EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.4.2019
COM(2019) 203 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

avointa internetyhteyttä koskevan asetuksen (EU) 2015/2120 säännösten täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

EU on kirjannut avoimen internetin periaatteen asetukseen (EU) 2015/2120, jota kutsutaan joskus televiestinnän sisämarkkinoita koskevaksi asetukseksi[1]. Asetusta on sovellettu kaikissa jäsenvaltioissa 30. huhtikuuta 2016 alkaen.

- Asetuksen 1 ja 2 artiklassa säädetään soveltamisalasta ja määritelmistä.

- Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään periaatteesta, jonka mukaisesti internetyhteyspalvelujen loppukäyttäjillä on oikeus saada ja välittää tietoa ja sisältöjä sekä käyttää ja tarjota valitsemiaan sovelluksia ja palveluja.

- Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että internetyhteyspalvelujen tarjoajien ja loppukäyttäjien väliset sopimukset eivät saa rajoittaa loppukäyttäjän 3 artiklan 1 kohdassa säädetyn oikeuden käyttämistä.

- Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa kielletään sisällön, sovellusten ja palvelujen estäminen, rajoittaminen ja syrjiminen joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Kohtuullinen liikenteenhallinta on sallittua silloin, kun optimointi on tarpeen siirrettävien palvelujen laatuvaatimusten täyttämiseksi. Kolmannessa alakohdassa säädetään rajoittavista poikkeuksista, joita sovelletaan liikenteenhallintatoimenpiteiden rajoittamista koskevaan kieltoon (sekä kieltoon estää pääsy tiettyihin sisältöihin, sovelluksiin tai palveluihin tai hidastaa, muuttaa, rajoittaa tai häiritä niitä tai heikentää niiden laatua tai syrjiä niitä). Rajoittaminen on sallittua, jotta voidaan noudattaa lainsäädäntöä, säilyttää verkon turvallisuus tai estää verkon poikkeuksellinen/väliaikainen ruuhkautuminen.

- Asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa säädetään, että mahdollisiin liikenteenhallintatoimenpiteisiin voi liittyä henkilötietojen käsittelyä ainoastaan, jos tällainen käsittely on välttämätöntä ja oikeasuhteista ja tapahtuu asiassa sovellettavien EU:n säädösten rajoissa. Asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa selvennetään, että tiettyjä sisältöjä, sovelluksia tai palveluja (muut kuin internetyhteyspalvelut) varten optimoituja palveluja (joita kutsutaan joskus erityispalveluiksi) voi tarjota tietyin edellytyksin. Tällaiset erityispalvelut eivät saa esimerkiksi heikentää loppukäyttäjien internetyhteyspalvelujen yleistä laatua.

Asetus antaa Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle (BEREC) valtuudet vahvistaa tiiviissä yhteistyössä komission kanssa suuntaviivat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten velvoitteille valvoa ja varmistaa avointa internetyhteyttä koskevien säännösten noudattaminen. BEREC on perustanut avointa internetyhteyttä käsittelevän työryhmän, joka kokoontuu säännöllisesti. Komissio

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja säännellyn EU:n sisäisen viestinnän vähittäishinnoittelusta sekä direktiivin 2002/22/EY ja asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta (EUVL L 310, 26.11.2015, s.1).

osallistuu työryhmän toimintaan. BEREC julkaisi suuntaviivoista[2] ensimmäisen version elokuussa 2016. Työryhmän tavoitteena on varmistaa, että asetusta sovelletaan johdonmukaisesti koko Euroopassa.

Asetuksen 9 artiklassa komissiota pyydetään tarkastelemaan uudelleen avointa internetyhteyttä koskevia säännöksiä ja antamaan tarkastelusta kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia asetuksen muuttamiseksi.

Tässä kertomuksessa arvioidaan asetuksen täytäntöönpanoa sen voimaantulosta alkaen ja verrataan avoimen internetyhteyden nykytilannetta Euroopan unionissa – myös markkinoiden ja teknologisen kehityksen valossa – tilanteeseen ennen asetuksen voimaantuloa.

Komission arvioinnista käy ilmi, että asetuksen tavoitteet ovat kiistatta yhtä tärkeitä nyt kuin ne olivat asetuksen hyväksymishetkellä: kuluttajien ja yritysten oikeudesta avoimeen internetyhteyteen vallitsee laaja yksimielisyys. Avoin internetyhteys tarjoaa kuluttajille ja yrityksille mahdollisuuden hankkia tietoa, viestiä, innovoida ja kilpailla globaalissa digitaalitaloudessa. Kuluttajille avoin internetyhteys takaa yhä tärkeämmän väylän osallistua täysimittaisesti yhteiskunnan toimintaan.

Tätä arvioita varten komissio keräsi useilta eri toimijoilta näkemyksiä siitä, miten asetus on muuttanut avoimen internetyhteyden nykytilaa. Näkemyksiä kerättiin seuraavien toimien avulla:

- SMART 2017/0011 -selvitys[3], jossa analysoitiin kansallisten sääntelyviranomaisten viimeisimpiä päätöksiä, oikeuskäytäntöä sekä 28 jäsenvaltiolta ja Norjalta saatua palautetta ja joka sisälsi sidosryhmille suunnatun kyselyn ja kohdennettuja haastatteluja,

- BERECin vuonna 2018 järjestämä julkinen kuuleminen ja sitä seurannut lausunto[4] BERECin suuntaviivojen täytäntöönpanosta,

- säännöllinen yhteydenpito sidosryhmiin kaikilla tasoilla,

- kohdistettu sidosryhmien työpaja 5. joulukuuta 2018.

