



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 19.4.2011
KOM(2011) 222 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Avoin internet ja verkon neutraliteetti Euroopassa

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Avoin internet ja verkon neutraliteetti Euroopassa

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	2
2.	Mistä neutraliteettikeskustelussa on kyse?.....	2
3.	Verkon neutraliteettiin liittyvät säännökset EU:n sääntelyjärjestelmässä	4
3.1.	Kilpailuperiaatteet	4
3.2.	Tarkistetut telelainsäädäntöpuitteet.....	4
4.	Tilanne tähän saakka	5
4.1.	Palvelun estäminen.....	5
4.2.	Liikenteenhallinta.....	6
4.3.	Kuluttajat ja palvelunlaatu	8
4.4.	Kehitys kansainvälisellä tasolla	8
5.	Johtopäätökset	9

1. JOHDANTO

Kun EU:n telelainsäädännön uudistuspakettia viimeisteltiin vuonna 2009, Euroopan komissio antoi julistuksen¹, jossa se ”pitää erittäin tärkeänä internetin avoimen ja riippumattoman luonteen säilyttämistä ja ottaa täysin huomioon parlamentin ja neuvoston tahdon sisällyttää verkon riippumattomuus nyt poliittiseksi tavoitteeksi ja sääntelyperiaatteeksi, joita kansalliset sääntelyviranomaiset edistävät”. Julistuksessa todetaan myös, että verkossa vallitseviin vapauksiin liittyvien säännösten noudattamisen valvonnan lisäksi komissio ”aikoo valvoa markkinoiden ja teknologian kehittymisen vaikutuksia ”verkkovapauksiin” ja raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2010 loppuun mennessä siitä, tarvitaanko lisäohjeistusta”. Tällä tiedonannolla pyritään vastaamaan tuohon sitoumukseen, johon viitattiin myös Euroopan digitaalistrategiasta annetussa tiedonannossa², ja luomaan katsaus komission toteuttamien kuulemisten ja selvitysten tuloksiin. Lopuksi esitetään niihin perustuvat johtopäätökset.

Tiedonannon laadintaprosessi

Taustatiedon hankkimiseksi tiedonantoa varten komissio järjesti 30. kesäkuuta – 30. syyskuuta 2010 julkisen kuulemisen aiheesta ”Avoin internet ja verkon neutraliteetti Euroopassa”. Kuulemisessa saatiin yli 300 lausuntoa laajasti eri sidosryhmiltä, kuten verkko-operaattoreilta, internetin sisällöntarjoajilta, jäsenvaltioilta, kuluttaja- ja kansalaisjärjestöiltä sekä yksityishenkilöiltä. Luettelo vastaajista sekä ei-luottamuksellisiksi ilmoitetut lausunnot julkistettiin komission verkkosivuilla³ yhdessä alustavan tiivistelmän kanssa. Lisäksi komissio järjesti yhdessä parlamentin kanssa 11. marraskuuta 2010 yhteisen konferenssin⁴, jossa monenlaiset sidosryhmät saivat avoimen ja julkisen tilaisuuden esitellä ja vaihtaa näkemyksiään verkkoneutraliteetista.

2. MISTÄ NEUTRALITEETTIKESKUSTELUSSA ON KYSE?

Internetin kehittyminen

Internet on paisunut maailmanlaajuiseksi ilmiöksi poikkeuksellisen nopeasti. Internet-yhteyksien markkinat ovat viidessätoista vuodessa kasvaneet lähes nollasta monen miljardin euron liiketoiminnaksi. Internetin kukoistus on helpottanut rajat ylittävää kauppaa sähköisen kaupankäynnin muodossa ja auttanut näin sisämarkkinoita kehittymään edelleen ja edesauttanut jäsenvaltioiden välisten erilaisten esteiden poistumista. Internet on maailmantalouden ytimessä. Sen myötä on aikaansaatu innovaatioita ennennäkemättömällä tasolla.

Suuri osa internetin menestyksestä johtuu siitä, että se on avoin ja helposti saatavilla, kunhan käyttäjällä on internet-liittymä. Sisällön tai palvelujen tarjonnan aloittaminen ei muutamia

¹ EUVL L 337, 18.12.2009.

² KOM(2010) 245.

³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁴

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

teknisiä perusedellytyksiä lukuun ottamatta aiheuta yksityishenkilölle tai yritykselle suuria aloituskustannuksia tai muita esteitä, jotka ovat luonteenomaisia monille muille vakiintuneille verkostotoimialoille. Juuri näiden esteiden puuttuminen on mahdollistanut monien nykyisin arkikäytössä olevien sovellusten menestymisen.

