



Energistyrelsens tilsyn med EU-forordningen om adgang til det åbne internet

Kontor/afdeling
Center for Tele

Dato
28. juni 2021

J nr. 2021 - 9802

/thm

1. Konklusion

Energistyrelsen har gennemført det årlige tilsyn med overholdelsen af EU-forordningen om adgang til det åbne internet (netneutralitetsforordningen). Det er Energistyrelsens vurdering, at der ikke er væsentlige problemer på netneutralitetsområdet i Danmark, og at de danske slutbrugere har god adgang til ikke-diskriminerende internetadgangstjenester.

Energistyrelsen har indsamlet oplysninger fra 38 udbydere af internetadgangstjenester i Danmark. Styrelsens dataindsamling for perioden 1. maj 2020 til og med 30. april 2021 har ikke påvist væsentlige problemer med netneutraliteten. Gennem dataindsamlingen har Energistyrelsen dog erfaret, at flere udbydere stadig ikke overholder oplysningskravene i netneutralitetsforordningens artikel 4, men der er dog tale om en mindre andel af udbyderne i forhold til sidste år. Flere udbydere har i deres besvarelser oplyst, at de er i gang med at tilrette deres slutbrugerkontrakter og hjemmeside i henhold til kravene i netneutralitetsforordningens artikel 4. Energistyrelsen vil derfor i 2021 fortsætte med at have fokus på dette område med inddragelse af Teleindustrien.

Energistyrelsen har i perioden siden sidste rapport modtaget få henvendelser fra slutbrugere og andre vedrørende internetudbyderes praksis ved udbud af internetadgangstjenester og anvendelsesområdet for netneutralitetsreglerne. Flere af henvendelserne blev løst ved almindelig vejledning om netneutralitetsforordningens anvendelsesområde, dog har enkelte henvendelser givet Energistyrelsen anledning til nærmere at undersøge forholdene. De nævnte sager handler blandt andet om udbud af internetadgangstjenester og blokeringer i internetadgangstjenesten. Styrelsen er ligeledes i kontakt med en udbyder om dennes handelspraksis med at nultaksere egne tjenester.

Det fremgår af styrelsens bredbåndskortlægning,¹ at Danmark generelt set har en god dækning med højhastighedsbredbånd, og at der sker en løbende stigning i bredbåndsdækningen med høje hastigheder. Af nærværende rapport fremgår det, at internetudbyderne generelt behandler al trafik ens. Energistyrelsen vil i de kommende år fortsætte sit tilsyn med området for at sikre, at dette gode udgangspunkt bevares.

¹ Se <https://ens.dk/ansvarsomraader/telepolitik/tal-paa-teleomraadet> samt www.tjekditnet.dk.

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Nedenfor gennemgås status for netneutralitet i Danmark samt resultaterne fra Energistyrelsens dataindsamling for perioden 1. maj 2020 til og med 30. april 2021.

2. Indledning

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 (netneutralitetsforordningen) sikrer forbrugernes adgang til et frit og åbent internet, såkaldt netneutralitet. Netneutralitetsforordningen beskytter internetbrugernes ret til fri adgang til oplysninger og indhold og til at bruge udstyr efter eget valg. Den skal samtidig sikre, at internettet forsat kan fungere som en drivkraft for innovation.

Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (Body of European Regulators in Electronic Communications – BEREC) vedtog i 2016 et sæt retningslinjer for gennemførelsen af de nationale tilsynsmyndigheders forpligtelser i henhold til netneutralitetsforordningen². BEREC's retningslinjer har efterfølgende gennemgået en revision. De nye retningslinjer blev offentliggjort den 16. juni 2020³.

Det følger af netneutralitetsforordningen, at den nationale tilsynsmyndighed årligt skal offentliggøre en rapport om sit tilsyn med overholdelsen af forordningens regler og forelægge den for Europa-Kommissionen og BEREC. Dette notat udgør Energistyrelsens afrapportering for perioden 1. maj 2020 til og med 30. april 2021.

3. Netneutralitet i Danmark

I Danmark er ressortansvaret for netneutralitet placeret i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvor det forvaltes af Energistyrelsen, der er udpeget som uafhængig national tilsynsmyndighed på området.

I henhold til netneutralitetsforordningen skal medlemsstaterne fastsætte regler om sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser. I Danmark er sådanne regler fastsat af klima-, energi- og forsyningsministeren ved bekendtgørelse nr. 488 af 29. april 2019⁴.

Netneutralitet har hidtil været genstand for et frivilligt branchesamarbejde⁵ i regi af brancheforeningen Teleindustrien (TI), der bl.a. har resulteret i et sæt principper om

² BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules - https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/6160-bereg-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

³ BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation - https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/9277-bereg-guidelines-on-the-implementation-of-the-open-internet-regulation

⁴ Bekendtgørelse om adgang til det åbne internet, detailtakster for reguleret EU-intern kommunikation og international roaming - <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/488>

⁵ Der kan læses mere om branchesamarbejdet på brancheforeningen Telekommunikationsindustriens hjemmeside - <http://www.teleindu.dk/branchesamarbejde/netneutralitet/>.



netneutralitet, som var gældende, indtil netneutralitetsforordningen trådte i kraft. Der er endvidere nedsat et frivilligt Netneutralitetsforum, hvor professionelle interessenter og forbrugerrepræsentanter mødes og kan fremlægge såvel principielle spørgsmål som konkrete eksempler på mulige problemer relateret til netneutralitet. Energistyrelsen deltager i Netneutralitetsforum som observatør. Netneutralitetsforum udarbejder en årlig rapport om sit arbejde til Energistyrelsen⁶.

