

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Odprti internet in nevtralnost omrežja

(COM(2011) 222 konč.)

(2012/C 24/31)

Poročevalec: **g. PEGADO LIZ**

Evropska komisija je 19. aprila 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske Unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Odprti internet in nevtralnost omrežja

COM(2011) 222 konč.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. oktobra 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 475. plenarnem zasedanju 26. in 27. oktobra 2011 (seja z dne 26. oktobra) s 151 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepne ugotovitve in priporočila

1.1 Koncepta odprtega interneta in nevtralnosti omrežja – omrežne svobode – sta ključna za vsako regulacijo, ki naj bi zagotovila svobodo do uporabe interneta kot sredstva komunikacije.

1.2 Zagotavljanje odprtega interneta in nevtralnosti omrežja je bilo v številnih pomembnih dokumentih priznано kot temeljni politični cilj na ravni EU, še posebej pa je bilo omenjeno kot politični cilj v digitalni agendi, ki je eden najpomembnejših stebrov strategije Evropa 2020.

1.3 Zato EESO pozdravlja sporočilo Komisije, ki obravnava spremljanje vpliva tržnega in tehnološkega razvoja na omrežne svobode, ne izpolnjuje pa upravičenih pričakovanj EESO.

1.4 Komisija priznava nekatere situacije, ki bi lahko vodile v kršitev teh načel, toda namesto da bi jih zaščitila z ukrepi, se zavzema za pristop čakanja na nadaljnji razvoj.

1.5 Glede na izjemen pomen, ki ga ima to vprašanje za gospodarsko in socialno prihodnost Evrope, EESO odločno priporoča, da se načeli odprtega interneta in nevtralnosti omrežja čim prej formalno vključita v zakonodajo EU, pri čemer je treba nenehno upoštevati razvoj tehnologije („state of the art“) na tem področju.

1.6 Poleg tega EESO meni, da je zdaj pravi čas za opredelitev načel, ki bi zagotovila odprt in nevtralen internet, zato priporoča vrsto načel, ki bi jih bilo treba sprejeti, kakor je navedeno v točki 7.12.

1.7 EESO tudi meni, da so ta načela ključna za prihodnji razvoj interneta kot orodja za boljše državljanstvo na podlagi Listine EU o temeljnih pravicah in so bistven pogoj za izpolnjevanje ciljev Svetovnega vrha o informacijski družbi (SVID), ki so bili opredeljeni leta 2003 v Ženevi in leta 2005 v Tunisu.

1.8 Razen tega EESO meni, da bo takojšnje ukrepanje na tem področju odločilno za izpolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020, izvajanje digitalne agende in nadaljnje uresničevanje notranjega trga, ter pozdravlja nedavne javne izjave komisarke Neelie Kroes v zvezi s tem.

1.9 Zato Odbor poziva, da Evropski parlament in države članice uporabijo proaktivni pristop za zaščito omrežnih svobod, in pričakuje, da bo Komisija ustrezno ukrepala.

2. Povzetek, narava in vsebina sporočila Komisije

2.1 Sporočilo je političen dokument, ki izpolnjuje zavezo, ki jo je Evropska komisija dala v deklaraciji ob sprejetju svežnja telekomunikacijskih reform ⁽¹⁾ leta 2009, in sicer da bo spremljala „vpliv tržnega in tehnološkega razvoja na omrežne svobode ter pred koncem leta 2010 Evropskemu parlamentu in Svetu poročala o morebitni potrebi po dodatnih smernicah“.

2.1.1 Komisija se je v tej deklaraciji odločno in nedvoumno zavezala „ohranitvi odprtosti in nevtralnosti interneta, pri čemer v celoti upošteva voljo sozakonodajalnih institucij, da internetna nevtralnost postane cilj politike in načelo urejanja, ki ga bodo spodbujali nacionalni regulativni organi“.

⁽¹⁾ UL L 337, 18.12.2009.

2.2 Spomniti je treba, da je Komisija v Evropski digitalni agendi napovedala, da bo „pozorno spremljala izvajanje zakonodajnih določb o odprti in nevtralni naravi interneta“. (2)

2.3 Sporočilo opisuje javno posvetovanje in zbiranje informacij, ki ju je Komisija opravila leta 2010, (3) ter skupno srečanje Komisije in Parlamenta 11. novembra 2010. (4)

2.4 Komisija meni, da se trenutno ne sme ukrepati, ker ni dovolj dokazov o tem, da bi bila zdaj potrebna dodatna zakonodaja.