Alun perin internet-yhteys toteutettiin valintaisesti puhelintekniikan avulla, mutta kiinnostavien sovellusten lisääntymisen myötä – jonka mahdollisti laajakaistayhteyksien nopeuksien jatkuva kasvu – internetistä on tullut paljon enemmän kuin pelkkä puhelinpalvelu. Se muodostaa ”verkkojen verkon”, joka on muokannut tapojamme viestiä, harjoittaa liiketoimintaa ja työskennellä. Se on luonut merkittäviä mahdollisuuksia koulutuksen, kulttuurin, viestinnän ja sosiaalisen vuorovaikutuksen alalla. Samoin se on mahdollistanut edistysaskeleita tieteesä ja teknologiassa ja laajemmin tarkasteltuna edistänyt ilmaisunvapautta ja tiedotusvälineiden moniarvoisuutta.

Infrastruktuuriin on investoitu miljardeja euroja, jotta kuluttajille voitaisiin tarjota parempia palveluja edullisempaan hintaan. Tämä sekä EU:n malli, joka perustuu kilpailumyönteiseen yhteyksien tukkumarkkinoiden sääntelyyn ja EU-kilpailusääntöjen soveltamiseen, ovat yhdessä luoneet vähittäismarkkinoille kilpailua, jonka myötä tarjolla on markkinaehtoisesti laajakaistaliittymäpaketteja, jotka yhdessä kiinnostavan sisältö- ja palveluvalikoiman kanssa ovat nostattaneet kysyntää kuluttajien keskuudessa. Dataliikenteen valtava kasvu edellyttää lisäinvestointeja. Joidenkin ennusteiden mukaan liikennemäärät kasvavat kiinteissä verkoissa joka vuosi 35 prosenttia ja matkaviestintäverkoissa 107 prosenttia. Internetistä on tullut nykypäivän yhteiskunnassa hyvin arvokas hyödyke. Paljon mahdollisuuksia on kuitenkin käyttämättä.

Neutraliteettikeskustelun muuttajat

”Internetin neutraliteetille” ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää, mutta **puitedirektiivin⁵ 8 artiklan 4 kohdan g alakohdassa edellytetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset ajavat Euroopan unionin kansalaisten etuja edistämällä loppukäyttäjien mahdollisuuksia saada ja jakaa tietoa tai käyttää haluamiaan sovelluksia ja palveluja.** Tämä on luonnollisesti tehtävä sovellettavan lainsäädännön mukaisesti, eikä se rajoita laittoman toiminnan ja erityisesti rikollisuuden vastaisia EU:n laajuisia tai kansallisia toimia.

Verkon neutraliteetti ja siitä käytävä keskustelu liittyy ensisijaisesti siihen, miten järjestelmän avoimuus voidaan säilyttää ja varmistaa, että se jatkossakin tarjoaa korkealaatuista palvelua kaikille ja antaa innovoinnin kukoistaa samalla kun se edesauttaa perusoikeuksien, kuten ilmaisunvapauden ja liiketoimintavapauden, hyödyntämistä ja kunnioittamista.

Suuri osa neutraliteettikeskustelusta keskittyy liikenteenhallintaan ja siihen, minkä on katsottava olevan kohtuullista liikenteenhallintaa. Laajasti hyväksytään se, että verkko-operaattorien on otettava käyttöön jonkinasteisia liikenteenhallintakäytäntöjä varmistaa verkkojensa tehokkaan käytön, sekä se, että tietyt IP-pohjaiset palvelut, kuten reaaliaikaiset IPTV- ja videokonferenssipalvelut saattavat edellyttää erityisiä liikenteenhallintatoimia ennalta määritellyn korkean palvelunlaadun ylläpitämiseksi. Toisaalta se, että jotkin operaattorit saattavat estää tai laadullisesti heikentää omien palvelujensa kanssa kilpailevia laillisia palveluja (erityisesti internet-välitteiset puhelupalvelut, VoIP) muista kuin

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002 (puitedirektiivi).

liikenteenhallintasyistä, voidaan katsoa internetin avoimen luonteen vastaiseksi toiminnaksi. Myös läpinäkyvyys on keskeinen aihe neutraliteettikeskustelussa. Kun kuluttajat saavat riittävästi tietoa mahdollisista rajoituksista tai liikenteenhallinnasta, he voivat tehdä tietoisia valintoja. Näihin liikenteenhallintaan, yhteyksien estämiseen ja laadun heikentämiseen, palvelunlaatuun ja läpinäkyvyyteen liittyviin kysymyksiin on löydettävä vastaus.

