



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.4.2011
KOM(2011) 222 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Otwarty internet i neutralność sieci w Europie

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Otwarty internet i neutralność sieci w Europie

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	2
2.	Debata na temat neutralności sieci.....	2
3.	Przepisy dotyczące neutralności sieci w ramach prawnych UE	4
3.1.	Zasady konkurencji	4
3.2.	Zmienione ramy prawne dotyczące telekomunikacji.....	4
4.	Dotychczasowe ustalenia	6
4.1.	Blokowanie	6
4.2.	Zarządzanie ruchem	7
4.3.	Konsumenci i jakość usług.....	8
4.4.	Kontekst międzynarodowy.....	8
5.	Podsumowanie	9

1. WPROWADZENIE

Przy okazji zakończenia prac nad pakietem reform sektora telekomunikacji w 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła w swojej deklaracji¹ zobowiązanie do „zachowania otwartości i neutralności internetu, z pełnym uwzględnieniem intencji współstawodawców, którzy pragną uczynić z neutralności sieci jeden z celów polityki i zasad regulacyjnych promowanych przez krajowe organy regulacyjne”. Zgodnie z deklaracją, oprócz monitorowania wdrażania stosownych przepisów związanych ze swobodami sieciowymi, Komisja zobowiązała się, że 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”. Celem niniejszego komunikatu jest wypełnienie tego zobowiązania, które przywołano w komunikacie „Europejska agenda cyfrowa”², poprzez przedstawienie wyników konsultacji przeprowadzonych przez Komisję oraz zdobytych przez nią informacji, a także wyciągnięcie odpowiednich wniosków.

Proces

W celu oparcia niniejszego komunikatu na konkretnych dowodach, Komisja przeprowadziła w okresie od 30 czerwca do 30 września 2010 r. konsultacje społeczne dotyczące otwartego internetu i neutralności sieci w Europie. Otrzymano ponad 300 odpowiedzi od szeregu zainteresowanych stron, w tym operatorów sieci, dostawców treści internetowych, państw członkowskich, organizacji konsumenckich i społeczeństwa obywatelskiego, jak również osób prywatnych. Pełną listę respondentów oraz odpowiedzi niezawierające informacji poufnych opublikowano na specjalnej stronie internetowej Komisji³ wraz ze sprawozdaniem zawierającym krótki, niewyczerpujący przegląd. Ponadto Komisja i Parlament zorganizowały 11 listopada 2010 r.⁴ wspólny szczyt, podczas którego wiele zainteresowanych stron mogło przedstawić i omówić swoje poglądy na temat neutralności sieci w ramach otwartego, publicznego forum.

2. DEBATA NA TEMAT NEUTRALNOŚCI SIECI

Rozwój internetu

Internet stał się w wyjątkowym tempie zjawiskiem światowym. W ciągu 15 lat wartość rynku łączności internetowej wzrosła z niemalże zera do miliardów euro. Rozwój internetu ułatwił handel transgraniczny dzięki systemowi handlu elektronicznego, przyczyniając się do dalszego rozwoju rynku wewnętrznego i likwidacji barier między państwami członkowskimi. Internet jest fundamentem światowej gospodarki. Jest także odpowiedzialny za bezprecedensowy poziom innowacyjności.

¹ Dz.U. L 337 z 18.12.2009.

² COM(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

Sukces internetu wynika z jego otwartości i dostępności – jedynym warunkiem jest posiadanie dostępu do sieci. W chwili obecnej osoba prywatna lub przedsiębiorstwo, które pragną dostarczać treści lub świadczyć usługi, nie muszą ponosić wysokich kosztów wejścia na rynek ani pokonywać innych przeszkód charakterystycznych dla wielu innych ugruntowanych sektorów sieciowych – oprócz spełnienia pewnych podstawowych wymogów technicznych. Brak tych barier umożliwił rozwój wielu aplikacji, które są teraz dobrze znane.

