

# ***Problematyka neutralności sieciowej w Unii Europejskiej (zarys)***

***Franciszek Kamiński***

*W artykule przedstawiono w zarysie opinie Komisji Europejskiej oraz uczestników łańcucha wartości w internecie na kwestie neutralności sieciowej na rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej. Stanowisko KE koncentruje się przede wszystkim na kwestiach prawnych o istotnym znaczeniu dla danego problemu. W opinii operatorów zasiedziały są podnoszone kwestie ekonomiczne, które towarzyszą lub mogą towarzyszyć obowiązującym lub inspirowanym regulacjom. Operatorzy ci działają w otoczeniu regulacyjnym ex ante, co wyróżnia ich spośród innych uczestników konsultacji publicznych na temat neutralności sieciowej. Operatorzy alternatywni oraz dostawcy treści wskazują na konieczność zapewnienia efektywnej konkurencji w sieci internet jako gwarancji realizacji zasad neutralności sieciowej i otwartego internetu, co wiąże się z obawami przed dominacją operatorów zintegrowanych pionowo.*

***komunikacja elektroniczna, neutralność sieciowa, otwarty internet, Agenda Cyfrowa***

## **Wprowadzenie**

Problematyka regulacyjna w obszarze komunikacji elektronicznej obejmuje różne zagadnienia. Jednym z nich jest neutralność sieciowa, która określa pewne, specyficzne zasady dostępu do internetu. W ramach *Agendy Cyfrowej* Komisja Europejska opracowała komunikat pt. *Otwarty internet i neutralność sieci w Europie* [6], w którym przedstawiła stanowisko w sprawie neutralności sieciowej i otwartego internetu w Unii Europejskiej, podkreślając znaczenie pakietu regulacyjnego 2009 jako podstawy prawnej wdrażania i ochrony zasad neutralności sieciowej na rynku komunikacji elektronicznej.

Pewne aspekty związane z neutralnością sieciową były już uprzednio, w trakcie przygotowywania nowelizacji dyrektywy ramowej i dyrektyw szczegółowych, dyskutowane przez uczestników rynku komunikacji elektronicznej. Ostatecznie, w dyrektywie ramowej [2, art. 8 ust. 4 lit. g] powierzono krajowym organom regulacyjnym zadanie promowania interesów obywateli UE przez wspieranie dostępu użytkowników końcowych do informacji oraz do rozpowszechniania informacji lub korzystania z dowolnych aplikacji i usług.

W artykule przedstawiono w zarysie opinie Komisji Europejskiej oraz uczestników łańcucha wartości w internecie na kwestie neutralności sieciowej, ze szczególnym wyróżnieniem stanowiska operatorów zasiedziały. W opinii operatorów zasiedziały uwypuklone są aspekty ekonomiczne dyskutowanego problemu, które są specyficzne dla przedsiębiorstw działających w otoczeniu regulacyjnym ex ante, co wyróżnia ich spośród innych uczestników konsultacji publicznych na temat neutralności sieciowej. Operatorzy alternatywni oraz dostawcy treści wskazują na konieczność zapewnienia efektywnej konkurencji w sieci internet jako gwarancji realizacji zasad neutralności sieciowej i otwartego internetu, co wiąże się z obawami przed dominacją operatorów zintegrowanych pionowo (*vertically integrated operator*).

## Neutralność sieciowa w opinii Komisji Europejskiej

Komisja Europejska przeprowadziła w okresie 30.06–30.09.2010 r. konsultacje społeczne na temat otwartego internetu i neutralności sieciowej w Unii Europejskiej. Na podstawie zebranych wypowiedzi opracowano raport [7], w którym zreferowano opinie uczestników konsultacji na przedstawioną do dyskusji problematykę otwartości internetu oraz neutralności sieciowej. Całość tego materiału posłużyła KE do wypracowania własnego stanowiska w sprawie neutralności sieciowej i przedstawienia go w komunikacie pt. *Otwarty internet i neutralność sieci w Europie* z dnia 19.04.2011 r. [6].

