# Working Paper k síťové neutralitě

**Podklad k diskusi na workshopu 23. března 2016**

##

## **Vývoj evropské legislativy**

Dne 29. listopadu 2015 vyšlo v Úředním věstníku EU *„Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2120 ze dne 25. listopadu 2015, kterým se stanoví opatření týkající se přístupu k otevřenému internetu a mění směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací a nařízení (EU) č. 531/2012 o roamingu ve veřejných mobilních komunikačních sítích v Unii“,* které poměrně významně mění vztah poskytovatelů služeb přístupu k internetu, koncových zákazníků a poskytovatelů obsahu.

Nařízení zavádí velmi významnou část principů síťové neutrality aniž by o ní mluvilo a výrazně omezuje možnost operátorů zasahovat do obsahu. Navíc má za cíl informovat spotřebitele o kvalitě připojení k internetu a parametrech služby již v podepsané smlouvě, především co se týká rychlosti připojení.

Nařízení se „rodilo“ poměrně komplikovaně. Vzniklo jako Nařízení o jednotném trhu elektronických komunikacích a propojeném kontinentu ještě z iniciativy bývalé komisařky pro digitální agendu Neelie Kroesové v září roku 2013. Nařízení mělo výrazně širší ambice než pouze upravovat roaming a síťovou neutralitu - výrazně centralizovalo na úrovni evropské komise například možnosti nakládání členských států se spektrem a rovněž mělo za cíl výrazně a široce posílit ochranu spotřebitele v oblasti elektronických komunikacích. Naopak oblast týkající se síťové neutrality byla upravená velmi vágně, byla výrazně děravá a ocitla se pod palbou kritiky organizací zabývající se občanskými právy na internetu (např. EDRi, La quadrature du net). V prvním čtení v Evropském parlamentu těsně před volbami v roce 2014 pak návrh dostál výrazných změn ve všech oblastech.

Naopak vyjednávání v Evropské radě bylo daleko obtížnější, protože zájmy jednotlivých členských států jsou v oblastech telekomunikační politiky daleko hůře slučitelné. Na různých uniklých meziverzích bylo patrné, že silná lobby především velkých operátorů měla za cíl v Radě ambice původního znění návrhu omezit a buď zabránit schválení či učinit ustanovení dostatečně vágní a elastická, aby se do nich vešlo prakticky jakékoli jednání operátorů směrem k řízení provozu v jejich síti.

Z původního poměrně ambiciózního znění „propojeného kontinentu“ postupně vypadávaly věci, na kterých se státy evidentně nebyly schopné či ochotné s parlamentem i komisí dohodnout, jako je koordinace ve věcech spektra či větší míra centralizace moci v oblasti telekomunikační regulace na evropské úrovni. Nakonec návrh postihuje pouze roaming a síťovou neutralitu (či slovy eurokrata, „otevřený internet“)

## **Aktuální legislativa EU**

## Nařízení je tedy notně tenčí, než byl původní záměr a s „propojeným kontinentem“ má snad až na omezení a posléze i úplné zrušení roamingových příplatků (do určitého limitu) pramálo společného. Upravuje následující situace:

* Koncoví uživatelé mají právo na přístup k informacím a obsahu a jejich šíření využívání a poskytování aplikací a služeb a využívání koncového zařízení podle svého vlastního výběru bez ohledu na:
	+ polohu koncového uživatele nebo poskytovatele,
	+ polohu, původ nebo určení dané informace, obsahu, aplikace nebo služby.
	+ a to prostřednictvím své služby přístupu k internetu.
* Operátoři se mohou **dohodnout** se zákazníky na takových obchodních podmínkách (jako je cena, objem dat, rychlost připojení atd.), které neomezují výkon výše uvedených práv.
* Operátoři mají **povinnost** při poskytování služeb přístupu k internetu s veškerým provozem:
	+ stejně,
	+ bez diskriminace,
	+ bez omezení,
	+ bez narušování,
	+ bez ohledu na odesílatele a příjemce, na obsah, ke kterému se přistupuje nebo který se šíří,
	+ bez ohledu na používané či poskytované aplikace nebo služby nebo na použité koncové zařízení.
* Operátoři mohou uplatňovat opatření přiměřeného **řízení provozu**. Ta musí být:
	+ Transparentní,
	+ Nediskriminační,
	+ Přiměřená,
	+ a nesmí být založena na obchodních cílech, nýbrž na objektivně odlišných požadavcích určitých kategorií provozu na technickou kvalitu služeb,
	+ nesmí sledovat konkrétní obsah,
	+ nesmí být uplatňována po dobu delší, než je nezbytné.
* Operátoři naopak nesmí jít nad rámec takového přiměřeného opatření řízení provozu, zejména **nesmí** blokovat, zpomalovat, měnit, omezovat, narušovat, zhoršovat nebo diskriminovat konkrétní obsah, aplikace nebo služby. Nařízení jim umožňuje pouze tři výjimky:
	+ dodržení legislativy,
	+ zachování integrity a bezpečnosti sítě,
	+ zabránění hrozícímu přetížení sítě a zmírnění účinků výjimečného nebo dočasného přetížení sítě za předpokladu, že se s rovnocennými kategoriemi provozu nakládá stejně.

Možnosti poskytovatelů připojení k internetu se tak co se týče manipulace s přenášeným obsahem výrazně snížily, když nařízení má evidentně za cíl omezit při poskytování připojení internetu cokoli jiného, než prostý přenos dat.

## **Mimoevropské vzory**

K uzákonění principů síťové neutrality se v EU odhodlaly dosud dvě země, Nizozemsko a Slovinsko. Obě budou muset své zákony změnit tak, aby odpovídaly přímo účinnému nařízení (v Nizozemsku například musí změnit část týkající se zákazu zero-ratingu, který znemožňuje operátorovi účtovat si za určitá data účtovat méně či nic).

V Chile pak je uzákoněna síťová neutralita od roku 2010, země tak byla první na světě v legislativní úpravě tohoto principu vůbec. Zákon zakazuje operátorům záměrně blokovat obsah, diskriminovat na základě obsahu, aplikace či služby - v podstatě tak říká totéž, co evropská či americká pravidla. Poskytovatelé internetu mohou řídit provoz ve své síti pouze v takovém rozsahu, aby nedošlo k ohrožení konkurenčního prostředí na trhu.

**USA**

Ve spojených státech jsou pravidla síťové neutrality stanovena  místním regulátorem FCC, který vydal na konci loňského února „Nařízení o otevřeném internetu“, kterým překlasifikovává poskytovatele internetu na „komunikační službu“ z „informační služby“. Rozhodnutí FCC bylo výsledkem desetileté snahy regulátora zajistit rovnocenné zacházení s obsahem na internetu, které naráželo na soudní verdikty shazující opatření FCC právě z důvodu, že poskytovatelé připojení nebyli „komunikační službou“ a tedy nebylo možné je tvrději regulovat.

Návrh schválilo vedení FCC poměrem 3:2, kdy pro hlasovali „demokratičtí“ členové rady a proti „republikánští“.

FCC v Nařízení o otevřeném internetu seznala, že operátoři mají ekonomické zájmy, které „znamenají hrozbu otevřenosti internetu a mohou mít za následek omezení rychlosti a rozsahu budoucího rozvoje broadbandu“. Nařízení stojí na třech základních pilířích:

* žádné blokování – poskytovatelé nesmí blokovat přístup k legálnímu obsahu, aplikacím, službám nebo zařízením
* žádné zpomalování: poskytovatelé nesmí zpomalovat, blokovat či jinak zasahovat do provozu na internetu na základě obsahu, aplikací nebo služeb
* žádná placená prioritizace: poskytovatelé nesmí za úplatu zvýhodnit legální internetový provoz na úkor jiného legálního provozu (zákaz placené prioritizace). Pravidlo rovněž zakazuje operátorům zvýhodňovat vlastní služby a obsah.