Początkowo połączenie z internetem osiągnano przez telefon (dial-up), ale wraz z rozwojem atrakcyjnych programów – dostępnych dzięki stale rosnącej szybkości połączeń szerokopasmowych – internet stał się czymś więcej, niż linią telefoniczną. Jest on „siecią sieci”, która zmieniła sposób komunikacji, prowadzenia interesów i pracy; stworzyła ogromne możliwości w dziedzinie edukacji, kultury, komunikacji, kontaktów społecznych; umożliwiła postęp naukowy i technologiczny; a także przyczyniła się do rozwoju wolności wypowiedzi i pluralizm mediów.

W modernizację infrastruktury, w celu świadczenia konsumentom lepszych usług po niższych cenach, zainwestowano miliardy euro. Powyższe czynniki, w połączeniu z unijnym modelem regulacji dostępu hurtowego promującym konkurencję oraz z zastosowaniem unijnych przepisów dotyczących konkurencji, przyczyniły się do rozwoju konkurencji na rynku detalicznym, co poskutkowało szeroką ofertą pakietów dostępu szerokopasmowego. To z kolei, w połączeniu z szerokim wyborem treści i usług, zwiększyło popyt wśród konsumentów. Aby sprostać nagłemu wzrostowi natężenia ruchu danych w sieci niezbędne będą dalsze inwestycje. Według niektórych prognoz dotyczących ruchu danych, będzie on wzrastał o 35 % rocznie dla sieci stacjonarnych i o 107 % rocznie dla sieci komórkowych. Internet stał się w dzisiejszym społeczeństwie cennym dobrem. Jednakże jego potencjał nie jest w całości wykorzystany.

Aspekty debaty na temat neutralności sieci

Nie istnieje co prawda określona definicja „neutralności sieci”, jednak **art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej⁵ zobowiązuje krajowe organy regulacyjne do promowania interesów obywateli Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępu użytkowników końcowych do informacji oraz do rozpowszechniania informacji lub korzystania z dowolnych aplikacji i usług.** Zasada ta podlega naturalnie stosownym przepisom, w związku z czym nie narusza środków unijnych lub krajowych podejmowanych w celu zwalczania działań nielegalnych, a w szczególności walki z przestępczością.

Istota neutralności sieci oraz kwestie stanowiące przedmiot debaty dotyczą przede wszystkim pytania, w jaki sposób najlepiej można zachować otwartość tej platformy, zagwarantować dalsze świadczenie wszystkim użytkownikom usług wysokiej jakości oraz zapewnić rozwój innowacyjności przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych takich jak wolność wypowiedzi czy wolność prowadzenia interesów.

Znaczna część debaty na temat neutralności sieci koncentruje się na zarządzaniu ruchem i na definicji rozsądnego zarządzania ruchem. Uznaje się powszechnie, że operatorzy sieci muszą przyjąć pewne praktyki związane z zarządzaniem ruchem, aby zagwarantować efektywne korzystanie z ich sieci, a także że pewne usługi w zakresie IP, np. konferencje IPTV i wideokonferencje prowadzone w czasie rzeczywistym mogą wymagać specjalnego zarządzania ruchem w celu zapewnienia uprzednio zdefiniowanej wysokiej jakości usług.

⁵ Dyrektywa 2002/21WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. (dyrektywa ramowa).

Jednakże fakt, że niektórzy operatorzy, z powodów niezwiązanych z zarządzaniem ruchem, mogą blokować legalne usługi konkurujące z ich własnymi usługami (np. Voice over IP, czyli tzw. telefonia internetowa) lub obniżać ich poziom, może być postrzegany jako sprzeczny z zasadą otwartego internetu. Ważnym elementem debaty w zakresie neutralności sieci jest również przejrzystość. Uzyskanie adekwatnych informacji dotyczących ewentualnych ograniczeń lub zarządzania ruchem umożliwi konsumentom dokonanie świadomego wyboru. Rozwiązania wymagają zatem omówione powyżej kwestie dotyczące zarządzania ruchem, blokowania i obniżania jakości, poziomu usług i przejrzystości.