Należy zauważyć, że w dokumencie KE [6] nie podano definicji neutralności sieciowej<sup>①</sup>. Zamiast tego wymieniono zagadnienia, które są przedmiotem dyskusji w ramach tematu *neutralność sieciowa*. Są to:

- jak zapewnić i zachować otwartość platformy internetowej,
- jak zagwarantować wszystkim użytkownikom odpowiednią jakość usług internetowych,
- jak zapewnić rozwój innowacyjności w ramach platformy internetowej.

Komisja zwraca uwagę, że niektóre kwestie związane z neutralnością siecią zostały uwypuklone w pakiecie regulacyjnym 2009. Dyrektywa ramowa [2] w art. 8 ust. 4 lit. g zobowiązuje krajowe organy regulacyjne ds. rynku komunikacji elektronicznej do wspierania „*zdolności użytkowników do dostępu do informacji oraz ich rozpowszechniania lub korzystania z dowolnych aplikacji i usług*”. Przytoczone sformułowanie stanowi kwintesencję pojmowania otwartości internetu i neutralności sieciowej w UE.

Komisja Europejska rozpatruje kwestie związane z neutralnością siecią zgodnie z zasadą prymatu konkurencji z uwzględnieniem podstawowych praw obywateli UE, takich jak poszanowanie życia prywatnego, ochrona danych osobowych, wolność wypowiedzi oraz wolność prowadzenia działalności biznesowej. Zdaniem Komisji, znaczenie różnych problemów związanych z neutralnością siecią zależy od stopnia konkurencji na rynku. Konkurencja ma gwarantować otwartość internetu oraz poprawne funkcjonowanie i współdziałanie sieci z użytkownikiem. Dlatego naruszenie zasad uczciwej konkurencji, jak praktyki oligopolistyczne, stwarzanie barier w dostępie do rynku, a także asymetria informacji, prowadzi do zakłócenia zasad neutralności sieciowej.

W komunikacie [6] KE zreferowała dotychczasowe ustalenia dotyczące blokowania, zarządzania ruchem oraz ochrony konsumentów w internecie. Główna uwaga Komisji jest skierowana na zapewnienie właściwego funkcjonowania internetu świadczonego z należytą starannością<sup>②</sup>.

Blokowanie polega na utrudnianiu dostępu do legalnie świadczonych usług na platformie internetowej (np. blokowanie dostępu do usługi VoIP przez operatorów mobilnego internetu) i jest sprzeczne z zasadami neutralności sieciowej. W dyskusji wyrażano obawy, że zjawisko blokowania może przybrać niepokojące rozmiary, niwecząc pozytywne efekty uczciwej konkurencji. Zdaniem Komisji, obecnie brak dowodów uzasadniających zgłaszane obawy, co nie wyklucza przeprowadzenia bardziej szczegółowego badania tej kwestii w przyszłości.

Sposoby zarządzania ruchem danych przez operatorów sieciowych powinny podlegać kontroli regulatora rynku komunikacji elektronicznej. W warunkach szybkiego rozwoju nowych usług, rosnącej wymiany danych oraz rosnącego udziału aktywnych użytkowników w internecie zachodzi konieczność zarówno rozbudowy pojemności przepustowej sieci, jak i zapewnienia efektywnego wykorzystania istniejących zasobów sieciowych. Zarządzanie ruchem ma służyć dostosowaniu przydzielonych zasobów

<sup>①</sup> W komunikacie stwierdzono, że: *Nie istnieje co prawda określona definicja „neutralności sieci” ...*

<sup>②</sup> *The best effort internet network*

bów sieciowych do rzeczywistych potrzeb danej usługi. Nie kwestionując prawa operatora do wprowadzenia ekonomicznie efektywnych metod zarządzania ruchem, wyrażane są obawy wykorzystania ich jako narzędzia pogarszającego warunki działalności przedsiębiorstw-konkurentów. W komunikacie stwierdzono, że „Komisja we współpracy z BEREC<sup>①</sup> będzie nadal monitorować tę kwestię w celu zapewnienia zrozumiałego i przejrzystego zarządzania ruchem zgodnego z celami unijnych ram prawnych w zakresie telekomunikacji.”

