



Bruxelles, den 28.4.2023
COM(2023) 233 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af bestemmelserne om det åbne internet i forordning (EU)
2015/2120

1. 1. INDLEDNING

Princippet om det åbne internet er en del af forordning (EU) 2015/2120¹, som har været gældende i alle medlemsstater siden den 30. april 2016. I forordningen gives slutbrugerne umiddelbart gældende ret til at få adgang til og distribuere lovligt indhold og tjenester efter eget valg via deres internetadgangstjeneste. Den stadfæster princippet om netneutralitet: Internettrafik skal håndteres uden forskelsbehandling, blokering, hastighedsregulering eller prioritering. Slutbrugernes rettigheder kan ikke begrænses af aftaler mellem dem og deres internetudbydere eller af udbydernes praksis for datatrafikstyring. Princippet om det åbne internet er medtaget i den europæiske erklæring om digitale rettigheder og principper², som fortsat er vigtigt i EU.

Forordningen giver Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) beføjelse til i tæt samarbejde med Kommissionen at udstede retningslinjer om de nationale tilsynsmyndigheders forpligtelser til at overvåge og sikre overholdelsen af bestemmelserne om det åbne internet. BEREC offentliggjorde den første udgave af retningslinjerne³ i august 2016 og ajourførte dem i 2020⁴ og 2022⁵. BEREC's arbejdsgruppe om det åbne internet, som Kommissionen deltager i, har til formål at sikre en ensartet anvendelse af forordningen i hele Europa.

Kommissionen skulle revidere forordningens bestemmelser om adgang til det åbne internet (artikel 3, 4, 5 og 6) og forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet "vedlagt, efter behov, relevante forslag om ændring af denne forordning" senest den 30. april 2019 og derefter hvert 4. år.

Den første rapport om gennemførelsen af forordningen blev offentliggjort i april 2019⁶. Den konkluderede, at forordningen var hensigtsmæssig og effektiv med hensyn til at beskytte slutbrugernes rettigheder og fremme internettet som en drivkraft for innovation, og at der ikke var behov for at ændre den. Siden da har Kommissionen, BEREC og de nationale tilsynsmyndigheder fortsat overvåget udviklingen på markedet og gennemførelsen af reglerne for det åbne internet.

Formålet med denne anden rapport er at fremlægge en vurdering af gennemførelsen af de fire artikler i forordningen siden 2019, herunder set i lyset af den markedsmæssige og teknologiske udvikling. Med henblik på denne vurdering indsamlede Kommissionen

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 af 25. november 2015 om foranstaltninger vedrørende adgang til det åbne internet og om ændring af direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og forordning (EU) nr. 531/2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (EUT L 310 af 26.11.2015, s. 1), i det følgende benævnt forordningen.

² Europæisk erklæring om digitale rettigheder og principper for det digitale årti 2023/C 23/01 (EUT C 23 af 23.1.2023, s. 1).

³ BEREC's retningslinjer for de nationale tilsynsmyndigheders gennemførelse af de europæiske regler om netneutralitet, BoR (16) 127 af 30. august 2016.

⁴ BEREC's retningslinjer for gennemførelsen af forordningen om det åbne internet, BoR (20) 112 af 11. juni 2020.

⁵ BEREC's retningslinjer for gennemførelsen af forordningen om det åbne internet, BoR (22) 81 af 9. juni 2022.

⁶ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af bestemmelserne om adgang til det åbne internet i forordning (EU) 2015/2120 (COM (2019) 203 final).

feedback om, hvordan forordningen understøttede adgangen til det åbne internet, fra en lang række kilder:

- 1) de nationale gennemførelsesrapporter fra de nationale tilsynsmyndigheder⁷ og BEREC⁸
- 2) BEREC's udtalelse om evaluering af gennemførelsen af forordning (EU) 2015/2120 fra december 2022⁹
- 3) SMART 2019/0024-undersøgelsen¹⁰ ("undersøgelsen"), som indsamlede faktuelle oplysninger om gennemførelsen af forordningen via skrivebordsundersøgelser, interviews, en rundspørge, ekspertpaneler og en målrettet interessentworkshop, der blev afholdt den 30. januar 2023, og som resulterede i vurderinger og anbefalinger
- 4) løbende kontakt til interessenter på alle niveauer.

Rapporten tager også hensyn til retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) vedrørende fortolkningen af forordningens bestemmelser.

