

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”**

COM(2011) 222 wersja ostateczna

(2012/C 24/31)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 19 kwietnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”*

COM(2011) 222 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 151 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Otwarty internet i neutralność sieciowa – tzw. „swobody sieciowe” – to pojęcia kluczowe w każdej regulacji mającej gwarantować niczym nieskrępowane prawo do korzystania z internetu w celach komunikacyjnych.

1.2 Otwarty internet oraz neutralność sieciowa znajdują się wśród nadrzędnych celów politycznych na poziomie UE, zdefiniowanych w szeregu ważnych dokumentów – przede wszystkim w agendzie cyfrowej, która jest jednym z filarów strategii „Europa 2020”.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji mający na celu wypełnienie zobowiązania do monitorowania wpływu rozwoju wydarzeń na rynku i postępu technicznego na swobody sieciowe. Niemniej jednak komunikat ten nie spełnia wszystkich uzasadnionych oczekiwań EKES-u.

1.4 Komisja zdaje sobie sprawę, iż określone sytuacje mogą prowadzić do naruszenia tych zasad, ale zamiast podejmować działania w ich ochronie, przyjmuje postawę wyczekującą.

1.5 Ponieważ sprawa jest szczególnie istotna z punktu widzenia gospodarczej i społecznej przyszłości Europy, EKES nalega, by zasady otwartego internetu i neutralności sieci zostały jak najszybciej formalnie ujęte w prawie UE, przy czym należy oczywiście pamiętać o postępie technicznym (najnowocześniejszych technologiach) w tej dziedzinie.

1.6 EKES uważa, iż nadszedł właściwy moment na określenie zasad gwarantujących możliwość korzystania z otwartego i neutralnego internetu, w związku z czym zaleca przyjęcie zbioru reguł wyszczególnionych w punkcie 7.12.

1.7 EKES uważa także, że zasady otwartego internetu i neutralności sieciowej mają kapitalne znaczenie dla perspektyw

rozwoju sieci jako narzędzia ułatwiającego aktywne uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim zgodnie z zapisami Karty praw podstawowych UE. Stanowią ponadto podstawowy warunek osiągnięcia celów wyznaczonych na Światowym Szczycie Społeczeństwa Informacyjnego w Genewie (2003) i Tunisie (2005).

1.8 EKES jest zdania, iż podjęcie natychmiastowych działań jest niezbędne dla realizacji założeń strategii „Europa 2020”, wdrożenia zapisów agendy cyfrowej i dalszego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Z zadowoleniem odnosi się do niedawnych, publicznych wypowiedzi komisarz Neelie Kroes na ten temat.

1.9 Pozostając w przekonaniu, że Komisja podejmie odpowiednie działania ze swojej strony, Komitet wzywa Parlament Europejski i państwa członkowskie do przyjęcia proaktywnej postawy wobec ochrony swobód sieciowych.

## 2. Istota, charakter i treść komunikatu Komisji

2.1 Komunikat jest dokumentem politycznym realizującym zobowiązanie złożone przez Komisję Europejską w deklaracji dołączonej do pakietu reform sektora telekomunikacji z roku 2009<sup>(1)</sup>, zgodnie z którym Komisja będzie „(...) monitorować wpływ rozwoju wydarzeń na rynku i postępu technicznego na »swobody sieciowe« i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przed końcem roku 2010 sprawozdanie mówiące o tym, czy potrzebne są dodatkowe wytyczne”.

2.1.1 W deklaracji tej Komisja zapewnia o swoim wyraźnym i zdecydowanym przywiązaniu do „zachowania otwartości i neutralności internetu, z pełnym uwzględnieniem intencji współustawodawców, którzy pragną uczynić z neutralności sieci jeden z celów polityki i zasad regulacyjnych promowanych przez krajowe organy regulacyjne”.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 337 z 18.12.2009.

2.2 Powinniśmy pamiętać, że w agendzie cyfrowej dla Europy Komisja ogłosiła, iż „będzie uważnie monitorować wdrażanie nowych przepisów prawnych dotyczących otwartego i neutralnego internetu”<sup>(2)</sup>.

2.3 W komunikacie znajduje się opis konsultacji publicznych i procesu gromadzenia faktów, realizowanych przez Komisję w roku 2010<sup>(3)</sup>. Mowa jest w nim również o szczycie zorganizowanym wspólnie przez Komisję i Parlament 11 listopada 2010 r.<sup>(4)</sup>

2.4 Komisja konkluduje, iż w chwili obecnej nie powinno się podejmować żadnych działań z powodu braku wystarczających dowodów uzasadniających zalecenie opracowania nowych rozwiązań legislacyjnych.

2.4.1 W procesie konsultacyjnym okazało się – dzięki informacjom przekazanych przez kilkunastu zainteresowanych oraz Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) – iż niektórzy dostawcy usług internetowych (ISP, Internet Service Providers) stosują metody „dławienia” i „blokowania” oraz narzucają dyskryminujące ceny za przesył niektórych rodzajów danych<sup>(5)</sup>.