I perioden for denne rapport har Netneutralitetsforum holdt ét møde i 2020 og ét i 2021, henholdsvis den 1. oktober 2020 og den 3. maj 2021 med deltagelse på mindst ét af møderne af følgende:

Organisationer

- TI
- Forbrugerrådet TÆNK
- Dansk Energi
- Dansk Industri
- IT-Politisk Forening

Virksomheder

- Hi3G
- TDC
- Telenor
- Telia
- Stofa
- Wao
- Fastspeed

Myndigheder

- Energistyrelsen (observatør)

På mødet den 3. maj 2021 orienterede Energistyrelsen om indsatsen med at føre tilsyn med netneutralitetsforordningens regler, herunder internetudbydernes overholdelse af gennemsigtighedsforanstaltningerne i forordningens artikel 4. På mødet blev der ligeledes drøftet anvendelse af zero-rating/nultaksering af en udbyders egne tjenester.

I forbindelse med COVID-19 pandemien har Energistyrelsen fortsat ikke konstateret problemer med internetudbydernes overholdelse af netneutralitetsreglerne.

4. Energistyrelsens aktiviteter i forbindelse med tilsyn og vejledning

Energistyrelsen fører dels et reaktivt tilsyn med netneutralitetsområdet baseret på henvendelser og klager fra forbrugere samt evt. sager, som måtte blive taget op i

⁶ Årsrapporter og mødereferater kan findes på <https://www.teleindu.dk/branchesamarbejde/netneutralitet/>



Netneutralitetsforum, dels et proaktivt tilsyn baseret på en årlig indsamling af oplysninger fra udbydere af internetadgangstjenester. Herudover vejleder Energistyrelsen borgere, virksomheder og andre myndigheder om reglerne.

Energistyrelsen har i indeværende periode modtaget enkelte henvendelser fra borgere vedrørende muligt brud på reglerne i netneutralitetsforordningen. Henvendelserne vedrørte blandt andet udbyderes brug af nultaksering/zero-rating og port-blokering i internetadgangstjenesten. Flere af henvendelserne var uproblematisk og blev løst med vejledning om reglernes anvendelsesområde.

Energistyrelsen har herudover vejledt virksomheder og myndigheder om anvendelsesområdet for netneutralitetsforordningen, eksempelvis vedrørende blokering af hjemmesider og undtagelsesmulighederne i forordningen.

I forbindelse med Energistyrelsens dataindsamling sidste år (perioden 1. maj 2019 til og med 30. april 2020) erfarede styrelsen, at flere udbydere ikke overholdt gennemsigthedsforanstaltningerne oplyst i artikel 4 i netneutralitetsforordningen, ved at slutbrugerkontrakterne ikke indeholdt en række påkrævede oplysninger, eller at disse oplysninger ikke var offentliggjort. Energistyrelsen erfarede, at flere udbydere ikke var bevidste om oplysningskravene, og hvordan disse skulle udformes.

Energistyrelsen udarbejdede på den baggrund en vejledning til udbydernes overholdelse af kravene i netneutralitetsforordningens artikel 4, som gennemgik kravene med udgangspunkt i BEREC's retningslinjer. Vejledningen blev sendt til internetudbydere den 12. februar 2021.

Energistyrelsen igangsatte dette års indsamling af data fra internetudbydere den 15. april 2021⁷. Energistyrelsen har indhentet data fra 38 internetudbydere, som dækker den altovervejende del af markedet for internetadgang. Det drejer sig om udbydere, som har indberettet fastnet bredbåndsabonnementer og/eller mobilt bredbånd til den seneste telestatistik, og som har indberettet minimum 5.000 abonnementer.

I forhold til de erfaringer Energistyrelsen har gjort sig fra tidligere dataindsamlinger, er spørgeskemaet udvidet med spørgsmål vedrørende oplysningsforpligtelsen i netneutralitetsforordningens artikel 4, ligesom en række spørgsmål er præciseret for at sikre mere præcise svar. I spørgeskemaet er der fortsat ikke længere mulighed for at svare "ved ikke".

I det følgende gennemgås de væsentligste resultater af spørgeskemaundersøgelsen.

⁷ Der blev indhentet data gennem et udsendt spørgeskema. Se appendiks.



4.1. Blokeringer og adgang til lovligt indhold

Det følger af netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 1, at

”Slutbrugerne har ret til at have adgang til og udbrede oplysninger og indhold, bruge og levere applikationer og tjenester samt bruge terminaludstyr efter eget valg, uafhængigt af slutbrugerens eller udbyderens beliggenhed eller af oplysningernes, indholdets, applikationens eller tjenestens beliggenhed, oprindelse eller destination, via deres internetadgangstjeneste.”

