

Roman Czaplewski

Neutralność sieci jako pole konfliktu głównych uczestników rynku informacji i komunikacji

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 563-568

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ROMAN CZAPLEWSKI

Uniwersytet Szczeciński

NEUTRALNOŚĆ SIECI JAKO POLE KONFLIKTU GŁÓWNYCH UCZESTNIKÓW RYNKU INFORMACJI I KOMUNIKACJI

Wstęp

Ideą wyjściową Internetu, ciągle silnie podtrzymywaną, jest traktowanie tej sieci jako globalnej i otwartej. Prowadzi to do oczekiwania niedyskryminacyjnego przesyłania tą siecią wszelkich danych, niezależnie od ich rodzaju i nadawcy. Podejście takie, zakładające brak możliwości nakładania użytkownikom ograniczeń w korzystaniu z Internetu, określane mianem neutralności sieci, ma swoich zwolenników, jak i oponentów. Grupę zwolenników przede wszystkim tworzą oferenci treści udostępnianych w Internecie i odbiorcy końcowi tych treści. Natomiast oponentami przede wszystkim są operatorzy telekomunikacyjni i operatorzy internetowi (ISP), będący właścicielami sieci, które w największej skali wykorzystywane są do przesyłu treści dostępnych w Internecie.

Rozbieżności podejść do kwestii neutralności sieci bezpośrednio przekładają się na pojawianie się konfliktów między głównymi uczestnikami rynku informacji i komunikacji (RIiK) oraz ich odmienne oczekiwania na regulacyjne rozstrzygnięcie tej kwestii.

1. Podstawowe argumenty obu stron

Głównym argumentem operatorów sieci optujących za zniesieniem neutralności sieci jest podkreślanie ponoszonych przez nich kosztów budowy sieci, szczególnie znacznych w przypadku budowy sieci szerokopasmowych. Operatorzy telekomunikacyjni zwłaszcza akcentują, że ich sieci są niezbędne dla oferowania usług

przez dostawców treści (np. Google) i umożliwiają im uzyskiwanie znacznych przychodów. Obecna faza rozwoju Internetu charakteryzuje się więc istnieniem sytuacji, że operatorzy sieci ponoszą wysokie koszty jej budowy, a dostawcy treści, rozprowadzając je za pośrednictwem sieci, uzyskują wysokie przychody. W tej sytuacji operatorzy sieci są zainteresowani:

- możliwością pobierania opłat od konkretnych treści przesyłanych w sieciach, które byłyby zależne od:
 - podmiotu dostarczającego daną treść (np. uczelnia, jednostka biznesowa,
 - rodzaju treści (np. materiał oświatowy, materiał o treści rozrywkowej),

względnie

- możliwością uzyskania określonych udziałów w przychodach dostawców treści, których materiał jest przesyłany ich sieciami.

Zwolennicy zachowania dotychczasowego stanu rzeczy wskazują, że operatorzy sieciowi uzyskują dochody za oferowane usługi przesyłowe. Dochody te rosną dzięki poszerzaniu oferty usług przez dostawców treści, co powoduje wzrost popytu na usługi operatorów sieciowych. Zarazem dostawcy treści podkreślają, że stworzenie operatorom sieci możliwości pobierania opłat zależnych od podmiotu dostarczającego treść, czy też zawartości konkretnej treści, może doprowadzić do dyskryminowania przez operatorów sieci niektórych dostawców treści. Sytuacja taka mogłaby zniechęcić producentów treści do tworzenia treści innowacyjnych, co wpłynęłoby negatywnie na rozwój społeczno-gospodarczy.

Rozbieżności w ocenie tzw. neutralności sieci rzutują na sposób podchodzenia podmiotów RLiK do potrzeby regulowania tej kwestii.

Zwolennicy takiej regulacji stoją na stanowisku, że potrzebna jest jednoznaczna decyzja, która zagwarantuje pełną neutralność sieci. W przeciwnym razie operatorzy sieci będą podejmowali próby ograniczenia dostępu dostawców treści do swych sieci i zapewnienia lepszych warunków technicznych dla własnych treści przesyłanych w sieciach w stosunku do treści tych producentów zewnętrznych, którzy nie będą skłonni dopuścić operatorów sieciowych do udziału w swych przychodach.