3. PRZEPISY DOTYCZĄCE NEUTRALNOŚCI SIECI W RAMACH PRAWNYCH UE

3.1. Zasady konkurencji

Celem ram prawnych UE jest promowanie skutecznej konkurencji, uznawanej za najlepszy sposób dostarczenia konsumentom wysokiej jakości towarów i usług po przystępnych cenach. Skuteczna konkurencja zakłada możliwość wyboru spośród różnych konkurujących ofert na podstawie jasnych i konkretnych informacji. Konsumenti muszą również mieć możliwość zmiany dostawcy w przypadku znalezienia oferty o lepszej jakości usług lub niższej cenie lub jeżeli nie są zadowoleni z świadczonych im usług, tj. w przypadku, gdy obecny dostawca nakłada ograniczenia w zakresie określonych usług lub aplikacji. W konkurencyjnym środowisku taka zmiana skłania operatora do dostosowania cen lub powstrzymania się od nakładania ograniczeń wobec aplikacji popularnych wśród użytkowników, tak jak w przypadku usług telefonii internetowej (VoIP).

Znaczenie różnych problemów związanych z neutralnością sieci zależy zatem od stopnia konkurencji na rynku.

Europejskie ramy prawne sprzyjają konkurencji poprzez wprowadzenie wymogu, aby operatorzy sieci o znaczącej pozycji rynkowej świadczyli usługi hurtowego dostępu oraz poprzez przeznaczenie częstotliwości w sposób zgodny z zasadami konkurencji. W oparciu o dowody wskazujące, że hurtowy dostęp do sieci komórkowych oferowany jest na warunkach komercyjnych operatorom wirtualnych sieci komórkowych, którzy rozszerzają oferty na szczeblu detalicznym, [w znacznym stopniu?] usunięto uregulowania w odniesieniu do tego dostępu. Prawo konkurencji, egzekwowane równoległe z ramami prawnymi *ex ante*, ułatwiło wchodzenie na rynek, gdyż umożliwiło podjęcie kwestii nadużywania dominującej pozycji przez operatorów podlegających regulacji. W związku z powyższym ceny detaliczne stacjonarnego i bezprzewodowego dostępu do internetu nie są regulowane w UE, zaś konsumenci mają dostęp do różnych usług na różnych poziomach cenowych dostosowanych do ich potrzeb (np. w odniesieniu do wielkości lub szybkości transferu)

Jednocześnie skuteczność konkurencyjnego otoczenia jako gwaranta otwartości internetu może zostać naruszona przez ewentualne niedoskonałości rynku, praktyki oligopolistyczne, bariery w świadczeniu usług wysokiej jakości oraz asymetrię informacji.

3.2. Zmienione ramy prawne dotyczące telekomunikacji

Przyjęte w 2009 r. zmienione ramy prawne dotyczące telekomunikacji opowiadają się za zachowaniem otwartego i neutralnego charakteru internetu. Na mocy zmienionych przepisów krajowe organy regulacyjne ds. telekomunikacji są zobowiązane do wspierania „zdolności

użytkowników do dostępu do informacji oraz ich rozpowszechniania lub korzystania z dowolnych aplikacji i usług” (art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej).

Przepisom tym towarzyszą nowe wymogi w zakresie przejrzystości w odniesieniu do konsumentów (art. 21 dyrektywy o usłudze powszechnej). Przede wszystkim, przy rozpoczęciu korzystania z usługi oraz w przypadku późniejszych zmian, konsumenci będą informowani o:

- warunkach ograniczających dostęp do usług i aplikacji lub ich stosowanie, zgodnie z prawodawstwem Unii; oraz
- procedurach wprowadzonych przez dostawcę w celu pomiaru i organizowania ruchu, żeby zapobiec osiągnięciu pojemności łącza lub jej przekroczeniu, a także o tym, jak procedury te mogą wpłynąć na jakość usług.