Energistyrelsen har derfor spurgt, om internetudbydere blokerer adgangen til dele af internettet, og om slutbrugerne har ret til at modtage og sende alle typer lovligt indhold. Resultat af spørgeskemaundersøgelsen fremgår af nedenstående:

1. Blokerer jeres selskab adgang til dele af internettet i forbindelse med jeres udbud af internetadgangstjenester?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	18	18	30	30	42
Nej	72	79	70	70	58
Ved ikke	10	3	0	-	-

2. Giver jeres udbud af internetadgangstjenester slutbrugerne ret til at modtage og sende alle typer af lovligt indhold og anvende og levere applikationer og tjenester efter eget valg?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	95	97	97,5	100	97
Nej	0	3	2,5	0	3
Ved ikke	5	0	0	-	-

Det fremgår af ovenstående, at 42 % af udbydere har anført, at de blokerer adgangen til dele af internettet. Af deres kommentarer til spørgeskemaet fremgår dog, at de her henviser til blokeringer pålagt ved dom eller efter anmodning fra Rigspolitiet og Red Barnet i medfør af det såkaldte børnepornofilter, som skal forhindre adgang til materiale med seksuelle krænkelser af børn. Ligeledes blokeres der for hjemmesider, som indeholder illegale spilletjenester eller som handler med receptpligtig medicin.

Den danske retsplejelov indeholder ligeledes en bestemmelse, som gør det muligt for myndighederne at blokere for hjemmesider med ekstremistisk indhold eller opfordring til terror. I forbindelse med COVID-19-epidemien blev retsplejeloven i april 2020 ændret, således at politiet har mulighed for med retskendelse at pålægge internetudbydere at blokere for trafik til ondsindede servere, som udøver COVID-19-relateret kriminalitet. Den nævnte ændring var oprindeligt tidsbegrænset til den 1. marts 2021, men er ved lovændring⁸ forlænget til den 1. januar 2022.

⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2021/289>



Energistyrelsen vurderer, at ovenstående typer blokeringer er i overensstemmelse med netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 3, litra a, hvoraf det fremgår, at internetudbydere kan blokere for ulovligt indhold, hvis det følger af national lovgivning, retskendelser eller afgørelser fra andre offentlige myndigheder med relevante beføjelser.

Flere udbydere henviser til, at der eksisterer et branchekodeks, efter hvilket alle udbydere blokerer adgangen til hjemmesider, som én udbyder ved dom er blevet pålagt at blokere for. Energistyrelsen vurderer, at også denne praksis er i overensstemmelse med netneutralitetsforordningens regler om blokering af ulovligt indhold.

Energistyrelsen vurderer således ikke, at der på det danske marked udbydes tjenester, som begrænser slutbrugernes adgang til dele af internettet på en måde, som strider mod netneutralitetsforordningen.

Enkelte internetudbydere angiver at begrænse slutbrugernes ret til at modtage og sende lovligt indhold. Konkret blokerer disse udbydere i visse tilfælde for udgående trafik til port 25 for at sikre mod misbrug, fx spam-mails. Energistyrelsen har oplyst udbydere, at styrelsen vil følge op på, om denne trafikstyringspraksis er i overensstemmelse med netneutralitetsreglerne.

4.2 Udstyr

Det følger af netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 1, at slutbrugeren har ret til at benytte terminaludstyr af eget valg. Energistyrelsen har derfor spurgt, om internetudbydere leverer udstyr til deres kunder, og om kunderne kan vælge at benytte andet udstyr end det leverede. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen fremgår af nedenstående tabel:

3. Leveres der udstyr til slutbrugeren (f.eks. en router) i forbindelse med jeres udbud af internetadgang?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	67	74	62,5	67,5	63
Nej	31	26	37,5	32,5	37
Ved ikke	2	0	0	-	-

Hovedparten af internetudbydere leverer udstyr til slutbrugeren, enten som standard eller som tilkøb. Der er oftest tale om et modem, der evt. kan være bygget sammen med en router.



3.2. Hvis ja: Kan slutbrugeren vælge at benytte andet udstyr end det, I leverer eksempelvis ved at sætte udstyret i "bridge mode"?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	81	70	76	77,8	100
Nej	19	30	24	22,2	0
Ved ikke	0	0	0	-	-

Størstedelen af udbydere oplyser, at der leveres udstyr til slutbrugeren og i nogle tilfælde anføres det, at kunden ikke kan fravælge udstyret. Af besvarelserne følger imidlertid, at det drejer sig om modems til fastnetforbindelser eller faste trådløse forbindelser. Energistyrelsen vurderer ikke dette som værende i strid med netneutralitetsforordningens regler om frit valg af terminaludstyr. Et modem leveret af en internetudbyder er typisk konfigureret til at fungere med denne udbyders udstyr og kan ses som værende en del af udbyderens net.

Hvis der leveres udstyr, hvor f.eks. modem, router og wifi-adgangspunkt er bygget sammen i én enhed, er det Energistyrelsens vurdering, at udstyret skal kunne sættes i "bridge mode" el.lign., således at kun modem-delen er aktiv, hvis slutbrugeren ønsker at anvende eget udstyr tilkoblet "bagved" det obligatoriske udstyr. Ud fra det for Energistyrelsen oplyste, er dette muligt i alle tilfælde, hvor internetudbydere leverer sådant udstyr, som er obligatorisk for slutbrugeren.

