev zahtev v zvezi z vsebino, aplikacijami ali storitvami za določeno raven kakovosti.

Določa, da lahko ponudniki internetnih storitev take storitve ponujajo ali omogočajo le, če zmogljivost omrežja omogoča, da se zagotavljajo poleg vseh storitev dostopa do interneta, ne da bi se poslabšala njihova kakovost.

Od začetka veljavnosti Uredbe je bilo zastavljenih nekaj vprašanj glede uporabe člena 3(5), ker ni bilo uvedenih veliko novih vrst specializiranih storitev.

Po podatkih iz študije[20] najrazličnejši ponudniki internetnih storitev že nekaj časa ponujajo isto vrsto specializiranih storitev, predvsem upravljane glasovne klice (govor po IP – VoIP) in televizijo prek internetnega protokola (IPTV).

Stroka pričakuje, da se bodo pojavile nove specializirane storitve, ki jih bodo omogočila omrežja 5G. Komercialne storitve 5G še niso na voljo in zainteresirane strani so izrazile negotovost glede tega, kako bodo nacionalni regulativni organi v prihodnje razlagali člen 3(5). Člen 3(5) določa pogoj, da je mogoče specializirane storitve ponujati le, „če zmogljivost omrežja omogoča, da se zagotavljajo poleg vseh storitev dostopa do interneta, ki se zagotavljajo“, in da se take storitve „ne uporabljajo ali ponujajo kot nadomestek za storitve dostopa do interneta in ne smejo škodljivo vplivati na razpoložljivost ali splošno kakovost storitev dostopa do interneta za končne uporabnike“.

Čeprav ponudniki internetnih storitev podpirajo temeljno načelo Uredbe, podobno kot nekateri ponudniki vsebin izražajo pomislek, da sedanje smernice organa BEREC pri svojih primerih, kako izpolnjevati te pogoje, ne zagotavljajo dovolj prožnosti in jih obvezujejo, da za te nove storitve rezervirajo namenske vire, s čimer izgubijo prednosti dinamičnega dodeljevanja zmogljivosti. Poudarjajo tudi, da bi morale biti dovoljene vsakršne specializirane storitve, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 3(5), ne da bi bila pred njihovo uvedbo potrebna predhodna odobritev. Ponudniki poudarjajo, da se želijo izogniti okoliščinam, v katerih bi domnevna kompleksnost naknadne ocene v praksi pomenila, da morajo pridobiti izrecno dovoljenje, preden razvijejo ali uvedejo kakršno koli storitev. Prav tako so poudarili, da je primer iz smernic, ki zadeva merjenje zmogljivosti s preskušanjem storitev dostopa do interneta, ko so izključene vse specializirane storitve, v praksi le težko izvedljiv, saj nekaterih vertikalnih storitev zaradi njihove posebne narave ni mogoče odložiti.

Organizacije potrošnikov in civilne družbe ter ponudniki vsebin menijo, da so Uredba in smernice dovolj prožne za omogočanje storitev 5G.

Z novo generacijo specializiranih storitev se lahko pojavijo vprašanja o uporabi člena 3(5). Morda bo treba dodatno pojasniti, kdaj se lahko optimizacija storitev šteje za potrebno iz tehničnih ali poslovnih razlogov, kdaj je „zmogljivost omrežja zadostna“ in kdaj specializirane storitve „škodljivo vplivajo na razpoložljivost ali splošno kakovost storitev dostopa do interneta. Taka pojasnila bodo morda potrebna“. Taka pojasnila bodo morda potrebna, da bi zagotovili zaščito za končne uporabnike ter neprekinjeno delovanje internetnega ekosistema kot gonila inovacij.

Organ BEREC je napovedal[21], da bo razmislil o tem, da bi v smernicah navedel dodatna pojasnila glede tega, kako oceniti, ali je storitev, ki ni storitev dostopa do interneta, skladna s pogoji iz člena 3(5), in sicer za vsak primer posebej. Komisija bo pri posodobitvi teh smernic tesno sodelovala z organom BEREC.

