

Ljubljana, 10. 5. 2019

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve RS
Stegne 7
1000 Ljubljana
info.box@akos-rs.si

**PRIPOMBE NA POSODOBLJENI PREDLOG SPLOŠNEGA AKTA O STORITVAH DOSTOPA DO INTERNETA
IN S TEM POVEZANIH PRAVICAH KONČNIH UPORABNIKOV**

Sklicna številka: 0073-2/2019

Spoštovani.

V prilogi pošiljamo pripombe na posodobljeni Predlog Splošnega akta o storitvah dostopa do interneta in s tem povezanih pravicah končnih uporabnikov z dne 10. 4. 2019.

S prijaznimi pozdravi.

Forum za digitalno družbo

O FORUMU

Forum je nevladna in neodvisna platforma, ki povezuje raziskovalce, podjetnike, snovalce politik, mnenjske voditelje in uveljavljene posameznice ter posameznike pri naslavljanju današnjih izzivov digitalne družbe. Ustanovljen je bil leta 2016 in odtlej spodbuja intelektualne analize in razprave o digitalni družbi. Povezuje nove koncepte in si prizadeva za boljše vodenje in odločitve na vseh ravneh. S svojimi pobudami spodbuja dialog za boljše politike in zakonodajo in si prizadeva za pozitivne družbene, gospodarske in politične učinke.

Pripombe na posodobljeni Predlog Splošnega akta o storitvah dostopa do interneta in s tem povezanih pravicah končnih uporabnikov

Uvodna pojasnila

Agencija za komunikacijska omrežja Republike Slovenije (v nadaljevanju: **AKOS**) v obrazložitvi¹ Predloga Splošnega akta o storitvah dostopa do interneta in s tem povezanih pravicah končnih uporabnikov² (v nadaljevanju: **Splošni akt**) zatrjuje, da ji Zakon o elektronskih komunikacijah³ (v nadaljevanju: **ZEKom-1**) z drugim odstavkom 133. člena nalaga, da podrobneje uredi vprašanja v zvezi s kakovostjo javnih komunikacijskih storitev, zlasti določi parametre kakovosti storitev, ki jih je treba meriti, vsebino, obliko in način objave informacij, vključno z mehanizmi za potrjevanje kakovosti, da se končnih uporabnikom, vključno s končnimi uporabniki invalidi, zagotovi dostop do izčrpnih, primerljivih, zanesljivih in uporabnikom prijaznih informacij.

ZEKom-1 je manj zapovedujoč, kot navaja AKOS, saj zgolj določa, da AKOS s splošnim aktom »lahko« podrobneje uredi vprašanja, ki nastanejo pri izvajanju 133. člena, ki ureja kakovost javnih komunikacijskih storitev. Ta pravna podlaga omogoča, da AKOS področje uredi s splošnim aktom, a hkrati implicira, da morajo za sprejetje splošnega akta obstajati utemeljeni razlogi, ki bi jih AKOS moral v obrazložitvi predloga podzakonskega predpisa podrobneje utemeljiti.

Pravice končnih uporabnikov, ki jih skuša s splošnim aktom urejati AKOS, namreč ureja tudi Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 11. 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji⁴ (v nadaljevanju: **Uredba**), ki je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah EU.

Za dosledno uporabo Uredbe je Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (v nadaljevanju: **BEREC**) izdal Smernice nacionalnim regulativnim organom za izvajanje pravil o nevtralnosti interneta (v nadaljevanju: **Smernice**).

AKOS v svoji obrazložitvi⁵ Splošnega akta ni pojasnil:

- bistvenih razlogov za pripravo Splošnega akta;
- povezave med Splošnim aktom in Samoregulacijskim kodeksom o nadomestilih za nedelovanje ali slabše delovanje javnih komunikacijskih storitev operaterjev javnih komunikacijskih storitev v Republiki Sloveniji⁶ (v nadaljevanju: **Samoregulacijski kodeks**), ki področje deloma že ureja;
- zakaj pri pripravi Splošnega akta ni sledil Smernicam, ki jih je izdal BEREC.