For så vidt angår mobilt internet fremgår det af BEREC's retningslinjer, at det antages at stride mod retten til frit valg af terminaludstyr, hvis en udbyder af mobilt internet begrænser slutbrugernes adgang til at benytte internetdeling, dvs. dele mobiltelefonens internetforbindelse med f.eks. en PC eller en tablet. Tabellen neden for viser mobiludbydernes besvarelse af spørgsmål herom:

4. Skal kun besvares, hvis der udbydes mobilt internet. Er der begrænsninger på slutbrugers mulighed for at anvende internetdeling (tethering)?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	8	5	6,25	0	0
Nej	88	95	87,5	100	100
Ved ikke	4	0	6,25	-	-

Det fremgår af besvarelserne, at udbydere af mobilt internet ikke begrænser slutbrugernes adgang til internetdeling.



4.3 Kommerciel praksis

Det hedder i netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 2, at

"(...) enhver handelspraksis, der følges af udbydere af internetadgangstjenester, må ikke begrænse udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i stk. 1."

Det følger af BEREC's retningslinjer, at særlig den praksis, der er kendt som "zero-rating" eller nultaksering kan være problematisk i denne forbindelse. Zero-rating betyder, at en abonnent med et dataloft som f.eks. 10 GB pr. måned frit kan anvende én eller flere tjenester, uden at trafikken til disse tjenester tæller med i forbruget.

Energistyrelsen har spurgt internetudbydere, om de anvender zero-rating:

5. Skal kun besvares af udbydere hvis udbud af internetadgang indeholder aftaler om en maksimal datamængde (f.eks. 10 GB pr. måned). Er der tjenester eller typer af trafik, som ikke tæller med i beregningen af den forbrugte datamængde (også kaldet nultaksering eller zero-rating)?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	17	10	10	25	24
Nej	83	82	90	75	76
Ved ikke	0	8	0	-	-

En mindre del af internetudbydere tilbyder nultakserede tjenester. Af besvarelserne fremgår, at der typisk er tale om benyttelse af applikationer for sociale medier eller musik-tjenester.

I lighed med forudgående perioder er det Energistyrelsens vurdering, at de pågældende tilbud ikke er i strid med netneutralitetsforordningens regler. Denne vurdering beror på en samlet vurdering af konkurrencen på det danske mobilmarked, hvor der eksisterer mange alternative tilbud. Endvidere indeholder de danske mobilabonnementer typisk store datapakker, og flere af de nultakserede tjenester er ikke af den mest dataforbrugende type.

Det er Energistyrelsens vurdering, at ovenstående praksis om nultaksering ikke i væsentligt omfang ses at kunne påvirke forbrugers valg af tjenester eller begrænse deres mulighed for at vælge at benytte andre tjenester end de nultakserede.

En udbyder oplyser imidlertid, at denne nultakserer egne tjenester som omfatter musik, tv og film. Energistyrelsen bemærker, at der ikke er fortilfælde, hvor en udbyder nultakserer egne tjenester som omfatter musik, tv og film. Det følger af BE-



REC's retningslinjer, at denne form for handelspraksis kan være problematisk i forhold til netneutralitetsreglerne. Energistyrelsen vil på den baggrund undersøge forholdet nærmere.

Det følger af BEREC's retningslinjer, at udbydere skal behandle zero-ratede tjenester på samme måde som den øvrige trafik, når dataloftet i abonnementet er nået. Alle udbydere, der tilbyder zero-ratede tjenester, har oplyst, at de følger denne praksis.

4.4 Trafikstyring

Det hedder i netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 3, at

"(...) udbydere af internetadgangstjenester kan gennemføre rimelige trafikstyringsforanstaltninger. For at blive anset for at være rimelige skal sådanne foranstaltninger være gennemsigtige, ikkediskriminerende og forholdsmæssige og må ikke være baseret på kommercielle overvejelser, men på objektive tekniske krav til tjenestekvalitet for bestemte kategorier af trafik."

Energistyrelsen har derfor stillet internetudbydere følgende spørgsmål:

6. Det fremgår af artikel 3, stk. 3, 2. afsnit i forordningen om netneutralitet, at det er tilladt at anvende "rimelig" trafikstyring baseret på objektive tekniske krav til tjenestekvalitet for bestemte kategorier af trafik. Anvendes der sådan "rimelig" trafikstyring i jeres net?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	28	24	25	32,5	42
Nej	39	68	72,5	67,5	58
Ved ikke	33	8	2,5	-	-

Hovedparten af internetudbydere anvender ikke trafikstyring, men en større gruppe gør. Dette sker typisk ud fra ud fra tekniske overvejelser for at sikre brugerne den bedst mulige oplevelse ved at prioritere tidskritiske tjenester over andet indhold. Således er det almindeligt at prioritere taletrafik over øvrig datatrafik eksempelvis i tilfælde af spidsbelastningsperioder i nettet.