Merjenje zmogljivosti omrežja

Zaradi vse večjega porasta rezinjenja omrežij in specializiranih storitev se pojavlja izziv, kako končnim uporabnikom omogočiti prožnost, da bi lahko imeli koristi od dinamičnega dodeljevanja virov, ob upoštevanju obveznosti iz člena 3(5), v skladu s

[20] Študija SMART 2017/0011.

[21] Citirano iz mnenja organa BEREC.

katero specializirane storitve ne smejo škodljivo vplivati na splošno kakovost storitev dostopa do interneta.

Merjenje zmogljivosti omrežja je kompleksno, saj je odvisno od številnih dejavnikov, kot sta na primer uporaba omrežja s strani več končnih uporabnikov ali razdalja med mobilnim telefonom in anteno bazne postaje, za primerjavo zmogljivosti skozi čas pa je potrebna statistična analiza.

Ponudniki internetnih storitev poudarjajo, da je treba pri razlagi meritev upoštevati številne dejavnike, ki vplivajo na zmogljivost omrežja. Organizacije potrošnikov in organizacije za državljanske pravice priznavajo, da je ta naloga kompleksna, vendar vztrajajo, da morajo biti kvantitativne informacije preverljive.

Organ BEREC pripravlja posodobljene smernice na tem področju[22] in je sprožil postopek javnega naročanja za razvoj ustreznega programskega orodja.

7. POGODBENA PREGLEDNOST, REGULATIVNO SPREMLJANJE IN POSTOPKI

Obveznosti glede preglednosti iz člena 4

Člen 4(1) je prispeval k preglednosti, kar zadeva pogoje iz pogodb za storitve dostopa do interneta za končne uporabnike, in se zdi učinkovit, kar zadeva informacije, ki jih ponudniki internetnih storitev objavijo na svojih spletnih mestih. Združenja potrošnikov so prejela bistveno manj pritožb glede kakovosti storitev dostopa do interneta kot pred začetkom veljavnosti Uredbe.

Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah[23], ki bo začel veljati decembra 2020, bo dopolnjeval to določbo z nadaljnjim usklajevanjem pravil o preglednosti z brezplačnim in neodvisnim orodjem za primerjavo.

Nadzor in izvršilni ukrepi – člen 5

Izhodišče: stanje pred 31. decembrom 2016

Nekatere države članice so že vzpostavile zakonodajo o dostopu do odprtega interneta oziroma o preglednosti informacij, nekatere pa so že vzpostavile samoregulativne oziroma soregulativne ukrepe. Te države članice so imele možnost, da do 31 decembra 2016 ohranijo take nacionalne ukrepe, o katerih so morale v tem primeru do 30. aprila 2016 obvestiti Komisijo. Te razmere ponazarjajo naslednje slike:

[22] Citirano iz mnenja organa BEREC.

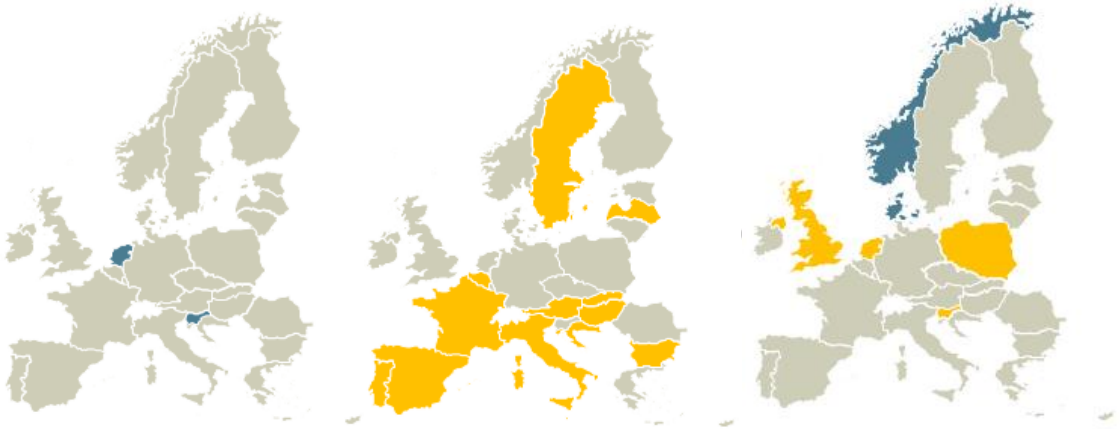
[23] Direktiva (EU) 2018/1972, člen 103.