2. 2. KONTEKST

Siden rapporten fra 2019 er der sket en række vigtige udviklinger. Blandt de juridiske, retslige og reguleringsmæssige udviklinger findes:

- fire domme afsagt af EU-Domstolen vedrørende forordningen, en fra september 2020¹¹ og tre fra september 2021¹²
- ikrafttrædelsen af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation¹³, som bl.a. udvidede de forbrugerbeskyttelsesaspekter i direktiv 2002/22/EF¹⁴, som forordningen henviser til
- to revisioner af BEREC's oprindelige retningslinjer, der blev offentliggjort i august 2016: Den første i juni 2020 afklarede visse dele af retningslinjerne og tog hensyn til de nationale tilsynsmyndigheders erfaringer med deres anvendelse.

⁷ På Kommissionens websted (Åbent internet | Europas digitale fremtid i støbeskeen (europa.eu)) offentliggør den de årlige landerapporter om det åbne internet, som stilles til rådighed af de nationale tilsynsmyndigheder. Indtil videre foreligger der 6 sæt rapporter.

⁸ Indtil videre har BEREC vedtaget 6 årsrapporter om gennemførelsen af forordningen. De er alle tilgængelige på dens websted: www.berec.europa.eu.

⁹ BEREC's udtalelse om evaluering af gennemførelsen af forordning (EU) 2015/2120, BoR (22) 163 af 12. december 2022.

¹⁰ "Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008" udført af ICF og WIK Consult.

¹¹ Domstolens dom (Store afdeling) af 15. september 2020 i de forenede sager C-807/18 og C-39/19 — Telenor Magyarorszá.

¹² Domstolens dom (Ottende afdeling) af 2. september 2021 i sag C-854/19 — Vodafone, sag C-5/20 — Vodafone og sag C-34/20 — Telekom Deutschland.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT L 321 af 17.12.2018, s. 36).

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

Den anden i juni 2022 afspejlede EU-Domstolens domme vedrørende tilbud om "nultakst".

Blandt de potentielt relevante teknologiske udviklinger samt globale og geopolitiske begivenheder siden 2019 er:

- covid-19-pandemien, som førte til en stigning i internettrafikken, rejste spørgsmål om mulige foranstaltninger til håndtering af overbelastning af nettet og deres gyldighed i henhold til forordningen
- den gradvise udbredelse af 5G-mobilnet, der giver øgede muligheder for at levere forskellige tjenester med forskellige niveauer af tjenestekvalitet (QoS)
- EU's sanktioner mod Rusland som reaktion på den militære aggression over for Ukraine, herunder restriktioner over for flere medier, der omfatter alle midler til transmission og distribution i — eller rettet mod — EU-medlemsstaterne (herunder kabel, satellit, internetprotokol-TV, platforme, websteder og apps)¹⁵.

3. 3. KOMMERCIEL UDVIKLING

3.1. 3.1. Begrænsninger i den frie brug af udstyr, tjenester og indhold

Forordningen sørger for, at slutbrugerne får ret til at tilgå og udbrede oplysninger og indhold, til at anvende og levere applikationer og tjenester og til at anvende terminaludstyr efter eget valg. Denne ret gælder uanset slutbrugerens eller udbyderens placering eller oplysningernes, indholdets, applikationens eller tjenestens placering, oprindelse eller bestemmelsessted.

Forordningen præciserer også, at slutbrugerne frit bør kunne vælge deres terminaludstyr, og at udbydere af internetadgangstjenester ikke bør indføre begrænsninger i brugen af terminaludstyr, der er sluttet til nettet, ud over dem, der pålægges af fabrikanter eller distributører af terminaludstyr.

BEREC præciserede i sine retningslinjer, at når det overvejes, om slutbrugere kan anvende terminaludstyr efter eget valg, bør de nationale tilsynsmyndigheder først vurdere, om en udbyder af internetadgangstjenester leverer "obligatorisk udstyr", og om der er en objektiv teknologisk nødvendighed for, at det obligatoriske udstyr skal betragtes som en del af udbyderen af internetadgangstjenesters net.

Undersøgelsen bekræfter, at begrænsningerne i brugen af terminaludstyr er relativt udbredte, og at de nationale tilsynsmyndigheders reaktion på sådanne begrænsninger ikke er ensartet. Routerfrihed anses for at være vigtig i lande, hvor nettermineringspunktet (NTP) udelukker routeren¹⁶. Generelt set er situationen i Europa stadig varierende i

¹⁵ Rådets forordning (EU) 2022/350 af 1. marts 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, (EUT L 65 af 2.3.2022, s. 1), og Rådets afgørelse (FUSP) 2022/351 af 1. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT L 65 af 2.3.2022, s. 5).