2.4.1 V okviru posvetovanja so številne vpletene strani in Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) poročale, da nekateri ponudniki internetnih storitev „zavirajo“ in „blokirajo“ promet ter zaračunavajo diskriminatorne cene za nekatere vrste prometa. (5)

2.4.2 Vendar Komisija upa, da bodo predpisi o pogodbah (6), preglednosti (7), menjavi (8) in kakovosti storitev (9), ki so del revidiranega okvira EU za elektronske komunikacije, prispevali h konkurenčnim rezultatom.

2.4.3 Poleg tega Komisija meni, da je treba za izvajanje teh predpisov dati na voljo dovolj časa, da se bo pokazalo, kako se obnesejo v praksi. (10)

2.5 Komisija izrecno ne opredeljuje ključnih pojmov, ker jih bo morda razložila evropska zakonodaja. Navaja pa, da „opredelitve ‚nevtralnosti omrežja‘ še ni“.

(2) COM(2010) 245 konč., 26.8.2010.

(3) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

(4) http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

(5) Zaviranje: Ponudnik internetnih storitev lahko zavira pasovno širino, da bi namenoma zmanjšal hitrost storitve pri posamezni stranki za nekatere vrste prometa. BEREC je poročal, da nekateri ponudniki v Franciji, Grčiji, na Madžarskem, v Litvi, na Poljskem in v Združenem kraljestvu „zavirajo“ izmenjavo datotek vsak z vsakim (P2P) ali pretakanje videa. Blokiranje: Ponudnik internetnih storitev lahko namenoma blokira IP-naslove določenih spletnih strani, da bi svojim odjemalcem internetnih storitev onemogočil dostop do nekaterih aplikacij in storitev. BEREC je poročal, da nekateri operaterji mobilnih omrežij v Avstriji, Nemčiji, Italiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Romuniji blokirajo ali dodatno zaračunavajo storitev prenosa govora po internetnem protokolu (VoIP).

(6) Člen 20(1)(b) direktive o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z direktivo 2009/136/ES o pravicah državljanov.

(7) Člen 21(3)(c)(d) direktive o univerzalnih storitvah, kakor je bila spremenjena z direktivo 2009/136/ES o pravicah državljanov.

(8) Člen 47 direktive 2009/136/ES o pravicah državljanov.

(9) Člen 22(3) direktive o univerzalnih storitvah, spremenjene z direktivo 2009/136/ES o pravicah državljanov.

(10) Komisija je 19. julija 2011 sprožila pravne postopke proti 20 državam članicam, ker revidiranega zakonodajnega okvira niso prenesle v nacionalno zakonodajo.

2.5.1 Namesto tega enači ta dva termina in opredeli pravni položaj EU glede teh terminov s sklicevanjem na člen 8(4)(g) okvirne direktive, ki določa, da morajo nacionalni regulativni organi končnim uporabnikom omogočiti, da dostopajo do informacij in jih razširjajo ali uporabljajo poljubne aplikacije ali storitve (odvisno od veljavnih zakonov). (11)

2.6 Na koncu sporočila se Komisija zaveže, da bo objavila ugotovitve nadaljnjih raziskav organa BEREC o praksah ponudnikov internetnih storitev, ki so morebiti protikonkurenčne in nasprotujejo načelom odprtega in nevtralnega interneta. Če se bodo pojavile znatne in dolgotrajne težave in če bo Komisija ocenila, da je potrebna dodatna regulacija, bo Svetu svetovala, kakšni ukrepi bi bili potrebni.

3. Za kaj gre?

3.1 Komisija ni jasno opredelila glavnih terminov, kar predstavlja resen problem. Brez opredelitve ni mogoče dati niti jasnih argumentov niti razumljivih vodil trgu in regulativnim organom glede načrtovanega obsega evropske zakonodaje o tej zadevi.

3.2 Odprti internet

3.2.1 Odprti internet je koncept, ki je nastal na samem začetku interneta in oblikovanja svetovnega spleta, s čimer je postala vsebina javnega interneta dostopna vsakomur na svetu, ki je imel internetno povezavo.

3.2.2 V skladu z načelom odprtega interneta se lahko uporabniki povežemo z javnim internetom brez omejitev s strani vlad ali ponudnikov internetnih storitev glede vsebine, spletnih strani, platform, vrst opreme, ki jo je mogoče priključiti, in dovoljenih načinov komunikacije.

3.2.3 „Odprt“ je zato, ker uporablja proste, javno dostopne standarde, ki jih lahko uporabi kdor koli za oblikovanje spletnih strani, aplikacij in storitev, in ker ves promet poteka na bolj ali manj enak način.

3.2.4 Ko smo enkrat na javnem internetu, nam ponudnikov internetnih storitev ni treba prositi za dovoljenje ali jim plačati dodatnega zneska, da lahko vzpostavimo stik z drugimi osebami na spletu. Če ustvarite inovativno storitev, ni treba prositi za dovoljenje, da jo delite z ljudmi po svetu.

