



Departament Telekomunikacji
Ministerstwo Infrastruktury

Opinia Internet Society Polska na temat stanowiska Rady UE odnośnie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów "Otwarty internet i neutralność sieci w Europie" [KOM(2011) 222 końcowy]

Ministerstwo Infrastruktury wystąpiło 28 lipca 2011 r. z prośbą o komentarze i uwagi do komunikatu Komisji celem ich wykorzystania w debacie nad stanowiskiem rządu. Jest także dostępny zaproponowany przez Prezydencję (rząd polski?) projekt stanowiska Rady <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12950.en11.pdf>

Internet Society Poland dziękuje za możliwość przedstawienia uwag, które będą się odnosiły do obydwu dokumentów. Naszym zdaniem projekt stanowiska Rady w niedostatecznym stopniu podąża za ewolucją nastąpiła, także wśród instytucji europejskich, co do rozumienia sensu i znaczenia neutralności sieci. Jeszcze w 2009 r. w trakcie przeglądu prawa telekomunikacyjnego na poziomie europejskim nie przyjęto propozycji ustanowienia neutralności sieci jako celu politycznego. Rada włożyła wtedy wielki wysiłek - trzecie czytanie - aby w przyjętych dyrektywach zminimalizować odniesienia do niedyskryminacji i ograniczyć się do zapisów o osiaganiu neutralności przy pomocy zwykłych reguł konkurencji gospodarczej. Założono, że wprowadzany Pakietem Telekomunikacyjnym wymóg przejrzystości umów wystarczy dla zachowania otwartości Internetu. Konsumenci mieliby wymusić neutralność nie korzystając z usług operatorów różnicujących dostęp do internetowych usług czy aplikacji.

Dziś wokół tej problematyki panuje całkiem inny klimat. Już nie wystarczają same deklaracje, gdyż nie można za długo uciekać od rzeczywistości, która charakteryzuje się określonymi relacjami rynkowymi. Przecież we wszystkich państwach zasiedziały, jeszcze niedawno posiadający monopol na infrastrukturę, operator telekomunikacyjny dysponuje około połową rynku. Dalsze dwie piąte to kilku operatorów telekomunikacji mobilnej, z bardzo klarownym pretekstem (ograniczone spektrum częstotliwości) do dzielenia pakietów na swoje i obce. Pozostałe, w zależności od kraju, kilka do kilkunastu procent oferty telekomunikacyjnej też przecież nie pochodzi od całkiem niezależnych operatorów. Ci dostawcy, poza pewnymi wyjątkami (np. łączy bezpośrednio do satelitów telekomunikacyjnych) muszą korzystać z infrastruktury dominujących na rynku przedsiębiorstw. Przy takich relacjach współzawodnictwo z natury rzeczy jest ograniczone. Nie można nie brać pod uwagę tych realiów.

Komisja nie jest na te realia ślepa. Neelie Kroes jako desygnowany komisarz w styczniu 2010 w trakcie wysłuchania w Parlamencie Europejskim na pytanie jak rozumie neutralność sieci powiedziała: "Sednem sprawy jest czy dostawcy Internetu lub operatorzy telekomunikacyjni będą w stanie kontrolować lub ograniczać dostęp użytkowników do treści. Uważam, że robienie tego ze względów handlowych jest całkiem niedopuszczalne. Ograniczać i blokować dostęp do treści wolno z tylko z niekomercyjnych powodów, jak względy bezpieczeństwa lub zwalczanie spamu. Nie ma mowy o neutralności sieci jeśli ma to powody handlowe."

Wypowiedź komisarz Kroes jest jasną wytyczną, za którą nie poszły czyny. Zamiast wykorzystać rok do zgromadzenia materiałów dowodowych o nierównym traktowaniu internetowych treści, ich przeanalizowaniu i zaproponowaniu remediów Komisja przedstawiła komunikat, w którym dość rzetelnie opisano problem zagrożeń z główną konkluzją, że należy je obserwować. Jest to kontynuacja podejścia z czasu gdy zdecydowano o zapisach w Pakiecie Telekomunikacyjnym i politycy nie wzięli pod uwagę tego co miały do powiedzenia na temat potrzeby prawnych gwarancji dla otwartości Internetu środowiska akademickie i czy też techniczne środowiska internetowe, w tym europejskie oddziały Internet Society i ich rada koordynacyjna.