Powyższe wymogi w zakresie przejrzystości są niezbędne dla poinformowania konsumentów o jakości usług, jakiej mogą się spodziewać.

W odniesieniu do zmiany dostawcy, konsumenci będą mieli możliwość **zmiany operatora** przy zachowaniu swojego numeru w ciągu jednego dnia roboczego. Ponadto operatorzy muszą oferować możliwość podpisania umowy na maksymalnie 12 miesięcy. Nowe przepisy gwarantują również, aby warunki i procedury rozwiązania umowy nie odstraszały od zmiany dostawcy usług (art. 30 ust. 6 dyrektywy o usłudze powszechnej).

Ponadto krajowe organy regulacyjne, po konsultacji z Komisją, mają możliwość interwencji poprzez ustalenie minimalnych wymogów w zakresie jakości usług w odniesieniu do usług transmisji za pośrednictwem sieci (art. 22 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej), gwarantując tym samym wysoką jakość usług.

Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji powyższych przepisów, określonych w zmienionych ramach prawnych UE, do dnia 25 maja 2011 r.

Ponadto prawo UE⁶ chroni osoby prywatne w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych, również podczas podejmowania decyzji mających znaczny wpływ na te osoby na podstawie automatycznie przetworzonych danych osobowych. Wszelkie działania związane z blokowaniem ruchu lub zarządzaniem nim na tej podstawie będą musiały być zgodne z wymogami w zakresie ochrony danych.

Przy wdrażaniu prawodawstwa UE państwa członkowskie muszą również przestrzegać Karty praw podstawowych UE. Ma to zastosowanie również do wdrożenia zmienionych ram w zakresie telekomunikacji, które mogą wywrzeć wpływ na egzekwowanie szeregu tych praw.

⁶ Np. dyrektywa o ochronie danych (95/46/WE) i dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej (2002/58/WE).

4. DOTYCHCZASOWE USTALENIA

4.1. Blokowanie

Blokowanie lub ograniczanie legalnego ruchu jest jedną z kwestii poruszonych w konsultacjach społecznych i podczas szczytu na temat neutralności sieci. Blokowanie może polegać na utrudnianiu dostępu lub ograniczaniu określonych usług lub stron internetowych. Klasycznym przykładem są operatorzy mobilnego internetu, którzy blokują połączenia VoIP. Ograniczanie przepustowości jest techniką stosowaną w celu zarządzania ruchem i ograniczania zatorów. Technikę tę można stosować w celu spowolnienia niektórych rodzajów ruchu, wpływając tym samym na jakość treści, np. strumieniowej transmisji wideo dostarczanej konsumentowi przez konkurencję.

Na szczeblu europejskim Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) przeprowadził na początku 2010 r. ankietę wśród swoich członków w celu dokonania oceny sytuacji w różnych państwach członkowskich. Ponadto na szczeblu krajowym przed przeprowadzeniem przez Komisję konsultacji społecznych, krajowe organy regulacyjne Francji (ARCEP⁷) i Zjednoczonego Królestwa (OFCOM⁸) również przeprowadziły swoje konsultacje.

W swojej odpowiedzi na konsultacje społeczne BEREC odnotował przypadki nierównego traktowania danych przez niektórych operatorów. Organ przytoczył uwagi zgłoszone przez użytkowników i dostawców treści:

- ograniczanie szybkości wymiany plików w systemie peer-to-peer (P2P) lub strumieniowych transmisji wideo przez niektórych dostawców we Francji, Grecji, na Litwie, w Polsce, na Węgrzech i w Zjednoczonym Królestwie;
- blokowanie świadczenia usług VoIP lub wprowadzenie za nie dodatkowej opłaty w sieciach komórkowych niektórych operatorów w Austrii, Niderlandach, Niemczech, Portugalii, Rumunii i we Włoszech.