3.2.5 Ta svoboda komuniciranja in inovativnosti je razlog za izjemen uspeh interneta.

(11) Direktiva 2002/21/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, 18.12.2009).

3.2.6 V resnici pa danes javni internet večinoma ni več „odprt“. Splet je še odprt, toda aplikacije, ki jih uporabljamo na pametnih telefonih, spletne strani za družabne stike, do katerih dostopamo, in plačljive vsebine so del zaprtega interneta, ki je dostopen samo prek lastniških in programskih vmesnikov. ⁽¹²⁾

3.2.6.1 Države ⁽¹³⁾, podjetja ⁽¹⁴⁾ in operaterji omrežij ⁽¹⁵⁾ iz političnih, tehnoloških in poslovnih razlogov vse bolj omejujejo dostop do javnega interneta ali spreminjajo njegov način delovanja.

3.2.7 Toda koncept odprtega interneta je razlog za to, da internet po vsem svetu spodbuja gospodarske inovacije, demokratično udeležbo, svobodo govora in spletno učenje. Gre za ključni koncept za naše vrednote svobode, enakosti in človekovih pravic, kot je zapisano v Listini EU o temeljnih pravicah.

3.2.8 Načelo odprtega interneta sicer obravnava člena 1(3)(a) in 8(4)(g) okvirne direktive o elektronski komunikaciji ter člen 28 Direktive 2009/136/ES o pravicah državljanov, nikjer pa načelo ni izrecno imenovano.

3.3 Nevtralnost omrežja

3.3.1 Načelo nevtralnosti omrežja izvira iz koncepta odprtega interneta. Odprti internet se nanaša na odprte standarde in svobodo do povezovanja z internetom in njegove uporabe, nevtralnost omrežja pa se nanaša na poslovni odnos ponudnikov internetnih storitev do uporabnikov interneta. Njegov namen je zaščita potrošniških pravic v skladu z načelom odprtega interneta brez nerazumnega poslovnega poseganja ponudnikov omrežja.

3.3.2 V skladu z načelom nevtralnosti omrežja bi morala podjetja, ki nudijo internetne storitve, enako obravnavati vse

⁽¹²⁾ Programski vmesnik (*application programming interface* – API) je programska koda, ki se vstavi med dva programa, da se lahko povežeta in sodelujeta.

⁽¹³⁾ „Veliki kitajski požarni zid“ že zdaj strogo nadzira internetne povezave s svetom, spremlja promet in onemogoča dostop do številnih spletnih strani in storitev. V nekaterih drugih državah, kot so Iran, Kuba, Savdska Arabija in Vietnam, obstajajo podobne prakse, nekatere druge vlade pa zaostrujejo nadzor nad tem, kaj ljudje smejo videti ali početi na internetu.

⁽¹⁴⁾ „Uporabniki Appllovih mobilnih naprav do številnih storitev ne dostopajo prek spletnih brskalnikov, temveč prek majhnih programskih aplikacij (znanih tudi kot ‚apps‘), ki jih je mogoče naložiti na naprave. Apple je z določanjem aplikacij, ki so dovoljene na njegovih napravah, postal ‚vratar‘. Zaradi širjenja aplikacij na druge mobilne naprave in celo avtomobile in televizorje bodo tudi druga podjetja sledila Appllovemu zgledu.“ Vir: The Economist, 2.9.2010.

⁽¹⁵⁾ Ponudniki internetnih omrežij in operaterji telekomunikacijskih omrežij, ki iščejo nove vire dohodkov, s pomočjo tehnologije diskriminirajo vrste internetnega prometa na svojih omrežjih, da lahko dodatno zaračunavajo, omejujejo ali celo blokirajo nekatere storitve.

vire podobnih internetnih podatkov, ne pa razlikovati med različnimi vrstami prometa v poslovne namene.

3.3.2.1 Uporabniki interneta bi morali imeti nadzor nad tem, katere vsebine in aplikacije uporabljajo na internetu, ponudniki internetnih storitev pa ne bi smeli imeti dovoljenja, da svojo tržno moč izkoriščajo za diskriminacijo konkurenčnih aplikacij ali vsebin.

3.3.2.2 To načelo je združljivo z ukrepi upravljanja prometa, če so nediskriminatorni, pregledni za potrošnike in služijo legitimnim ciljem na področju kakovosti storitev. Vendar ukrepi upravljanja prometa ne smejo spodbujati upočasnitve razvoja omrežij, da bi lahko zaračunavali več zaradi pomanjkanja virov.

