

Warszawa, 5 sierpnia 2011 r.

Pani Magdalena Gaj  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Infrastruktury

Uwagi stowarzyszenia Internet Society Poland  
do projektu ustawy o zmianie ustawy  
Prawo Telekomunikacyjne i niektórych innych ustaw

W nawiązaniu do pisma Ministerstwa Infrastruktury z 18 lipca 2011 r. (sygn. ŁT3c-020-42/11), Internet Society Poland dziękuje za możliwość przedstawienia uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo Telekomunikacyjne i niektórych innych ustaw będącej transpozycją dyrektyw 2009/136/WE i 2009/140/WE z 2009 roku (Pakiet Telekomunikacyjny). Przedstawione uwagi koncentrują się na tym aspekcie nowelizacji, który w sposób najbardziej bezpośredni związany jest z celami statutowymi ISOC, czyli kwestią neutralności sieci. Jednakże ISOC-PL pozostawia sobie możliwość aby w trakcie przyszłych dyskusji wypowiadać na temat także innych aspektów proponowanych zmian.

Pakiet Telekomunikacyjny został zatwierdzony w 2009 r. Jego treść oddaje przekonanie ówczesnej większości politycznej instytucji Unii Europejskiej, że neutralność sieci internetowych da się uzyskać bez specjalnych starań.

Ówczesna większość nie chciała dostrzec, że 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 wierzone 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 UE podejmowała bardziej zdecydowane i prowadzące do zamierzonych skutków działania.

Obecnie panuje znacznie silniejsze niż w roku 2009 przekonanie, że nie należy powtarzać tego "poczekamy i zobaczymy". Regulacyjne działania, które pozwolą uniknąć strat i kosztów potrzebne są już teraz. W rezultacie tej zmiany klimatu kolejne państwa, wpięrw Holandia, potem Hiszpania w prowadzają do swych prawodawstw zasady neutralności sieci. W raporcie o neutralności sieci dla parlamentu francuskiego z 13 kwietnia 2011 r.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/english/dossiers/net\\_and\\_network\\_neutrality.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/english/dossiers/net_and_network_neutrality.pdf)

sformułowano tę zasadę integrując propozycje regulatorów francuskiego ARCEP i amerykańskiego FCC, które koncentrują się na użytkownikach oraz proponowaną przez Timu Wu, gdzie koncentracja jest na przekazie. Po uproszczeniu ta prawna **definicja neutralności sieci oznacza możliwość decydowania przez użytkowników co do wysyłanych i otrzymywanych treści, wybieranych do uruchamiania aplikacji, używanych programach o ile tylko nie szkodzą sieci i są zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z zachowania jakości usług i przestrzegania prawa**. Taka prawna definicja neutralności sieci powinna być dopisana do art.2 ustawy Prawo Telekomunikacyjne.

Aby tak określona neutralność sieci była przestrzegana trzeba wyraźnie sformułować zakaz selektywnego ograniczania internetowego dostępu. Bez niego w interesie pośredników będzie powstrzymywanie lub spowalnianie niepreferowanych aplikacji i usług.

O tym jak dominujący na polskim rynku dostawcy Internetu rozumieją konkurencję wynika z tego jak się oni zachowują na rynku. Wszyscy oni mają bardzo podobne oferty. Różnice między nimi biorą się z rywalizacji cenowej, a nie wyraźnej dyferencjacji i innowacyjności technicznej (choć zgodnej neutralnością). Jednocześnie z przeprowadzonej przez UKE konsultacji<sup>2</sup> wynika jasno, że dominujący na polskim rynku operatorzy traktują wymóg niedyskryminacji jako przeszkodę dla oferowania usług wysokiej jakości, które chcieliby priorytetyzować pobierając za to dodatkowe opłaty.

Miejszem ustawy właściwym dla wprowadzenia do prawa zapisów mogących być podstawą dla prowadzenia polityki na rzecz neutralności sieci jest nowy dział VIIa Bezpieczeństwo i integralność sieci i usług telekomunikacyjnych. Proponuje się jego skorygowaną nazwę **Bezpieczeństwo oraz integralność i neutralność sieci i usług telekomunikacyjnych**, a następnie odpowiednie uzupełnienie jego treści.