2.4.2 Komisja ma jednak nadzieję, że reguły dotyczące umów<sup>(6)</sup>, przejrzystości<sup>(7)</sup>, zmiany dostawców<sup>(8)</sup> i jakości usług<sup>(9)</sup>, stanowiące integralną część zmienionych ram prawnych UE w zakresie łączności elektronicznej, powinny przyczynić się do wzrostu konkurencyjności.

2.4.3 Poza tym Komisja stoi na stanowisku, że należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na wdrożenie tych przepisów i ocenę ich zastosowania w praktyce<sup>(10)</sup>.

2.5 W komunikacie nie zawarto wyraźnych definicji kluczowych pojęć, gdyż mogą być one zinterpretowane

w prawodawstwie europejskim. Znajdujemy w nim wręcz stwierdzenie, że „(...) nie istnieje określona definicja »neutralności sieci« ”.

2.5.1 Oba pojęcia traktuje się w komunikacie łącznie, zaś związane z nimi prawne stanowisko UE odnosi się do art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej, która nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązek zadbania o to, aby użytkownicy końcowi mieli dostęp do informacji i możliwość ich rozpowszechniania lub aby mogli korzystać z dowolnych aplikacji i usług (zgodnie z obowiązującymi przepisami)<sup>(11)</sup>.

2.6 Komunikat kończy się zobowiązaniem Komisji do publikowania wniosków z dalszych dochodzeń prowadzonych przez BEREC w sprawie praktyk stosowanych przez dostawców usług internetowych, które mogłyby ograniczać konkurencję bądź byłyby niezgodne z zasadą otwartego i neutralnego internetu. Jeśli udowodnione zostanie ciągłe występowanie poważnych problemów, a Komisja uzna za stosowne wprowadzenie dalszych regulacji, wystąpi do Rady z wnioskiem sugerującym podjęcie niezbędnych działań.

### 3. O czym mówimy?

3.1 Problemem zasadniczym jest brak sformułowania czytelnych definicji omawianych pojęć. Nie da się bez nich przedstawić jasnych argumentów ani jednoznacznych wytycznych dla rynku i regulatorów, dotyczących planowanego zakresu europejskich przepisów w tej dziedzinie.

#### 3.2 Otwarty internet

3.2.1 Otwarty internet to pojęcie sformułowane w czasie, gdy powstawała sieć WWW. Jego znaczenie polega na tym, że treści zamieszczane na publicznych stronach internetowych powinny być dostępne dla każdej osoby na świecie, podłączonej do internetu.

3.2.2 Zasada otwartego internetu mówi o tym, że wszyscy użytkownicy sieci powinni mieć pełną swobodę łączenia się z publicznymi zasobami internetowymi – bez żadnych ograniczeń ze strony rządu czy firm ISP w zakresie treści, stron, platform, przyłączanych urządzeń czy dozwolonych trybów komunikacji.

3.2.3 Internet jest „otwarty”, bo wykorzystuje darmowe, dostępne powszechnie standardy, które każdy może wykorzystać do tworzenia stron WWW, aplikacji i usług, a także dlatego, że traktuje wszystkie rodzaje przesyłanych danych mniej więcej w podobny sposób.

3.2.4 Po wejściu do publicznego internetu nie trzeba nikogo prosić o zgodę ani płacić dodatkowo firmom ISP za kontaktowanie się z innymi użytkownikami online. Osoby, które zbudują nowy, innowacyjny serwis, nie muszą pytać nikogo, czy wolno im udostępnić go internautom na całym świecie.

3.2.5 To właśnie ze względu na swobodę komunikacji i możliwość tworzenia innowacyjnych rozwiązań internet osiągnął tak ogromny sukces.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 245 wersja ostateczna z 26 sierpnia 2010 r.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm).

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/public\\_consult/net\\_neutrality/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm).

<sup>(5)</sup> Dławienie – dostawca usług internetowych jest w stanie specjalnie zdławić przepustowość łącza, by ograniczyć szybkość przesyłu wybranych danych do konkretnego klienta. BEREC ujawnił, że niektórzy usługodawcy we Francji, w Grecji, Polsce, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech i Litwie korzystają z techniki dławienia i zakłócają w ten sposób wymianę plików między użytkownikami (P2P) lub strumieniowe transmisje wideo. Blokowanie – firma ISP może umyślnie blokować adresy IP określonych stron internetowych i uniemożliwić użytkownikowi dostęp do wybranych aplikacji i usług. BEREC poinformował, że część operatorów sieci komórkowych w Austrii, Niemczech, Włoszech, Holandii, Portugalii i Rumunii stosuje blokowanie lub pobiera dodatkowe opłaty za dostarczanie usług VoIP.

<sup>(6)</sup> Art. 20 ust. 1 lit. b) dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

<sup>(7)</sup> Art. 21 ust. 3 lit. c) i d) dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

<sup>(8)</sup> Motyw 47 dyrektywy o prawach obywateli (2009/136/WE).