Do problematyki neutralności sieciowej należy także kwestia przejrzystości jako elementu ochrony konsumenta na rynku komunikacji elektronicznej. Obowiązek przejrzystości w stosunkach dostawcy usług z klientem wymaga udzielania mu wszelkich niezbędnych informacji o warunkach świadczenia określonych usług oraz przewidzianych ograniczeń dotyczących dostępu do usługi oraz jej jakości. Wymagania w zakresie przejrzystości zawiera art. 21 dyrektywy o usłudze powszechnej [3] w pakiecie regulacyjnym 2009.

Komisja sytuuje następujące kwestie jako przynależne do problematyki neutralności sieciowej w działalności regulatorów rynku komunikacji elektronicznej.

- Udostępnienie użytkownikom rzetelnej informacji o jakości świadczonych usług przez operatora lub dostawcę usługi.
- Ułatwienia przy zmianie operatora przez wybór okresu obowiązywania umowy (obowiązek oferowania umowy na różne okresy, w tym – na okres dwunastomiesięczny) oraz skrócenie czasu oczekiwania na zmianę (jeden dzień roboczy).
- Warunki i procedury rozwiązania umowy nie utrudniające zmiany dostawcy usług (art. 30 ust. 6 dyrektywy o usłudze powszechnej [3]).
- Uprawnienia organów regulacyjnych do interwencji w przypadku niedostatecznej jakości świadczonych usług z powodu ingerencji w parametry transmisji (art. 22 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej [3]) i ustalenia minimalnych wymagań jakościowych.
- Spełniania wymagań dotyczących ochrony danych osobowych przy wszelkich działaniach związanych z zarządzaniem ruchem.
- Uwzględniania postanowień Karty praw podstawowych UE przez organy regulacyjne przy wdrażaniu i egzekwowaniu zasad neutralności sieciowej.

Skuteczne korzystanie przez regulatorów rynku z przyznanych im w pakiecie 2009 uprawnień powinno zapewnić realizację zasad otwartego internetu oraz neutralności sieciowej na obszarze UE. Jednak Komisja we współpracy z BEREC będzie w dalszym ciągu monitorować sytuację w obszarze neutralności sieciowej na rynku komunikacji elektronicznej. W podsumowaniu zapowiada, że „Na podstawie zdobytych dowodów oraz wdrożonych przepisów ram prawnych w dziedzinie telekomunikacji Komisja podejmie priorytetową decyzję na temat **dotatkowych wytycznych** dotyczących neutralności sieci.” Komisja nie wyklucza, w przypadku stwierdzenia trwałych naruszeń obowiązujących zasad neutralności sieciowej, w tym konkurencji oraz ochrony konsumentów, „podjęcia **bardziej rygorystycznych środków** w celu uzyskania większej konkurencji i wyboru, na jaki zasługują konsumenci”. W szczególności środki te mogą polegać na nałożeniu specjalnych obowiązków na wszystkich dostawców usług internetowych, niezależnie od ich pozycji rynkowej, w zakresie nieuzasadnionego różnicowania ruchu internetowego, a także na zakazie blokowania legalnych usług.

<sup>①</sup> BEREC – the Body of European Regulators for Electronic Communications: Organ Europejskich Regulatorów Rynku Łączności Elektronicznej

Ważnym uzupełnieniem dokumentu KE jest wypowiedź Organu Europejskich Regulatorów Rynku Łączności Elektronicznej (BEREC) w ramach konsultacji [1]. Zawiera ona pogłębioną analizę zjawisk w sieci internet według kryteriów neutralności sieciowej z punktu widzenia obowiązujących reguł pakietu 2009. Jest to bardzo bogaty materiał, którego bliższe omówienie wykracza poza ramy artykułu. Należy jednocześnie zauważyć, że na podstawie wspomnianej analizy BEREC dochodzi do wniosku, że zapisy pakietu 2009 są na obecnym etapie zupełnie wystarczające, aby zapewnić obywatelom UE otwarty internet świadczony z należytą starannością, z zachowaniem przyjętych zasad neutralności sieciowej.