Niektórym się wydaje się, że obserwowanie i nic nie robienie nie pociąga za sobą kosztów. Nieprawda, jak najbardziej kosztuje - są doświadczenia z przeszłości. Podobna intencja i logika w podejściu była poprzednio stosowana do roamingu w telefonicznych sieciach mobilnych, czy do udostępniania operatorom alternatywnym lokalnych pętli abonenckich. W każdym z tych przypadków wierzono w przejrzystość, konkurencję i jakieś specjalne telekomunikacyjne regulacje, a przede wszystkim przyjmowano postawę "poczekamy i zobaczymy". Jednakże wynikiem wiary w przejrzystość, konkurencję i ograniczone regulacje były wielkie koszty ponoszone przez konsumentów i straty alternatywnych przedsiębiorców. Dopiero po latach tych błędów i miliardach strat UE podejmowała bardziej zdecydowane i prowadzące do zamierzonych skutków działania.

To, że Komisja Europejska zaniedbała wykonania prac analitycznych i nie proponuje adekwatnych działań nie oznacza, że takich prac w ogóle nie prowadzono. W kilku państwach członkowskich podjęto prace na szczebli rządowym lub parlamentarnym by uzupełnić to czego zabrakło Pakiecie Telekomunikacyjnym UE. W niemieckim parlamencie trwają prace komisji nadzwyczajnej "Internet i społeczeństwo cyfrowe". Jedną z pierwszych grup roboczych co niedługo przedstawi konkluzje będzie grupa "Neutralność sieci". Na ten temat odbyła się już w parlamencie dyskusja plenarna i niektóre kluby partyjne zgłosiły swoje projekty uchwały parlamentu. Także tegoroczny raport niemieckiej rządowej Komisji Badań i Innowacji zawiera neutralność sieci jako jeden z czterech głównych tematów roku 2011. Również w tym dokumencie wskazana jest niestateczność ujęcia problematyki w Pakiecie Telekomunikacyjnym, po czym przedstawione są propozycje zasad na jakich powinna być uwzględniona neutralność sieci w nowelizowanej ustawie telekomunikacyjnej.

Niemcy nie są jedynym państwem, w którym kręgi polityczne podjęły wysiłek aby kwestie otwartości Internetu i neutralności sieci potraktować jako zadanie prawodawcze. Parlament francuski też zamówił blisko stu stronicową ekspertyzę "Sieć i neutralność sieci". Parlament holenderski już przyjął zmiany w przepisach mające gwarantować neutralność sieci telekomunikacyjnych w odniesieniu do Internetu, a w parlamencie hiszpańskim takie zmiany są w trakcie procedowania. Nie jest to pewnie lista kompletna. Dwa tygodnie temu ISOC Polska zaproponował jakie konkretne zapisy należy wprowadzić do polskiej ustawy.

Co jest wspólnego we tych krajowych inicjatywach prawnych, a więc co mogłoby być podstawą dla sformułowania podejścia europejskiego?