3. VERKON NEUTRALITEETTIIN LIITTYVÄT SÄÄNNÖKSET EU:N SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄSSÄ

3.1. Kilpailuperiaatteet

EU:n sääntelyjärjestelmällä pyritään edistämään toimivaa kilpailua, mitä pidetään parhaana tapana tuottaa kuluttajille laadukkaita tuotteita ja palveluja kohtuuhintaan. Jotta kilpailu toimisi, kuluttajilla on oltava mahdollisuus tehdä valintansa kilpailevasta tarjonnasta selkeän ja tarkoituksenmukaisen informaation perusteella. Kuluttajilla on oltava myös tosiasiallinen mahdollisuus vaihtaa palveluntarjoajaa, jos tarjolla on parempilaatuinen ja/tai edullisempi vaihtoehto, tai jos he eivät ole tyytyväisiä saamaansa palveluun, esimerkiksi jos heidän nykyinen palveluntarjoajansa asettaa tietyille palveluille tai sovelluksille rajoituksia. Kilpaillussa ympäristössä tämä kannustaa operaattoreita sopeuttamaan hinnoitteluaan ja pidättäytymään asettamasta rajoituksia sellaisille sovelluksille, jotka ovat osoittautuneet käyttäjien keskuudessa suosituiksi (esim. internet-välitteiset puhelut, VoIP).

Neutraliteettikeskustelussa esiin nousevien eri ongelmatyyppien merkitys korreloi siis markkinoilla vallitsevan kilpailun tason kanssa.

Euroopassa sääntelyjärjestelmä on helpottanut kilpailua, kun siinä on asetettu huomattavan markkinavoiman omaaville verkko-operaattoreille velvollisuus vuokrata kilpailijoille tukkutasen yhteyksiä ja jaettu radiotaajuuksia kilpailuymonteisella tavalla. Matkaviestintäverkkojen yhteyksien tukkutasen tarjonta on pitkälti vapautettu sääntelystä, kun on käynyt ilmi, että tällaisia yhteyksiä tarjotaan kaupallisin ehdoin matkaviestintäpalveluja tarjoaville virtuaaliverkko-operaattoreille, jotka osaltaan lisäävät valinnanvaraa vähittäistarjonnassa. Ennakkosääntelyjärjestelmän rinnalla sovellettu kilpailulainsäädäntö on helpottanut toimivaa markkinoillepääsyä puuttumalla säänneltyjen operaattorien määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Tuloksena on päästy tilanteeseen, jossa kiinteiden ja langattomien internet-liittymien vähittäishintoja ei EU:ssa säännellä, ja kuluttajat pääsevät hyötymään tarpeisiinsa (esim. liikennemäärien ja siirtonopeuden suhteen) soveltuvista monenlaisista palveluista eri hintaluokissa.

Toisaalta kilpaillun ympäristön riittävyyteen internetin avoimuuden takaajana voivat vaikuttaa mahdolliset puutteet markkinoiden toiminnassa, oligopolistiset käytänteet, pullonkaulat korkealaatuisten palvelujen tarjonnassa kuluttajille sekä epätasapainoiset tiedonsaantimahdollisuudet.

3.2. Tarkistetut telelainsäädäntöpuitteet

Vuonna 2009 hyväksytyt tarkistetut telelainsäädäntöpuitteet suosivat internetin säilymistä luonteeltaan avoimena ja neutraalina. Tarkistettujen sääntöjen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on ”edistettävä loppukäyttäjien mahdollisuuksia saada ja jakaa tietoa tai käyttää haluamiaan sovelluksia ja palveluja” (puitedirektiivin 8 artiklan 4 kohdan g alakohta).

Tätä tuetaan uusilla tiedotusvaatimuksilla suhteessa kuluttajiin (yleispalveludirektiivin 21 artikla). Kuluttajan tilatessa palvelun tai kun siihen tehdään mahdollisesti myöhemmin muutoksia, hänelle on ilmoitettava:

- edellytyksistä, joilla tiettyjen palvelujen ja sovellusten käyttöä rajoitetaan EU:n oikeuden mukaisesti ja
- kaikista menettelyistä, joita palveluntarjoaja on ottanut käyttöön mitatakseen ja muokatakseen tietoliikennettä välttääkseen verkkoyhteyden kuormittumisen tai ylikuormittumisen, sekä siitä, miten nämä menettelyt saattavat vaikuttaa palvelun laatuun.