Ob objavi dopolnjenega Splošnega akta⁷ AKOS ni predstavil in obrazložil sprememb, ki jih je v besedilo vnesel po zaključku javnega posvetovanja, ki je potekalo od 7. 9. do 8. 10. 2018. Iz

¹ AKOS, dopis št. 0073-17/2018/2 z dne 7. 9. 2018.

² AKOS, predlog z dne 7. 9. 2018 in posodobljeni predlog z dne 10. 4. 2019.

³ Uradni list RS, št. št. [109/12](#), [110/13](#), [40/14](#) – ZIN-B, [54/14](#) – odl. US, [81/15](#) in [40/17](#).

⁴ Uradni list EU, št. L 310/1 z dne 26.11.2015.

⁵ Ibid.

⁶ Sekcija operaterjev elektronskih komunikacij, marec 2014.

⁷ Ibid.

dokumenta je namreč razvidno, da ni šlo zgolj za njegovo dopolnitev, ampak za bistvenejše vsebinske posege. AKOS bi v pojasnilu, sledeč načelu preglednosti, moral pojasniti tudi zaključke ločenih sestankov s posameznimi deležniki, ki jih je (ali ni) upošteval v dopolnjenem Splošnem aktu, oziroma navesti, s katerimi deležniki in posamezniki se je sestal v zvezi s pripravo podzakonskega predpisa.

Splošne ugotovitve

Predlog Splošnega akta⁸ kakovosti storitev dostopa do interneta ne ureja celovito in ne ščiti, oziroma vsaj ne v zadostni meri, pravic potrošnikov oz. končnih uporabnikov storitev dostopa do interneta. Uredba⁹ določa, da nacionalni regulativni organi pri presojanju razpoložljivost in splošne kakovosti storitev dostopa do interneta analizirajo parametre kakovosti storitve (kot so prehodni čas, trepetanje, izguba paketov itd.), raven in posledice preobremenjenosti omrežja, dejanske hitrosti v primerjavi z oglaševanimi, zmogljivosti storitev dostopa do interneta v primerjavi s storitvami, ki niso storitve dostopa do interneta, ter kakovost, kot jo dojemajo končni uporabniki.

AKOS pa se v Splošnem aktu osredotoča predvsem na merjenje hitrosti, ki pa so se v zadnjih letih bistveno povečale, zaradi česar se je spremenila tudi dinamika razvoja širokopasovnih tehnologij in uporabe storitev. V luči teh sprememb se postavlja vprašanje, kako sploh ustrezno zaščititi pravice končnih uporabnikov, na katerega Splošni akt ne podaja strokovno utemeljenih in z vidika varstva pravic končnih uporabnikov zadovoljivih odgovorov.

Hitrost dostopa do interneta, na katero se osredotoča AKOS, je ne le težko natančno meriti, ampak sama hitrost, ki se meri na način, kot ga v Splošnem aktu predlaga AKOS, pogosto sploh ni ustrezen pokazatelj dejanske uporabniške izkušnje. Tovrstne meritve hitrosti (lahko) namreč povsem spregledajo spremembe pri načinu dostave vsebine (prometa), ki smo jim priča v zadnjih letih. Vsebinska se dostavlja prek različnih ponudnikov, ki so lahko krivi za nižje pritočne hitrosti ali slabšo uporabniško izkušnjo. V dostavo internetnih vsebin do končnega uporabnika so lahko vključeni različni ponudniki storitev in vsebin ter ponudniki omrežij za dostavo vsebin (angl. *Content Delivery Networks* — *CDN*), ki upravljajo z velikimi količinami internetnega prometa. V verigo dostave vsebin vstopajo tudi ponudniki oblčnih storitev

Za slabšo uporabniško izkušnjo je lahko kriv katerikoli ponudnik storitev v verigi in ne nujno le ponudnik storitev dostopa do interneta. Postavlja se vprašanje ustreznosti meritev hitrosti storitev dostopa do interneta, saj orodje *AKOS Test Net* ne zaznava značilnosti in morebitnih težav pri dostavi vsebin. Ponudniki dostop do interneta tako lahko zagotavljajo visoke hitrosti, kljub temu pa je uporabniška izkušnja lahko slaba.