## Neutralność sieciowa w opinii operatorów zasiedziałych

Na podstawie wypowiedzi przedstawiciela operatorów zasiedziałych ETNO<sup>①</sup> [5] w ramach publicznej konsultacji na temat otwartości internetu oraz neutralności sieciowej w Unii Europejskiej można przedstawić ich spojrzenie na omawiany temat.

Operatorzy zasiedziali w pełni akceptują zasady neutralności sieciowej w wersji określonej przez pakiet regulacyjny 2009. Jednocześnie wyrażają zastrzeżenia wobec ewentualnego poszerzenia zakresu obowiązków regulacyjnych poza ramy tego pakietu w przypadku przyjęcia odmiennej wersji neutralności.

Podstawowa teza operatorów zasiedziałych brzmi – należy traktować internetową działalność biznesową według zasad gospodarki wolnorynkowej, w ramach prawa o konkurencji. Oznacza to, że wszystkim firmom uczestniczącym w internetowym łańcuchu wartości, należy zapewnić jednakowe reguły prowadzenia biznesu, z uwzględnieniem podstawowych zasad ekonomii. Z tym wiąże się postulat symetryczności stawianych wymagań, związanych z otwartością internetu i neutralnością sieciową, wobec wszystkich uczestników internetowego biznesu. Oznacza to, że powinny obowiązywać porównywalne standardy otwartości internetu (konkurencja, przejrzystość, ochrona konsumenta) w całym łańcuchu wartości. Stawianie takich postulatów wynika z faktu, że otoczenie prawne, w którym muszą funkcjonować operatorzy zasiedziali, jest odmienne od otoczenia obowiązującego innych graczy, tzn. dostawców usługi internetowej<sup>②</sup> oraz dostawców treści i aplikacji. Na podstawie pakietu 2009 operatorzy ci są poddani regulacji sektorowej *ex ante*, która nie obowiązuje inne firmy prowadzące biznes w internecie.

Podstawowym elementem neutralności sieciowej jest sposób traktowania użytkowników w sieci internet świadczonej z należytą starannością (dla tej sieci przyjmuje się w artykule oznaczenie internet BE). Postulat maksymalistyczny wymaga, aby wszyscy użytkownicy byli traktowani identycznie, na równych prawach. Oznacza to, że operator sieciowy nie ma prawa do ingerowania w sposób i skalę wykorzystywania zasobów sieci przez użytkownika internetu BE. W konsekwencji użytkownicy przekazujący w sieci bardzo duże objętości danych eksploatują znaczne zasoby sieci, co pogarsza jakość jej usług dla pozostałych uczestników platformy internetowej.

Operator sieciowy, aby nie dopuścić do skrajnej degradacji jakości funkcjonowania sieci BE, ma do dyspozycji dwa podstawowe rozwiązania. Pierwsze z nich – to inwestycje w rozbudowę sieci i zwiększenie jej zasobów, m.in. przez wprowadzenie kabli światłowodowych do sieci dostępowych<sup>③</sup>. Reali-

<sup>①</sup> ETNO – the European Telecommunications Network Operators' Association: Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Sieci Telekomunikacyjnych.

<sup>②</sup> Internet Service Provider (ISP): firma oferująca usługę dostępu do internetu.

<sup>③</sup> W komunikacie KE [6] stwierdza się, że „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.”

zacja tego wymaga znacznych środków na inwestycje oraz opracowania i zaimplementowania odpowiednich ekonomicznych modeli biznesowych, które zapewnią zwrot poniesionych nakładów. Drugie rozwiązanie polega na zarządzaniu ruchem danych w taki sposób, aby ograniczyć nadmierne wykorzystywanie zasobów sieciowych przez nielicznych użytkowników (firmy dostarczające treści i aplikacje), zapewniając tym samym funkcjonalność internetu BE szerokiej rzeszy pozostałych użytkowników końcowych.