Nařízení také nastavuje pravidla, pomocí nichž bude FCC posuzovat v budoucnu i nové obchodní modely operátorů. ISP nesmí omezovat možnost spotřebitelů volit, užívat a přistupovat k legálnímu obsahu, aplikacím, službám a zařízením dle svého výběru a rovněž nesmí omezovat možnost poskytovatelů obsahu a služeb zpřístupňovat obsah, aplikace, služby či zařízení koncovým uživatelům.

FCC reguluje i řízení provozu v síti (musí sloužit k zajištění kvality služby, nikoli k byznysovým cílům operátora) a možnost nabízení specializovaných služeb (jako jsou např. IPTV nebo VoIP přes kabelové připojení, e-Health aplikace a podobně). Tyto neinternetové služby nesmí operátor využívat jako způsob, jak obejít pravidla o síťové neutralitě.

Nařízení dopadá na pevné i mobilní operátory bez rozdílu (výjimku mají jen operátoři o méně než 100 tisících zákaznících).

Předseda FCC Tom Wheeler zvažoval kombinaci různých přístupů, kterými by regulátor dosáhl svého cíle a zároveň nezatěžoval operátory zbytečnou byrokracií a vyňal broadband i z některých povinností, které se automaticky se službou regulovanou podle Hlavy II pojí (například poplatky za univerzální službu, unbundlingu poslední míle, odděleného účetnictví a podobně).

S americkými pravidly upravujícími telekomunikační odvětví se přitom žádné zázraky dělat nedají – Komunikační zákon pochází z roku 1934 a telekomunikační zákon, který ho novelizoval, je z roku 1996. O další novely se Kongres pokoušel během minulých let několikrát (včetně pokusů uzákonit síťovou neutralitu, což by bylo bezpochyby nejčistší rozhodnutí), ale nikdy se to nepodařilo a návrhy většinou zemřely už ve výborech. Pokud si uvědomíme, že kabeloví operátoři patří mezi nejsilnější lobby v DC, není ani divu.

Přístup regulátora nakonec podstatně ovlivnil nebývale vysoký zájem uživatelů. Do konzultace, ve které se FCC ptala veřejnosti, jaký přístup má vlastně zvolit, přišel rekordní počet příspěvků. V prvním kole jich bylo přes milion a v druhém, které skončilo v září 2014, další skoro tři miliony.

Do debaty se nakonec vložil nakonec i prezident Barack Obama, který vyzval FCC k akci, za což si vysloužil obvinění z politického ovlivňování. Zapojení veřejnosti bylo ohromující. Analýza připomínek odhalila, že drtivá většina z nich byla pro to, aby FCC síťovou neutralitu regulovala co nejpřísněji a navíc minimálně polovinu netvořily předpřipravené předlohy (běžné je, že při připomínkování přes 80 % jsou automaticky vygenerované e-maily, které připomínkující pouze odešle na příslušné místo jako vyjádření podpory příslušnému stanovisku), ale lidé si dali reálnou práci s argumentací. Není tak divu, že na bezprecedentní počet připomínek poukazovali ve svých závěrečných projevech těsně hlasováním všichni tři komisaři FCC za Demokratickou stranu.

Regulace nicméně stejně jako její předchůdce také skončí u soudu, kam ji okamžitě poslali velcí operátoři a jejich asociace. Kongres má také několik možností, jak agentuře v regulaci zabránit (například zakázat FCC vynakládat finanční prostředky na prosazování Nařízení o otevřeném internetu) a tak účinnost regulace snížit. Pokud zůstane Bílý dům v držení Demokratické strany, je ale takřka jisté, že zůstane status quo.