2. LÄHTÖTILANNE

Ennen asetuksen täytäntöönpanoa loppukäyttäjät valittivat, että internetpalveluntarjoajat estivät VoIP-palvelujen[5] käytön.

Esimerkkinä mainittakoon, että vähintään 21 prosentilla kiinteän laajakaistayhteyden ja 36 prosentilla mobiililaajakaistayhteyden käyttäjistä oli rajoitusten takia vaikeuksia

[2] BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules

[3] Study on the implementation of the net neutrality provisions of the Telecoms Single Market Regulation (SMART 2017/0011) — Bird & Bird and Ecorys for the Commission.

[4] Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality guidelines

[5] (VoIP-palveluja ovat muun muassa Skype- ja WhatsApp -sovellusten internetpuhelupalvelut.)

käyttää viestinnässään vertaisverkkoa (P2P) joko teknisistä tai sopimussyistä. Samoin vähintään 21 prosenttia laajakaistayhteyden käyttäjistä kärsi VoIP-palveluihin liittyvistä rajoituksista joko teknisistä tai sopimussyistä[6]. Lisäksi web-alan innovatiiviset kasvuyritykset kokivat olevansa oikeudellisesti epävarmassa tilanteessa, sillä ne eivät tienneet, miten pitkälle ne saattoivat hyödyntää internetiä markkinoille pääsyssään.

Myös jotkin kuluttajien toimet kärsivät rajoituksista tai joidenkin palvelujen estämisestä. Yksi tällainen palvelu oli langattomaan lähiverkkoon liitetyn älypuhelimen langattoman verkkoyhteyden jakaminen muiden laitteiden kanssa (hotspot).

Kuluttajat valittivat myös siitä, ettei internetyhteyttä koskevissa sopimuksissa kerrottu riittävän läpinäkyvästi yhteyden nopeudesta ja internetliikenteen hallinnasta.

3. LUVANVARAISTEN PALVELUJEN KAUPALLINEN KEHITYS – 3 ARTIKLAN 1 KOHDAN VAIKUTUKSET

Asetuksessa säädetään internetyhteyspalvelujen soveltamista sopimusehdoista ja kaupallisista käytännöistä.

Estettyjä palveluja koskevan ongelman ratkaiseminen onnistuneesti

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa kielletään pääsyn estäminen ja rajoitetaan liikenteenhallintatoimenpiteitä. Tämä velvoite on tarjonnut kuluttajille mahdollisuuden käyttää haluamiaan verkkosivuja ja palveluja. Asetuksen voimaantulosta lähtien erityisesti VoIP-palveluja on voitu kehittää vapaasti. Kuluttajajärjestöt ovat pitäneet tätä tervetulleena ja selkeänä osoituksena siitä, että asetus on onnistunut.

Päätelaitetta koskevan valinnanvapauden toteutuminen

Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti loppukäyttäjällä on oikeus käyttää valitsemiaan päätelaitteita. Kaikki EU:n internetyhteyspalvelun tarjoajat hyväksyvät nyt langattoman verkkoyhteyden jakamisen, mitä kuluttajajärjestöt pitävät hyvänä edistysaskeleena.

4. ERIYTETTYIHIN HINTOIHIN PERUSTUVIEN TARJOUSTEN KAUPALLINEN KEHITYS – 3 ARTIKLAN 2 JA 3 KOHTA

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti sopimusehdot ja kaupalliset käytännöt eivät saa rajoittaa loppukäyttäjän 3 artiklan 1 kohdassa säädetyn oikeuden käyttämistä.

Hintaan perustuva eriyttäminen: Zero rating -käytäntö

Oikeusperusta ja zero rated -tarjoukset

Zero rating -käytäntöön viitataan silloin, kun internetpalveluntarjoaja ei veloita tietyn sovelluksen tai sovelluskategorian käytöstä aiheutuvasta dataliikenteestä mitään (ja

[6] A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe, BEREC ja Euroopan komissio, BoR (12) 30.

niiden käyttö ei kuluta datakatolla rajoitetun sopimuksen datamäärää). Internetpalveluntarjoajat tarjoavat palvelua kuluttajalle yleensä ilmaiseksi.

Vaikka asetuksessa ei suoraan mainita zero rating -käytäntöä, lainsäätäjät ovat kuitenkin tarkastelleet tällaista kaupallista tarjontaa. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa: ”Internetyhteyspalvelujen tarjoajien ja loppukäyttäjien väliset sopimukset internetyhteyspalvelujen kaupallisista ja teknisistä ehdoista ja ominaisuuksista, kuten hinnasta, datansiirron määristä ja nopeuksista, ja mahdolliset internetyhteyspalvelujen tarjoajien soveltamat kaupalliset käytännöt eivät saa rajoittaa 1 kohdassa vahvistetun loppukäyttäjien oikeuden käyttämistä”.