Jak z tego widać, realizacja zasady neutralności sieciowej wymusza rozważenie jej ekonomicznych aspektów. Trzeba brać pod uwagę aspekt ekonomiczny całego łańcucha wartości, a nie poszczególnych jego fragmentów w izolacji, uwzględniając przy tym fakt istnienia odmiennego otoczenia prawnego dla poszczególnych grup graczy rynkowych. Jest to szczególnie ważne w przypadku operatorów zasiedziałych, wobec których obowiązuje zasada regulacji *ex ante*, która w znacznym stopniu krępuje swobodę prowadzenia biznesu.

Zdaniem operatorów sieciowych, główni beneficjenci rozbudowy i modernizacji sieci powinni w proporcjonalnym stopniu przyczynić się do zwrotu poniesionych nakładów. Obecnie struktura ich kosztów jest zbyt słabo powiązana z wielkością ruchu danych, a tym samym brak jest bodźców do efektywnego korzystania z zasobów internetu. Stąd główny ciężar utrzymania sieci spada na użytkowników końcowych, co jest nie do zaakceptowania w dłuższej perspektywie. Dlatego zachodzi konieczność opracowania nowego modelu rozliczeń między dostawcami treści i aplikacji a operatorami zasiedziałymi. Logika myślenia operatorów jest oparta na zasadach prowadzenia działalności biznesowej w warunkach gospodarki konkurencyjnej, w której dominuje prawo silniejszego pod kontrolą nadzoru państwowego. Z przytoczonych wywodów wynika, że przeniesienie logiki rynkowej do internetu BE zakłóca idealny model neutralności sieciowej. Wyłania się więc pytanie, czy wymóg neutralności sieciowej może być realizowany bez uwzględnienia w należyтым stopniu zasad gospodarki rynkowej.

Istnieje jeszcze inny styk ekonomiki prowadzenia biznesu w internecie z kwestią neutralności sieciowej. Mianowicie, w ramach analizy tej kwestii, rozpatruje się również sprawę usług kontraktowych<sup>①</sup>, które są świadczone przez operatorów zasiedziałych na podstawie kontraktów, z gwarantowanym poziomem jakości. Uczestnicy rynku wyrażają obawę, że świadczenie tych usług będzie odbywać się kosztem zasobów internetu BE, co spowoduje degradację poziomu jakości dla użytkowników końcowych. Zdaniem operatorów zasiedziałych natomiast, prawo do świadczenia przyszłych innowacyjnych usług kontraktowych, takich np. jak zdalna pomoc medyczna, telewizja 3D, chmura obliczeniowa, oraz ich różnicowania (m.in. poziomem gwarantowanej jakości, podobnie jak w innych obszarach gospodarki) nie powinno być ograniczane przez organy regulacyjne na innej podstawie, niż jest to przewidziane w pakiecie 2009 i prawie o konkurencji. Jest to kwestia istotna dla rozwoju sieci szerokopasmowej jako internetowej platformy innowacyjnej.

W tym kontekście wyłania się sprawa zakresu podporządkowania wolnorynkowych zasad prowadzenia biznesu zasadzie prawnej o neutralności sieciowej, która ma charakter pozaekonomiczny i korzeniami tkwi w ideach społeczeństwa obywatelskiego. W opinii operatorów zasiedziałych, działalność związana z usługami kontraktowymi nie powinna być wiązana z neutralnością siecią z przyczyn merytorycznych, gdyż wszelkie obowiązki i ograniczenia, które dotyczą działalności w internecie, powinny być stosowane symetrycznie i jednakowo wobec wszystkich uczestników w łańcuchu wartości. Jednocześnie zwracają uwagę na fakt, że w warunkach konkurencyjnego rynku operator nie może dopuścić do degradacji jakości w sieci BE bez groźby utraty klientów i pozytywnej opinii biznesowej.

<sup>①</sup> *Managed services*

Ważnym aspektem omawianej problematyki jest jakość usług w internecie BE w kontekście uprawnień regulatora rynku komunikacji elektronicznej do ustalania jej minimalnego poziomu w sieci operatora zasiedziałego [3, art. 22]. W opinii operatorów zasiedziałych takie podejście narusza stan prawnej równowagi w internetowym łańcuchu wartości. Wszelkie niekorzystne zjawiska w omawianym łańcuchu powinny być zwalczane takimi samymi środkami wobec wszystkich uczestników. Dlatego wspomniany wymóg minimalnego poziomu jakości w internecie BE należy uważać i traktować jako ostateczny środek interwencyjny.