¹⁶ Ud af de 24 nationale tilsynsmyndigheder, der besvarede dette spørgsmål i undersøgelsen, rapporterede 16, at NTP er defineret i deres jurisdiktion. I 7 ud af disse tilfælde udelukker NTP routeren, 4 medlemsstater inkluderer routeren i NTP-definitionen, og i yderligere 5 tilfælde varierer definitionen fra

forhold til situationen i rapporten fra 2019, selv om der nu er større gennemsigtighed med hensyn til placeringen af NTP og betingelserne for anvendelse af alternativt udstyr i forhold til det, der leveres af udbyderen af internetadgangstjenester. I den forbindelse kunne de nationale tilsynsmyndigheder og BEREC undersøge mulighederne for en mere koordineret tilgang og snævrere definitioner.

Generelt har nogle medlemsstater taget skridt til at støtte flere valgmuligheder med hensyn til terminaludstyr sammenlignet med den situation, der blev rapporteret i 2019. Interessenterne bekræfter, at udfordringerne med hensyn til begrænsninger for terminaludstyr og brugen af enheder er blevet mindre. Ikke desto mindre efterlyser nogle interessenter bedre håndhævelse og større klarhed omkring fortolkningen af specifikke begreber.

3.2. 3.2. "Nultakst"-løsninger

"Nultakst"-løsningen er en handelspraksis, hvor en internetudbyder anvender en "nultakst" eller en nedsat takst på hele eller en del af den datatrafik, der er forbundet med en applikation eller en kategori af specifikke applikationer, som tilbydes af denne adgangsudbyders partnere¹⁷. Sådanne data medregnes derfor ikke i den datamængde, som slutbrugerne køber som en del af deres basispakke.

Som bemærket i rapporten fra 2019 blev sådanne "nultakst"-løsninger generelt betraget som ikke værende forbudte i henhold til forordningen. BEREC anførte i sine retningslinjer fra 2016, hvordan sådanne løsninger bør vurderes, og videreudviklede sin vurderingsmetode for "nultakst"-løsninger og lignende tilbud i sine retningslinjer fra 2020. I de fleste medlemsstater fandtes der "nultakst"-løsninger, og de var generelt udbredte på markedet¹⁸.

Faktisk blev alle EU-Domstolens domme om forordningerne om åbent internet afsagt i sager vedrørende "nultakst"-løsninger.

I 2019 vurderede EU-Domstolen første gang pakker, der blev tilbudt af en udbyder af internetadgangstjenester, som gjorde det muligt for slutbrugere at anvende visse specifikke applikationer og tjenester omfattet af en "nultakst", og hvor den forbundne trafik ikke medregnes i datamængden i basispakken for internetadgangstjenesten, med særlige anvendelsesbetingelser knyttet til sådanne tilbud. EU-Domstolen understregede i sin afgørelse, at den generelle forpligtelse til at behandle trafik ens som et princip gælder for applikationer og tjenester, der er omfattet af "nultakst".

I 2021 fastslog EU-Domstolen, at "nultakst"-løsninger er uforenelige med forordningen. Begrænsninger med hensyn til båndbredde, brug af telefonen som modem eller brug ved roaming som følge af aktiveringen af sådanne løsninger er også uforenelige med EU-retten.

teknologi til teknologi. I 8 af de medlemsstater, der forelå oplysninger omkring, er forbrugerne blevet pålagt at bruge routere, som leveres af internetudbydere.

¹⁷ Se EU-Domstolens definition i dommene i sagerne C-854/19, C-5/20 og C-34/20.

¹⁸ I 2022 var de applikationer, der var mest underlagt "nultakst", dog stadig musikstreaming (20 medlemsstater), video/IPTV (20 medlemsstater) og sociale medier (18 medlemsstater). Der blev også rapporteret om "nultakster" for talebeskeder og SMS (15 medlemsstater), cloudtjenester (8 medlemsstater) og spil (6 medlemsstater).

Efter EU-Domstolens afgørelser bemærkede BEREC i sine retningslinjer fra 2022, at handelspraksis kan omfatte "prisdifferentiering", hvor prisen for en given mængde data ikke er den samme for al trafik gennem en bestemt internetadgangstjeneste. Denne praksis bør imidlertid være "applikationsuafhængig". Udbydere af internetadgangstjenester kan med andre ord i deres handelspraksis medtage en anden pris for en vis mængde data (herunder en "nultakst" eller en nedsat takst), så længe denne datatrafik anvendes uafhængigt af applikationen.