1. Klarowna deklaracja celu politycznego. Przydana jest deklaracja, ale jeszcze ważniejsze faktyczne akceptowanie specjalnej roli Internetu przez uznanie potrzeby jego traktowania jako odrębnego tworu wymagającego promocji i ochrony. Oznacza to wprowadzenie zapisu, że dostęp do Internetu jest wydzieloną usługą. Potrzebne jest także zdefiniowanie w prawie, co jest, a co nie jest Internetem. Właściwym jest aby Internet nie był charakteryzowany przez technologię, gdyż używanie protokołu IP nie oznacza jeszcze funkcjonowania w ramach Internetu. Do Internetu należą tylko sieci dostępne globalnie – wykorzystujące adresy przydzielane w procedurach nadzorowanych przez ICANN.
2. Ochrona Internetu, czyli otwartych i neutralnych sieci telekomunikacyjnych, polega na formułowaniu wymogów co do blokowania i innych metod zarządzania treścią. Ochrona polega też na mechanizmach nadzoru nad spełnianiem tych wymogów, czyli zapewnienia tego aby usprawiedliwione blokowanie minimalizowało niepożądane skutki uboczne. Aby taki system był skuteczny i zrównoważony powinien on funkcjonować na trzech poziomach:
 - A) poziom obowiązków informacyjnych:
 - transparentne zasady blokowania w umowach na dostęp do Internetu (tylko ten jeden wymóg został wprowadzony przez Pakiet Telekomunikacyjny 2009),
 - pożądane byłoby zarezerwowanie nazwy Internet dla ofert, które respektują zasady neutralności, co wymagałoby stworzenia przy udziale państwa systemu certyfikacji dostawców Internetu;
 - B) poziom struktury instytucjonalnego nadzoru:
 - przydzielenie organowi komunikacji elektronicznej misji promowania (środki miękkie - zbieranie, analizowanie i publikowanie informacji oraz studiów i analiz) oraz gwarantowania (środki twardsze - kodeksy dobrych praktyk i decyzje regulacyjne) Internetu o dostatecznej jakości,
 - możliwy jest również podział na organ analityczny i decyzyjny (tak zaproponowano w Polsce);
 - C) poziom angażowania władzy sądowniczej:
 - decyzje organu regulacyjnego mogące naruszyć interesy użytkowników Internetu podlegają zaskarżeniu,
 - decyzje dalej idące i mające charakter ograniczenia dostępu do Internetu mogą być podjęte tylko przez organ sądowy.

Powyższe punkty stanowią tylko próbę wyłuskania najważniejszych wątków z europejskiej debaty na temat neutralności sieci. Lecz taką debatę w szerszym gronie trzeba dopiero odbyć. Dla jej przygotowania Prezydencja powinna zebrać narodowe inicjatywy - linki do tych dokumentów poniżej - i po uporządkowaniu zaproponować Komisji rozwinięcie bardziej pogłębionych studiów. Tymczasem projekt stanowiska Prezydencji w zasadzie niczego nie wnosi. W skróconej formie powtórzone są tezy Komisji uzasadniające podejście "poczekamy i zobaczymy". Przez swą formę dokument ten sprawia wrażenie, że Rada niedoceniała zagrożeń, które zostały jednak odnotowane w komunikacie Komisji.

Prezydencja nie interesuje się poruszeniem intelektualnym jakie powstało, gdy okazało się, że kwestia otwartości Internetu i neutralności sieci znalazła tak ograniczone odbicie w Pakiecie Telekomunikacyjnym. Co gorsza, Prezydencja nie interesuje się wysiłkiem intelektualnym jaki podjęto by nadrobić zaniedbania z 2009 roku. Naszym zdaniem najwyższy czas by wyciągnąć wnioski i skorygować tę postawę.

w imieniu zarządu Internet Society Poland

Józef Halbersztadt

Załącznik:

Wybrane dokumenty odnoszące się do kwestii neutralności sieci.

Neutralność sieci w Pakiecie Telekomunikacyjny UE

<http://www.isoc.org.pl/200905/telekomeu>

Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft,

Projektgruppe Netzneutralität

<http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/2010/Netzneutralitaet/index.jsp>

Deutscher Bundestag, Netzneutralität im Internet gewährleisten – Diskriminierungsfreiheit, Transparenzverpflichtungen und Sicherung von Mindestqualitäten gesetzlich regeln, Drucksache 17/5367,

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/053/1705367.pdf>

Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011, Netzneutralität und Innovation

www.e-fi.de/fileadmin/Gutachten/2011_deu.pdf

Net and Network Neutrality, Recorded at the Presidency of the National Assembly on April 13, 2011

http://www.assemblee-nationale.fr/english/dossiers/net_and_network_neutrality.pdf

Translations of key Dutch internet freedom provisions

<https://www.bof.nl/2011/06/27/translations-of-key-dutch-internet-freedom-provisions/>

Spanish political parties define Net Neutrality and try to guarantee it by Law

<http://ffii.org.es/index.php/es/campanas/derechos-en-internet/economia-sostenible/41-partidos-politicos-neutralidad-red>

ISOC Polska o neutralności sieci - konsultacje zmian w Prawie telekomunikacyjnym

<http://www.isoc.org.pl/201108/nowelaPT>