Näitä tiedotusvaatimuksia tarvitaan, jotta kuluttajilla on tieto siitä, minkä tasoista palvelunlaatua he voivat edellyttää.

Kuluttajilla on oltava mahdollisuus **vaihtaa puhelinliittymänsä operaattoria** numeronsa säilyttäen yhden työpäivän sisällä. Lisäksi operaattorien on tarjottava käyttäjille mahdollisuutta tilaajasopimukseen, jonka kesto on enintään 12 kuukautta. Uusilla säännöillä varmistetaan myös se, että sopimuksen irtisanomisehdot ja -menettelyt eivät kohtuuttomasti vaikeuta palveluntarjoajan vaihtamista (yleispalveludirektiivin 30 artiklan 6 kohta).

Lisäksi kansalliset sääntelyviranomaiset voivat komissiota kuultuaan asettaa verkon tiedonsiirtopalveluille palvelunlaadun vähimmäisvaatimuksia (yleispalveludirektiivin 22 artiklan 3 kohta) ja taata näin riittävän palvelunlaadun.

Jäsenvaltioiden on saatettava kaikki nämä EU:n tarkistettuun sääntelyjärjestelmään sisältyvät säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään 25. toukokuuta 2011 mennessä.

Lisäksi EU:n oikeus⁶ suojaa yksityishenkilöitä henkilötietojen käsittelyn suhteen muun muassa silloin, kun henkilötietojen automaattisen käsittelyn pohjalta tehdään yksityishenkilöihin merkittävästi vaikuttavia päätöksiä. Liikenteen estämiseen tai hallintointiin tältä pohjalta liittyvässä toiminnassa on näin ollen noudatettava tietosuojavaatimuksia.

Jäsenvaltioiden on EU-lainsäädäntöä täytäntöönpannessaan noudatettava myös EU:n perusoikeuskirjaa. Tämä koskee myös tarkistettujen telelainsäädäntöpuitteiden täytäntöönpanoa, jolla voi olla vaikutusta monien tällaisten oikeuksien toteutumiseen.

4. TILANNE TÄHÄN SAAKKA

4.1. Palvelun estäminen

Laillisen liikenteen estäminen tai haittaaminen oli yksi tärkeimmistä julkisessa kuulemisessa ja neutraliteettikonferenssissa esiin nousseista kysymyksistä. Estäminen voi olla tiettyjen internetin palvelujen tai verkkosivustojen käytön joko vaikeuttamista tai kokonaan kieltämistä. Klassinen esimerkki tästä on tilanne, jossa mobiililiittymän tarjoaja estää internetvälitteiset puhelut (VoIP). Ns. kuristamisella, joka on liikenteen hallinnassa ja ruuhkautumisen ehkäisyssä käytetty tekniikka, voidaan haitata (esim. hidastaa) tietyn

⁶ Esimerkiksi tietosuojadirektiivi (95/46/EY) ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY).

tyyppistä liikennettä ja vaikuttaa näin sisällön, kuten kilpailijan kuluttajille tarjoamien suoratoistovideopalvelujen, laatuun.

Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) teetti Euroopan tasolla jäsentensä keskuudessa alkuvuodesta 2010 kyselyn selvittääkseen nykytilanteen eri jäsenvaltioissa. Lisäksi Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalliset sääntelyviranomaiset ARCEP⁷ ja OFCOM⁸ käynnistivät kansalliset kuulemiset ennen komission julkista kuulemista.

Vastineessaan julkiseen kuulemiseen BEREC totesi, että tiettyjen operaattorien taholla on esiintynyt datan epätasa-arvoista kohtelua. BEREC nosti esiin muutamia sekä käyttäjien että sisällöntarjoajien huolenaiheita:

- tiedostojen jakamiseen tai videon suoratoistoon käytettyjen vertaisverkojen (P2P) nopeusrajoitukset (”kuristaminen”) tiettyjen operaattorien toimesta Ranskassa, Kreikassa, Unkarissa, Liettuassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa,
- internet-välitteisten puhelujen estäminen tai lisämaksut matkaviestintäverkoissa tiettyjen matkaviestintäoperaattorien toimesta Itävallassa, Saksassa, Italiassa, Alankomaissa, Portugalissa ja Romaniassa.