BEREC mener, at enhver differentieret prisfastsættelsespraksis, der ikke er uafhængig af anvendelsen (f.eks. anvendelse af en "nultakst" på udbydere af internetadgangstjenesters egne applikationer eller tilladelse til, at indholds- og applikationsudbydere kan subsidiere deres egne data), generelt er uantagelig.

Som følge af EU-Domstolens afgørelser er "nultakst"-løsninger pr. december 2022 blevet trukket helt tilbage eller er ved at blive trukket tilbage fra markedet¹⁹. De nationale tilsynsmyndigheder og aktørerne rapporterer, at kunder, der modtager "nultakst"-løsninger, er i færd med at skifte til abonnementer med yderligere eller ubegrænsede data eller i nogle få tilfælde til tidsbaserede rabatter.

Undersøgelsen viser, at der er generel enighed blandt interessenterne om, at EU-Domstolens domme og de ajourførte BEREC-retningslinjer har skabt klarhed omkring "nultakst"-løsninger. Nogle få nationale tilsynsmyndigheder anførte, at "nultakst"-løsninger for kundeplejelokationer var tilladt i deres medlemsstater, mens andre gav mulighed for "nultakst"-løsninger til sociale eller uddannelsesmæssige formål. Ifølge undersøgelsen mener nogle interessenter, at "nultakst"-løsninger til sociale eller uddannelsesmæssige formål bør tillades som sådan, mens andre frygter, at dette kan åbne op for overtrædelser af forordningens principper og ikke er nødvendigt i tilfælde, hvor der er tilstrækkelig båndbredde i forbrugerpakker. I disse tilfælde kunne det være nyttigt at skabe større klarhed omkring fortolkningen af begreber i forbindelse med "nultakst"-løsninger.

4. 4. TRAFIKSTYRING

Forordningen bekræfter også, at udbydere af internetadgangstjenester skal behandle al trafik ens uden forskelsbehandling, begrænsning eller indblanding. De må ikke blokere, bremse, ændre, begrænse, gribe ind i, forringe eller diskriminere mellem specifikt indhold, applikationer eller tjenester. Forordningen giver mulighed for nogle få undtagelser, der er begrænset til:

- a) overholdelse af EU's lovgivningsmæssige retsakter eller national lovgivning, herunder af retsafgørelser eller offentlige myndigheder, der har fået tildelt relevante beføjelser
- b) bevarelse af integriteten og sikkerheden af nettet, af de tjenester, der leveres, og af slutbrugernes terminaludstyr

¹⁹ Fra december 2022 er "nultakst"-løsninger blevet trukket helt tilbage (ikke markedsført og trukket tilbage fra eksisterende kunder) i 6 medlemsstater (HR, EE, LT, LU, MT, SI), mens der i yderligere 5 medlemsstater (AT, DK, CZ, DE, HU) stadig betjenes eksisterende kunder, skønt udfasningen af "nultakster" skulle være afsluttet i marts 2023 (eller januar 2023 for DK's vedkommende).

- c) forebyggelse af overbelastning af nettet og afbødning af virkningerne af ekstraordinære eller midlertidige overbelastninger af nettet.

4.1. 4.1. Blokering og regulering af indhold

Undersøgelsen viser, at der i vid udstrækning rapporteres om godkendt blokering, navnlig i henhold til to undtagelser: a) lovgivning og b) sikkerhed og integritet.

Der er sket blokering af indhold i mange medlemsstater på grundlag af lovgivning/retlige afgørelser, herunder blokering af ulovligt spil og børnepornografi, ekstremistisk indhold, krænkelse af ophavsret, trussel mod staten og på grundlag af EU's sanktioner mod Rusland. Navnlig i forbindelse med sanktionerne mod Rusland udtrykte nogle udbydere af internetadgangstjenester bekymring over, at de manglede juridisk klarhed med hensyn til de omstændigheder, hvorunder de havde tilladelse til eller skulle blokere indhold. I den forbindelse fremhævede BEREC, at de nationale tilsynsmyndigheder for at undgå over- eller underblokering har søgt at bistå udbydere af internetadgangstjenester med den praktiske gennemførelse af sanktionerne. Den mindede dog også om, at de nationale tilsynsmyndigheder ikke er ansvarlige for at træffe beslutning om eller føre tilsyn med gennemførelsen af sanktioner.