Przeciwnicy regulowania neutralności sieci podkreślają, że operatorzy sieci nie mają wyraźnych bodźców do dyskryminowania dostawców treści, jak też producentów niezależnych aplikacji wykorzystywanych w sieciach. Zwolennicy tej linii działania uznają, że operatorzy sieciowi są wręcz zainteresowani popytem na ich usługi przesyłowe. Prezentujący to stanowisko wskazują też, że wprowadzenie ścisłych regulacji dotyczących neutralności sieci może osłabić zainteresowanie operatorów sieci rozbudową swej infrastruktury.

Rozbieżność stanowisk odnośnie do potrzeby regulacyjnego określenia zachowania neutralności sieci, bądź też odejścia od tej neutralności, prowadzi do podtrzymywania dyskusji na ten temat i pojawiania się różnych propozycji w tym

zakresie, które operatorom sieciowym nie pozwoliłyby wykorzystać swej siły rynkowej do osłabienia konkurencji na komplementarnych rynkach aplikacji, treści i portali¹.

2. Rozwiązania w Unii Europejskiej

Szeroko rozumiane prawa i obowiązki dotyczące sieci i usług łączności elektronicznej, odnoszące się też do neutralności sieci, uregulowano w pakiecie dyrektyw dotyczących wspólnotowego rynku telekomunikacyjnego. Do tego pakietu należą:

- dyrektywa nr 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych dotyczących sieci usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa),
- dyrektywa 2002/20/WE w sprawie uprawnień dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o autoryzacji),
- dyrektywa 2002/22/WE w sprawie usług powszechnych i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej),
- dyrektywa nr 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich przyłączenia (dyrektywa o dostępie).

Silny rozwój Internetu i związane z tym zmiany w obszarze RLiK wywołały potrzebę sprawdzenia funkcjonowania obowiązujących dyrektyw dotyczących wspólnotowego rynku telekomunikacyjnego. W następstwie dokonanego przeglądu, w którym brano też pod uwagę kwestię neutralności sieci, branżowa Komisja UE opublikowała dokument *Commission of the European Communities: Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services*². Stwierdza w nim, że obserwowany kierunek rozwoju w obszarze elektronicznych sieci komunikacyjnych nie tworzy powodów do zmiany obowiązujących uregulowań. Wskazano, że na analizowanym rynku oferenci sieciowi zapewniali użytkownikom korzystanie z usług sieciowych bez stosowania ograniczeń. Oznacza to, że przy istniejących uregulowaniach klienci mieli możliwość wyboru odpowiadającego im operatora sieci.

Praktyka gospodarcza dostarcza jednak przykłady, że nawet silna konkurencja na rynku operatorów sieci nie stanowi gwarancji zapewnienia neutralności sieci.

¹ Barbara van Schweick, *Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation*, http://www.lessig.org/blog/archives/b_paper.pdf, Version: September 20, 2005. Prezentowane za: M. Adler, S. Eugster, P. Kraeutli, *Mobile-Inhalteanbieter und Netzneutralitaet*, w: B. Stiller, T. Bocek, C. Morariu, P. Racz, G. Schaffrath, M. Waldburger, *Mobile System II*, University of Zurich, Department of Informatics, March 2007, s. 368.

² http://europa.eu.int/information_society/policy/ecomm/doc/info_centre/public_consult/review/staffworkingdocument_final.pdf.

Dowodzą tego sytuacje wykryte w USA przez Federal Communications Commission, w tym m.in. następujące przypadki³:

- rok 2004 – operator internetowy z Północnej Karoliny Madison River zablokował swoim klientom sieci cyfrowej korzystanie z oferowanych przez konkurencję rozmów telefonicznych świadczonych za pośrednictwem Internetu,
- rok 2005 – kanadyjski gigant telekomunikacyjny Telus zablokował dostęp do strony internetowej sympatyków Związku Pracowników Telekomunikacyjnych w czasie prowadzenia burzliwej dyskusji na temat warunków pracy,
- Show, znacząca kanadyjska kompania świadcząca usługi sieciowe, telefoniczne i internetowe, świadomie obniżała jakość i niezawodność usług dostarczanych konkurentom oferującym usługi telefoniczne realizowane przez Internet, w celu skłonienia klientów do odchodzenia od konkurencji i korzystania bezpośrednio z usług kompanii,
- Time Warner's AOL blokował wszystkie e-maile, w których wzmiankowano o stronie internetowej <http://www.dearaol.com>, na której zamieszczano wpisy przeciwko planom firmy zakładającym wprowadzenie opłat za przesyłanie e-maili.