BEREC nie dokonał jednak rozróżnienia między blokowaniem a świadczeniem usługi przez operatora za dodatkową opłatą i nie określił skutków gospodarczych tych opłat. Są to bardzo ważne kwestie i należy je wyjaśnić. Należy zatem uzyskać jasny obraz sytuacji w całej UE poprzez przeprowadzenie szczegółowego badania. Organizacje konsumenckie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego również zwróciły uwagę na szereg rzekomych przypadków blokowania lub ograniczania. Wyniki przedstawione przez BEREC wykazują, że wiele z tych kwestii zostało rozwiązanych w sposób dobrowolny, często poprzez interwencję krajowego organu regulacyjnego lub w związku z negatywnym nagłośnieniem przez media.

Wyrażono zaniepokojenie, że blokowanie, które obecnie ogranicza się głównie do VoIP, może w przyszłości objąć inne usługi, takie jak przekaz telewizyjny przez internet. Inne potencjalne kwestie poruszone przez uczestników konsultacji obejmują ryzyko, że struktury opłat faworyzowałyby duże podmioty, które są w stanie zapłacić za priorytetowe traktowanie, zaś nowe podmioty pozostałyby w tyle, co doprowadziłoby do ograniczenia innowacyjności. Zwrócono również uwagę, że w przypadku gdy różni operatorzy blokowałiby lub ograniczali

⁷ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/net-neutralite-orientations-sept2010-eng.pdf

⁸ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/net-neutrality/?showResponses=true>

szybkość różnych usług, konsumentom trudno byłoby uzyskać dostęp do wybranych usług poprzez umowę z jednym dostawcą internetu.

Komisja nie ma obecnie dowodów pozwalających na stwierdzenie, że obawy te są uzasadnione, jednak powinny one zostać uwzględnione podczas prowadzenia bardziej szczegółowego badania.

4.2. Zarządzanie ruchem

Rosnące zapotrzebowanie na sieci szerokopasmowe oraz różne usługi i aplikacje wymagające ciągłej wymiany danych oznacza, że niezbędne jest zarządzanie ruchem w celu zagwarantowania, aby zatory w sieci nie miały negatywnych skutków dla użytkownika końcowego.

Można rozróżnić cztery rodzaje technik zarządzania ruchem:

- **Różnicowanie** pakietów umożliwia różne traktowanie różnych klas ruchu, np. w odniesieniu do usług wymagających komunikacji w czasie rzeczywistym, takich jak strumieniowa transmisja audio lub wideo w czasie rzeczywistym czy VoIP. Różnicowanie gwarantuje użytkownikom końcowym pewną minimalną jakość usług.
- **Routing** IP umożliwia dostawcom usług internetowych trasowanie pakietów przez różne ścieżki komunikacyjne dla uniknięcia zatorów lub świadczenia usług lepszej jakości. Przykładowo dostawca usług internetowych może przesłać pakiet do serwera zawierającego kopię wymaganej informacji znajdującej się w jego sieci lub w pobliżu.
- **Filtrowanie** umożliwia dostawcy usług internetowych rozróżnienie między ruchem „bezpiecznym” i „szkodliwym” i zablokowanie ruchu szkodliwego zanim dotrze on do miejsca przeznaczenia.

Konsument nie odczuje, że e-mail dotarł do niego kilka sekund po wysłaniu, ale podobne opóźnienie w komunikacji głosowej spowodowałoby znaczne pogorszenie usługi, lub nawet jej nieprzydatność.

Znaczna część debaty na temat neutralności sieci koncentruje się na zarządzaniu ruchem i na definicji rozsądnego zarządzania ruchem. Uznaje się, że zarządzanie ruchem jest niezbędne dla zapewnienia płynnego ruchu, w szczególności w momentach powstawania zatorów.