BEREC ei kuitenkaan erotellut toisistaan tapauksia, joissa on kyse suorasta estämisestä, ja toisaalta tapauksia, joissa operaattorit tarjoavat kyllä palvelua mutta lisämaksua vastaan, eikä arvioinut näiden lisämaksujen taloudellista merkittävyyttä. Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä, joiden osalta tarvitaan lisäselvennystä. Näin ollen on tärkeää toteuttaa seikkaperäisempi selvitys, jotta saadaan selkeämpi kuva tilanteesta EU:ssa. Myös kuluttaja- ja kansalaisjärjestöt viittasivat useisiin liikenteen esto- ja kuristamisepäilyihin. BERECin huomiot osoittavat, että monet näistä ongelmista ratkaistiin vapaaehtoiselta pohjalta kansallisen sääntelyviranomaisen puuttuttua asiaan tai asian saatua kielteistä mediahuomiota.

Lisäksi oltiin huolissaan siitä, että vaikka estäminen kohdistuu nykyisin lähinnä internet-puheluihin, se saattaisi jatkossa levitä myös muihin palveluihin, kuten internet-välitteisiin televisiolähetysiin. Muihin vastaajien kuulemisessa esiin nostamiin mahdollisiin ongelmiin kuuluu riski siitä, että hinnoittelurakenteet voisivat suosia suuria toimijoita, joilla on varaa maksaa liikenteensä priorisoinnista, kun taas uudet markkinatulokkaat joutuisivat tyytymään hitaaseen kaistaan, mikä taas heikentäisi innovointikannustimia. Lisäksi on viitattu riskiin siitä, että jos eri operaattorit estävät tai heikentävät eri palveluja, kuluttajien on vaikea käyttää haluamiaan palveluja vain yhden internet-liittymän kautta.

Komissiolla ei tällä hetkellä ole näyttöä siitä, ovatko nämä huolenaiheet perusteltuja, mutta ne olisi pidettävä mielessä seikkaperäisemmässä tilanneselvityksessä.

4.2. Liikenteenhallinta

Laajakaistaverkkoihin kohdistuva kasvava kysyntä sekä erilaiset jatkuvaa tiedonsiirtoa edellyttävät palvelut ja sovellukset merkitsevät sitä, että tarvitaan liikenteenhallintaa varmistamaan, että verkon ruuhkautuminen ei heikennä käyttäjäkokemusta.

Liikenteenhallintatekniikoita on eri tyyppisiä:

⁷ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/net-neutrality/?showResponses=true>.

⁸ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010-eng.pdf.

- **Datapakettien eriyttäminen** mahdollistaa eri liikenneluokkien erilaisen kohtelun. Erityiskohtelua voivat saada esimerkiksi reaaliaikaista tiedonsiirtoa edellyttävät palvelut, kuten äänen ja liikkuvan kuvan suoratoisto ja internet-puhelut. Tällaisella eriyttämisellä taataan loppukäyttäjille tietty palvelunlaadun vähimmäistaso.
- **IP-reitityksen** avulla internet-palveluntarjoajat voivat reitittää datapaketteja eri tiedonsiirtoyhteyksien kautta välttääkseen ruuhkia tai tarjotakseen parempaa palvelua. Internet-palveluntarjoaja voi esimerkiksi reitittää paketit omassa verkossaan tai maantieteellisesti lähellä sijaitsevalle palvelimelle, joka sisältää kopion käyttäjän hakemasta tiedosta.
- **Suodattamisen** avulla internet-palveluntarjoaja voi erottaa ”turvallisen” ja ”haitallisen” sisällön ja pysäyttää viimeksi mainitun ennen sen pääsyä aiottuun kohteeseen.

Kuluttaja ei huomaa, jos sähköposti saapuu muutaman sekunnin myöhässä, kun taas vastaava viive puheensierrossa heikentää laatua merkittävästi tai jopa tekee puhelun täysin mahdottomaksi.

Suuri osa neutraliteetikeskustelusta keskittyy liikenteenhallintaan ja siihen, minkä on katsottava olevan kohtuullista liikenteenhallintaa. Liikenteenhallintaa pidetään tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa liikenteen sujuva kulku varsinkin verkkojen ruuhkautumisen aikaan.