Zero rated -tarjousten vaikutukset kuluttajiin

Sidosryhmillä on useita, usein eriäviä, näkemyksiä zero rated -tarjousten vaikutuksista. Esimerkiksi kuluttajajärjestöjen[7] mielestä zero rated -tarjoukset ovat kuluttajan kannalta haitallisia ja ne pitäisi kieltää. Kuluttajajärjestöt katsovat, että tällaiset tarjoukset vääristävät kilpailua ilmaisia zero rated -sisältöä tai -sovelluksia tarjoavien yritysten ja muiden samantapaisia sisältöä ja sovelluksia tarjoavien yritysten välillä[8]. Sitä vastoin internetpalveluntarjoajat katsovat, että asetus antaa heille mahdollisuuden tehdä eri tavoin hinnoiteltuja erilaisia tarjouksia ja loppukäyttäjille vapauden valita eri vaihtoehtojen välillä.

Markkinoiden kilpailutilanteella ja sillä, että tietyt sovellukset kuuluvat tällaisiin palveluihin, on molemmilla vaikutuksia kuluttajiin. Kuluttajat hyötyvät tällaisista tarjouksista todennäköisimmin tilanteessa, jossa internetyhteys- tai sisältö- ja sovellusmarkkinoilla on paljon kilpailua, ja kun data on suhteellisen edullista (vaikka siitä perittäisiinkin veloitus)[9]. Näillä tarjouksilla ei todennäköisesti ole myöskään vääristävää vaikutusta sisältömarkkinoihin, jos ne sisältävät kokonaisia sovelluskategorioita (esimerkiksi kaikki musiikin suoratoistopalvelut) kuin jos ne sisältävät rajoitetusti vain joitakin sovelluksia.

Zero rating -käytännön sääntelykäytännöt

BEREC on ottanut zero rating -käytännön huomioon suuntaviivoissaan ja suosittelee, että kansalliset sääntelyviranomaiset arvioivat tarjoukset tapauskohtaisesti. Suuntaviivoissa on lueteltu joukko tekijöitä, jotka on otettava huomioon eri jäsenvaltioiden erityisten markkinaolosuhteiden mukaisesti[10].

Vaikka tiettyjen sovellusten – ei koko sovelluskategorian – hinta olisikin alhainen tai tietyt sovellukset olisivatkin ilmaisia ja niiden käyttö ei kuluttaisi datakatolla rajoitetun sopimuksen datamäärää, tämä voidaan tulkita taloudelliseksi (ei niinkään tekniseksi)

---

7 Lähde: sidosryhmien työpaja 5. joulukuuta 2018.

8 Alankomaissa tuomioistuin totesi, ettei asetuksen 3 artikla kiellä hintasyrjintää ehdottomasti ja että zero rated -musiikkipalvelutarjous oli sallittu (ks. Rotterdamin alueellinen tuomioistuin, 20.4.2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2940). Tuomioistuimen päätöksen jälkeen kansalaisoikeusjärjestöt tekivät luvasta valituksen, jonka Rotterdamin alueellinen tuomioistuin kuitenkin hylkäsi. Ks. Bits of Freedom vs ACM, tapaus ECLI:NL:RBROT:2019:414.

9 Euroopan komissio tarkasteli näitä vaikutuksia kilpailun pääosastolle tekemässään tutkimuksessa vuonna 2017.

10 BERECin suuntaviivat (2016), kohdat 43–48.

kannustimeksi käyttää tällaisia sovelluksia. BERECin suuntaviivojen mukaisesti asetus ei sinällään kiellä tämänkaltaisia zero rated -tarjouksia[11].

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti internetpalveluntarjoajien on kuitenkin kohdeltava internetyhteyspalveluja tarjotessaan kaikkea tietoliikennettä yhdenvertaisesti, syrjimättömästi, rajoituksitta ja häiriöittä. Niinpä samaisten BERECin suuntaviivojen mukaisesti zero rated -tarjous, jossa kaikkien muiden kuin zero rated -sovellusten käyttö estetään tai niitä hidastetaan, kun datakatto on saavutettu, on asetuksen 3 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan vastainen[12].

SMART-selvityksessä[13] todettiin, että kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset olivat tässä suhteessa johdonmukaisia. Työskennellessään BERECin työryhmässä kansalliset sääntelyviranomaiset ovat yhdessä varmistaneet eri jäsenvaltioissa sovellettavien päätösten johdonmukaisuuden. Jäsenvaltiot ovat olleet keskenään hyvin johdonmukaisia asetuksen täytäntöönpanossa. Esimerkiksi zero rated -tarjouksia sovelletaan kaikkiin sellaisiin samaan kategoriaan kuuluviin sovelluksiin, joiden käyttö estetään käyttäjän muun tietoliikenteen ohella datakaton tultua täyteen ja jotka eivät eriytä tietoliikennettä muuten, ja niiden on yleisesti katsottu olevan lainmukaisia. Sääntelytoimia on sovellettu pääasiassa teknisen eriyttämisen ja muiden tarjoukseen liittyvien erityisehtojen yhteydessä. Jotkut päätöksistä selvensivät myös verkkovierailuun liittyviä näkökohtia.

Kuten edellä mainittiin, BEREC aikoo jatkaa yhteistyötä komission kanssa suuntaviivojen selkiyttämiseksi mahdollisuuksien mukaan. BERECin tarkoituksena on laatia vaiheittainen menetelmä zero rating -käytäntöjen arvioimiseen.

Laatuun perustuva eriyttäminen

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että internetyhteyspalvelujen tarjoajien ja loppukäyttäjien väliset sopimukset palvelun eri ominaisuuksista (kuten hinnasta, datansiirron määristä ja nopeuksista) eivät saa rajoittaa 1 kohdassa vahvistetun loppukäyttäjien oikeuden käyttämistä.