<sup>(9)</sup> Art. 22 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

<sup>(10)</sup> 19 lipca 2011 r. Komisja wszczęła postępowania przeciwko 20 państwom członkowskim, które nie wdrożyły zmienionych ram prawnych do prawa krajowego.

<sup>(11)</sup> Dyrektywa 2002/21 zmieniona dyrektywą 2009/140/WE z 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337 z 18.12.2009).

3.2.6 W dzisiejszych warunkach znaczne obszary publicznego internetu nie są wcale „otwarte”. Być może sama sieć wciąż pozostaje otwarta, ale aplikacje, z których korzystamy na smartfonach, portale społecznościowe, do których zaglądamy, czy płatne treści, które kupujemy, są częścią zamkniętego internetu, dostępnego jedynie poprzez chronione prawami patentowymi platformy oraz interfejsy API<sup>(12)</sup>.

3.2.6.1 Coraz częściej kraje<sup>(13)</sup>, spółki<sup>(14)</sup> i operatorzy sieciowi<sup>(15)</sup> ograniczają dostęp do publicznego internetu lub zmieniają sposób jego funkcjonowania ze względów politycznych, technologicznych albo handlowych.

3.2.7 Jednakże to dzięki swej otwartości internet przyczynił się do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w gospodarce, większego uczestnictwa społeczeństw w życiu demokratycznym, popularyzacji wolności słowa i nauki online na całym świecie. Otwarty internet to pojęcie niesłychanie istotne dla wyznawanych przez nas wartości takich jak: wolność, równość czy prawa człowieka – określonych w Karcie praw podstawowych UE.

3.2.8 O zasadzie otwartego internetu mówią pośrednio art. 1 ust. 3a i art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej w sprawie łączności i elektronicznej oraz motyw 28 dyrektywy o prawach obywateli (2009/136/EC).

### 3.3 Neutralność sieci

3.3.1 Zasada neutralności sieci wynika z koncepcji otwartego internetu, który się odnosi do otwartych standardów, swobody łączenia się z siecią i korzystania z jej zasobów. Neutralność sieci dotyczy natomiast komercyjnej obsługi użytkowników internetu przez firmy ISP. Jej istotą jest ochrona praw konsumentów zgodnie z zasadą otwartego internetu, na którą dostawcy usług sieciowych nie powinni wywierać nieuzasadnionego wpływu komercyjnego.

3.3.2 Zasada neutralności sieciowej oznacza, że spółki świadczące usługi internetowe powinny tak samo traktować wszystkie źródła podobnych do siebie danych bez komercyjnego rozróżniania między różnymi rodzajami przesyłu.

<sup>(12)</sup> API (ang. application programme interface) to fragment kodu wprowadzany między dwa programy, tak aby mogły się one komunikować i ze sobą współpracować.

<sup>(13)</sup> Osłona „great firewall”, stosowana przez Chiny, surowo filtruje wszelkie połączenia internetowe z resztą świata, monitoruje przepływ danych i blokuje dostęp do wielu stron i serwisów. Inne państwa – m.in. Iran, Kuba, Arabia Saudyjska, Wietnam – idą w podobnym kierunku. Niektóre rządy zwiększają kontrolę nad tym, co ludziom wolno oglądać i robić w internecie.

<sup>(14)</sup> „Osoby korzystające z urządzeń przenośnych Apple uzyskują dostęp do wielu serwisów internetowych nie z poziomu przeglądarki, ale dzięki niewielkim aplikacjom programowym, które muszą pobierać z internetu. Wskazując aplikacje dozwolone na urządzeniach Apple, firma ta stała się czymś w rodzaju strażnika. Ponieważ tego rodzaju niewielkie aplikacje są coraz powszechniej wykorzystywane w innych telefonach komórkowych, smartfonach, a nawet telewizorach i samochodach, inne firmy na pewno wkrótce pójdą w ślady giganta z San Francisco”. „The Economist”, 2 września 2010 r.

<sup>(15)</sup> Szukając nowych źródeł przychodów, dostawcy usług internetowych i operatorzy sieci telekomunikacyjnych korzystają z technologii rozróżniających poszczególne rodzaje danych przesyłanych we własnych sieciach – po to, by żądać od użytkowników dodatkowych opłat, obniżać jakość wybranych usług, a nawet blokować niektóre z nich.

3.3.2.1 Zgodnie z zasadą neutralności sieciowej użytkownicy internetu powinni być w stanie kontrolować przeglądane przez siebie treści i wykorzystywane aplikacje, zaś firmy ISP nie powinny mieć prawa do wykorzystywania swojej pozycji rynkowej w celu dyskryminowania konkurencyjnych treści czy aplikacji.

3.3.2.2 Zasada ta może być kompatybilna z działaniami sterującymi przesyłem, pod warunkiem że są one wolne od dyskryminacji, przejrzyste dla konsumentów i służą realizacji zgodnych z prawem celów zapewnienia jakości usługi (QoS). Sterowanie przesyłem nie może jednak stać się podstawą spowolnienia rozwoju sieci, by można było narzucać wyższe ceny ze względu na rzadkość zasobów.