Kilku respondentów konsultacji społecznych stwierdziło, że zarządzanie ruchem nie jest nowym zjawiskiem w dziedzinie komunikacji elektronicznej. W szczególności w przypadku komunikacji bezprzewodowej operatorzy priorytetowo traktowali przepływ danych głosowych. Niektórzy ankietowani uważają, że takie techniki zarządzania ruchem, zastosowane w prawidłowy sposób, mogą okazać się korzystne dla konsumenta. Także respondenci, którzy poruszyli kwestię blokowania usług peer-to-peer lub VoIP twierdzili, że zarządzanie ruchem jest niezbędnym i ważnym elementem sprawnie funkcjonującego internetu. Osoby te zgodziły się, że zastosowanie zarządzania ruchem w celu rozwiązania problemu zatorów i kwestii bezpieczeństwa jest uzasadnione i nie jest sprzeczne z zasadami neutralności sieci.

Niektórzy respondenci poruszyli kwestię potencjalnego nadużycia zarządzania ruchem, np. w celu preferencyjnego traktowania danej usługi – taka praktyka nie została uznana za uzasadnioną w przypadku, gdyby usługi miały podobny charakter.

Powszechnie uznano, że operatorzy i dostawcy usług internetowych powinni mieć możliwość określania własnych modeli biznesowych i ustaleń handlowych z poszanowaniem obowiązującego prawa. Niektórzy respondenci wezwali krajowe organy regulacyjne i operatorów do współpracy w celu zapewnienia przejrzystości praktyki zarządzania ruchem, która byłaby zrozumiała i skuteczna w odczuciu konsumentów.

Pewna liczba respondentów uznała, że zarządzanie ruchem powinno mieć zastosowanie do sieci stacjonarnych i mobilnych zgodnie z zasadą neutralności technologii stanowiącą podstawę ram łączności elektronicznej w UE.

Komisja we współpracy z BEREC będzie nadal monitorować tę kwestię w celu zapewnienia zrozumiałego i przejrzystego zarządzania ruchem zgodnego z celami unijnych ram prawnych w zakresie telekomunikacji.

4.3. Konsument i jakość usług

Ważnym elementem debaty w zakresie neutralności sieci jest przejrzystość. Uzyskanie adekwatnych informacji dotyczących ewentualnych ograniczeń lub zarządzania ruchem umożliwia konsumentom dokonanie świadomego wyboru.

Według BEREC większość krajowych organów regulacyjnych otrzymała skargi konsumentów dotyczące **różnicy między deklarowaną a rzeczywistą szybkością** połączenia internetowego. Zgodnie uznano, że niezbędna jest przejrzystość w zakresie jakości usług. Biorąc pod uwagę kompleksowy i techniczny charakter ofert internetowych z punktu widzenia konsumenta, wielu respondentów uważa, że należy zapewnić równowagę między prostotą a udostępnieniem istotnych i odpowiednio szczegółowych informacji.

Niektóre zainteresowane strony wskazały, że ramy prawne przewidują już zabezpieczenia w zakresie zachowania otwartego i neutralnego charakteru internetu oraz że krajowe organy regulacyjne powinny skorzystać z przepisów art. 22 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej i określić minimalne wymagania w zakresie jakości usług, w przypadkach gdy uzyskały informacje o pogorszeniu jakości usługi i zakłóceniach lub spowolnieniach ruchu w sieciach.

Podczas szczytu w listopadzie 2010 r. członkowie Parlamentu Europejskiego wezwali do przeprowadzenia dalszych prac nad wskaźnikami jakości usług oraz zwrócili się do BEREC o wskazanie dalszych działań.

4.4. Kontekst międzynarodowy

Szereg kwestii, np. pytanie czy dostawcy internetu mogą priorytetowo traktować dany rodzaj treści lub czy sieci stacjonarne i mobilne powinny podlegać różnym zasadom, wzbudził dyskusje i kontrowersje w różnych państwach poza UE.