Loppukäyttäjillä on näin ollen oikeus valita eri laatuparametrien (kuten datansiirron määrä tai nopeus) mukaisesti eriytettyjen hintojen välillä, kunhan se ei rajoita 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun oikeuden käyttämistä.

Palvelun laatu voi vaihdella käytetyn päätelaitteen, verkon kattavuuden, sisällön ja muiden objektiivisten tekijöiden mukaan. Kun kaksi loppukäyttäjää on tilannut erilaatuisen palvelun, heidän kokemuksensa palvelun toimittamisesta voi olla hyvin erilainen. Periaatteessa heitä on kuitenkin kohdeltu yhdenvertaisesti, mikäli liikenteenhallintamenetelmät perustuvat objektiivisiin teknisiin vaatimuksiin, jotka edistävät verkon kokonaislaatua ja/tai tehokkuutta. Tähän mennessä ei ole näyttöä siitä, että nopeuden, datasiirron määrän tai muiden ominaisuuksien mukaan eri tavoin hinnoiteltujen palvelujen tarjoamisesta olisi ollut haittaa kuluttajille tai heidän 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun oikeuden käyttämiselle.

Koska 3 artiklan 2 kohdassa hyväksytään kaupalliset sopimukset, alempilaatuisia palveluja ostaneiden kuluttajien suoja varmistetaan yleensä asetuksen 4 artiklan

[11] BERECin suuntaviivat (2016), kohta 42.

[12] BERECin suuntaviivat (2016), kohta 55.

[13] SMART 2017/0011 -selvitys.

mukaisten läpinäkyvyystoimenpiteiden, yleispalveludirektiivin[14] IV luvussa määriteltyjen loppukäyttäjien oikeuksien suojaamista koskevien toimenpiteiden ja yleisten kuluttajansuojasääntöjen avulla. Tällä hetkellä ei näytä siltä, että yleistä suojajärjestelmää pitäisi vahvistaa lisätoimenpiteillä.

BEREC työskentelee tiiviissä yhteistyössä komission kanssa asiakohdan selkiyttämiseksi suuntaviivoissaan.

Käyttäjälähtöinen verkon estäminen

Internetpalveluntarjoajat ottivat esille[15] mahdolliset tulevat tarjoukset, joissa verkkoon yhteydessä olevat esineet voivat olla yhteydessä vain niiden tuottajan sovellukseen ja joiden kohdalla loppukäyttäjä saattaa haluta rajoittaa mahdollisuutta luoda yhteys vain tuottajan omiin laitteisiin. Tästä tyypillinen esimerkki on tilanne, jossa kuluttaja ostaa varashälyttimen tai web-kameran ja määrittelee laitteet, joilla on lupa konfiguroida uusi laite yhdeksi kiinteistön asukkaiden laitteeksi. Tällöin internetpalveluntarjoaja rajoittaa verkon käyttöoikeuksia, mutta vain loppukäyttäjän pyynnöstä. Tässä tilanteessa 3 artiklan 2 kohdan mukaisella loppukäyttäjän vapaudella sopia teknisistä ehdoista internetpalveluntarjoajan kanssa on merkitystä. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisia velvollisuuksia sovelletaan, kun palveluntarjoaja estää päätepisteitä. Velvollisuuksia ei sovelleta tilanteissa, joissa loppukäyttäjä vastaa täysin – ja tapauskohtaisesti – siitä, mitä estetään ja mitä ei (ja internetyhteyspalvelun muut tekniset tai kaupalliset ehdot eivät muutu loppukäyttäjän valinnan mukaan). Tällaisia käytäntöjä on kuitenkin seurattava tarkasti, jotta voidaan olla varmoja siitä, etteivät internetpalveluntarjoajat edellytä tällaista vaihtoehtoa. Estotoiminnon käytön pitää olla pysyvästi loppukäyttäjän valvonnassa siten, että loppukäyttäjä voi aluksi hyväksyä eston helposti ja halutessaan poistaa sen[16].

5. TEKNOLOGIAN KEHITYS JA LIIKENTEENHALLINTASÄÄNNÖKSET – 3 ARTIKLAN 3 KOHTA

5G

Gigabittiyhteiskuntaa koskevassa komission tiedonannossa[17], 5G-Euroopan toimintasuunnitelmassa[18] ja Eurooppalaisessa sähköisen viestinnän säännöstössä[19] asetetaan kunnianhimoisia tavoitteita 5G-verkkojen käyttöönotolle ja esitetään innovatiivisia palveluja edistäviä ratkaisuja. Sähköisen viestintäteollisuuden standardoimat 5G-teknologiat tulevat pian markkinoille.

Teollisia toimintatapoja voidaan muuttaa, koska 5G tukee gigabittien nopeudella toimivia langattomia laajakaistapalveluja. Lisäksi 5G-verkot mahdollistavat nopeammat datayhteydet ja lyhyen vasteajan. Ne voivat hyödyntää kaikkia nykyisiä langattomia

[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51–77).

[15] Lähde: sidosryhmien työpaja 5. joulukuuta 2018.

[16] Asiaa käsitellään BERECin suuntaviivojen kohdissa 17, 38 ja 55.

[17] Verkkoyhteydet kilpailukykyisillä digitaalisilla sisämarkkinoilla, COM(2016) 587.

[18] 5G-Eurooppa: toimintasuunnitelma, COM(2016) 588.