De nationale tilsynsmyndigheder har i mindre grad rapporteret om brug af regulering for at løse tidsbegrænsede problemer med overbelastning af nettet (undtagelse c)). Dette er hovedsagelig blevet anvendt, når slutbrugere overskrider kapaciteten i abonnementer med mobildata, og for at forhindre overbelastning af mobilnet under strømafbrydelser for at sikre adgang til opkald og alarmtjenester eller i perioder med netsvigt eller pludselige stigninger i trafikken.

4.2. 4.2. Covid-19's indvirkning på trafikstyringen

Da covid-19-krisen begyndte og i forbindelse med nedlukningsforanstaltningerne, arbejdede BEREC og de nationale tilsynsmyndigheder tæt sammen med Kommissionen²⁰ om at yde hurtig og tydelig vejledning til interessenterne. De fortsatte også med at rapportere om situationen i de følgende måneder²¹.

Flere nationale tilsynsmyndigheder bemærkede, at der ikke var behov for at regulere under covid-19-pandemien, selv da krisen var på sit højeste, og der blev gennemført nedlukningsforanstaltninger i medlemsstaterne, og dette resulterede i en stigning i telearbejde og fjernundervisning, så trafikken på nettet steg. Med hensyn til trafikstyring under covid-19-pandemien blev der ikke rapporteret om regulering af covid-19-relaterede årsager i medlemsstaterne i nogen af de nationale tilsynsmyndigheders rapporter fra 2022.

Covid-19-krisen er et glimrende eksempel på forordningens tilpasningsevne og anvendelighed på specifikke udfordringer såsom spidsbelastningen i internettrafik under

²⁰ Fælles erklæring af 19. marts 2019 fra Kommissionen og BEREC om håndtering af den øgede efterspørgsel på netforbindelse som følge af covid-19-pandemien.

²¹ I den fælles erklæring forpligtede BEREC sig til at oprette en særlig rapporteringsmekanisme for at sikre regelmæssig overvågning af internettrafiksituationen i hver medlemsstat, så der hurtigt kan reageres på kapacitetsproblemer. Rapporten blev oprindeligt udsendt to gange om ugen og derefter månedligt, efterhånden som den rapporterede situation stabiliserede sig, og ajourføringerne fra de nationale tilsynsmyndigheder modererede sig.

krisen. Dette eksempel er en stærk dokumentation for, at samspillet mellem forordningen, BEREC's retningslinjer og Kommissionens samarbejde udgør et fremtidssikret redskab til at håndtere uventede udviklinger, efterhånden som de opstår. Desuden viser covid-19-krisen også, at den nuværende infrastruktur var i stand til at håndtere en pludselig, uventet og vedvarende spidsbelastning i internettrafikken.

Der vil stadig være behov for betydelige investeringer i de kommende år for at sikre, at alle målene i politikprogrammet for det digitale årti²² kan nås, og at de europæiske infrastrukturer kan klare en sandsynlig stigning i nettrafikken og holde trit med nye teknologiske udviklinger. Kommissionen indhenter i øjeblikket interessenternes synspunkter om de investeringer, der er nødvendige for at opbygge fremtidens internetinfrastruktur, i en sonderende høring fra den 23. februar 2023 til den 19. maj 2023. I den forbindelse bør det bemærkes, at princippet om, at "alle markedsaktører, der nyder godt af den digitale omstilling, bør påtage sig deres sociale ansvar og yde et fair og forholdsmæssigt bidrag til offentlige goder, tjenester og infrastrukturer til gavn for alle europæere" bliver understreget i politikprogrammet for det digitale årti. Dette er også i overensstemmelse med de politiske tilsagn i den europæiske erklæring om digitale rettigheder og principper. Ovennævnte sonderende høring søger også interessenternes synspunkter om, hvordan dette princip kan gennemføres i praksis — hvis det er relevant — for at bidrage til udbredelsen af den infrastruktur, der er nødvendig for, at Europa kan føre an i den digitale omstilling. Det forhold, at der i øjeblikket foregår en debat med og mellem de forskellige interessenter om dette spørgsmål, sætter imidlertid ikke spørgsmålstegn ved reglerne om netneutralitet, hvis betydning også er blevet gentaget i erklæringen om digitale rettigheder og principper.

5. 5. TEKNOLOGISK UDVIKLING

5.1. 5.1. Udvikling af 5G-teknologier

Som allerede fremhævet i rapporten fra 2019 blev forordningen bevidst udformet som et principbaseret sæt regler, der kunne anvendes på den forventede udvikling af nye teknologier såsom 5G og nye tjenester (f.eks. network slicing, identifikator af 5G QoS (5QI), mobil edge computing og "net som en tjeneste"). Kommissionen forpligtede sig i 2019 til både fortsat at følge dette spørgsmål nøje, efterhånden som 5G udviklede sig på markedet, og arbejde tæt sammen med BEREC om at ajourføre sine retningslinjer, hvilket den gjorde i 2020.