**Indie**

Indický telekomunikační regulátor TRAI letos v únoru vydal opatření, které postihuje rozdílné účtování dat pocházejících z různých zdrojů, tedy tzv. zero-rating. Země o 400 milionech uživatelů internetu byla mimořádně důležitá pro program „Free Basics“ od Facebooku - díky tomu měly miliony uživatelů bezplatný přístup k určitým službám, včetně Facebooku, ale například i vyhledávači Bing (ale již ne Google) a dalším serverům, které ovšem vybral Facebook na základě kritérií, která nebyla veřejná. Tuto „charitu“ odmítly miliony lidí v konzultaci jako novodobý kolonialismus - Facebook přirozeně svou službu Free Basics hájil.

Kromě Free Basics opatření TRAI postihlo i několik dalších podobných programů, kterými velcí mobilní operátoři propagovali své vlastní služby. Někteří zavedli již před vydáním rozhodnutí TRAI vlastní opatření, například Aircel svůj „Free Basic Internet“, kterým zákazníkům s předplacenou kartou, kteří si nabijí každé tři měsíce mobil částkou 150 Rupií (cca 54 Kč), dává v ceně internetové připojení s datovým limitem 500 MB měsíčně a omezenou rychlostí 64 kbps.

**Dopad Nařízení a síťové neutrality na český trh**

V České republice dosud nebyl zaznamenán žádný zásadní problém s uplatňováním principů síťové neutrality. Operátoři obecně provoz neblokují či neomezují a v ČR nedocházelo k tomu, k čemu v jiných zemích EU - tedy že v některých mobilních tarifech byly např. omezeny aplikace pro telefonování přes internet (jako je např. Skype) či, jako v Nizozemsku, že by operátor chtěl sledovat aplikace, které uživatelé používají a potom jim za používání WhatsApp a podobných programů účtoval další poplatky (což bylo nakonec důvodem, proč právě Nizozemsko uzákonilo síťovou neutralitu).

Nařízení je přímo účinné v členských státech (čl. 288 SFEU), takže se jím musí operátoři řídit od data účinnosti - tedy od **30. dubna 2016**. Týká se to především nově uzavíraných smluv, které musí obsahovat náležitosti, jež v nich dříve být nemusely. Článek 4 Nařízení ukládá poskytovatelům služeb přístupu k internetu sdělit zákazníkovi informace o tom, jaký dopad budou mít opatření řízení provozu na kvalitu služeb přístupu k internetu, soukromí a ochranu osobních údajů. Dále bude spotřebitelská smlouva muset obsahovat:

* vysvětlení toho, jaký dopad mohou mít případná **omezení objemu dat, rychlost** či jiné parametry kvality služby na služby přístupu k internetu, zejména na využívání obsahu, aplikací a služeb,
* vysvětlení toho, jaký praktický dopad by mohly mít **specializované služby** (např. IPTV) objednané koncovým uživatelem na služby přístupu k internetu poskytované témuž uživateli,
* vysvětlení toho, jaká je minimální, běžně dostupná, maximální a inzerovaná **rychlost downloadu a uploadu** u pevných sítí a odhadovaná maximální a inzerovaná rychlost downloadu a uploadu u služeb přístupu k internetu v případě mobilních sítí,
* vysvětlení toho, jaký dopad by mohly mít velké odchylky od inzerované rychlosti na **základní právo na přístup k informacím a obsahu** a jejich šíření, využívání a poskytování aplikací a služeb,
* vysvětlení toho, jaké **prostředky nápravy** má spotřebitel k dispozici.

Operátoři budou muset také zavést jednoduchý způsob jak vyřizovat stížnosti uživatelů týkající se síťové neutrality.

Sdružení evropských regulátorů **BEREC má vydat do 30. srpna** pravidla, jak síťovou neutralitu v kontextu nařízení budou jednotliví národní regulátoři jednotně vykládat a jaké praktiky budou či nebudou postihované. První návrh představí BEREC 6. června 2016.

BEREC je již nyní poměrně aktivní a pořádá různé uzavřené workshopy. Z účastníků se dá ale vyčíst, že zřejmě příliš operátorům „na ruku“ nepůjde. Jako konzultanty si pozval BEREC například Barbaru van Schewick ze Stanfordovy univerzity či Chrise Marsdena z University of Sussex, kteří jsou oba známí jako velcí zastánci co nejtvrdšího vymáhání principů síťové neutrality.