3.3.3 W myśl zasady neutralności sieciowej rynek dostępu do internetu winien być prawnie oddzielony od rynku treści i aplikacji, co oznaczałoby, iż firmy działające na obu rynkach zobowiązane są do odrębnego zarządzania poszczególnymi sektorami.

3.3.4 Poszanowanie tej zasady może jednak być zagrożone<sup>(16)</sup>. Firmy ISP mogą wykorzystywać swoją infrastrukturę w celu blokowania aplikacji internetowych oraz treści zamieszczanych w sieci (np. stron, usług, protokołów), zwłaszcza tych należących do konkurentów, czy też zmieniać modele biznesowe w celu pogorszenia jakości i ograniczenia zakresu dostępu różnych użytkowników. Takie zmiany mogą wiązać się z nieuczciwą dyskryminacją cenową i dyskryminacją pod względem oferowanej jakości usług.

### 3.4 Wcześniejsze opinie EKES-u

3.4.1 EKES w swoich opiniach niejednokrotnie wyrażał jednoznaczne poparcie dla obu omawianych zasad, bazując w głównej mierze na poszanowaniu wolności i praw człowieka, regułach dotyczących ochrony danych i zabezpieczenia przed piractwem, rządach opartych na współpracy i demokracji, integracji społecznej i upodmiotowieniu jednostki oraz na innowacji i wzroście gospodarczym<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> W swej odpowiedzi na konsultację społeczną KE z 30 czerwca 2010 r. BEREC wymienia trzy zasadnicze problemy, jeśli chodzi o przyszłe działania: 1) zakłócenia konkurencji ze względu na możliwość dyskryminacji cenowej dzięki zastosowaniu technik typu DPI (deep packet inspection), w połączeniu z zachętami gospodarczymi i możliwością integracji pionowej; 2) możliwe negatywne skutki długoterminowe dla gospodarki internetowej (w zakresie innowacji, wolności wyrażania się itp.); 3) dezorientację konsumentów czy nawet szkodzenie im ze względu na brak przejrzystości.

<sup>(17)</sup> Zob. opinia EKES-u 984/2008 w sprawie sieci usług łączności elektronicznej (TEN/327–329 z 29 maja 2008 r.) – sprawozdawca: Bernardo Hernandez Bataller, szczególnie punkty 1.1, 1.2.7 i 4.4; opinia CESE 1915/2008 w sprawie: „Powszechny dostęp do łączy szerokopasmowych: refleksje na temat przemian w zakresie usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej” (TEN/353 z 3 grudnia 2008 r.) – sprawozdawca: Raymond Hencks, szczególnie punkt 1.5; opinia CESE 1628/2010 w sprawie europejskiej agendy cyfrowej (TEN/426 z 13 grudnia 2010 r.) – sprawozdawca: Thomas McDonogh, szczególnie punkty 1.6, 1.9 i 4.5; opinia CESE 525/2011 w sprawie Aktu o jednolitym rynku (INT/548 z 15 marca 2011 r.) – sprawozdawcy: Benedicte Federspiel, Martin Siecker i Ivan Voleš; a zwłaszcza niedawna opinia CESE 669/2011 w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji (TEN/453) – sprawozdawca: Laure Batut.

3.4.2 Szczególnie w opinii CESE 362/2011 EKES stwierdza, iż „Komitet uważa, że zasada neutralności sieci ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości usług internetowych w Europie”<sup>(18)</sup>.

#### 4. Ekonomiczne przesłanki analizowanych zasad: związek ze strategią „Europa 2020” i agendą cyfrową

##### 4.1 Gospodarka cyfrowa

4.1.1 Za pomocą inicjatywy przewodniej „Europejska agenda cyfrowa”<sup>(19)</sup> w ramach strategii „Europa 2020”<sup>(20)</sup> dąży się do wykorzystania ogromnego potencjału ekonomicznego internetu i gospodarki cyfrowej.

4.1.2 Z internetu korzystają obecnie 2 miliardy osób, zaś wartość transakcji elektronicznych dokonywanych w ciągu roku sięga prawie 5,5 biliona EUR. Konsumpcja i wydatki związane z siecią przekraczają już kwoty wydawane na produkty rolnicze i energię. W krajach o większej penetracji internetu, 21 % wzrostu PKB w ostatnim pięcioleciu<sup>(21)</sup> jest wynikiem wykorzystania sieci.

4.1.3 Przeprowadzone niedawno przez instytut McKinsey<sup>(22)</sup> badanie blisko 5 tysięcy firm z sektora MŚP wykazało, że spółki aktywne w sieci rozwijają się ponad dwa razy szybciej niż firmy nieobecne w internecie lub których aktywność online jest niewielka. Poza tym tworzą one dwukrotnie więcej miejsc pracy niż inne firmy.

4.1.4 Aby w pełni wykorzystać ten potężny mechanizm wzrostu i transformacji, należy maksymalizować dostęp do internetu i swobodę korzystania z niego, a także w jak największym stopniu redukować związane z tym koszty dla konsumentów i przedsiębiorstw.