[19] Direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä.

resursseja (Wi-Fi, 4G jne.) ja palvella miljoonia verkkoon kytkettyjä laitteita samanaikaisesti (”esineiden internet”). Verkosta voi 5G:n myötä tulla myös joustavampi ja toiminnasta monipuolisempaa ohjelmistoilla, jotka mahdollistavat innovatiiviset liiketoimintamallit eri aloilla (esim. liikenne, terveyspalvelut, teollisuus, logistiikka, energia, tiedotusvälineet ja viihde).

Asetus laadittiin tarkoituksella periaatelähtöisen säännöstön muotoon, jotta sitä voitaisiin soveltaa uusien teknologioiden ja palvelujen ennakoitavissa olevaan kehitykseen, kunhan ne ovat yhdenmukaisia avoimen internetin ekosysteemin kanssa. Tämä tulee selvästi näkyviin televiestinnän sisämarkkinoita koskevan asetuksen johdanto-osassa (kohta 1), jossa kiteytetään asetuksen kaksitahoinen tavoite: ”Tavoitteena on suojella loppukäyttäjiä ja samanaikaisesti taata internetin ekosysteemin jatkuva toimiminen innovoinnin lähteenä.”

Verkon viipalointi

Verkon viipalointiteknologian avulla verkko jaetaan virtuaalisesti siivuihin. Tämä avaa uusia mahdollisuuksia tarjota eri palveluja jakamalla verkon resurssit nopeasti.

5G-verkot lisäävät mahdollisuuksia tarjota verkkokapasiteettia tarjottavan palvelun mukaisesti. Joidenkin palvelujen (esimerkiksi laajennetun todellisuuden palvelut) edellytyksenä on nopea ja tasainen datasiirto. Toiset palvelut hyötyvät toisenlaisista ominaisuuksista, kuten siitä, että niihin voi liittää useita pienitehoisia laitteita (esimerkiksi kotitalouden terveyden seurantalaitteet).

5G-arkkitehtuuri voi mahdollistaa kohtuullisia liikenteenhallintatoimenpiteiden muotoja, joilla liikennettä voidaan optimoida sisällön, sovelluksen tai palvelun objektiivisten ominaisuuksien mukaan. Tämä puolestaan parantaa järjestelmän yleistä suorituskykyä ja joustavuutta.

Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan internetyhteyspalvelujen tarjoajat voivat suorittaa kohtuullisia liikenteenhallintatoimenpiteitä. Tällaisilla toimenpiteillä ei kuitenkaan saa valvoa tiettyä sisältöä eikä niitä saa pitää voimassa pidempään kuin on välttämätöntä. 5G-verkostojen käytössä tehdyistä valinnoista riippuen jatkossa saattaa olla tarpeen arvioida tarkasti, mitä ”tietty sisältö” tarkoittaa. Tähän mennessä komission tietoon ei ole tullut konkreettisia esimerkkitapauksia, joissa tämä säännös estäisi viipalointiteknologian käytön. Komissio aikoo seurata tarkoin 5G-verkkojen kehitystä markkinoilla.

BEREC on kertonut kannattavansa vuoropuhelua eturyhmien ja kansallisten sääntelyviranomaisten välillä, etenkin jos viranomaiset ovat epävarmoja siitä, onko jokin 5G-teknologian käyttötapa asetuksen mukaista toimintaa. Komissio kannattaa sidosryhmien vuoropuhelua ja tekee BERECin kanssa tiiviistä yhteistyötä suuntaviivojen päivittämisessä.

6. TEKNOLOGIAN KEHITYS JA ERITYISPALVELUT – 3 ARTIKLAN 5 KOHTA

Muut palvelut kuin internetyhteyspalvelut

Asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa säädetään mahdollisuudesta tarjota muita palveluja kuin internetyhteyspalveluja, jäljempänä ’erityispalvelut’, jotka on optimoitu tiettyjä sisältöjä,

sovelluksia tai palveluja taikka näiden yhdistelmiä varten, silloin kun optimointi on tarpeen sisältöä, sovelluksia tai palveluja koskevien vaatimusten täyttämiseksi tietyllä laatutasolla.

Asetuksessa säädetään, että internetpalveluntarjoajat voivat tarjota tai helpottaa erityispalvelujen tarjoamista ainoastaan, jos verkkokapasiteetti riittää niiden tarjoamiseen internetyhteyspalvelujen lisäksi ja internetpalvelujen laatu ei heikkene.

Asetuksen voimaantulon jälkeen 3 artiklan 5 kohdan soveltamisesta on herännyt vain vähän kysymyksiä, koska markkinoille ei ole tullut juurikaan uusia erityispalveluja.

Tutkimuksen[20] mukaan monet internetpalveluntarjoajat tarjoavat samantapaisia erityispalveluja, joita ovat pääasiassa äänipuhelut (VoIP) ja internetpohjainen televisio (IPTV).

Alalla odotetaan 5G-verkostojen mahdollistamia uusia erityispalveluja. Kaupallisia 5G-palveluja ei ole vielä tarjolla, ja sidosryhmät ovat ilmaisseet epävarmuutensa kansallisten sääntelyviranomaisten tulevasta tavasta tulkita 3 artiklan 5 kohtaa. Mainitun kohdan mukaisesti erityispalveluja voidaan tarjota ”ainoastaan, jos verkkokapasiteetti riittää niiden tarjoamiseen internetyhteyspalvelujen lisäksi”. Lisäksi kohdassa säädetään, että tällaisia ”palveluja ei saa asettaa saataville tai tarjota internetyhteyspalvelujen korvaamiseksi eivätkä ne saa heikentää loppukäyttäjien internetyhteyspalvelujen saatavuutta tai yleistä laatua”.