Useat vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että liikenteenhallinta ei ole uusi asia sähköisen viestinnän alalla. Operaattorit ovat esimerkiksi priorisoineet puheluliikennettä, erityisesti matkaviestintäverkoissa. Osa vastaajista katsoo, että oikein käytettynä tällaisten liikenteenhallintatekniikoiden pitäisi parantaa käyttäjäkokemusta. Myös ne julkiseen kuulemiseen vastanneet, jotka esittivät epäilyjä vertaisverkkopalvelujen tai internet-puhelujen estämisestä, pitivät liikenteenhallintaa tarpeellisena ja keskeisenä osana tehokkaan internetin toimintaa. He totesivat, että sen käyttö ruuhkautumisen ehkäisyyn ja tietoturvatarkoituksiin on täysin perusteltua, eikä ristiriidassa verkon neutraliteetin periaatteiden kanssa.

Useat vastaajista ilmaisivat huolensa liikenteenhallinnan mahdollisesta väärinkäytöstä esimerkiksi tietyn palvelun suosimiseksi toisen kustannuksella, mitä he eivät pitäneet perusteltuna, jos kyseiset palvelut ovat luonteeltaan samanlaisia.

Laajasti oltiin yhtä mieltä siitä, että operaattorien ja internet-palveluntarjoajien olisi saatava itse määrittellä omat liiketoimintamallinsa ja kaupalliset järjestelynsä kaikkien sovellettavien lakien puitteissa. Osa vastaajista peräänkuulutti kansallisten sääntelyviranomaisten ja operaattorien yhteistyötä, jotta liikenteenhallintakäytänteet olisivat kuluttajien kannalta toimivalla ja mielekkäällä tavalla läpinäkyviä.

Useat vastaajat katsoivat, että liikenteenhallintaa olisi harjoitettava sekä kiinteissä että matkaviestintäverkoissa noudattaen teknologianeutraaliuden periaatetta, joka on olennainen osa EU:n sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmää.

Komissio jatkaa yhdessä BERECin kanssa tilanteen seuraamista, jotta mahdollistettaisiin kohtuullinen ja läpinäkyvä liikenteenhallinta, joka tukee EU:n televiestinnän sääntelyjärjestelmän tavoitteita.

4.3. Kuluttajat ja palvelunlaatu

Internetin toiminnan läpinäkyvyys on keskeinen aihe neutraliteetikeskustelussa. Kun kuluttajat saavat riittävästi tietoa mahdollisista rajoituksista tai liikenteenhallinnasta, he voivat tehdä tietoisia valintoja.

BERECin mukaan suurin osa kansallisista sääntelyviranomaisista oli saanut kuluttajilta valituksia **eroista internet-yhteyden mainostetun ja todellisen siirtonopeuden välillä**. Yksimielisiä oltiin siitä, että läpinäkyvyys palvelunlaadun suhteen on olennaisen tärkeää. Kun otetaan huomioon internet-liittymätarjonnan monimutkaisuus ja tekninen moninaisuus kuluttajan näkökulmasta, monet vastaajat katsoivat, että on löydettävä tasapaino yhtäältä selkeyden ja toisaalta mielekkään ja riittävän yksityiskohtaisen tiedottamisen välillä.

Jotkin intressitahot huomauttivat, että internetin avointa ja neutraalia luonnetta suojataan jo sääntelyjärjestelmän säännöksillä ja että kansallisten sääntelyviranomaisten olisi hyödynnettävä yleispalveludirektiivin 22 artiklan 3 kohdan säännöksiä ja asetettava palvelunlaadulle asianmukaiset vähimmäisvaatimukset silloin kun niiden tietoon tulee tapauksia, joissa palvelunlaatu on heikentynyt tai liikennettä verkoissa on estetty tai hidastettu.

Marraskuun 2010 konferenssissa Euroopan parlamentin jäsenet peräänkuuluttivat palvelunlaatuindikaattorien kehittämistä ja pitivät BERECiä parhaana foorumina edetä asiassa.

4.4. Kehitys kansainvälisellä tasolla

Useat kysymykset – esimerkiksi pitäisikö internet-operaattorien voida priorisoida tietynlaista sisältöä muun sisällön kustannuksella ja pitäisikö kiinteisiin ja matkaviestintäverkkoihin soveltaa erilaisia sääntöjä – ovat herättäneet paljon keskustelua ja nostaneet esiin varsin paljon ristiriitoja useissa maissa EU:n ulkopuolella.