W **Stanach Zjednoczonych** federalna komisja ds. komunikacji (Federal Communications Commission, FCC) regularnie potwierdzała zobowiązanie do zachowania otwartości internetu. W tym celu FCC przyjęła w 2005 r. cztery główne zasady umożliwiające konsumentom korzystanie z wybranych przez nich treści, aplikacji, usług i urządzeń oraz promujące konkurencję między dostawcami sieci, usług i treści. Idee te w znacznym stopniu odpowiadają zasadzie „otwartego internetu” zawartej w zmienionych ramach prawnych UE w zakresie telekomunikacji.

W grudniu 2010 r. FCC wydała zarządzenie, w którym wprowadziła nowe przepisy dotyczące przejrzystości oraz sprecyzowała, jakie rodzaje blokowania są dozwolone w odniesieniu do stacjonarnego i mobilnego dostępu szerokopasmowego. Zasadniczo dostawcy stacjonarnego internetu szerokopasmowego nie mogą blokować legalnych treści i usług, nieszkodliwych urządzeń i aplikacji; obejmuje to usługi telefonii głosowej lub wideo konkurujące z ich własnymi usługami. W odniesieniu do mobilnego dostępu szerokopasmowego przyjęto podejście stopniowe: w tej chwili dostawcy nie mogą blokować tylko tych legalnych stron internetowych i aplikacji VoIP i telefonii wideo, które konkurują z ich własnymi usługami telefonii głosowej lub wideo.

W innych państwach przyjęto niewiążące wytyczne dotyczące neutralności sieci. **Norweski** urząd ds. poczty i telekomunikacji (NPT) we współpracy z szeregiem zainteresowanych stron przyjął w lutym 2009 r. dobrowolne porozumienie zapewniające użytkownikom dostęp do internetu (i) o uprzednio zdefiniowanej przepustowości i jakości; (ii) umożliwiający im korzystanie z wybranych treści, usług i aplikacji; oraz (iii) niedyskryminujący pod względem rodzaju aplikacji, usługi lub treści.

Kanadyjska komisja ds. radiowo-telewizyjnych i telekomunikacji (Canada Radio-television and Telecommunications Commission, CRTC) wydała w październiku 2009 r. nowe ramy dotyczące neutralności sieci, poddające dostawców internetu surowszym wymogom w zakresie przejrzystości i umożliwiające im stosowanie technik zarządzania ruchem tylko jako rozwiązania ostatecznego.

Chile wydaje się być pierwszym krajem, który kwestię neutralności sieci zawarł w prawodawstwie. W sierpniu 2010 r. parlament Chile przyjął nową ustawę dotyczącą neutralności sieci, która ogranicza prawo dostawców internetu do zarządzania treścią oraz zwiększa ochronę dostawców treści i użytkowników internetu.

Komisja śledzi rozwój sytuacji międzynarodowej i będzie brała go pod uwagę przy rozważaniu ewentualnych rozwiązań kwestii neutralności sieci.

5. PODSUMOWANIE

Podkreślone w deklaracji Komisji znaczenie zachowania otwartego internetu uzyskało poparcie respondentów konsultacji społecznych i uczestników wspólnego szczytu z udziałem Komisji i Parlamentu. Komisja pozostaje zaangażowana w osiągnięcie tego celu oraz w zapewnienie ogólnie dostępnego stabilnego internetu opartego o zasadę „best effort”.

Komisja jest zdania, że przepisy dotyczące przejrzystości, zmiany dostawcy i jakości usług stanowiące część zmienionych ram prawnych UE w zakresie łączności elektronicznej powinny przyczyniać się do wzrostu konkurencji.

Biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie nie zakończyły jeszcze transpozycji zmienionych ram prawnych UE dotyczących łączności elektronicznej do prawa krajowego, należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na wdrożenie tych przepisów i ocenę ich zastosowania w praktyce.