Po art.175 należy wprowadzić dodatkowy art.175-1 o brzmieniu:

1. **Operatorzy publicznych sieci telekomunikacyjnych, które zapewniają usługi dostępu do Internetu i dostawcy usług dostępu do Internetu mają obowiązek przestrzegania zasad neutralności sieci, w szczególności nie mogą powstrzymywać lub spowalniać aplikacji i usług w Internecie, chyba że działania w wyniku których aplikacje lub usługi podlegają powstrzymywaniu lub spowalnianiu są konieczne:**
  - (a) w celu zminimalizowania skutków przeciążenia, ale wtedy te same rodzaje ruchu powinny być traktowane jednakowo;
  - (b) dla zachowania integralności i bezpieczeństwa sieci i usług danego usługodawcy lub terminala użytkownika końcowego;
  - (c) dla ograniczenia transmisji do użytkownika końcowego niechcianych komunikatów, pod warunkiem, że użytkownik końcowy wyraził na to swoją uprzednią zgodę;
  - (d) dla wprowadzenia w życie przepisu prawnego lub postanowienia sądu.
2. **Jeśli naruszenie integralności i bezpieczeństwa sieci lub usługi lub terminala użytkownika końcowego, o którym mowa w punkcie (b), są spowodowane przez ruch przychodzący od terminala użytkownika końcowego, dostawca, przed podjęciem działania, który powstrzymuje lub spowalnia ruch, powiadamia o tym użytkownika końcowego w celu umożliwienia użytkownikowi końcowemu zakończenia naruszenia. Jeżeli, w związku z wymaganym pilnym działaniem, nie jest możliwe uprzednie powiadomienie, dostawca informuje o stosowaniu środka najszybciej jak może. W przypadku gdyby miało to dotyczyć użytkownika końcowego innego dostawcy, pierwszego zdania nie stosuje się.**
3. **Dostawcy usług dostępu do Internetu nie mogą różnicować cen za usługi dostępu do Internetu w zależności od usług i aplikacji, które są oferowane lub używane w ramach tych usług.**

2 [http://www.uke.gov.pl/\\_gAllery/37/50/37506/Podsumowanie\\_konsultacji\\_dot\\_neutralnosci\\_sieci.pdf](http://www.uke.gov.pl/_gAllery/37/50/37506/Podsumowanie_konsultacji_dot_neutralnosci_sieci.pdf)

W powyższych propozycjach nie przypadkowo używa się terminu Internet nieobecnego w dotychczasowej ustawie. **Przez Internet rozumie się opartą na protokole IP globalną sieć z adresami punktów końcowych administrowanych pośrednio przez ICANN.** Taka definicja powinna być również dopisana do art.2 ustawy Prawo Telekomunikacyjne. Nie jest intencją naszej propozycji zabranianie rezerwowania pasma dla opartych na protokole IP usług, które są oferowane lokalnie. Oparta na protokole IP telewizja, która wykorzystuje adresy prywatne, a nie administrowane przez ICANN, nie jest usługą internetową.

Intencją naszej propozycji jest aby sam termin dostęp do Internetu rozumieć szeroko, nie należy dopuszczać do zawężenia tego pojęcia. Jeżeli stwarza się dostęp do stron www, różnorodnych usług i aplikacji także niewebowych to oznacza, że oferuje się dostęp do Internetu. Wtedy jest całkiem niedopuszczalne oferowanie dostępu nie do wszystkich stron www, czy wybranych usług w którejś z kategorii usług, gdy inne usługi w tej samej kategorii są zablokowane czy spowalniane. Także oferowanie dostępu do niektórych usług po innych cenach jest niedopuszczalne. Oznacza to że dostawcy mogą oferować poprzez Internet odrębne usługi, ale nie mogą oferować pakietów w których jest część Internetu. Dozwolony jest inny sposób różnicowania oferty - ślepy na treść, a na przykład ograniczany przepływem lub całkowitym limitem transferu.

Te ograniczenia na zachowania się dostawców internetowych wynikają z potrzeby zapewnienia otwartego i nieograniczanego dostępu do Internetu wszystkim providerom, obywatelom i przedsiębiorcom. Nie wolno dopuścić aby pośrednicy ograniczali lub blokowali określone usługi lub informacje.