De reviderede BEREC-retningslinjer fra 2020 indeholder væsentlige præciseringer, der er relevante for 5G-teknologier og uddyber deres forenelighed med forordningen. I retningslinjerne forklares det, hvordan udbydere af internetadgangstjenester kan differentiere QoS-niveauet for abonnementer på internetadgangstjeneste. QoS-niveauerne bør forblive "applikationsuafhængige", og slutbrugerne skal bevare kontrollen over, hvilke applikationer der transmitteres og med hvilket QoS-niveau.

Hidtil er hverken BEREC eller Kommissionen bekendt med noget specifikt eksempel på, hvor gennemførelsen af 5G-teknologi vil blive hæmmet af forordningen.

²² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2022/2481 af 14. december 2022 om etablering af politikprogrammet for det digitale årti 2030 (EUT L 323 af 19.12.2022, s. 4).

5.2. 5.2. Teknologiske udviklinger og specialiserede tjenester

Forordningen giver mulighed for at tilbyde andre tjenester end internetadgangstjenester. Sådanne tjenester, der almindeligvis benævnes "specialiserede tjenester", optimeres til specifikt indhold, specifikke applikationer eller tjenester eller til en kombination af disse, hvis en sådan optimering er nødvendig for at opfylde deres kvalitetskrav. Udbydere må kun tilbyde eller formidle specialiserede tjenester, hvis netkapaciteten er tilstrækkelig til at levere dem i tillæg til eventuelle internetadgangstjenester uden at forringe kvaliteten af sidstnævnte.

I BEREC's retningslinjer præciseres det, hvordan reglerne i forordningen skal forstås, ved at uddybe betingelserne for levering af specialiserede tjenester, som er fastsat i selve forordningen. I denne forbindelse fremgår det af retningslinjerne fra 2020, at forskellige applikationer (i form af specialiserede tjenester) kan behandles forskelligt, når det er objektivt nødvendigt at opfylde en applikations krav om et specifikt kvalitetsniveau, som ikke kan opfyldes ved hjælp af en "best effort"-internetadgangstjeneste. I BEREC's retningslinjer anerkendes det, at internettet og internetadgangstjenesternes karakter vil udvikle sig over tid. De tre eksempler på specialiserede tjenester, der er anført i BEREC's retningslinjer, og som er tilgængelige i mange medlemsstater, er: VoLTE, IPTV og VoIP.

Vurderingen af overholdelsen er først og fremmest op til den udbyder, der overvejer at tilbyde en specialiseret tjeneste, da der ikke kræves nogen forudgående tilladelse fra de nationale tilsynsmyndigheder til at tilbyde sådanne tjenester til slutbrugere. For at fastsætte, om en given tjeneste ligger inden for eller uden for forordningens anvendelsesområde, pålægges udbydere af internetadgangstjenester at: i) godtgøre, at det er nødvendigt at behandle hver applikation på en bestemt måde, ii) vise, at den er adskilt fra internetadgangstjenesten, og iii) påvise, at en sådan behandling ikke vil have en negativ indvirkning på slutbrugerne.

De hørte interessenter har forskellige holdninger til udviklingen af specialiserede tjenester. Nogle mener, at behovet for specialiserede tjenester kan falde, efterhånden som den gennemsnitlige kvalitet af internetadgangstjenester stiger. Andre er af den opfattelse, at efterspørgslen på specialiserede tjenester kan vokse i forbindelse med 5G-network slicing. BEREC bemærker, at på den ene side vil en tjeneste, der i dag kræver optimering og kan betegnes som en specialiseret tjeneste, måske ikke kræve det i fremtiden på grund af forbedring af internetadgangstjenesternes generelle kvalitet, og at der på den anden side kan opstå yderligere tjenester, der skal optimeres. Dette kan blive tilfældet med overgangen til Web 4.0²³ og udviklingen af "net som en tjeneste", hvor nettene forventes at levere transmissions-, lagrings- og databehandlingsfunktioner²⁴.