I særlige tilfælde gør netneutralitetsforordningen det muligt at anvende mere vidtgående trafikstyring. Også denne trafikstyring har Energistyrelsen spurgt til:



7. Det fremgår endvidere af artikel 3, stk. 3, 3. afsnit i forordningen om netneutralitet, at det i særlige tilfælde er tilladt at anvende mere vidtgående trafikstyring navnlig for at overholde lovgivning, for at opretholde integriteten og sikkerheden i nettet eller for at afbøde virkningerne af overbelastninger af nettet. Har I anvendt sådan mere vidtgående trafikstyring i perioden efter den 1. maj 2020?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	8	10	15	20	21
Nej	62	82	82,5	80	79
Ved ikke	30	8	2,5	-	-

En mindre gruppe af internetudbydere har anvendt vidtgående trafikstyring. Af udbydernes svar fremgår det, at vidtgående trafikstyring eksempelvis anvendes for at opretholde integriteten og sikkerheden i nettet eller for at afbøde virkningerne af midlertidige overbelastninger af nettet. Flere af udbyderne oplyser, at der anvendes vidtgående trafikstyring for at forhindre DDoS-angreb eller andre angreb på netværket. Herudover er der oplyst eksempler på anvendelse i mobilnet i tilfælde, hvor nettet har været truet af overbelastning, typisk når større mængder af mennesker samles på ét sted, f.eks. i forbindelse med festivaler og lign. I disse tilfælde justeres netværks-parametrene, så mobilnettet kan håndtere de mange slutbrugere og sikre, at alle får adgang til opkald.

Af udbydernes besvarelser fremgår det, at den vidtgående trafikstyring først aktiveres under særlige omstændigheder, så som ved angreb på netværket eller i forbindelse med potentielle overbelastninger. Ligeledes oplyses det, at den vidtgående trafikstyring ophører, når de omstændigheder, der nødvendiggjorde trafikstyringen, ikke længere er til stede.

Ud fra udbydernes besvarelser er det Energistyrelsens vurdering, at udbydernes anvendte trafikstyringsforanstaltninger ligger inden for det i netneutralitetsforordningen tilladte.

4.5 Specialtjenester

Det fremgår af netneutralitetsforordningens artikel 3, stk. 5, at

”Udbydere (...) kan frit udbyde andre tjenester end internetadgangstjenester, der er optimeret for et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester eller en kombination heraf, når optimeringen er nødvendig for at opfylde kravene om et bestemt kvalitetsniveau for dette indhold eller disse applikationer eller tjenester. Udbydere (...) må kun tilbyde eller formidle sådanne tjenester, såfremt der er tilstrækkelig netværkskapacitet til at levere dem i tillæg til de leverede internetadgangstjenester. Sådanne tjenester må ikke anvendes eller tilbydes som erstatning for internetadgangstjenester og må ikke være til skade for tilgængeligheden eller den generelle kvalitet af internetadgangstjenester for slutbrugere.”



På denne baggrund har Energistyrelsen stillet følgende spørgsmål til udbydere:

8. *Udbyder I andre tjenester end internetadgangstjenester, der er optimeret for et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester, dvs. såkaldte specialtjenester?*

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	10	24	21	30	37
Nej	90	76	79	70	63
Ved ikke	0	0	0	-	-

Andelen af udbydere, der leverer specialtjenester, er steget i forhold til forrige periode. For så vidt angår specialtjenesterne, er der typisk tale om telefoni eller tv-indhold leveret over nettet. Disse tjenester leveres som specialtjenester, fordi de stiller krav om garanteret tjenestekvalitet helt frem til slutbrugeren. Udbydere oplyser, at de løbende overvåger og tilretter den kapacitet, som anvendes til specialtjenester, for at sikre at disse tjenester ikke er til skade for den generelle kvalitet af internetadgangstjenesterne.

Energistyrelsen har på den baggrund ikke konstateret problemer i relation til udbydernes udbud af specialtjenester.

4.6 Slutbrugerkontrakter

Netneutralitetsforordningen indeholder krav om, at en række oplysninger med relation til netneutralitet skal være indeholdt i slutbrugerkontrakterne.

Det fremgår af netneutralitetsforordningens artikel 4, stk. 1, at

"Udbydere af internetadgangstjenester sikrer, at enhver kontrakt, der omfatter internetadgangstjenester, mindst indeholder følgende:

- a) *oplysninger om, hvordan trafikstyringsforanstaltninger, der anvendes af den pågældende udbyder, kan påvirke kvaliteten af internetadgangstjenesterne, slutbrugeres privatliv og beskyttelsen af deres personoplysninger*
- b) *en klar og forståelig forklaring på, hvordan mængdebegrænsning, hastighed og andre tjenestekvalitetsparametre i praksis kan påvirke internetadgangstjenester, og navnlig forbruget af indhold, applikationer og tjenester*
- c) *en klar og forståelig forklaring på, hvordan eventuelle tjenester, jf. artikel 3, stk. 5, som indgår i slutbrugerens abonnement, i praksis kan påvirke de internetadgangstjenester, der leveres til den pågældende slutbruger*
- d) *en klar og forståelig forklaring af den minimale, den normalt tilgængelige, den maksimale og den annoncerede up- og downloadhastighed for internetadgangstjenesterne for så vidt angår faste net, eller af den anslåede maksimale og den annoncerede up- og downloadhastighed for internetadgangstjenesterne for så vidt angår mobilnet, og hvordan betydelige afvigelser fra de respektive annoncerede up- og*



downloadhastigheder kan påvirke udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i artikel 3, stk. 1

- e) en klar og forståelig forklaring om de afhjælpende foranstaltninger, der står til rådighed for forbrugeren i overensstemmelse med national ret i tilfælde af vedvarende eller regelmæssigt forekommende uoverensstemmelse mellem internetadgangstjenestens faktiske hastighed eller andre tjenestekvalitetsparametre og den hastighed og de kvalitetsparametre, der er angivet i henhold til litra a)-d).