W dyskusji o neutralności sieciowej poruszono kwestię zgodności zarządzania siecią, w tym zarządzania ruchem danych, z jej zasadami. Jak już wspomniano, operator zasiedziały może wpływać na skalę korzystania z zasobów internetu BE przez dostawców treści i aplikacji. Formalnie rzecz biorąc, takie postępowanie jest niezgodne z neutralnością sieciową, aczkolwiek może mieć uzasadnienie z ekonomicznego punktu widzenia. Ta sprawa pozostaje kwestią sporną. Oczywiście, nikt nie kwestionuje konieczności zarządzania siecią w interesie wszystkich jej użytkowników, przy zachowaniu zasad przejrzystości i poszanowaniu praw konsumenta.

## Neutralność sieciowa w opinii operatorów alternatywnych oraz dostawców treści

Dla całości obrazu warto krótko nakreślić poglądy na temat neutralności sieciowej, zaprezentowane przez operatorów alternatywnych oraz dostawców treści. Za reprezentanta operatorów alternatywnych wybrano Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Wspierania Konkurencji w Telekomunikacji (ECTA - *The European Competitive Telecommunications Association*) [4], a dostawców treści – materiał konsultacyjny firmy Yahoo! [8].

W opinii ECTA [4], wspieranie konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej daje najlepszą gwarancję spełnienia wymagań neutralności sieciowej. Dlatego pakiet regulacyjny 2009 stwarza dogodne warunki dla neutralności sieciowej w UE. Właściwe wykorzystanie instrumentów regulacyjnych *ex ante* przez regulatorów rynku komunikacji elektronicznej będzie służyło realizacji zasad neutralności i otwartości internetu.

ECTA przyjmuje, że neutralność sieciowa jest wówczas, gdy użytkownicy internetu mają prawo do [4]:

- Połączenia internetowego o ustalonej pojemności (szybkości) i jakości.
- Połączenia internetowego, które umożliwi im:
  - wysyłanie i odbieranie treści według własnego wyboru,
  - używanie usług i korzystanie z aplikacji według własnego wyboru,
  - dołączanie urządzeń oraz używanie oprogramowania według własnego wyboru pod warunkiem, że to nie zakłóca funkcjonowania sieci.
- Połączenia internetowego, które jest wolne od dyskryminacji w odniesieniu do rodzaju aplikacji, usług lub treści oraz adresu nadawcy lub odbiorcy.

Użytkownikom należy zapewnić możliwość i łatwość zmiany dostawcy usług internetowych, co jest kwestią kluczową w ochronie wolności wypowiedzi i swobodnego przepływu informacji. Realizacji tego celu służą zapisy pakietu regulacyjnego 2009, które wzmacniają konkurencję na rynku usług szerokopasmowych.

ECTA rozumie obiektywne powody zarządzania ruchem w sieci internet; ma to znaczenie w przypadku zapobiegania negatywnym skutkom natłoku oraz zapewniania odpowiedniej jakości usług o krytycznych parametrach czasowych. Z tego względu sam fakt występowania różnicowania ruchu w sieci internet nie świadczy o praktykach antykonkurencyjnych. Trzeba to mieć na uwadze szczególnie w przypadku sieci telekomunikacji ruchomej, w których wielu użytkowników współużytkuje ograniczone zasoby sieciowe (w postaci pasma częstotliwości). W tych warunkach wzmożony ruch jednego użytkownika w znaczącym stopniu oddziałuje na sytuację innych użytkowników.

ECTA występuje za nieograniczeniem prawa dostawców usług internetowych do opracowywania i stosowania innowacyjnych i efektywnych modeli biznesowych. Oznacza to, że operatorzy mają prawo do oferowania usługi o różnym poziomie jakości, w powiązaniu z ofertą cenową. Jest to jedna z przyczyn znacznych trudności z ustaleniem minimalnego poziomu usług w internecie.