Efterhånden som den teknologiske udvikling fortsætter, anfører forskellige interessenter, at det sommetider ikke er klart, om visse eksperimentelle tjenester og teknologier vil falde ind under forordningens anvendelsesområde, og om deres applikationer vil blive betragtet som lovlige. Hidtil har de nationale tilsynsmyndigheder og BEREC anvendt en individuel tilgang fra sag til sag over for de nye teknologier. BEREC går stadig ind for denne tilgang, fordi der indtil videre kun er blevet implementeret nogle få specialiserede

²³ Fjerde generation af World Wide Web.

²⁴ Tjenester, der leveres via fremtidens softwaredefinerede net, kan eksempelvis bidrage til konceptet specialiserede tjenester, f.eks. bygningsautomatisering, opkoblede biler, forbrugerapplikationer af høj kvalitet eller sikre forbindelser.

tjenester. Denne mangel på retssikkerhed kan dog virke afdæmpende på investering og innovation. Selv om visse interessenter i denne forbindelse, herunder forbrugerorganisationer, er tilfredse med den nuværende BEREC-vejledning, mener mange større udbydere af internetadgangstjenester imidlertid, at de nuværende regler og tilgange ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for, at de kan lancere tjenester baseret på network slicing eller definere specialiserede tjenester.

Større retssikkerhed kan derfor være til gavn for både innovatorer og forbrugere i fremtiden. Hvordan dette bør opnås, om det bør ske ved at signalere, at nye højtydende tjenester bør være mulige inden for forordningens anvendelsesområde, og hvorvidt en sådan "skiltning" bør ske via en præcisering af BEREC's retningslinjer (f.eks. tilpasning med kortere mellemrum til den markeds-mæssige og teknologiske udvikling), eller om Kommissionen bør sørge for det, er et af de spørgsmål, der skal behandles i den nærmeste fremtid.

6. 6. KONTRAKTMÆSSIG GENNEMSIGTIGHED, FORSKRIFTMÆSSIGT TILSYN OG PROCEDURER

6.1. 6.1. Forpligtelser til gennemsigtighed

I forordningen fastsættes en række gennemsigtighedskrav, navnlig vedrørende oplysninger om hastigheder og trafikstyringspraksis. Den kræver, at udbydere af internetadgangstjenester fremlægger oplysninger om de retsmidler, der er til rådighed i tilfælde af uoverensstemmelser mellem faktiske og kontraktligt aftalte hastigheder, og indfører gennemsigtige, enkle og effektive procedurer til behandling af slutbrugeres klager. Enhver væsentlig uoverensstemmelse mellem internetadgangstjenesternes faktiske ydeevne med hensyn til hastighed eller andre QoS-parametre og den ydeevne, som udbyderen har angivet, bør, hvor de relevante kendsgerninger er konstateret af en overvågningsmekanisme, der er certificeret af den nationale tilsynsmyndighed, udløse afhjælpende foranstaltninger, som er til rådighed for forbrugerne i henhold til den nationale lovgivning.

Generelt er der sket betydelige forbedringer i gennemsigtigheden takket være gennemførelsen af forordningen. Forbrugerorganisationerne, borgerretlighedsorganisationerne og de nationale tilsynsmyndigheder anser forordningen for at fungere med hensyn til at sikre gennemsigtighed hvad angår bredbåndshastighed, trafikbehandling og klagemuligheder for forbrugerne, når de ikke modtager den forventede QoS.

De fleste nationale tilsynsmyndigheder mener, at udbydere af internetadgangstjenester har opfyldt gennemsigtighedskravene, og at der er sket betydelige forbedringer siden rapporten fra 2019. Der er stadig visse udfordringer, navnlig blandt mindre (ofte lokale) udbydere, og i nogle tilfælde med mobiludbyderes indberetning af hastigheder (f.eks. på kort) eller fejlfortolkning af begrebet "ubegrænsede" data²⁵. Desuden har de nationale tilsynsmyndigheder gjort betydelige fremskridt med hensyn til at indføre

²⁵ Dette blev behandlet med BIPT-retningslinjerne i BE.

overvågningsværktøjer, der gør det muligt for forbrugerne at kontrollere, at de hastigheder, de modtager, svarer til de aftalte hastigheder²⁶.

Nogle interessenter ønsker, at BEREC's retningslinjer indeholder mere detaljerede og præskriptive anbefalinger om de tilgange, som de nationale tilsynsmyndigheder bør anvende for at håndhæve gennemsigtigheden, for at skabe klarhed med hensyn til hastighedsbegreber og -måling og for at sikre konsistens ved rapportering af de faktiske hastigheder i forhold til kontraktlige eller annoncerede hastigheder. Forbruger- og borgerrettighedsorganisationer bemærkede også, at oplysningerne ikke er lette at forstå for forbrugerne, fremhævede forskelle mellem faktiske og kontraktlige hastigheder og ineffektivitet i forbindelse med internetudbyderes klagebehandling. BEREC identificerede ikke specifikke problemer med overvågning af gennemsigtighed og bemærkede, at gennemsigtighedskravene generelt blev opfyldt af udbyderne.