Udbydere af internetadgangstjenester offentliggør de oplysninger, der er omhandlet i første afsnit.”

Energistyrelsen har på baggrund af erfaringerne fra sidste års tilsyn stillet følgende spørgsmål:

9. Det fremgår af artikel 4, stk. 1 i forordningen om netneutralitet, at udbydere af internetadgangstjenester skal sikre, at deres slutbrugerkontrakter indeholder en række informationer. Indeholder jeres slutbrugerkontrakter følgende oplysninger:

9.1. Oplysninger om, hvordan eventuelle trafikstyringsforanstaltninger kan påvirke kvaliteten af internetadgangstjenesterne, slutbrugeres privatliv og beskyttelsen af deres personoplysninger?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	21	24	27,5	40	63
Nej	72	74	70	60	37
Ved ikke	7	2	2,5	-	-

9.2. En klar og forståelig forklaring på, hvordan mængdebegrænsning, hastighed og andre tjenestekvalitetsparametre i praksis kan påvirke internetadgangstjenester, og navnlig forbrugt af indhold, applikationer og tjenester?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	46	37	42,5	52,5	66
Nej	44	58	52,5	47,5	34
Ved ikke	10	5	5	-	-

9.3. En klar og forståelig forklaring på, hvordan eventuelle specialtjenester, som indgår i slutbrugers abonnement, i praksis kan påvirke de internetadgangstjenester, der leveres til den pågældende slutbruger?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	18	13	10	25	39
Nej	59	84	87,5	75	61
Ved ikke	23	2	2,5	-	-



9.4. En klar og forståelig forklaring af de i forordningen nævnte hastigheder for faste net og mobilnet samt hvordan betydelige afvigelser fra de respektive annoncerede up- og downloadhastigheder kan påvirke udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i forordningen?

Andel i %	2021
Ja	71
Nej	29

9.5. En klar og forståelig forklaring om de afhjælpende foranstaltninger, der står til rådighed for forbrugeren i tilfælde af vedvarende eller regelmæssigt forekommende uoverensstemmelse mellem internetadgangstjenestens faktiske hastighed eller andre tjenestekvalitetsparametre og den hastighed og de kvalitetsparametre, der er angivet i henhold til 9.1-9.4)?

Andel i %	2021
Ja	74
Nej	26

10. Det fremgår endvidere af artikel 4, stk. 1 i forordningen om netneutralitet, at udbydere af internetadgangstjenester skal offentliggøre de nævnte oplysninger, som er nævnt i spørgsmål 9. Er nævnte oplysninger offentliggjort?

Andel i %	2020	2021
Ja	55	71
Nej	45	29

Under dataindsamling i foregående periode kunne Energistyrelsen konstatere, at udbydere i begrænset omfang havde tilrettet deres kontraktvilkår og offentliggjort oplysningerne i overensstemmelse med netneutralitetsforordningens regler om forbrugeroplysning. Dette skyldtes i flere tilfælde, at de pågældende udbydere ikke anvender trafikstyring eller ikke tilbyder specialtjenester. Energistyrelsen erfarede, at flere udbydere ikke var vidende om hvilke konkrete informationer, der dels skal indgå i kontraktvilkårene, dels skal offentliggøres. På baggrund af heraf udarbejdede styrelsen en vejledning til internetudbydernes overholdelse af kravene i netneutralitetsforordningens artikel 4. Vejledningen blev sendt til internetudbydere den 12. februar 2021.

Energistyrelsen har under dette års dataindsamling konstateret, at en stor del af udbydere stadig ikke overholder den oplysningspligt, som følger af netneutralitetsforordningen. Energistyrelsen bemærker dog, at det drejer sig om færre udbydere i forhold til foregående periode. Enkelte udbydere oplyste endvidere, at de er i gang med at tilrette deres kontraktvilkår i overensstemmelse med netneutralitetsforordningen.



Energistyrelsen erfarede desuden, at der stadig er uklarhed blandt udbydere, især gensælgere, om omfanget af forpligtelserne. Energistyrelsen vil derfor fortsat have fokus på dette område med inddragelse af Teleindustrien.

4.7 Klager

Det følger af netneutralitetsforordningen, at internetudbydere skal indføre en klageprocedure, som brugerne kan benytte sig af til at klage over eventuelle overtrædelser af netneutralitetsforordningens regler.

Det fremgår således af netneutralitetsforordningens artikel 4, stk. 2, at

”Udbydere af internetadgangstjenester indfører gennemsigtige, enkle og effektive procedurer for behandling af klager fra slutbrugerne vedrørende rettigheder og forpligtelser i henhold til artikel 3 og nærværende artikels stk. 1.”