Yhdysvalloissa liittovaltion viestintäviranomainen (FCC) on toistuvasti ilmoittanut sitoutumisestaan internetin avoimuuden säilyttämiseen. Tätä varten FCC vahvisti vuonna 2005 neljä keskeistä periaatetta, joiden mukaan internetin käyttäjillä on oikeus käyttää haluamiaan sisältöjä, sovelluksia, palveluja ja laitteita, ja joilla edistetään kilpailua verkkojen, palvelujen ja sisältötarjoajien välillä. Nämä ajatukset vastaavat pääosin EU:n tarkistettuun televiestinnän sääntelyjärjestelmään sisältyviä ”avoimen internetin” periaatteita.

Joulukuussa 2010 FCC antoi määräykset, jotka sisälsivät uusia sääntöjä läpinäkyvyydestä sekä selvennyksiä siihen, minkä tyyppiset estot ovat sallittuja kiinteissä ja mobiililaajakaistaliittymissä. Periaatteessa kiinteän verkon laajakaistaoperaattorit eivät saa estää laillisia sisältöjä ja palveluja eivätkä ei-haitallisia laitteita ja sovelluksia, mihin kuuluvat myös niiden omien puheensiirto- tai videopuhelupalvelujen kanssa kilpailevat palvelut. Mobiililaajakaistassa lähestymistapa on asteittainen, ja toistaiseksi operaattoreita kielletään nimenomaisesti estämästä vain laillisia verkkosivustoja ja internet-puhelu- tai videopuhelusovelluksia, jotka kilpailevat niiden omien puheensiirto- tai videopuhelupalvelujen kanssa.

Muutamissa muissa maissa on annettu ei-sitovaa ohjeistusta verkon neutraliteetista. **Norjan** posti- ja televiestintäviranomainen NPT teki helmikuussa 2009 yhteistyössä useiden sidosryhmien kanssa vapaaehtoisen sopimuksen, jonka mukaan käyttäjillä on oikeus internet-

liittymään i) jolla on ennalta määritelty siirtokapasiteetti ja laatu, ii) joka antaa heille mahdollisuuden käyttää haluamiaan sisältöjä, palveluja ja sovelluksia ja iii) joka ei toimi syrjivästi sovellus-, palvelu- tai sisältötyypin suhteen.

Kanadan radio-, televisio- ja televiestintäviranomaisen (CRTC) julkisti lokakuussa 2009 verkon neutraliteettia koskevan uuden puitesäännösten, jossa asetetaan internet-liittymien tarjoajille tiukempia läpinäkyvyysvaatimuksia ja sallitaan liikenteenhallintatekniikoiden käyttö vasta viimeisenä vaihtoehtona.

Chile näyttäisi olevan ensimmäinen maa, joka käsittelee verkon neutraliteetin periaatetta suoraan lainsäädännön tasolla. Elokuussa 2010 Chilen parlamentti hyväksyi verkon neutraliteettia koskevan uuden lain, joka käytännössä rajoittaa internet-liittymien tarjoajien oikeuksia hallinnoida sisältöä, mutta parantaa sisällöntuottajien ja internetin käyttäjien suojaa.

Komissio seuraa tiiviisti tällaista kansainvälistä kehitystä ja tulee jatkossakin ottamaan sen huomioon pohdinnoissaan mahdollisista lähestymistavoista verkon neutraliteettiin liittyvissä kysymyksissä.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Komission julistuksessa korostettu internetin avoimuuden ylläpitämisen tärkeys sai laajaa kannatusta julkisessa kuulemisessa sekä komission ja parlamentin yhdessä järjestämässä konferenssissa. Komissio on edelleen sitoutunut tähän tavoitteeseen ja varmistamaan, että internet pysyy niin vakaana kuin mahdollista ja että kaikilla on pääsy siihen.

Komission näkemyksen mukaan EU:n sähköisen viestinnän tarkistettuun sääntelyjärjestelmään sisältyvät läpinäkyvyttä, palveluntarjoajan vaihtamista ja palvelunlaatua koskevat säännöt ovat omiaan osaltaan tuottamaan kilpailuun perustuvia tuloksia.

Koska jäsenvaltiot ovat vielä siirtämässä EU:n tarkistettua sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmää osaksi kansallista lainsäädäntöään, on tärkeää jättää näiden säännösten täytäntöönpanolle riittävästi aikaa, jotta nähdään miten ne toimivat käytännössä.