6.2. 6.2. Tilsyn og håndhævelse

Forordningen gav de nationale tilsynsmyndigheder beføjelser til at sikre, at dens mål opfyldes. Siden forordningens ikrafttræden er de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser over for udbydere af internetadgangstjenester blevet anfægtet ved domstolene i otte medlemsstater²⁷. I langt de fleste sager har domstolenes afgørelser stadfæstet de nationale tilsynsmyndigheders afgørelser. BEREC bemærkede i sine retningslinjer fra 2020, at der er tre typer foranstaltninger, som de nationale tilsynsmyndigheder kan træffe for at føre tilsyn med og sikre overholdelse: i) tilsynsførelse med eller overvågning af anvendelsen af forskellige krav, ii) håndhævelse, og iii) rapportering af resultaterne fra overvågningen. Pålæggelsen af krav og foranstaltninger bør vurderes på grundlag af deres effektivitet, nødvendighed og proportionalitet.

Ifølge undersøgelsen er der stor forskel på håndhævelsespraksis. Mens nogle nationale tilsynsmyndigheder fører flere sager og afslutter sager med formelle resultater eller afgørelser, håndhæver andre forordningens bestemmelser ved uformel dialog, og andre anvender en kombination af tilgange til at opnå overholdelse. Interessenterne er generelt enige i, at de nationale tilsynsmyndigheder har handlet i overensstemmelse med BEREC's retningslinjer. Synspunkterne om, i hvor høj grad retningslinjerne har ført til en mere konsekvent praksis i medlemsstaterne, er mere forskellige, idet forbrugerrettighedsorganisationer er meget enige i denne udtalelse, mens udbydere af internetadgangstjenester er mere neutrale omkring dette punkt.

6.3. 6.3. Sanktioner

Sanktioner og metoder til beregning af sanktioner er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. F.eks. har 13 medlemsstater fastlagt sanktioner knyttet til virksomhedens omsætning, mens andre har et fast maksimumsbeløb eller en kombination af de to. De maksimale straffe varierer fra 0,25 % til 5 % af den gennemsnitlige årlige omsætning på verdensplan eller er fastsat til et maksimumsbeløb på mellem 100 000 EUR og 5 mio. EUR. Indtil videre er der kun blevet pålagt få straffe, og de var alle et godt stykke under det gældende maksimum.

²⁶ 7 nationale tilsynsmyndigheder stiller et certificeret værktøj til rådighed (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), mens yderligere 11 nationale tilsynsmyndigheder stiller et værktøj til rådighed, som de ikke anfører som certificeret (CZ bemærker, at certificering er planlagt), mens yderligere 3 nationale tilsynsmyndigheder har planlagt at indføre et sådant værktøj eller er i færd med at afprøve det (BG, FI, LV).

²⁷ BoR (22) 128, kapitel 9 og bilag I.

7. 7. KONKLUSIONER

Reglerne i forordningen er kernen i funktionen af internetøkosystemet i Europa og er blevet nævnt i de europæiske digitale rettigheder og principper med et politisk tilsagn om at beskytte og fremme et åbent internet i den europæiske digitale omstilling. I denne rapport fremhæves specifikke spørgsmål, som bør gives særlig opmærksomhed fra Kommissionens og BEREC's side i den nærmeste fremtid for at sikre, at anvendelsen af forordningen fortsat er relevant og i overensstemmelse med den teknologiske udvikling.

Siden rapporten fra 2019 er der sket teknologiske ændringer, men navnlig store markedsmæssige og geopolitiske ændringer, og de kunne være forudset, da forordningen blev udarbejdet. Det forhold, at forordningen og dens gennemførelse har klaret tidens test, bekræfter, at forordningens principbaserede tilgang fortsat sikrer den afgørende balance mellem beskyttelsen af slutbrugernes rettigheder og behovet for at fremme et konkurrencedygtigt digitalt indre marked i EU. På grundlag af denne vurdering konkluderer Kommissionen, at sammenlignet med situationen i 2019, hvor den første rapport blev offentliggjort, er principperne om et åbent internet fortsat relevante ud fra slutbrugernes, indholds- og applikationsudbydernes og udbyderne af internetadgangstjenesters perspektiv.