##### 4.2 Małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje, zatrudnienie i wzrost

4.2.1 Strategia „Europa 2020” skupia się w głównej mierze na poprawie otoczenia biznesowego dla MŚP, redukcji kosztów transakcyjnych, stymulacji innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspieraniu nowo powstałych firm.

4.2.2 Wszelkiego rodzaju polityka nieuwzględniająca zasad otwartego internetu i neutralności sieci, sprzyjająca interesom dużych operatorów sieciowych kosztem konsumentów oraz 23 milionów małych i średnich przedsiębiorstw w Europie<sup>(23)</sup>, staje się przeszkodą na drodze do transformacji gospodarki i społeczeństwa zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

<sup>(18)</sup> Zob. opinia EKES-u CESE 362/2011 w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz w sprawie internetu szerokopasmowego w Europie (TEN/434–435).

<sup>(19)</sup> „Europejska agenda cyfrowa”, COM(2010) 245 wersja ostateczna.

<sup>(20)</sup> COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>(21)</sup> Dane z McKinsey Global Institute – „Internet matters: The Net’s sweeping impact on growth, jobs, and prosperity”, maj 2011 r.

<sup>(22)</sup> McKinsey Global Institute – „Internet matters: The Net’s sweeping impact on growth, jobs, and prosperity”, maj 2011 r.; [http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet\\_matters/pdfs/MGI\\_internet\\_matters\\_full\\_report.pdf](http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf).

<sup>(23)</sup> Eurostat (Eurostat Yearbook 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook\\_2010](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010)).

##### 4.3 Rynek wewnętrzny i uczciwa konkurencja

4.3.1 Otwarty internet i neutralność sieci, gwarantujące uczciwą konkurencję i sprzyjające innowacji, są także podstawą realizacji założeń silnego jednolitego rynku cyfrowego<sup>(24)</sup>.

#### 5. Część operatorów sieciowych nie zgadza się z zasadą neutralności sieci

5.1 Niektórzy operatorzy sieciowi prowadzą aktywny lobbting wśród przedstawicieli krajowych rządów, Komisji i w Parlamencie Europejskim, aby uzyskać wsparcie w zwiększaniu swoich udziałów w przychodach z internetu<sup>(25)</sup>. Twierdzą, że jeśli nie pozwoli im się na stworzenie nowych źródeł przychodów z dostarczania treści, nie będą mogli zrealizować inwestycji kapitałowych wymaganych do udostępniania sieci szerokopasmowych, których Europa bardzo potrzebuje<sup>(26)</sup>.

5.1.1 Niektórzy prywatni operatorzy sieciowi, funkcjonujący na konkurencyjnym rynku dostępu do internetu, którym zależy na szybkich zwrotach z inwestycji, nie są w chwili obecnej zbyt skłonni do inwestowania w tym obszarze, bo ich zdaniem za mało się to opłaca – szczególnie w regionach peryferyjnych.

5.2 Niemniej jednak na rynek dostępu do internetu wkraczają nowi dostawcy infrastruktury, wspierani przez europejskie mechanizmy inwestycyjne przeznaczone na finansowanie szerokopasmowego internetu<sup>(27)</sup> i potrafiący wykorzystać atrakcyjny wzrost zapotrzebowania na łącza szerokopasmowe. W miarę zwiększania się konkurencji na europejskim rynku infrastruktury szerokopasmowej nowe technologie (zarówno naziemne, jak i bezprzewodowe) wywierają pozytywny wpływ na dostępność usług szerokopasmowych i ich ceny. Trwają na przykład zaawansowane prace nad instalacją szybkiego internetu – szczególnie w obszarach wiejskich – przy wykorzystaniu dywidendy cyfrowej powstałej w wyniku odejścia od nadawania analogowego na rzecz cyfrowego.

<sup>(24)</sup> Co wyrażone zostało zarówno w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku – działania na rzecz wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej – 50 propozycji” (COM(2010) 608 wersja ostateczna/2 z 11 listopada 2010 r.), jak i w komunikacie „Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania – wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” (COM(2011) 2006 wersja ostateczna z 13 kwietnia 2011 r.), punkt 2.7.

<sup>(25)</sup> Cztery z największych w Europie firm ISP – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia i Telefónica – zleciły przeprowadzenie badania, które ma uzasadnić ich argumenty; A.T. Kearney, 2010, A Viable Future Model for the Internet.

<sup>(26)</sup> Najwięksi operatorzy ISP w Europie utrzymują, że gdyby rozbudowali swoje sieci z myślą o zaspokojeniu planowanego zapotrzebowania na szerokopasmowy internet do roku 2014 bez dodatkowych przychodów, ich zwrot z kapitału spadłby o 3 punkty procentowe do poziomu około 9 %; A.T. Kearney, 2010, A Viable Future Model for the Internet.

<sup>(27)</sup> Zob. COM(2010) 471 wersja ostateczna – pierwszy program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego, COM(2010) 472 wersja ostateczna – „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych” oraz 2010/572/EU (zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:PL:PDF>). Zalecenie Komisji w sprawie sieci regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji; zob. również: tabela wyników agendy cyfrowej (SEC(2011) 708 wersja ostateczna z 31 maja 2011 r.).