Ponadto, jak wspomniano powyżej, dane uzyskane w wyniku konsultacji społecznych były niekompletne lub niedokładne w wielu aspektach niezbędnych dla zrozumienia obecnej sytuacji w Unii Europejskiej. Dlatego Komisja we współpracy z BEREC analizuje obecnie szereg kwestii poruszonych w procesie konsultacji. Są to w szczególności: przeszkody dla

zmiany dostawcy (np. pytanie, po jakim czasie klient może zerwać umowę abonamentową i jakie kary są stosowane w takim przypadku), praktyki blokowania i ograniczania ruchu, praktyki handlowe mające taki sam skutek, przejrzystość i jakość usług oraz kwestie dotyczące konkurencji w związku z neutralnością sieci (np. praktyki dyskryminacyjne stosowane przez podmiot o dominującej pozycji).

W tym zakresie Komisja zastrzega sobie prawo, na mocy art. 101 i 102 TFUE, do oceny wszelkiego zachowania związanego z zarządzaniem ruchem, które mogłoby ograniczać lub zakłócać konkurencję.

Dalsze kroki

Pod koniec roku Komisja opublikuje dowody uzyskane w wyniku dochodzenia prowadzonego przez BEREC, z uwzględnieniem wszelkich przypadków blokowania lub ograniczania niektórych rodzajów ruchu.

Na podstawie zdobytych dowodów oraz wdrożonych przepisów ram prawnych w dziedzinie telekomunikacji Komisja podejmie priorytetową decyzję na temat **dotychczasowych wytycznych** dotyczących neutralności sieci.

Jeżeli stwierdzone zostaną znaczne i stałe problemy, zaś system (obejmujący wielu operatorów) nie będzie zapewniał konsumentom łatwego dostępu do wybranych treści, usług i aplikacji oraz możliwości ich rozpowszechniania w ramach jednego abonamentu, Komisja oceni potrzebę podjęcia **bardziej rygorystycznych środków** w celu uzyskania większej konkurencji i wyboru, na jaki zasługują konsumenci. Przejrzystość i możliwość łatwej zmiany dostawcy są dla konsumentów ważnymi czynnikami decydującymi o wyborze lub zmianie dostawcy usług internetowych, ale mogą nie być stosownymi narzędziami zwalczania ogólnych ograniczeń w zakresie legalnych usług lub aplikacji.

Takie dodatkowe środki mogłyby mieć formę wytycznych lub ogólnych środków legislacyjnych mających zwiększyć konkurencyjność i możliwości wyboru, np. poprzez dalsze ułatwienie zmiany dostawcy przez konsumenta lub, jeżeli okaże się to niewystarczające, przez nałożenie specjalnych obowiązków w zakresie nieuzasadnionego różnicowania ruchu internetowego, mających zastosowanie do wszystkich dostawców usług internetowych niezależnie od ich pozycji rynkowej. Środki te mogłyby również objąć zakaz blokowania legalnych usług.

Neutralność sieci ma związek z szeregiem praw i zasad ujętych w Karcie praw podstawowych UE, w szczególności z poszanowaniem życia prywatnego i rodzinnego, ochroną danych osobowych oraz wolnością wypowiedzi i informacji. Dlatego wszelkie wnioski legislacyjne w tej dziedzinie będą podlegały dogłębnej ocenie skutków w odniesieniu do praw podstawowych oraz pod kątem ich zgodności z Kartą praw podstawowych UE⁹.

Wszelkie dodatkowe regulacje nie powinny prowadzić do zahamowania inwestycji lub innowacyjnych modeli biznesowych, powinny natomiast promować bardziej efektywne korzystanie z sieci oraz tworzenie nowych możliwości dla biznesu na różnych etapach internetowego łańcucha wartości, jednocześnie zachowując korzyści, jakie konsumenci

⁹ Zgodnie ze „Strategią skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, COM(2010)573 wersja ostateczna z 19.10.2010.

odnoszą z większego wyboru produktów w zakresie dostępu do internetu dostosowanych do ich potrzeb.

Jednocześnie Komisja będzie w dalszym ciągu prowadzić dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia szybkiego rozwoju internetu szerokopasmowego, co przyczyniłoby się do zmniejszenia presji na ruch danych.