Energistyrelsen har på den baggrund stillet følgende spørgsmål:

11. Det fremgår af artikel 4, stk. 2, i forordningen om netneutralitet, at udbydere skal indføre gennemsigtige, enkle og effektive procedurer for behandling af klager fra slutbrugerne vedrørende netneutralitet. Har I indført procedurer for behandling af klager vedr. forordningens regler om netneutralitet?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	36	31	25	37,5	53
Nej	51	61	72,5	62,5	47
Ved ikke	13	8	2,5	-	-

Lidt over halvdelen af udbydere angiver at have indført en procedure til håndtering af klager over brud på netneutralitetsforordningens regler. Flere udbydere, der har en sådan procedure, henviser typisk til deres almindelige procedure for håndtering af kundeklager. Det er Energistyrelsens opfattelse, at også de udbydere, som har svaret nej til spørgsmålet, har en almindelig proces for håndtering af klager. Det følger af EU-retten og af den danske slutbrugerbekendtgørelse⁹, at udbydere af offentlige elektroniske kommunikationstjenester skal have en sådan generel klageprocedure. Alle danske internetudbydere vil derfor kunne behandle klager i relation til netneutralitet, også selvom de ikke har indført særlige klageprocedurer på dette område.

12. Har I modtaget sådanne klager?

Andel i %	2017	2018	2019	2020	2021
Ja	0	0	5	0	5
Nej	100	95	92,5	100	95
Ved ikke	0	5	2,5	-	-

⁹ Bekendtgørelse om slutbrugerrettigheder på teleområdet, BEK nr 1887 af 08/12/2020.



To udbydere oplyste, at de havde modtaget klager om overtrædelse af netneutralitetsreglerne. En udbyder oplyste, at klagen blev behandlet efter deres almindelige klageprocedure. En anden udbyder oplyste konkret, at klagen vedrørte blokering af port 25. Udbyderen oplyste videre, at klagen blev afvist, idet udbyderen som standard blokerer port 25 ud fra sikkerhedshensyn. Udbyderen havde vejledt klageren om et alternativ til port 25.

Som oplyst oven for vil Energistyrelsen i den kommende tid nærmere undersøge, om blokering af port 25 er i overensstemmelse med netneutralitetsreglerne.

Appendiks

Spørgeskema om netneutralitet

Nærværende spørgeskema er udsendt til brug for Energistyrelsens årlige tilsyn med overholdelse af reglerne i EU's forordning om netneutralitet¹⁰.

Energistyrelsen skal venligst gøre opmærksom på, at internetudbydere er forpligtet til at besvare spørgeskemaet. Forpligtelsen gælder uagtet, om udbydere leverer internetadgangstjenester på baggrund af kapacitet i eget net eller gennem gensalg.

Besvarelsen af spørgsmålene bedes tage udgangspunkt i den aktuelle situation, hvor intet andet er anført.

Angiv venligst, hvilken udbyder af internetadgangstjenester der svares på vegne af. Hvis der svares på vegne af flere udbydere, fx underbrands, skal disse også angives:

1.		JA	NEJ
	Blokerer jeres selskab adgang til dele af internettet ved jeres udbud af internetadgangstjenester?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.1.	Hvis JA Hvad er baggrunden for blokeringen?		

2.		JA	NEJ
	Giver jeres udbud af internetadgangstjenester slutbrugerne ret til at modtage og sende alle typer af lovligt indhold og anvende og levere applikationer og tjenester efter eget valg?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.	Hvis NEJ Angiv hvorfor?		

3.		JA	NEJ
	Leveres der udstyr til slutbruger (f.eks. en router) i forbindelse med jeres udbud af internetadgang?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.	Hvis JA Hvilken type udstyr?		
3.2.	Hvis JA Kan slutbruger vælge at benytte andet udstyr end det, I leverer eksempelvis ved at sætte udstyret i "bridge mode"?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹⁰ [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.](#)



4.	Skal kun besvares, hvis der udbydes mobilt internet. Er der begrænsninger på slutbrugerens mulighed for at anvende internetdeling (<i>tethering</i>)?	JA	NEJ
4.1.	Hvis JA Hvad er baggrunden for begrænsningen?		

5.	Skal kun besvares af udbydere hvis udbud af internetadgang indeholder aftaler om en maksimal datamængde (f.eks. 10 GB pr. måned). Er der tjenester eller typer af trafik, som ikke tæller med i beregningen af den forbrugte datamængde (også kaldet <i>nultaksering</i> eller <i>zero-rating</i>)?	JA	NEJ
5.1.	Hvis JA Hvilke tjenester er zero-ratede?		
5.2.	Hvis JA Hvorledes behandles trafikken fra de nævnte zero-ratede tjenester, når en slutbruger har opbrugt sin datapakke?		

6.	<i>Det fremgår af artikel 3, stk. 3, 2. afsnit i forordningen om netneutralitet, at det er tilladt at anvende "rimelig" trafikstyring baseret på objektive forskellige tekniske krav til tjenestekvalitet for bestemte kategorier af trafik.</i> Anvendes der sådan "rimelig" trafikstyring i jeres net?	JA	NEJ
6.1.	Hvis JA På hvilken måde anvender I "rimelig" trafikstyring?		
6.2.	Hvis JA Hvad er baggrunden for, at I anvender "rimelig" trafikstyring?		