Čeprav je poslabšanje hitrosti dostopa do interneta preprosto izmerljivo, za mnoge aplikacije ni najpomembnejša visoka pritočna hitrost. Pomembnejši dejavniki so lahko prehodni čas (angl. *latency*), trepetanje (angl. *jitter*) ali izguba paketov. Nižje hitrosti niso zmeraj najzanesljivejše merilo kakovosti delovanja omrežja, zato Uredba in Smernice nacionalne regulativne organe napotujeta na celovitejše merjenje kakovosti storitev dostopa do interneta, medtem ko AKOS s Splošnim aktom skuša urejati zgolj merjenje hitrosti, ki še zlasti pri višjih hitrostih niso več pravi pokazatelj kakovosti storitev dostopa do interneta.

Urejanje hitrosti

Način merjenja hitrosti storitev dostopa do interneta, kot ga s Splošnim aktom ureja AKOS, je primeren za preverjanje izpolnjevanja ciljev razvoja širokopasovnih omrežij in ukrepov za zagotavljanje večje zmogljivosti omrežij. Manj primeren je za merjenje in celovito preverjanje kakovosti storitev oziroma za preverjanje nevtralnosti interneta.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Če kakovosti storitev ne ureja celovito, bi moral AKOS večjo pozornost v zvezi s hitrostjo storitev dostopa do interneta pozornost posvetiti vsaj oglaševani, maksimalni, minimalni in običajno razpoložljivi hitrosti. Žal pa vse omenjene hitrosti v Splošnem aktu ureja v škodo končnih uporabnikov, sledeč Samoregulacijskemu kodeksu¹⁰.

Oglaševana hitrost: AKOS glede oglaševane hitrosti določa zgolj to, da mora biti navedena v naročniški pogodbi, ki se nanaša na izvajanje storitve dostopa do interneta pri mobilnem dostopu. To je primer neprimerne urejanja trga, ki se podreja interesom ponudnikov storitev, namesto da bi ščitil pravice končnih uporabnikov. AKOS ima za urejanje oglaševane hitrosti namreč pravno podlago v prvem odstavku 5. člena Uredbe.

Da bi primerno zaščitil pravice končnih uporabnikov, naj AKOS sledi Uredbi in Smernicam ter določi, da morajo pogodbe vsebovati oglaševane hitrosti in da morajo biti ustrezno pojasnjene. Za zaščito pravic končnih uporabnikov bi nadalje lahko določil, ponovno sledeč Smernicam, da morajo oglaševane hitrosti odražati hitrosti, ki jih ponudniki dostopa do interneta končnim uporabnikom lahko realno zagotavljajo. Končni uporabnik mora namreč imeti možnost, da oglaševano hitrost preveri glede na dejanske zmogljivosti omrežja. Splošni akt bi moral tudi določati, da morajo pogodbe vsebovati vse pomembne dejavnike, ki omejujejo hitrost, ki jo končni uporabnik lahko doseže.

AKOS bi lahko v skladu z določbami prvega odstavka 5. člena Uredbe določil tudi razmerja med posameznimi hitrostmi, opredeljenimi v pogodbi, in oglaševano hitrostjo. Tako bi lahko določil, da oglaševana hitrost ne sme presegati maksimalno dosegljive hitrosti, določene s pogodbo.

Izogibanje določitvi omejitev glede oglaševane hitrosti je primer neprimerne urejanja trga, ki se podreja interesom ponudnikov storitev dostopa do interneta na škodo pravic končnih uporabnikov.

Minimalna hitrost: AKOS pri določitvi minimalne hitrosti predlaga, da naj bo ta določena v višini vsaj 50-odstotkov maksimalne pritočne in odtočne hitrosti v primeru fiksne širokopasovne dostopa in vsaj 25-odstotkov maksimalne pritočne in odtočne hitrosti v primeru širokopasovne dostopa do storitev na fiksni lokaciji z uporabo brezžičnih tehnologij (v nadaljevanju: **FWBA dostop**).