Kuten edellä lisäksi todetaan, julkisessa kuulemisessa saadut tiedot olivat epätäydellisiä ja epätarkkoja monien sellaisten näkökohtien osalta, jotka ovat olennaisia Euroopan unionin nykytilanteen ymmärtämiseksi. Tästä syystä komissio selvittelee parhaillaan BERECin kanssa useita kuulemisprosessissa esille tulleita kysymyksiä. Näitä ovat erityisesti palveluntarjoajan vaihtamista vaikeuttavat esteet (esimerkiksi kuinka pitkän ajan jälkeen asiakkaalla on keskimäärin oikeus purkaa jälkikäteislaskutettava sopimus ja aiheutuuko tästä lisäkustannuksia), yhteyksien estämis- ja kuristamiskäytännöt ja samaan lopputulokseen johtavat kaupalliset käytänteet, läpinäkyvyys ja palvelunlaatu sekä verkon neutraliteettiin liittyvät kilpailunäkökohdat (esim. määräävässä asemassa olevan toimijan syrjivät käytänteet).

Tässä suhteessa komissio pidättää itsellään oikeuden arvioida SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan nojalla mahdollista liikenteenhallintaan liittyvää markkinakäyttämistä, joka voisi rajoittaa tai vääristää kilpailua.

Miten asiassa edetään?

Komissio julkistaa vuoden loppuun mennessä BERECin selvityksissä saadut tiedot muun muassa mahdollisista tietyntyyppisen liikenteen estämisestä tai kuristamisesta.

Hankitun tiedon ja telealan sääntelyjärjestelmän säännösten täytäntöönpanon tulosten pohjalta komissio päättää mahdollisimman pikaisesti tarvitaanko verkon neutraliteettikysymyksistä **lisäohjeistusta**.

Jos todetaan, että markkinoilla esiintyy vakavia ja pysyviä ongelmia ja – useasta operaattorista muodostuva – järjestelmä ei kokonaisuudessaan kykene varmistamaan, että kuluttajat voivat helposti käyttää ja jakaa haluamiaan sisältöjä, palveluja ja sovelluksia yksittäisen internet-liittymäsopimuksen avulla, komissio arvioi, edellyttääkö kilpailun ja kuluttajille turvattavan valinnanvaran aikaansaaminen **tiukempia toimenpiteitä**. Tarjonnan läpinäkyvyys ja palveluntarjoajan vaihtamisen helppous ovat kuluttajille keskeisiä asioita heidän valitessaan tai vaihtaessaan palveluntarjoajaa, mutta ne eivät välttämättä ole riittäviä keinoja puuttua laillisten palvelujen tai sovellusten rajoittamiseen.

Lisätoimenpiteet voisivat olla ohjeistusta tai yleisiä lainsäädäntötoimenpiteitä kilpailun ja kuluttajien valinnanvaran lisäämiseksi esimerkiksi helpottamalla edelleen palveluntarjoajan vaihtamista, tai jos tämä osoittautuisi riittämättömäksi, esimerkiksi asettamalla kaikille internet-palveluntarjoajille markkinavoimasta riippumatta perusteetonta internet-liikenteen eriyttämistä koskevia erityisvelvoitteita. Tähän voisi sisältyä laillisten palvelujen estämiskielto.

Verkon neutraliteetti sivuaa useita EU:n perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia ja periaatteita, erityisesti oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, henkilötietojen suojaa sekä sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta. Tästä syystä kaikki tämän alan mahdolliset lainsäädäntöehdotukset on arvioitava perusteellisesti sen suhteen, millaisia vaikutuksia niillä on perusoikeuksiin ja ovatko ne EU:n perusoikeuskirjan mukaisia⁹.

Mahdollisessa lisäsääntelyssä olisi vältettävä investointien ja innovatiivisten liiketoimintamallien haittaamista, ja sen olisi johdettava verkkojen tehokkaampaan käyttöön, luotava uusia liiketoimintamahdollisuuksia internetin arvoketjun eri tasoilla ja säilytettävä samalla kuluttajien mahdollisuus valita laajasta valikoimasta tarpeisiinsa sopiva internet-liittymätuote.

Komissio jatkaa vuoropuheluaan jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa varmistaakseen laajakaistan nopean kehityksen, joka keventäisi dataliikenteeseen kohdistuvaa painetta.

⁹ Noudattaen Euroopan unionin strategiaa perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön, KOM(2010) 573, 19.10.2010.