7.	<i>Det fremgår endvidere af artikel 3, stk. 3, 3. afsnit i forordningen om netneutralitet, at det i særlige tilfælde er tilladt at anvende mere vidtgående trafikstyring navnlig for at overholde lovgivning, for at opretholde integriteten og sikkerheden i nettet eller for at afbøde virkningerne af overbelastninger af nettet.</i> Har I anvendt sådan mere vidtgående trafikstyring i perioden efter den 1. maj 2020?	JA	NEJ
7.1.	Hvis JA På hvilken måde har I anvendt den mere vidtgående trafikstyring?		
7.2.	Hvis JA Hvornår har I anvendt den mere vidtgående trafikstyring?		
7.3.	Hvis JA		



	Hvad er baggrunden for, at I har anvendt den mere vidtgående trafikstyring?	
--	-----------------------------------------------------------------------------	--

8.	Udbyder I andre tjenester end internetadgangstjenester, der er optimeret for et bestemt indhold eller bestemte applikationer eller tjenester, dvs. såkaldte <i>specialtjenester</i> ?	JA	NEJ
8.1.	Hvis JA Hvilke typer af tjenester er der tale om?		
8.2.	Hvis JA Hvordan sikrer I, at sådanne tjenester ikke er til skade for tilgængeligheden eller den generelle kvalitet af jeres internetadgangstjenester for slutbrugere?		
8.3.	Hvis JA Hvilke krav til kvalitetsniveauet stiller disse specialtjenester, der gør, at de ikke kan leveres over den almindelige internetadgangstjeneste?		

9.	<i>Det fremgår af artikel 4, stk. 1 i forordningen om netneutralitet, at udbydere af internetadgangstjenester skal sikre, at deres slutbrugerkontrakter indeholder en række informationer. Se hertil Energistyrelsens vedhæftede vejledning.</i> Indeholder jeres slutbrugerkontrakter følgende oplysninger:		JA	NEJ
9.1.	Oplysninger om, hvordan eventuelle trafikstyringsforanstaltninger kan påvirke kvaliteten af internetadgangstjenesterne, slutbrugeres privatliv og beskyttelsen af deres personoplysninger?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.1.1.	Hvis NEJ 9.1.1. Hvorfor?			
9.2.	En klar og forståelig forklaring på, hvordan mængdebegrænsning, hastighed og andre tjenestekvalitetsparametre i praksis kan påvirke internetadgangstjenester, og navnlig forbruget af indhold, applikationer og tjenester?		JA	NEJ
9.2.1.	Hvis NEJ 9.2.1. Hvorfor?			
9.3.	En klar og forståelig forklaring på, hvordan <u>eventuelle</u> specialtjenester, som indgår i slutbrugerens abonnement, i praksis kan påvirke de internetadgangstjenester, der leveres til den pågældende slutbruger?		JA	NEJ
9.3.1.	Hvis NEJ 9.3.1. Hvorfor?			
9.4.	En klar og forståelig forklaring af de i forordningen nævnte hastigheder for faste net og mobilnet samt hvordan betydelige afvigelser fra de respektive annoncerede up- og downloadhastigheder kan påvirke udøvelsen af slutbrugernes rettigheder som fastsat i forordningen?		JA	NEJ
9.4.1.	Hvis NEJ 9.4.1. Hvorfor?			
9.5.	En klar og forståelig forklaring om de afhjælpende foranstaltninger, der står til rådighed for forbrugeren i tilfælde af vedvarende eller regelmæssigt forekommende uoverensstemmelse mellem internetadgangstjenestens faktiske hastighed eller andre tjenestekvalitetsparametre og den hastighed og de kvalitetsparametre, der er angivet i henhold til 9.1-9.4)?		JA	NEJ
9.5.1.	Hvis NEJ 9.5.1. Hvorfor?			



10.	<i>Det fremgår endvidere af artikel 4, stk. 1 i forordningen om netneutralitet, at udbydere af internetadgangstjenester skal offentliggøre de nævnte oplysninger, som er nævnt i spørgsmål 9. Se hertil Energistyrelsens vedhæftede vejledning.</i>	JA	NEJ
	Er nævnte oplysninger offentliggjort?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.1.	Hvis JA Hvordan er de offentliggjort (indsæt evt. link til hjemmeside, hvis offentliggjort der)?		

11.	<i>Det fremgår af artikel 4, stk. 2, i forordningen om netneutralitet udbyderne skal indføre gennemsigtige, enkle og effektive procedurer for behandling af klager fra slutbrugerne vedrørende netneutralitet. Se hertil Energistyrelsens vedhæftede vejledning.</i>	JA	NEJ
	Har I indført procedurer for behandling af klager om forordningens regler om netneutralitet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.1.	Hvis JA Giv en kort beskrivelse af disse procedurer?		
11.2.	Hvis NEJ Hvordan vil klager om netneutralitet i så fald blive behandlet?		

12.	Har I modtaget sådanne klager?	JA	NEJ
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.1.	Hvis JA Hvordan har I behandlet disse klager?		