Zemljevidi 1, 2 in 3[24]**:**

1. Predhodna zakonodaja o dostopu do odprtega interneta (prepoved onemogočanja, upočasnjevanja in ponudb z ničelnimi tarifami)

2. Predhodna zakonodaja o preglednosti

3. Predhodna samoregulacija (rumena) **in soregulacija** (modra)



Zemljevid 1: **Zemljevid 2:** **Zemljevid 3:**

Izvajanje Uredbe po decembru 2016

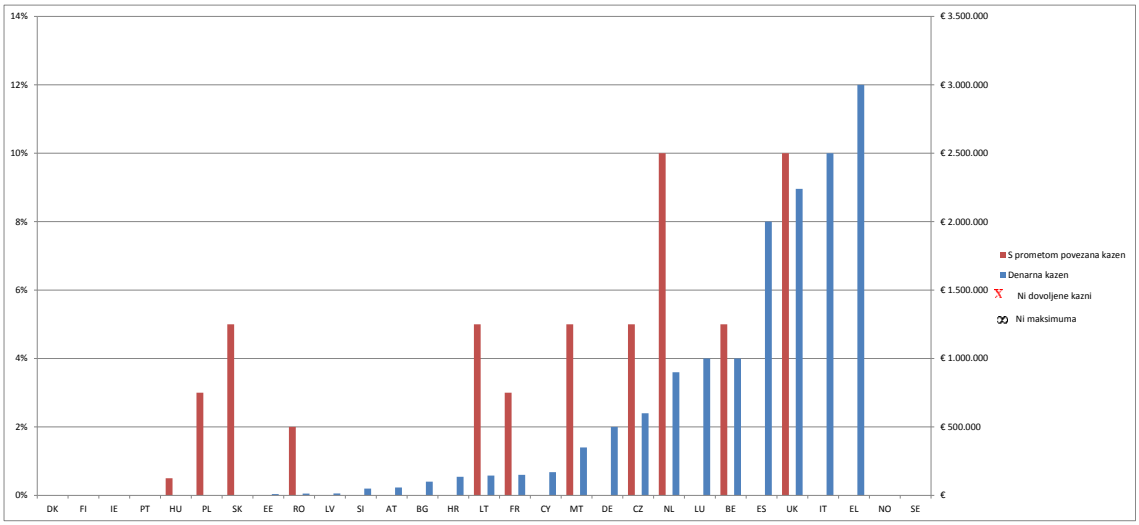
Nadzor in izvršilni ukrepi Uredbe so še vedno razmeroma novi in še niso dokončani. Poteka več preiskav o določenih vprašanjih, ki so jih sprožili posamezni nacionalni regulativni organi. Vendar je izvajanje po vsej Uniji dosledno. Težave, ki so se pojavile, so večinoma zadevale preglednost (kontaktne informacije), ničelne tarife in ukrepe za upravljanje prometa. Nacionalni regulativni organi jih obravnavajo usklajeno. V okviru organa BEREC so vzpostavili delovno skupino za izmenjavo praks in si prizadevajo za ohranjanje skladnosti pri izvajanju Uredbe. Odločanje v državah članicah je zaradi tega postopka usklajevanja v splošnem skladno.

Kazni – člen 6

Kazni se med državami članicami močno razlikujejo. V nekaterih državah članicah so kazni na primer povezane s prihodki podjetja, v drugih je najvišji znesek fiksen, v tretjih pa velja kombinacija obeh pristopov. Za podobne kršitve člena 3, na primer, najvišji fiksni zneski znašajo od približno 15 000 EUR do 3 milijone EUR, najvišje s prometom povezane kazni pa od 0,5 % do 10 %. Med državami članicami se prav tako razlikuje tudi vrsta naloženih kazni (globa ali periodične denarne kazni z možnostjo nalaganja drugih kazni, kot je začasna prekinitev dejavnosti, ali brez nje).