Internetpalveluntarjoajat kannattavat asetuksen perusperiaatetta, mutta ovat joidenkin sisällöntuottajien tapaan huolissaan siitä, etteivät BERECin nykyiset suuntaviivat ole riittävän joustavia sen suhteen, miten edellä mainitut ehdot voi täyttää. Palveluntarjoajat joutuvatkin varaamaan osan resursseistaan näitä uusia palveluja varten ja menettävät verkkokapasiteetin dynaamisen jakamisen mukanaan tuomat edut. Internetyhteyspalvelujen tarjoajat ovat lisäksi huomauttaneet, että mikä tahansa 3 artiklan 5 kohdan mukainen erityispalvelu olisi sallittava ilman ennen markkinoille saattamista pyydettävää ennakkolupaa. Palvelujen tarjoajat korostavat haluavansa välttää tilanteen, jossa oletetun monimutkainen jälkiarviointi johtaisi käytännössä siihen, että ennen minkä tahansa palvelun kehittämistä tai markkinoille saattamista pitäisi hakea erillinen lupa. He ovat myös korostaneet, että suuntaviivojen esimerkkiä, jossa suorituskykyä mitataan testaamalla internetyhteyspalvelu kaikkien erityispalvelujen ollessa estettyjä, voidaan tuskin soveltaa käytännössä. Tämä johtuu siitä, että joitakin alakohtaisia palveluja ei voida lykätä niiden erityisluonteen vuoksi.

Kuluttaja- ja kansalaisjärjestöt sekä sisällöntuottajat katsovat, että niin asetus kuin suuntaviivatkin ovat 5G-palvelujen kannalta riittävän joustavat.

Seuraavan sukupolven erityispalvelut huomioon ottaen 3 artiklan 5 kohdan soveltaminen saattaa herättää kysymyksiä. Soveltamiseen liittyviä näkökohtia voi olla tarpeen selkeyttää lisää siinä kohtaa, kun palvelujen optimointia voidaan pitää tarpeellisena teknisistä tai kaupallisista syistä, jotta verkkokapasiteetti riittää ja kun erityispalvelut heikentävät internetyhteyspalvelujen saatavuutta tai yleistä laatua. Selkeyttäminen saattaa olla tarpeen, jotta voidaan varmistaa loppukäyttäjien suojelu ja taata internetin ekosysteemin jatkuva toimiminen innovoinnin lähteenä.

[20] SMART 2017/0011 -selvitys.

BEREC on kertonut[21] harkitsevansa mahdollisuutta tehdä suuntaviivoissaan lisäselvennyksiä siitä, miten arvioidaan tapauskohtaisesti, onko muu kuin internetyhteyspalvelu 3 artiklan 5 kohdassa määriteltyjen ehtojen mukainen. Komissio työskentelee tiiviissä yhteistyössä BERECin kanssa suuntaviivojen päivittämiseksi.

Verkon suorituskyvyn mittaaminen

Verkon viipaloinnin ja erityispalvelujen voimakkaan lisääntymisen haasteena on se, miten taata loppukäyttäjien mahdollisuus hyödyntää verkkokapasiteetin dynaamisen jakamisen edut ja miten toimia samalla 3 artiklan 5 kohdan velvollisuuden mukaisesti siten, että erityispalvelut eivät heikennä loppukäyttäjien internetyhteyspalvelujen yleistä laatua.

Verkon suorituskyvyn mittaaminen on monimutkainen tehtävä, koska siihen vaikuttavat monet tekijät. Näitä ovat esimerkiksi muut verkkoa käyttävät loppukäyttäjät tai matkapuhelimen ja tukiasema-antennin välinen välimatka. Suorituskyvyn mittaaminen eri aikoina vaatii myös tilastoanalyysiä.

Internetpalveluntarjoajat haluavat painottaa sitä, miten tärkeää tulosten tulkinnassa on ottaa huomioon monet osatekijät, jotka vaikuttavat verkon suorituskykyyn. Kuluttaja- ja kansalaisoikeusjärjestöt tunnistavat tehtävän monimutkaisuuden, mutta korostavat tarvetta tarkistaa kvantitatiiviset tiedot.

BEREC päivittää parhaillaan asiaa koskevia suuntaviivoja[22] ja on käynnistänyt hankintamenettelyn asianmukaisen ohjelmistotyökalun kehittämiseksi.

7. SOPIMUSTEN LÄPINÄKYVYYS, SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMISEN VALVOMINEN JA MENETTELYT

Läpinäkyvyyttä koskevat velvoitteet – 4 artikla

Asetuksen 4 artiklan 1 kohta on lisännyt loppukäyttäjien internetyhteyspalvelujen sopimusehtojen läpinäkyvyyttä ja vaikuttanut tehokkaasti siihen, mitä tietoja internetpalveluntarjoajat julkaisevat verkkosivuillaan. Kuluttajajärjestöt ovat saaneet internetyhteyspalvelujen laadusta nyt vähemmän valituksia kuin ennen asetuksen voimaantuloa.

Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö[23], jota sovelletaan joulukuusta 2020 alkaen, täydentää tätä säännöstä edelleen yhdenmukaistamalla läpinäkyvyyttä koskevia sääntöjä maksuttomalla itsenäisellä vertailutyökalulla.