Asi nejdůležitější otázkou je to, co s takzvaným „**zero-ratingem**“, tedy praktikou, kdy operátor neúčtuje přenesená data ze spřátelených či vlastních webů, aplikací nebo služeb, případně poskytuje pro tyto weby či služby extra vyšší datový limit.

V Česku zatím příliš podobné služby operátoři nenabízejí, ale v mnoha evropských zemích je běžné, že tu operátor nezpoplatňuje vlastní video službu, případně má uzavřenou dohodu s poskytovateli služeb jako je např. Spotify či zvýhodňuje nahrávání do vlastního cloudového systému.

Do extrémů dohnal tuto praktiku Maďarský T-Mobile, který vymyslel „tematické možnosti datového připojení“ a nabízí třeba neomezená data sociálních sítí v přepočtu za cca 80 korun měsíčně, neomezený streaming ve vlastní televizní aplikaci operátora za přibližně 90 korun denně či 500 korun za neomezená data mezi půlnocí a sedmou hodinou ráno.

Problém podobných praktik je nejen možné narušení hospodářské soutěže (zvláště pokud operátor zvýhodňuje data z vlastní aplikace) , ale i to, že výrazně opozdí nástup skutečně neomezeného (bez FUPového) mobilního internetu. Evropské instituce se zatím nedokážou shodnout, zda jde o problém, který by měly postihnout v regulačním rámci pro elektronické komunikace či zda jej nechat na orgánech posuzujících hospodářskou soutěž.

Nařízení o zero-ratingu výslovně nemluví, ale členské státy už se k němu vyjádřily několikrát velmi negativně, přičemž v Nizozemsku byla tato praktika výslovně zákonem zakázána a místní Vodafone také dostal pokutu 200 tisíc eur za to, že vyňal na tři měsíce pro zákazníky službu HBO Go z datového limitu. Norský, německý a rakouský regulátor se v roce 2014 rovněž vyjádřili ve smyslu, že zero-rating je porušení pravidel síťové neutrality.

Otazníkem bude i postup operátorů u některých tarifů používaných především jako náhrada pevné linky, kdy se poskytovatel služby chová po vyčerpání datového limitu k některému typu obsahu odlišně a omezuje u něj rychlost - například u sdílení torrentů a stahování ze služeb jako ulož.to, hellspy a podobně či u přehrávání videa z YouTube či Streamu přiškrtí rychlost na 256 kbps. Nakolik to je slučitelné s principy síťové neutrality bude muset posoudit ČTÚ.

A v neposlední řadě se bude muset BEREC vypořádat i s nápady na blokování reklamy na úrovni sítě, které oznámila společnost Hutchinson pro své operátory Three v Británii a Itálii, ale také místní O2 Czech Republic. Je vysoce pravděpodobné, že tato praktika bude shledána v rozporu s nařízením. Evropská pravidla sice dávají koncovému uživateli právo na „přístup k informacím a obsahu (…) podle svého vlastního výběru“, ale zároveň říkají, že operátoři „…nakládají při poskytování služeb přístupu k internetu s veškerým provozem stejně, bez diskriminace, omezení nebo narušování a bez ohledu na odesílatele a příjemce, na obsah, ke kterému se přistupuje nebo který se šíří, na používané či poskytované aplikace nebo služby nebo na použité koncové zařízení“.

Blokování reklamy se nevejde ani do třech výjimek řízení provozu (požadavků vyplývajících z legislativy, zachování integrity a bezpečnosti sítě a zabránění hrozícímu přetížení sítě). A rovněž nemůže operátor službu se zapnutým blokováním reklamy prodávat ani jako „službu jinou než službu přístupu k internetu“, protože by „internet bez reklam“ byl bezpochyby vnímán jako „náhrada za službu přístupu k internetu“, což nařízení explicitně zakazuje.