ECTA uznaje ważne znaczenie przejrzystości jako kryterium neutralności sieciowej dla wszystkich użytkowników internetu, z tym że jej stosowanie powinno być powiązane z zapewnieniem dostępności wyboru dostawcy usług oraz łatwością jego zmiany. Dlatego tak ważne jest wspieranie konkurencji przez regulatorów rynku, z pełnym wykorzystaniem instrumentów pakietu 2009. Należy jednak przy tym zauważyć, że zasady przejrzystości akceptowalne dla konsumentów nie w pełni przystają do stosunków między podmiotami biznesowymi. Dlatego ECTA zwraca się do Komisji o uwzględnienie tego faktu w ewentualnych przyszłych regulacjach, tak aby były one skierowane na zapewnienie i ochronę świadomego wyboru konsumenta, bez ingerencji w obszar stosunków biznesowych.

Stanowisko Yahoo! Europe w sprawie neutralności sieciowej w UE jest przedstawione w dokumencie [8]. W opinii tej firmy, zasady sformułowane w dyrektywie ramowej (art. 8 ust. 4 lit. g) w sprawie prawa użytkowników internetu do dostępu do informacji oraz ich rozpowszechniania, a także do korzystania z dowolnych aplikacji i usług, stanowią właściwy punkt wyjścia do dyskusji o neutralności sieciowej. Należy zauważyć, że użytkownikami końcowymi są zarówno osoby prywatne, jak i podmioty biznesowe, które oczekują, że przez opłacenie dostępu do internetu uzyskają dostęp do całego internetu, włączając w to niezakłócone połączenia z dowolnymi innymi użytkownikami sieci. Prawne aspekty realizacji tych zasad wykraczają poza ramy regulacji ujęte w pakiecie 2009. Niezbędne jest zmodyfikowane i bardziej kompleksowe podejście do tej problematyki, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki stosunków w sieci internet, szybko zachodzących zmian oraz występujących zagrożeń. W tych warunkach, przepisy o nakładaniu obowiązków regulacyjnych wyłącznie na podmioty o znaczącej pozycji rynkowej oraz postępowaniu w sprawach o naruszenie prawa o konkurencji są zawodne, gdyż nie zabezpieczają w należy-tym stopniu słabszych podmiotów z uwagi na przewlekłość postępowania sądowego.

Yahoo! zwraca uwagę na ekonomiczne aspekty zagrożeń dla neutralności sieciowej, które przede wszystkim wynikają z postawy i działalności operatorów sieciowych zintegrowanych pionowo: operatorzy ci uważają za zasadne różnicowanie cen za ruch pochodzący od dostawców treści, a także dysponują instrumentami zarządzania ruchem, które mogą dyskryminować usługi konkurencyjnych dostawców treści i aplikacji z korzyścią dla własnych usług kontraktowych. Zdaniem Yahoo!, wysuwane koncepcje funkcjonowania rynku internetowego są błędne i nie uzasadniają wprowadzania dodatkowych obciążeń finansowych na ruch dostawców treści, tym bardziej że to zagraża innowacjom i inwestycjom dostawców treści i aplikacji. Yahoo! zwraca się do Komisji Europejskiej o zapewnienie zrównoważonego wspierania inwestycji wszystkich uczestników łańcucha wartości w internecie. Obok tego należy rozważyć kwestie usług kontraktowych operatorów sieciowych pod kątem zapewnienia efektywnej konkurencji w sieci internet, gdyż w obecnej sytuacji operatorzy ci są w uprzywilejowanej pozycji na rynku.

## Uwagi końcowe

W dyskusji o zasadach neutralności sieciowej można wyróżnić trzy grupy uczestników:

- grupa przedstawicieli organów regulacyjnych,
- grupa przedstawicieli operatorów zasiedziałych,
- grupa przedstawicieli operatorów alternatywnych i dostawców treści/aplikacji.