3.3.3 V skladu z načelom nevtralnosti omrežja bi moral biti trg internetne povežljivosti pravno ločen od trga vsebin in aplikacij, kar pomeni, da morajo podjetja, ki delujejo na obeh trgih, ustrezno ločiti upravljanje obeh trgov.

3.3.4 Toda to načelo bi lahko bilo ogroženo. ⁽¹⁶⁾ Ponudniki internetnih storitev bi lahko uporabljali svojo infrastrukturo za preprečevanje dostopa do internetnih aplikacij in vsebin (npr. spletnih strani, storitev, protokolov), še posebej do tistih, ki jih nudijo konkurenčni ponudniki, ali za spreminjanje svojih poslovnih modelov, s čimer bi zmanjšali kakovost in obseg dostopa, ki ga uporabljajo različni uporabniki. Takšne spremembe v poslovnih modelih bi lahko povzročile diskriminacijo na podlagi nepoštenih cen in kakovosti storitev.

3.4 Prejšnja mnenja EESO

3.4.1 EESO je v več mnenjih zavzel jasno stališče v prid teh dveh načel v glavnem zaradi svobode in človekovih pravic, varstva podatkov in zasebnosti, demokratičnega upravljanja in upravljanja na podlagi sodelovanja, vključevanja in opolnomočenja ter inovativnosti in gospodarske rasti. ⁽¹⁷⁾

⁽¹⁶⁾ BEREC je v odgovor na javno posvetovanje, ki ga je 30. junija 2010 organizirala Evropska komisija, navedel tri glavne probleme v zvezi z dogajanjem v prihodnosti: 1) obseg cenovne diskriminacije z uporabo metod, kot je podrobno preverjanje paketov (*deep packet inspection* – DPI), bo imel skupaj z gospodarskimi spodbudami in potencialnim vertikalnim povezovanjem protikonkurenčni učinek, 2) potencialno dolgoročneje negativne posledice za internetno gospodarstvo (za inovacije, svobodo izražanja itd.) in 3) zmeda med potrošniki in škoda zanje zaradi pomanjkanja preglednosti.

⁽¹⁷⁾ Glej mnenja CESE 984/2008 o elektronskih komunikacijskih omrežjih (TEN/327-329, 29.5.2008, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER), zlasti točke 1.1., 1.2.7 in 4.4, CESE 1915/2008 o širokopasovnem dostopu za vse: razmislek o razvoju področja uporabe univerzalne storitve v elektronskih komunikacijah (TEN/353, 3.12.2008, poročevalec: g. HENCKS), zlasti točka 1.5, CESE 1628/2010 o evropski digitalni agendi (TEN/426, 13.12.2010, poročevalec: g. McDONOGH), zlasti točke 1.6, 1.9 in 4.5, CESE 525/2011 o aktu za enotni trg (INT/548, 15.3.2011, poročevalci: ga. FEDER-SPIEL, g. SIECKER in g. VOLESŠ), in zlasti najnovije mnenje CESE 669/2011 o izboljšanju digitalne pismenosti, e-znanj in e-vključevanja (TEN/453, poročevalka: ga. BATUT).

3.4.2 EESO je zlasti v mnenju CESE 362/2011 že izrazil stališče, „da je načelo nevtralnosti omrežja bistvenega pomena za prihodnost internetnih storitev v Evropi“. ⁽¹⁸⁾

4. Ekonomsko ozadje načel: povezava s strategijo Evropa 2020 in digitalno agendo

4.1 Digitalno gospodarstvo

4.1.1 Namen strategije Evropa 2020 ⁽¹⁹⁾ je v okviru digitalne agende ⁽²⁰⁾ spodbuditi izjemen potencial za rast, ki ga imata internet in digitalno gospodarstvo.

4.1.2 Danes sta z internetom povezani dve milijardi ljudi, letni promet e-poslovanja pa znaša skoraj 5,5 bilijona EUR. Z internetom povezana potrošnja in izdatki so večji kot v kmetijstvu ali energetiki, v državah z višjo stopnjo prodora interneta pa so v zadnjih petih letih prispevali 21 % rasti BDP. ⁽²¹⁾

4.1.3 Nedavna študija inštituta McKinsey, ⁽²²⁾ ki je obravnavala skoraj 5 000 MSP, je pokazala, da rastejo MSP z močno prisotnostjo na internetu več kot dvakrat hitreje kot MSP, ki so na internetu slabo prisotna ali sploh niso prisotna. Poleg tega so ustvarila več kot dvakrat več delovnih mest kot druga MSP.

4.1.4 Da bo mogoče pridobiti čim večje koristi tega močnega gonila rasti in preobrazbe, si je treba z vsemi močmi prizadevati za povečanje dostopa do interneta in svobode do njegove uporabe ter zmanjšati njegove stroške za potrošnike in podjetja.