[24] Podatki iz študije SMART 2017/0011.

Figure 1: Pregled najvišjih zneskov kazni (povezanih s prihodki oziroma denarnih)[25]



Do zdaj je bilo naloženih le malo kazni, vse pa so bile nižje od veljavnega najvišjega zneska.

Ker so učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni ključne za pravilno izvajanje Uredbe, Komisija spremlja izvajanje te določbe v državah članicah.

[25] Študija SMART 2017/0011.

8. SKLEP

V primerjavi z razmerami leta 2015, pred začetkom veljavnosti Uredbe, so končni uporabniki ter ponudniki vsebin in aplikacij izrazili veliko zadovoljstvo s sedanjim stanjem. Ponudniki internetnih storitev prav tako podpirajo načela odprtega interneta in ne menijo, da jih je treba spremeniti.

Eden od ciljev Uredbe je bil podpreti internet kot gonilo inovacij. Danes je jasno, da so digitalna podjetja zelo uspešna, kar dokazujejo grozdi zagonskih podjetij v zelo dinamičnih krajih po vsej Evropi. Pojav teh zagonskih podjetij je deloma spodbudilo dejstvo, da preprosto dostopajo do svojih strank, kar Uredba podpira. Poleg tega se ne zdi, da bi Uredba vplivala na naložbe ponudnikov storitev dostopa do interneta. Vsi udeleženci na trgu močno cenijo pravno varnost, ki jo je ustvarila, saj so predvidljiva pravila ključnega pomena za njihove naložbene odločitve.

Na podlagi ocene prvih dveh let in pol izvajanja je Komisija sklenila, da so načela, na katerih temelji Uredba, ustrezna glede na razvoj trga in učinkovita, kar zadeva varstvo končnih uporabnikov in spodbujanje interneta kot gonila inovacij.

Ker se Uredba izvaja razmeroma kratek čas, so izkušnje v zvezi s tem še vedno omejene. Nadaljnje obdobje regulativne stabilnosti bo regulativnim organom, zainteresiranim stranem in končnim uporabnikom omogočilo, da se podrobneje seznanijo z izvajanjem Uredbe. Taka stabilnost se v EU zagotavlja z neposredno veljavno zakonodajo, ki temelji na načelih in jo spodbujajo vse zadevne skupnosti zainteresiranih strani, podpirajo pa jo prožni mehanizmi, da bi se zagotovilo skladno odločanje na nacionalni ravni.

Komisija je zato sklenila, da ne bi bilo ustrezno, da bi v tej fazi predlagali spremembe Uredbe. Uredba bo še naprej ščitila evropske uporabnike interneta in jim omogočala, da bodo tudi v prihodnje imeli koristi od dostopa do informacij, vsebin, aplikacij in storitev po lastni izbiri.

Komisija bo še naprej spremljala razvoj na trgu ob upoštevanju razvoja na področju tehnologije in storitev.

Zlasti bo tesno sodelovala z organom BEREC, ki izvaja postopek usklajevanja, ki je državam članicam omogočil, da uspešno uskladijo svoje odločanje. Organ BEREC načrtuje, da bo to sodelovanje nadaljeval tudi v prihodnje. Interesne skupine so predložile pripombe v zvezi z izvedbenimi smernicami organa BEREC in pozvale k prilagoditvi teh smernic, da bi izražale razvoj trga in tehnološki razvoj. Organ BEREC je začel posodabljati smernice, za katere načrtuje, da jih bo objavil leta 2019, in sicer „v tesnem sodelovanju s Komisijo“, kot je določeno v členu 5(3), pri čemer naj bi se to delo nadaljevalo tudi v prihodnje, s čimer bi zagotovili, da smernice ustrezno izražajo razvoj trga.