Stanowisko grupy regulatorów, reprezentowane m.in. przez Komisję Europejską i BEREC, koncentruje się głównie na kwestiach prawnych związanych z działalnością w sieci internet. Wysuwane postulaty i zastrzeżenia wobec innych graczy na rynku są natury prawnej, niejako pozaekonomicznej, a jednocześnie o ważkich skutkach ekonomicznych dla działalności biznesowej w internecie. Działalność organów regulacyjnych na rzecz wspierania i ochrony konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej przynosi w efekcie końcowym określone skutki ekonomiczne dla uczestników rynku.

Stanowisko grupy operatorów zasiedziałych, reprezentowane przez Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Sieci Telekomunikacyjnych (ETNO) [5], koncentruje się przede wszystkim na kwestiach ekonomicznych, które towarzyszą lub mogą towarzyszyć obowiązującym lub inspirowanym regulacjom. Dużą uwagę zwraca się na potrzebę zrównania statusu prawnego operatorów zasiedziałych ze statusem innych uczestników internetowego łańcucha wartości, co ma duże znaczenie w świetle ponoszenia znacznych ciężarów inwestycyjnych przy rozbudowie sieci internet.

Stanowisko przedstawicieli alternatywnych uczestników internetowego łańcucha wartości, reprezentowane przez Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Wspierania Konkurencji w Telekomunikacji (ECTA) [4], koncentruje się na takim sformułowaniu pojęcia neutralności sieciowej, jakie w najlepszy sposób zabezpiecza optymalne warunki działalności firmom w internecie. Z tym się wiąże postulat utrzymania regulacyjnych obowiązków *ex ante* nakładanych na operatorów zasiedziałych, szczególnie w odniesieniu do rynku produktów hurtowych. Problematyka stricte ekonomiczna, z uwzględnieniem specyfiki działalności w internecie, nie stanowi przedmiotu rozważań. Nieco odmienny punkt widzenia reprezentują dostawcy treści (Yahoo! [8]), którzy są szczególnie wyczuleni na zagrożenia płynące ze strony operatorów zintegrowanych pionowo w postaci konkurencyjnych usług kontraktowych, technik zarządzania ruchem oraz prób wprowadzenia dodatkowych opłat z tytułu świadczenia ultraszybkich połączeń w internecie.

### Literatura

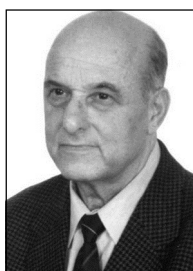
- [1] BEREC Response to the European Commission's consultation on *the open Internet and net neutrality in Europe*, BEREC, BoR(10) 42, 30 September 2010<sup>①</sup>
- [2] *Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)*. Dz. U. L 108 z 24.04.2002, s. 33, z późn. zm.
- [3] *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)*. Dz. U. L 108 z 24.04.2002, s. 51, z późn. zm.

<sup>①</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/public\\_consult/net\\_neutrality/comments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/comments/index_en.htm)



- [4] ECTA's response to the Public consultation on *the open Internet and net neutrality in Europe*, September 2010<sup>①</sup>
- [5] ETNO response to the Commission consultation on *the Open Internet and Net Neutrality*, September 2010, ETNO Reflection Document RD329 (2010/09)<sup>①</sup>
- [6] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Otwarty internet i neutralność sieci w Europie*, KOM(2011) 222 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 19.4.2011
- [7] Report on the public consultation on "*The open internet and net neutrality in Europe*", European Commission, Information Society and Media Directorate-General, 9 November 2010<sup>①</sup>
- [8] Yahoo! Response to the European Commission's Public Consultation on the *Open Internet and Net Neutrality in Europe*, September 2010<sup>①</sup>

---

**Franciszek Kamiński**

Dr hab. inż. Franciszek Kamiński (1930) – absolwent Wydziału Łączności Politechniki Warszawskiej (1956); pracownik naukowy Instytutu Tele- i Radiotechnicznego, PAN oraz Instytutu Łączności w Warszawie (od 1985); autor licznych publikacji; zainteresowania naukowe: synteza układów biernych, filtry elektromechaniczne oraz problemy funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji Unii Europejskiej.

e-mail: F.Kaminski@itl.waw.pl

---

<sup>①</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/public\\_consult/net\\_neutrality/comments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/comments/index_en.htm)