5.3 Problem w tym, że propozycje niektórych dostawców usług internetowych, dotyczące zmiany wykorzystywanego przez nich modelu biznesowego, łamiące zasadę neutralności sieci, doprowadzą do podwyższenia cen za treści i usługi w internecie albo do ograniczenia jego otwartości.

5.3.1 Jeśli nie będzie przestrzegana zasada neutralności sieci, a firmom ISP pozwoli się „opodatkować”, dławić lub blokować przesył danych internetowych między klientami a dostawcami usług, koszt usług internetowych w Europie zwiększy się, co niekorzystnie wpłynie na innowacje, wzrost gospodarczy, wskaźniki zatrudnienia i wdrażanie strategii „Europa 2020”.

5.3.2 Pod znakiem zapytania stanie również realizacja celów Światowego Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego (WSIS), określonych w Genewie (2003) i Tunisie (2005) zgodnie z milenijnymi celami rozwoju <sup>(28)</sup>.

## 6. Przypadek KPN <sup>(29)</sup> przyczyną wprowadzenia w Holandii przepisów dotyczących neutralności sieci

6.1 W swym komunikacie z 19 kwietnia Komisja stwierdza, że nie przedstawiono jej wystarczających dowodów na to, że operatorzy wpływają na przesył danych internetowych w celu uzyskania korzyści handlowych. W tej sytuacji nie ma obecnie uzasadnienia dla wprowadzenia dalszych przepisów chroniących zasadę neutralności sieci.

6.2 Następnie, w dniu 10 maja, holenderski dostawca usług internetowych KPN <sup>(30)</sup> poinformował o planach wprowadzenia od lipca dodatkowych opłat dla klientów korzystających z określonych aplikacji, takich jak VoIP (Skype) czy przeznaczone dla smartfonów komunikator WhatsApp.

6.2.1 Jak ujawniono, KPN – podobnie do innych firm ISP – wykorzystywał technologię o nazwie „deep packet inspection (DPI)” <sup>(31)</sup> do analizy przesyłu danych internetowych klientów i planował wprowadzenie dodatkowych opłat za połączenia VoIP, korzystanie z aplikacji WhatsApp i inne treści, które zamierzał częściowo zablokować lub z których pragnął czerpać zyski.

6.2.2 Ponieważ w strategicznym interesie spółki leżało ignorowanie zasady neutralności sieci i nie istniały żadne wymogi prawne nakazujące jej respektowanie, KPN otwarcie mówiło o zamiarze „opodatkowania” pewnych rodzajów przesyłu danych internetowych.

<sup>(28)</sup> Zob.: „Monitoring the WSIS Targets A mid-term review” (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Genewa, 2010).

<sup>(29)</sup> KPN to holenderska spółka telekomunikacyjna, aktywna na terenie wielu krajów europejskich. Jest największym dostawcą usług internetowych w Holandii. W roku 2010 osiągnęła przychód w wysokości 13,4 mld EUR i zysk na poziomie 1,8 mld EUR.

<sup>(30)</sup> Zob. internetowa transmisja z dnia inwestora KPN: strategia grupowa: [http://pulse.companywebcast.nl/player1\\_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true](http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true).

<sup>(31)</sup> Deep Packet Inspection (DPI) to technika wykorzystywana przez dostawców usług internetowych do szczegółowego badania pakietów danych przechodzących przez punkt kontrolny. Umożliwia ona filtrowanie informacji, stosowanie zaawansowanych technik zarządzania siecią, obsługi użytkownika czy zaawansowanych funkcji zabezpieczających. Pozwala także eksplorować dane, podsłuchiwać internautów i cenzurować treści.

6.3 Publiczne ujawnienie działań i przyszłych planów spółki KPN rozpętało istną burzę polityczną w Holandii, której owocem stało się uchwalenie 22 czerwca przez izbę niższą parlamentu w Hadze pierwszych w Europie przepisów chroniących zasadę otwartego internetu i neutralności sieci.

6.4 Z oświadczenia KPN dotyczącego zamiarów tej firmy wyraźnie wynika, że część operatorów sieciowych nie uważa, by zmienione ramy prawne w zakresie łączności elektronicznej czy przepisy UE w sprawie konkurencji stanowiły wiarygodną ochronę zasady neutralności sieci.

## 7. Czy UE powinna podjąć zdecydowane działania czy przyjąć postawę wyczekującą?

7.1 Komisja opowiada się w komunikacie za przyjęciem postawy wyczekującej.

7.2 Przyjęto założenie, że przeniesienie zmienionych regulacji ramowych na grunt prawa krajowego powinno stanowić wystarczającą ochronę dla zasady otwartego internetu. W przypadku gdy operator złamie prawo, właściwy krajowy organ regulacyjny ma prawo do podjęcia zdecydowanych działań.