4.2 MSP, inovativnost, zaposlovanje in rast

4.2.1 Strategija Evropa 2020 je v glavnem osredotočena na izboljšanje poslovnega okolja za MSP, znižanje stroškov poslovanja, spodbujanje inovativnosti MSP in podpiranje novoustanovljenih podjetij.

4.2.2 Politike, ki zavračajo načeli odprtega interneta in nevtralnosti omrežja ter dajejo prednost velikim operaterjem omrežij na škodo 23 milijonov evropskih MSP ⁽²³⁾ in potrošnikov, bodo ovirale sposobnost Evrope, da preoblikuje gospodarstvo in družbo, kot je predvideno v strategiji Evropa 2020.

⁽¹⁸⁾ Glej mnenje CESE 362/2011 o prvem programu za politiko radiofrekvenčnega spektra in evropskih širokopasovnih povezavah (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ COM(2010) 2020 konč.

⁽²⁰⁾ Evropska digitalna agenda, COM(2010) 245 konč.

⁽²¹⁾ Vir: McKinsey Global Institute: *Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity*, maj 2011.

⁽²²⁾ McKinsey Global Institute: *Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity*, maj 2011, http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf.

⁽²³⁾ Eurostat (Eurostat Yearbook 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Notranji trg in poštena konkurenca

4.3.1 Odprti internet in nevtralnost omrežja, ki bi zagotavljala pošteno konkurenco in spodbujala inovativnost, sta tudi ključni načeli za doseganje močnega digitalnega enotnega trga. ⁽²⁴⁾

5. Nekateri operaterji omrežij navajajo argumente proti načelu nevtralnosti omrežja

5.1 Nekateri operaterji omrežij lobirajo pri nacionalnih vladah, Komisiji in Evropskem parlamentu, da bi jim pomagali povečati njihov delež prihodkov od interneta. ⁽²⁵⁾ Trdijo namreč, da si bodo kapitalske naložbe za zagotovitev hitre širokopasovne povezave, ki jo potrebuje Evropa, lahko privoščili le, če bodo lahko ustvarili nove tokove prihodkov s ponujanjem vsebin. ⁽²⁶⁾

5.1.1 Nekateri zasebni operaterji omrežij, ki tekmujejo na tržišču internetnih povezav in si prizadevajo za kratkoročen donos od naložb, so trenutno zadržani do vlaganja na tem področju, ker ne vidijo dovolj donosne poslovne priložnosti, še posebej v obrobni regijah.

5.2 Vendar na trg internetne povezljivosti vstopajo novi ponudniki infrastrukture, k čemur jih spodbujajo naložbe iz Evrope za zagotovitev hitrih širokopasovnih povezav ⁽²⁷⁾ in privlačne stopnje rasti povpraševanja po širokopasovnih povezavah. Z razvojem konkurenčnejšega trga za širokopasovno infrastrukturo v Evropi tudi razvoj novih tehnologij v prizemni in brezžični širokopasovni infrastrukturi pozitivno vpliva na razpoložljivost širokopasovne povezave in stroške njenega zagotavljanja. Tako se na primer pripravljajo veliki projekti za zagotavljanje hitrega interneta, zlasti na podeželju, pri katerih naj bi se izkoristila digitalna dividenda pri prehodu z analogne na digitalno tehnologijo.

⁽²⁴⁾ Kot je opredeljeno v sporočilu K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo: 50 predlogov za izboljšanje skupnega dela, poslovanja in izmenjav (COM(2010) 608 konč./2 z dne 11.11.2010) in sporočilu Akt za enotni trg – Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja „Skupaj za novo rast“ (COM(2011) 206 konč. z dne 13.4.2011), točka 2.7.

⁽²⁵⁾ Štirje največji evropski ponudniki internetnih omrežij – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia in Telefónica – so naročili študijo, ki bi podprla njihove argumente; A.T. Kearney (2010) *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁶⁾ Največji evropski ponudniki internetnih omrežij trdijo, da bi njihov donos naložbenega kapitala padel za 3 odstotne točke na okoli 9 odstotnih točk, če bi brez dodatnih prihodkov nadgradili svoja omrežja za zadovoljitev napovedanega povpraševanja po širokopasovnih povezavah za leto 2014; A.T. Kearney (2010) *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁷⁾ Glej COM(2010) 471 konč. – prvi program za politiko radiofrekvenčnega spektra, COM(2010) 472 konč. – Evropske širokopasovne povezave: naložbe v rast, ki jo poganja digitizacija, in 2010/572/EU (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJL:2010:251:0035:0048:SL:PDF>) – priporočilo Komisije o reguliranem dostopu do dostopovnih omrežij naslednje generacije (NGA); glej tudi kazalnik napredka digitalne agende (SEC(2011) 708 konč. z dne 31.5.2011).