Valvonta ja täytäntöönpano – 5 artikla

Lähtötilanne: tilanne ennen 31. joulukuuta 2016

Joissakin jäsenvaltioissa oli voimassa avointa internetyhteyttä tai tiedon läpinäkyvyyttä koskeva lainsäädäntö ja joissakin sovellettiin itsesääntely- tai yhteissääntelytoimia.

[21] BERECin lausunto.

[22] BERECin lausunto.

[23] Direktiivi (EU) 2018/1972, 103 artikla.

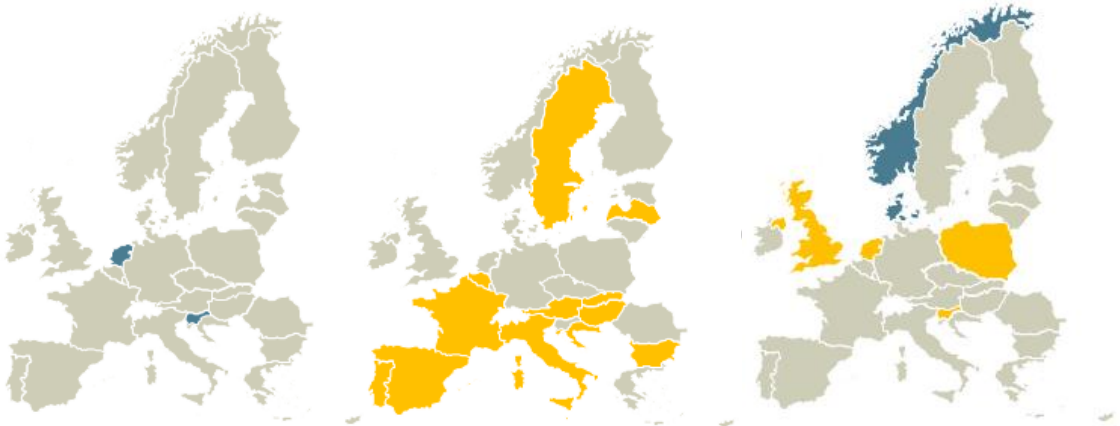
Jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltioilla oli mahdollisuus pitää kansalliset toimenpiteet voimassa 31 päivään joulukuuta 2016 asti. Tässä tapauksessa toimenpiteistä piti ilmoittaa komissiolle 30 päivään huhtikuuta 2016 mennessä. Lähtötilanne on esitetty seuraavissa kuvissa:

Kartat 1, 2 ja 3[24]**:**

1 Avointa internetyhteyttä koskeva lainsäädäntö voimassa (kieltää estämisen, rajoittamien ja zero rated -tarjoukset)

2 Läpinäkyvyyttä koskeva lainsäädäntö voimassa

3 Itsesääntelytoimet (keltainen) **ja yhteissääntelytoimet** (sininen) **voimassa**



Kartta 1 **Kartta 2** **Kartta 3**

[24] Tiedot: SMART 2017/0011 -selvitys.

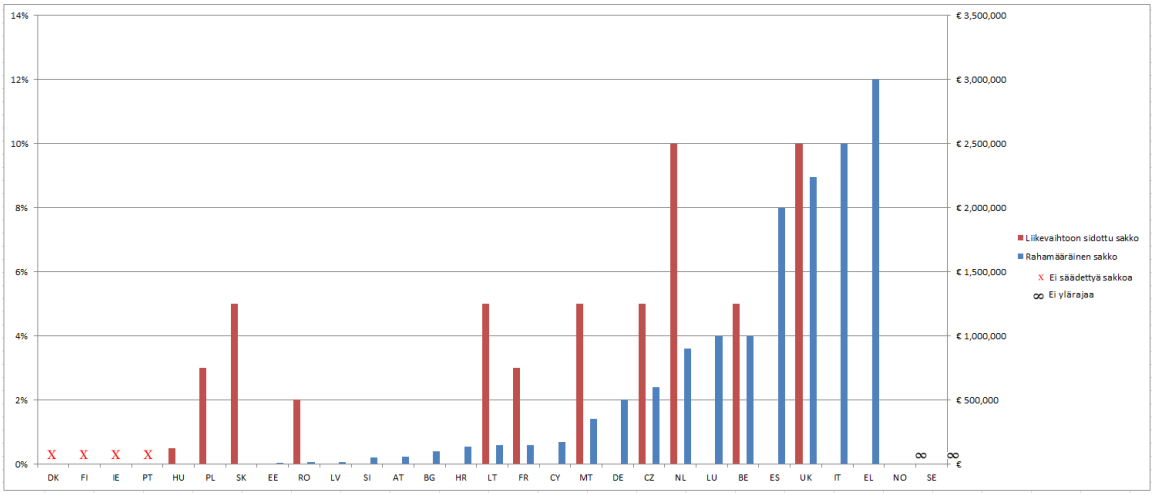
Asetuksen soveltaminen joulukuun 2016 jälkeen

Asetus on pantu täytäntöön ja sitä on valvottu verrattain vähän aikaa, ja työ on käynnissä. Yksittäiset kansalliset sääntelyviranomaiset ovat käynnistäneet useita tiettyjä asiakohtia koskevia tutkimuksia. Asetus on pantu täytäntöön kuitenkin johdonmukaisesti koko Euroopassa. Esille tulleet ongelmatilanteet ovat koskeneet pääasiassa läpinäkyvyyttä (sopimusten tiedot), zero rating -käytäntöä ja liikenteenhallintatoimenpiteitä. Kansalliset sääntelyviranomaiset ovat ratkaisseet tilanteita koordinoidusti. Viranomaiset ovatkin perustaneet BERECin puitteissa työryhmän, jossa vaihdetaan tietoja käytännöistä ja pyritään varmistamaan asetuksen johdonmukainen soveltaminen. Koordinointi on johtanut päätöksenteon lähentymiseen jäsenvaltioissa laajalti.