7.3 Problem polega jednak na tym, że zgodnie z komunikatem nie byłoby obowiązku egzekwowania zasady neutralności sieci. Według Komisji wystarczające gwarancje daje konkurencyjny rynek dostępu szerokopasmowego, funkcjonujący według zaktualizowanych zapisów dotyczących przejrzystości i zmian dostawców.

7.4 Z komunikatu wynika, że lepiej poczekać i przekonać się, czy obowiązujące przepisy i warunki konkurencji stanowią wystarczającą ochronę dla zasady neutralności sieci. Wynika z niego również, iż wdrożenie prawodawstwa ad hoc w tej chwili mogłoby wpłynąć negatywnie na rozwój europejskiej gospodarki internetowej – zniechęcić inwestorów i nie pozwolić na pojawienie się innych, innowacyjnych modeli biznesowych.

7.5 Zwolennicy postawy wyczekującej wskazują na konkurencyjność europejskiego rynku ISP, twierdząc, że jeśli operatorzy sieciowi zaczną żądać zbyt wysokich cen za przekaz treści, niezadowoleni klienci przejdą do innego dostawcy.

7.5.1 W argumentacji tej nie dostrzega się jednak ani trudności, których doświadcza wielu odbiorców chcących zmienić operatora <sup>(32)</sup>, ani szkodliwych skutków, jakie wywołałaby akcja podjęta przez największe firmy ISP wspólnie decydujące się na nałożenie wygórowanych opłat za dostarczanie danych.

<sup>(32)</sup> Z analiz przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii przez Ofcom (10 września 2010 r.) wynika, że mając możliwość zmiany operatora, 45 % klientów korzystających z szerokopasmowego internetu twierdzi, iż zmiana taka wiąże się ze zbyt dużym zamieszaniem. Konsumentom nie chcą zwykle przechodzić do innego dostawcy tylko dlatego, że jakaś usługa jest niedostępna czy jakiś serwis za drogi: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 W 61 % gospodarstw domowych w Europie, w których obecnie korzysta się z internetu, dostęp do internetu kupuje się w ramach kompleksowej oferty dostępu do sieci, telefonu i telewizji. 92 % gospodarstw domowych korzystających z takiej oferty nie zmieniło operatora, chociaż 36 % myślało o tym<sup>(33)</sup>. Oczywiście mądre posunięcia marketingowe umacniają pozycję rynkową firm ISP, a to negatywnie wpływa na zachowania odbiorców dotyczące potencjalnej zmiany operatora – sprytny marketing osłabia siłę konsumentów. Jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie przepisy, sprytny marketing umożliwi operatorom sieciowym nadużywanie pozycji rynkowej, działanie wbrew zasadzie neutralności sieci, generowanie nadmiernych zysków i osłabienie konkurentów.

7.7 W każdym razie proces oceny skuteczności nowych przepisów dotyczących łączności elektronicznej będzie długotrwały.

7.7.1 Biorąc pod uwagę, jak długo opracowuje się i wdraża nowe regulacje w UE 27 oraz to, jak szybko firmy ISP są w stanie wprowadzać nowe modele biznesowe, możliwe, że neutralność sieci stanie się nic nieznaczącym pojęciem jeszcze przed przygotowaniem jakichkolwiek nowych przepisów.

7.8 EKES zaleca przyjęcie postawy pro-aktywnej, opartej głównie na zasadach prewencji i zabezpieczenia – opisanych w poprzedniej opinii w sprawie „proaktywnego podejścia do prawa UE”<sup>(34)</sup>. Z zadowoleniem przyjmuje niedawne, publiczne oświadczenia komisarz Neelie Kroes, wyraźnie wspierające taką postawę.

7.9 Zgodnie z nią zasady otwartego internetu i neutralności sieci winny zostać jednoznacznie sformułowane i zapisane w prawie europejskim jako potwierdzenie praw obywatelskich zdefiniowanych w Karcie praw podstawowych UE.

7.10 Komisja powinna opracować zasady w zakresie otwartego i neutralnego internetu po uważnym zbadaniu rozmaitych aspektów omawianego zagadnienia, odbyciu konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i z uwzględnieniem postępu technicznego („najnowocześniejszych technologii”).

7.11 Choć zasada otwartego internetu została dość adekwatnie opisana w prawie UE w art. 1 ust. 3a i art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej<sup>(35)</sup>, w związku z motywem 28 dyrektywy o prawach obywateli<sup>(36)</sup>, dotyczące jej zapisy mogłyby być jeszcze bardziej przejrzyste i jednoznaczne. W prawie UE brak jednak konkretnej definicji neutralności sieci. Nie odnoszą się do niej również w sposób odpowiedni żadne połączenia przepisów.

<sup>(33)</sup> Wszystkie dane statystyczne pochodzą ze specjalnego badania Eurobarometru nr 362 dotyczącego łączności elektronicznej w gospodarstwach domowych, przeprowadzonego w lipcu 2011 r., [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_362\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf).

<sup>(34)</sup> Zob. opinia EKES-u CESE 1905/2008 w sprawie: „Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszemu stanowiению prawa na szczeblu UE” Dz.U. C 175, z 28.7.2009, s. 26.