5.3 Nekateri ponudniki internetnih storitev predlagajo spremembo svojih poslovnih modelov z izničenjem načela nevtralnosti omrežja, toda to bi povečalo stroške vsebin in storitev na internetu ali zmanjšalo odprtost interneta.

5.3.1 Če bi dejansko spodkopali načelo nevtralnosti omrežja, bi ponudnikom internetnih storitev omogočili, da „obdavčijo“, zavirajo ali blokirajo internetni promet med uporabniki in ponudniki storitev, zato bi se povečali stroški internetnih storitev v Evropi, kar bi škodilo inovativnosti, rasti in zaposlovanju ter strategiji Evropa 2020.

5.3.2 Ogroženo bi bilo celo izpolnjevanje ciljev Svetovnega vrha o informacijski družbi, ki so bili opredeljeni v Ženevi (2003) in Tunisu (2005) v skladu z razvojnimi cilji tisočletja. ⁽²⁸⁾

6. KPN ⁽²⁹⁾ kot povod za oblikovanje zakona o nevtralnosti omrežja na Nizozemskem

6.1 Komisija je v sporočilu z dne 19. aprila zapisala, da nima dovolj dokazov o poseganju operaterjev v internetni promet za komercialno okoriščenje, ki bi takrat utemeljili uvajanje dodatne zakonodaje za zaščito načela nevtralnosti omrežja.

6.2 Toda 10. maja je nizozemski ponudnik internetnih storitev KPN ⁽³⁰⁾ napovedal, da namerava od julija naprej uporabnikom dodatno zaračunavati dostop do nekaterih internetnih aplikacij, kot sta VoIP (Skype) in WhatsApp, aplikacija za pametne telefone za pošiljanje kratkih sporočil.

6.2.1 Na dan je prišlo, da KPN kot tudi drugi ponudniki internetnih storitev uporabljajo tehnologijo, ki se imenuje podrobno preverjanje paketov (*deep packet inspection* – DPI), ⁽³¹⁾ s katero analizirajo internetni promet uporabnikov, ter da namerava dodatno zaračunati klice VoIP, promet WhatsApp in vse druge vsebine, ki jih je želel omejiti ali z njimi pridobiti dobiček.

6.2.2 Ker je bilo neupoštevanje načela nevtralnosti omrežja v strateškem interesu KPN in ker ni bilo pravne zahteve po spoštovanju tega načela, je KPN javno napovedal svojo namero, da bo „obdavčil“ nekatere vrste internetnega prometa.

⁽²⁸⁾ Glej *Monitoring the WISIS Targets A mid-term review* (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Ženeva, 2010).

⁽²⁹⁾ KPN je nizozemsko telekomunikacijsko podjetje z interesi v številnih evropskih državah. Je največji ponudnik internetnih omrežij na Nizozemskem; leta 2010 so njegovi prihodki znašali 13,4 milijarde EUR, dobiček pa 1,8 milijarde EUR.

⁽³⁰⁾ Glej spletni video-prenos KPN Investor Day: Group Strategy: http://pulse.companywebcast.nl/player/v1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true.

⁽³¹⁾ Podrobno preverjanje paketov (DPI) je metoda, s katero ponudnik internetnih omrežij podrobno analizira paket podatkov, ko prehaja skozi kontrolno točko. Podrobno preverjanje (in filtriranje) paketov omogoča naprednejše upravljanje omrežij, uporabniške službe in varnostne funkcije, a tudi rudarjenje podatkov, prisluškovanje, cenzuro itd.

6.3 Javno razkritje ukrepov in namer KPN je na Nizozemskem povzročilo pravo politično vznemirjenje, posledica tega pa je bila, da je spodnji dom nizozemskega parlamenta 22. junija sprejel prvi evropski zakon o varstvu načel odprtega interneta in nevtralnosti omrežja.

6.4 Izjava o nameri KPN je nedvoumno dokazala, da nekateri operaterji omrežij niti predpisov revidiranega okvira za elektronske komunikacije niti predpisov zakonodaje EU o konkurenci ne dojemajo kot resnega varstva načela nevtralnosti omrežja.

7. Ali naj EU ukrepa zdaj ali počaka na nadaljnji razvoj?

7.1 Komisija se v sporočilu zavzema za pristop čakanja na nadaljnji razvoj.

7.2 V sporočilu je zapisano, da bi moral prenos revidiranega zakonodajnega okvira v nacionalno zakonodajo zagotoviti zadostno varstvo načela odprtega interneta. Če bi operater kršil zakon, bi imel nacionalni regulativni organ jasna pooblastila za odločno ukrepanje.