Pregled regulativnih ukrepov v drugih državah članicah EU kaže, da so vrednosti, ki jih predlaga AKOS, relativno nizke. Za presojo ustreznosti tega razmerja bi AKOS v obrazložitvi Splošnega akta moral podati podrobnejša pojasnila. Pričakovali bi tudi podrobnejšo analizo opredelitev hitrosti, njihovega doseganja in razmerja glede na oglaševane hitrosti. Brez tovrstnih podatkov je otežena objektivna javna razprava, prav tako je sama regulacija težko utemeljena na objektivnih kriterijih.

V skladu z določbami prvega odstavka 5. člena Uredbe bi AKOS lahko določil zahteve glede minimalne hitrosti, tako da bi določil razumno razmerje med minimalno in maksimalno hitrostjo.

Maksimalna hitrost: AKOS maksimalno hitrost v fiksnih omrežjih in na fiksni lokaciji določa kot hitrost, ki je končnemu uporabniku na razpolago vsaj enkrat dnevno ob izključenih specializiranih storitvah.

Tovrstna opredelitev je zopet neustrezna. V skladu s Smernicami bi AKOS moral določiti tudi časovno trajanje, v katerem je končnemu uporabniku na voljo maksimalna hitrost. Poleg tega pa bi lahko še poudaril, da ponudniku dostopa do interneta maksimalne hitrosti ni treba omejiti na maksimalno hitrost, določeno v pogodbi.

V skladu z določbami prvega odstavka 5. člena Uredbe bi AKOS lahko določil zahteve glede maksimalne hitrosti, tako da bi na primer določil, da mora biti ta dosežena določeno število krat tekom dneva in časovno trajanje, v katerem je ta dosežena.

Običajno razpoložljiva hitrost: Običajno razpoložljivo hitrost AKOS določa kot hitrost povezave, ki je dosegljiva 90-odstotkov časa dneva in se meri izven vršnih ur ter mora znašati vsaj 80-odstotkov

¹⁰ Ibid.

maksimalne pritočne in odtočne hitrosti povezave. V primeru FWBA dostopa mora običajna razpoložljiva hitrost znašati vsaj 50-odstotkov maksimalne hitrosti.

AKOS tudi pri določitvi te hitrosti ne sledi Smernicam in dobrim praksam v drugih državah članicah EU. V skladu s Smernicami bi AKOS običajno razpoložljivo hitrost lahko določil kot hitrost, ki je dosegljiva najmanj izven vršnih ur in na primer 90-odstotkov časa v času vršnih ur ali 95-odstotkov časa preko celotnega dneva. Višji bi lahko bil tudi odstotek doseganja maksimalne hitrosti.

Ostali vidiki

Način merjenja hitrosti, kot ga AKOS skuša urediti s Splošnim aktom, je lahko primeren za spremljanje razvoja širokopasovnih omrežij in doseganja razvojnih ciljev. Manj primeren je za cilje, navedene v Splošnem aktu.

Kakršnokoli sistemsko ali avtomatsko merjenje hitrosti bi bilo neprimerno, saj bi lahko posegalo v zasebnost končnih uporabnikov. Neprimerno bi bilo tudi izvajanje meritev na strani ponudnikov storitev dostopa do interneta. Meritve so namenjene izvajanju nadzora nad izvajalci, zato bi bilo povsem neprimerno, da bi izvajalci storitev nadzirali sami sebe. Na tej podlagi je BEREC pripravil metodologijo izvajanja meritev kakovosti storitev dostopa do interneta¹¹.

Eno najbolj perečih področij pri pripravi Smernic je bilo upravljanje prometa, ki mu je BEREC posvetil zelo veliko pozornost. Zato je nerazumljivo, da AKOS upravljanju prometa v Splošnem aktu ne posveča skorajda nobene pozornosti, razen tega, da kratko povzame Uredbo. To ponovno kaže na podrejanje interesom ponudnikov storitev in zanemarjanje zaščite pravic končnih uporabnikov.

Brez občutnih sprememb, podrobnejše ureditve upravljanja prometa in večje zaščite pravic končnih uporabnikov, bi bilo treba Splošni akt umakniti in pripraviti novega.

¹¹ BEREC, *Net Neutrality Regulatory Assessment Methodology*, BoR (17) 178, 5. oktober 2017.