Uzasadnienie wyjątków z punktów ustępu 1:

Celem wyjątku z punktu (a) jest zapewnienie, że w przypadku przeciążenia ruchu, który pewien być przekazywany na bieżąco (taki jak telefonia VoIP), może mieć pierwszeństwo nad ruchem, który mniej ucierpi w przypadku opóźnienia. Najlepszym sposobem unikania przeciążeń są wystarczające nakłady na infrastrukturę. Jednak jeśli przeciążenia sieci mają miejsce to działania jakie mogą podjąć operatorzy nie mogą być w żadnym przypadku dyskryminacyjnej natury. Operatorzy muszą traktować takie same lub podobne usługi w taki sam sposób. W żadnym stopniu nie dążymy do zabronienia zarządzania siecią, lecz zapewnienie sprawnego przepływu i transferu nie może stanowić pretekstu dla działań dyskryminacyjnych.

Celem wyjątku z punktu (b) jest blokowanie ruchu w przypadku gdy zagrożone jest bezpieczeństwo lub integralność sieci, czy też terminala użytkownika końcowego. Ruchem, który wpływa niebezpieczeństwo lub integralność sieci może być np. ruch pochodzący z komputerów będących częścią "botnetu", czyli tych które są używane do sieciowych ataków. Innym zagrożeniem bezpieczeństwa jest ingerencja hakerów w obce komputery bez autoryzacji ich użytkowników. Te środki muszą być proporcjonalne, muszą się ograniczać do ruchu, który zagraża integralności i bezpieczeństwu. Należy z nich rezygnować natychmiast jak zagrażający ruch przestaje być aktywny. Wychodzimy z założenia, że właściwe jest wąskie interpretowanie pojęcia "integralności i bezpieczeństwa". Dlatego nie powinno ono służyć do ochrony interesów stron trzecich. Stąd odpowiedni zapis warunkujący stosowanie wyjątku z punktu (b) w ostatnim zdaniu ustępu 2.

Celem wyjątku z punktu (c) jest możliwość blokowania niezamówionej korespondencji takiej jak spam.

Celem wyjątku z punktu (d) jest umożliwienie sytuacji rozszerzenia, czy interpretowania wyjątków pozwalających na powstrzymywanie lub spowalnianie aplikacji i usług w Internecie, ale może się to dzieć wyłącznie na praworządnej drodze.

Dalsze proponowane zmiany nie wymagają już uzasadnienia. Stwarzają one tylko podstawy organizacyjne mające zapewnić faktyczne przestrzeganie sformułowanych wyżej reguł.

Po art.175d należy wprowadzić dodatkowy art.175d-1 o brzmieniu:

**Prezes UKE zbiera informacje oraz prowadzi badania i analizy dotyczące przestrzegania przez dostawców Internetu zasad neutralności sieci.**

Do art.175e dotyczącego rady działającej z zakresie bezpieczeństwa i integralności sieci i usług dopisuje się uprawnia w zakresie **neutralność sieci**. Uzupełnień tych dokonuje się w wszystkich ustępach tego artykułu. Ponadto wprowadza się dodatkowo ustęp 2a:

**Na podstawie badań i analiz, o których mowa w art. 175d-1, Prezes UKE corocznie, w terminie do dnia 30 kwietnia opracowuje i przekazuje Radzie właściwej do rekomendacji w obszarze neutralności sieci raport o występujących zagrożeniach oraz proponowanych zaleceniach i rekomendacjach dotyczących przeciwdziałania tym zagrożeniom.**

W ustępie 5, którym mowa o składzie rady dodaje się, że w jej skład powołuje się: **osoby reprezentujące organizacje społeczne w takiej samej liczbie jak osoby reprezentujące przedsiębiorców**. Podobnej korekty dokonuje się w ustępie 7.

Do art.175f dotyczącego uprawnień ministra do spraw łączności wydawania rozporządzeń określających środki techniczne i organizacyjne z zakresie bezpieczeństwa i integralności sieci i usług dopisuje się uprawnia w zakresie **neutralność sieci**.

w imieniu zarządu Internet Society Poland



Józef Halbersztadt