7.3 Toda v sporočilu je zapisano tudi, da ni treba izvajati načela nevtralnosti omrežja. Komisija namreč meni, da bi moral zadostovati konkurenčen trg širokopasovnih povezav v povezavi s predpisi revidiranega okvira o preglednosti in menjavi ponudnika.

7.4 Po mnenju Komisije bi bilo bolje počakati, ali se bodo veljavni zakon in konkurenčni pogoji izkazali za zadostno varstvo načela nevtralnosti omrežja, saj bi izvajanje *ad hoc* zakonodaje zdaj negativno vplivalo na razvoj evropskega internetnega gospodarstva, ker bi odvrčalo naložbe ali preprečilo nastajanje drugih inovativnih poslovnih modelov.

7.5 Zagovorniki pristopa čakanja na nadaljnji razvoj opozarjajo na konkurenčen evropski trg storitev ponudnikov internetnih storitev, saj menijo, da bodo nezadovoljni uporabniki zamenjali ponudnika, če bo njihov operater uvedel diskriminatorno zaračunavanje prenosa vsebin.

7.5.1 Toda ta argument podcenjuje dejanske težave, ki jih imajo številni uporabniki pri menjavi ponudnika, ⁽³²⁾ ter tudi uničujoč učinek, ki bi ga lahko imel skupinski ukrep največjih ponudnikov internetnih storitev, če bi se odločili dvigniti diskriminatorne cene za prenos vsebin.

⁽³²⁾ Regulativni organ Ofcom je v raziskavi o menjavi ponudnikov v Združenem kraljestvu (10. september 2010) ugotovil, da 45 % uporabnikov širokopasovnih povezav – če imajo možnost menjati – meni, da je menjava ponudnika „prezaprtena“, in da se uporabniki ne bodo odločili za menjavo zgolj zato, ker je ena vrsta njihove uporabe interneta (ali dve vrsti uporabe) prepovedana ali predraga: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 Danes 61 % gospodinjstev v Evropi, ki imajo dostop do interneta, kupi dostop do interneta kot del paketa, ki ponuja internet, telefonijo in televizijo. Poleg tega 92 % gospodinjstev s paketi storitev ni menjalo ponudnika, čeprav jih je 36 % že razmišljalo o tem. ⁽³³⁾ Jasno je, da se s premeteno tržno prakso tržna moč ponudnikov internetnih storitev veča, kar negativno vpliva na vedenje uporabnikov glede menjavanja operaterjev – pametno trženje torej šibi moč potrošnikov. Pametno trženje ponudnikom internetnih storitev omogoča, da izkoriščajo svoj položaj in si lahko privoščijo prakse, ki so v nasprotju z načelom nevtralnosti omrežja. Na ta način pridobivajo prekomerne dobičke ter šibijo konkurenco in inovativnost, razen če jim zakonodaja to prepreči.

7.7 Ocena učinkovitosti novih predpisov o elektronski komunikaciji bo v vsakem primeru vzela precej časa.

7.7.1 Glede na to, kako dolgo traja načrtovanje, oblikovanje in izvajanje regulativnega ukrepa v EU-27 ter kako hitro ponudniki internetnih storitev uvedejo nove poslovne modele, nevtralnost omrežja morda niti ne bo več pomembna, ko bodo predpisi končno na papirju.

7.8 EESO predlaga drugačen proaktivni pristop na podlagi načel preprečevanja in varnosti, ki ga je opisal v mnenju o *proaktivnem pristopu k pravu: korak naprej k boljši pravni ureditvi na ravni EU* ⁽³⁴⁾, ter pozdravlja nedavne javne izjave komisarke Kroes, ki, kot je videti, ta pristop podpirajo.

7.9 V skladu s tem pristopom bi bilo treba nedvoumno definirati načeli odprtega interneta in nevtralnosti omrežja ter ju vključiti v zakonodajo EU kot potrditev pravic državljanov, kot so opredeljene v Listini EU o temeljnih pravicah.

7.10 Komisija bi morala oblikovati načeli odprtega interneta in nevtralnosti omrežja, še prej pa skrbno razmisliti o različnih formulacijah in se posvetovati z vsemi zainteresiranimi stranmi ter upoštevati razvoj tehnologije („state of the art“) na tem področju.

7.11 Čeprav je načelo odprtega interneta bolj ali manj ustrezno zaobjeto v zakonodaji EU, in sicer s členoma 1(3)(a) in 8(4)(g) okvirne direktive ⁽³⁵⁾ v povezavi s členom 28 direktive o pravicah državljanov, ⁽³⁶⁾ bi ga lahko definirali jasneje in bolj nedvoumno. Posebno načelo nevtralnosti omrežja pa ni opredeljeno v zakonodaji EU niti ni ustrezno pokrito s kombinacijo predpisov.