Seuraamukset – 6 artikla

Seuraamukset vaihtelevat suuresti jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi joissakin jäsenvaltioissa seuraamukset vaihtelevat yrityksen liikevaihdon mukaan, joissakin on kiinteä enimmäismäärä ja joissakin sovelletaan näitä molempia. Esimerkiksi 3 artiklan samanlaisesta rikkomisesta määrättävä kiinteä enimmäismäärä voi olla 15 000–3 miljoonaa euroa ja liikevaihdon mukaan annettu enimmäissakko 0,5–10 prosenttia liikevaihdosta. Sovellettujen seuraamusten tyyppi (sakko ja/tai uhkasakko, johon voi mahdollisesti yhdistää muita seuraamuksia, kuten toiminnan keskeyttämisen) vaihtelee niin ikään jäsenvaltioiden välillä.

Figure 1: Enimmäissakot (liikevaihtoon sidottu ja rahamääräinen)[25]



Tähän mennessä on määrätty vain joitakin seuraamuksia ja ne ovat kaikki olleet selkeästi alle sovellettavan enimmäismäärän.

Koska tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset ovat välttämättömiä asetuksen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, komissio valvoo säännösten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

25 SMART 2017/0011 -selvitys.

8. PÄÄTELMÄT

Verrattuna tilanteeseen ennen asetuksen voimaantuloa vuonna 2015 loppukäyttäjät ja sisältösovellusten tarjoajat ovat erittäin tyytyväisiä tämänhetkiseen tilanteeseen. Internetpalveluntarjoajat kannattavat myös avoimen internetyhteyden periaatteita. Heidän mielestään niitä ei ole tarpeen tarkistaa.

Yksi asetuksen tavoitteista oli taata, että internet toimisi innovoinnin lähteenä. Tällä hetkellä digitaaliyritykset selvästi kukoistavat, kuten kasvuyritysklusterit erittäin dynaamisissa paikoissa ympäri Eurooppaa ovat osoittaneet. Näiden kasvuyritysten syntyminen johtuu osittain siitä, että ne tavoittavat asiakkaansa helposti, mitä asetuskin tukee. Lisäksi asetuksella ei näytä olevan vaikutusta internetyhteyspalvelujen tarjoajien tekemiin investointeihin. Kaikki markkinaosapuolet arvostavat syvästi asetuksen mukanaan tuomaa oikeusvarmuutta, sillä ennakoitavat säännöt ovat keskeinen edellytys investointipäätöksille.

Arvioituaan täytäntöönpanoa ensimmäisten kahden ja puolen vuoden aikana komissio toteaa, että asetuksen periaatteet ovat asianmukaiset markkinoiden kehitys huomioon ottaen. Ne suojelevat myös tehokkaasti loppukäyttäjiä ja takaavat internetin toimimisen innovoinnin lähteenä.

Asetuksen verrattain lyhyestä soveltamisajasta johtuen tietoja sen soveltamistavoista on vielä vähän. Kun sääntely-ympäristö on saanut vakiintua hieman pidemmän aikaa, se tulee sääntelyviranomaisille, sidosryhmille ja loppukäyttäjille tutummaksi. Tällainen sääntely-ympäristön vakaus taataan EU:ssa suoraan sovellettavan ja periaatteisiin pohjautuvan lainsäädännön avulla. Sitä tukevat kaikki asianosaiset sidosryhmäyhteisöt ja joustavat mekanismit, joilla varmistetaan johdonmukainen päätöksenteko kansallisella tasolla.

Näin ollen komissio katsoo, ettei tähän asetukseen ole tarkoituksenmukaista esittää tarkistuksia tässä kohtaa. Asetus suojelee edelleen eurooppalaisia internetin käyttäjiä ja antaa heille jatkossakin mahdollisuuden saada tietoa ja sisältöä sekä käyttää haluamiaan sovelluksia ja palveluja.

Komissio aikoo valvoa markkinoiden kehitystä ottaen huomioon teknologian ja palvelujen kehityksen.

Eritoten komissio aikoo työskennellä tiiviisti BERECin kanssa, joka on käynnistänyt koordinointiprosessin. Se on onnistuneesti johtanut siihen, että jäsenvaltiot ovat lähentäneet päätöksentekoaan. BEREC aikoo jatkaa tätä yhteistyötä jatkossa. Eturyhmät ovat esittäneet näkemyksiään BERECin täytäntöönpanoa koskevista suuntaviivoista ja vaatineet niiden mukauttamista siten, että ne vastaavat markkinoiden ja teknologian kehitykseen. BEREC on aloittanut suuntaviivojen päivittämisen ja aikoo esittää ne vuonna 2019 tiiviissä yhteistyössä komission kanssa 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Samoin BEREC jatkaa työtä sen varmistamiseksi, että suuntaviivat vastaavat asianmukaisesti markkinoiden kehitykseen.