<sup>(35)</sup> Dyrektywa 2002/21 zmieniona dyrektywą 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337 z 18.12.2009).

<sup>(36)</sup> 2009/136/WE.

7.12 Według Komitetu, którego opinia opiera się w głównej mierze na przeglądzie zasad zawartych w norweskich wytycznych w sprawie neutralności sieci<sup>(37)</sup>, odpowiedzi Europejskiej Organizacji Konsumentów na konsultacje UE dotyczące neutralności sieci<sup>(38)</sup>, rezolucji w sprawie neutralności sieci, opracowanej przez organizację Trans Atlantic Consumer Dialogue (TACD)<sup>(39)</sup> oraz na wprowadzonych ostatnio przepisach holenderskich<sup>(40)</sup>, przy określaniu nowych reguł powinny zostać uwzględnione przynajmniej następujące elementy:

i. Swoboda i jakość dostępu do internetu

Komisja Europejska powinna przygotować jednolity standard UE dotyczący „minimalnej jakości usług” – zgodny z zasadami interesu publicznego – i zadbać o efektywny monitoring jego stosowania.

ii. Brak dyskryminacji różnych strumieni przesyłu danych w sieci

Ogólnie rzecz biorąc, nie powinno być różnic w sposobach traktowania poszczególnych strumieni danych – niezależnie od rodzaju przesyłanych treści, usług, aplikacji, urządzeń czy adresu pochodzenia bądź punktu docelowego strumienia. Dotyczy to wszystkich punktów w sieci, w tym połączeń międzysieciowych.

Od powyższej zasady dopuszczalne są wyjątki, pod warunkiem że zgadzają się one z wytycznymi określonymi w zaleceniu iii).

iii. Kontrola mechanizmów zarządzania przepływem danych w internecie

Odnosząc się do wyjątków od zasad określonych w propozycjach i) oraz ii), a także z myślą o ograniczeniu przypadków odchodzenia od nich, proponuje się, by operatorzy sieciowi stosujący mechanizmy zarządzania przepływem danych w internecie w celu zagwarantowania odpowiedniej jakości dostępu do sieci działali zgodnie z przyjętymi ogólnie normami w zakresie istotności, proporcjonalności, wydajności, braku dyskryminacji stron i przejrzystości.

<sup>(37)</sup> Wytyczne w sprawie neutralności sieci, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

<sup>(38)</sup> Konsumentom powinni mieć prawo do:

1. połączenia internetowego, charakteryzującego się parametrami (prędkością i niezawodnością) podawanymi w materiałach informacyjnych;
2. połączenia internetowego umożliwiającego:
  - a. wysyłanie i odbiór wybranych treści;
  - b. korzystanie z wybranych serwisów i aplikacji;
  - c. podłączenie sprzętu komputerowego i korzystanie z oprogramowania, które nie są szkodliwe dla sieci.
3. połączenia internetowego wolnego od dyskryminacji w zakresie rodzajów aplikacji, usług, treści bądź odnoszącej się do adresów wysyłającego lub przyjmującego;
4. dostępu do konkurencyjnego rynku sieci, aplikacji, usług i dostawców danych;
5. zaznajomienia się z metodami zarządzania siecią, stosowanymi przez firmy ISP ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/library/public\\_consult/net\\_neutrality/comments/08industry\\_social\\_consumer\\_orgs\\_ngos\\_etc/beuc.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf)).

<sup>(39)</sup> Rezolucja TACD z kwietnia 2010 r. (dok. nr INFOSOC 42-09)

<sup>(40)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>.

## iv. Usługi zarządzania

Aby umożliwić wszystkim graczom podejmowanie innowacyjnych działań, operatorzy komunikacji elektronicznej muszą być w stanie sprzedawać nie tylko dostęp do internetu, ale także usługi zarządzania – pod warunkiem że usługi te nie pogarszają dostępu do sieci (poniżej satysfakcjonującego poziomu), a sprzedawcy przestrzegają regulacji sektorowych i obowiązującego prawa w zakresie konkurencji.

## v. Większa przejrzystość dla użytkowników końcowych i określony zbiór informacji standardowych

Należy udostępniać jasne, dokładne i miarodajne informacje na temat usług i aplikacji dostępnych za pośrednictwem operatorów sieciowych, odnoszące się do: jakości usługi, możliwych ograniczeń i wszelkich metod zarządzania przepływem danych. KE powinna zagwarantować konsumentom przejrzystość, w tym czytelne informacje na temat zasad i warunków, prawa do korzystania z wszelkich dostępnych legalnie aplikacji oraz o sposobach zmiany operatora. KE winna podejmować działania na rzecz intensyfikacji dialogu między przedstawicielami branży a regulatorami krajowymi oraz wdrożenia skutecznych mechanizmów współregulacji (pod auspicjami Komisji) – tak aby doprowadzić do powstania obowiązujących w całej Unii zasad przejrzystości i stworzenia zbioru informacji standardowych.

Bruksela, 26 października 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---