⁽³³⁾ Vsi statistični podatki so iz raziskave o elektronskih komunikacijah v gospodinjstvih, Posebna izdaja Eurobarometra 362, julij 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf.

⁽³⁴⁾ Glej mnenje CESE 1905/2008 o *proaktivnem pristopu k pravu: korak naprej k boljši pravni ureditvi na ravni EU*, (UL C 175, 28.7.2009, str. 26).

⁽³⁵⁾ Direktiva 2002/21, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES z dne 25.11.2009 (UL L 337, 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/ES.

7.12 Po mnenju Odbora, ki v glavnem temelji na načelih iz norveških smernic za nevtralnost omrežja, ⁽³⁷⁾ odgovoru Evropske potrošniške organizacije (BEUC) na posvetovanje Komisije o nevtralnosti omrežja, ⁽³⁸⁾ resoluciji o nevtralnosti omrežja transatlantskega potrošniškega dialoga (Trans Atlantic Consumer Dialogue, TACD) ⁽³⁹⁾ in na nedavno sprejetem nizozemskem zakonu, ⁽⁴⁰⁾ bi morala definicija načel vsebovati vsaj naslednje elemente:

i. Svoboda in kakovost dostopa do interneta

Evropska komisija bi morala sprejeti skupen standard EU o „minimalni kakovosti storitev“ v skladu z načeli splošnega pomena in zagotoviti učinkovito spremljanje njegove uporabe.

ii. Nediskriminacija med tokovi internetnega prometa

Na splošno velja, da se med načini obravnave posameznih tokov podatkov ne sme razlikovati glede na vrsto vsebine, storitev, uporabo, napravo ali naslov izvora ali cilja tokov. To velja za vse točke v omrežju, tudi za točke medomrežnega povezovanja.

Pri tem načelu so možne izjeme pod pogojem, da so v skladu s smernicami, podanimi v priporočilih v točki iii.

iii. Nadzor mehanizmov upravljanja internetnega prometa

Ker obstajajo izjeme k načelom v točkah i. in ii. in da se omejijo morebitna odstopanja od teh načel, morajo ponudniki internetnih storitev, kadar vseeno uporabijo mehanizme upravljanja prometa za zagotavljanje kakovosti dostopa do interneta, spoštovati splošna načela pomembnosti, sorazmernosti, učinkovitosti, nediskriminacije med vpletenimi stranmi in preglednosti.

⁽³⁷⁾ Smernice za nevtralnost omrežja, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Uporabniki bi morali imeti pravico do:

1. internetne povezave, katere hitrost in zanesljivost bo ustrezala trditvam v oglasu;
2. internetne povezave, ki jim omogoča:
 - a. pošiljanje in prejemanje vsebin po njihovi izbiri;
 - b. uporabo storitev in aplikacij po njihovi izbiri;
 - c. uporabo strojne in programske opreme po njihovi izbiri, ki ne škodi omrežju;
3. internetne povezave brez diskriminacije glede uporabe, storitev, vsebine ali glede naslova pošiljatelja in prejemnika;
4. konkurenco med ponudniki omrežij, aplikacij, storitev in vsebin;
5. informacij praksah upravljanja omrežja, ki jih uporablja njihov ponudnik omrežja. (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf)

⁽³⁹⁾ Resolucija TACD, april 2010 (št. INFOSOC 42-09).

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

iv. Upravljane storitve

Da se ohrani zmožnost vseh akterjev za inovacije, morajo imeti operaterji elektronskih komunikacij možnost tržiti „upravljane storitve“ poleg dostopa do interneta, pod pogojem, da upravljana storitev ne zniža kakovosti dostopa do interneta pod določeno zadovoljivo stopnjo in da prodajalci delujejo v skladu z veljavnimi zakoni o konkurenci in sektorskimi zakonskimi predpisi.

v. Okrepljena preglednost za končne uporabnike in določen nabor enotnih informacij

Ponudniki internetnih storitev morajo dati na voljo jasne, točne in ustrezne informacije o storitvah in aplikacijah, in sicer o kakovosti svojih storitev in njihovih morebitnih omejitvah ter o vseh praksah upravljanja prometa. Evropska komisija bi morala zagotoviti preglednost za uporabnike, kar obsega jasne informacije o določbah in pogojih, pravico do uporabe vseh zakonitih aplikacij in možnost menjave ponudnika. Komisija bi morala spodbujati industrijo in nacionalne regulativne organe k dialogu in učinkovitim koregulativnim mehanizmom pod svojim okriljem, da se doseže sporazum o skupnih načelih EU glede preglednosti in naboru enotnih informacij.

V Bruslju, 26. oktobra 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