Uwzględniając możliwość wystąpienia takich sytuacji, branżowa Komisja UE nie ograniczyła się do przyjęcia ogólnego stanowiska zakładającego, że dla zapewnienia neutralności sieci wystarczy zagwarantować efektywną konkurencję między operatorami sieci. Branżowa Komisja UE wskazała zarazem, że gdyby okazało się to niewystarczające, to krajowe organy regulujące rynek komunikacji elektronicznej mogłyby określić minimalne wymogi jakościowe dla usług sieciowych, które gwarantowałyby klientom ustaloną minimalną prędkość transmisji danych.

Stanowisko przyjęte przez Komisję Europejską należy uznać za logiczne. Trzeba jednak pamiętać, że mamy do czynienia z rynkiem rozwijającym się dynamicznie. Dynamizm ten przede wszystkim wiąże się z rozwojem usług internetowych, których świadczenie szybko zmienia zapotrzebowanie na potencjał sieci przesyłowych, i to w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Szeroka oferta usług dostępnych w sieci, w tym usług wymagających zapewnienia poufności przesyłanych danych i priorytetu przesyłu, wzmacnia dyskusję nad racjonalnością utrzymywania neutralności sieci. Podstawą tej dyskusji są jednak ciągle kwestie ekonomiczne związane z:

- dążeniem dostawców treści do zachowania obecnego stanu,
- dążeniem operatorów sieci do uzyskania od dostawców treści udziałów w ich przychodach, jakie ci mają dzięki udostępnianiu swych produktów za pośrednictwem sieci.

³ *Save the Internet. Com*, <http://www.savetheinternet.com/=threat>. Prezentowane za: M. Adler, S. Eugster, P. Kraeutli, *Mobile-Inhalteanbieter...*, *op. cit.*, s. 363.

Stanowisko operatorów sieci nie jest w pełni jednolite, gdyż wśród nich są podmioty prywatne, ukierunkowane na maksymalizację bieżącego zysku, jak i podmioty publiczne, zainteresowane przede wszystkim poprawieniem dostępu społeczeństwa do Internetu. Trzeba jednak pamiętać, że główne łącza dostarczane są przez operatorów telekomunikacyjnych i infrastrukturalnych operatorów internetowych, którzy kierują się i będą się kierowali dążnością do powiększania zysków. Sytuacja taka pozwala z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że spór na tym tle między dostawcami treści i operatorami sieci nie wygaśnie⁴.

Podsumowanie

Popyt na transmisję danych wykazuje tendencję szybkiego wzrostu. Inwestycje sieciowe operatorów, mimo ponoszonych znacznych nakładów, nie zapewniają pełnego zaspokojenia rosnącego popytu na transfer danych.

Sytuacja taka stwarza operatorom sieci stosunkowo dogodną sytuację do poszukiwania wsparcia finansowego na rozbudowę sieci od dostawców treści oferowanych w Internecie i wskazywania, że w przypadku jego nieuzyskania w najbliższym czasie może okazać się konieczne:

- podniesienie cen niektórych pakietów,
- wprowadzenie limitów przesyłu danych.

Jeśli operatorzy sieci zaczęliby rozwiązania takie wdrażać w życie, regulatorzy zobowiązani byłiby rozpoznać ich zasadność. Jako punkt wyjścia bowiem należy przyjąć, że finansowanie infrastruktury sieciowej to zadanie operatorów sieci, którzy dzięki jej posiadaniu sprzedają usługi dostępu do Internetu i osiągają dzięki temu przychody. Istotne więc byłoby rozpoznanie, czy u podstaw oczekiwań operatorów sieci wsparcia finansowego ze strony dostawców treści nie leży próba nadużycia przez operatorów sieci swej silnej pozycji rynkowej wobec rozproszonych dostawców treści i rozproszonych odbiorców końcowych usług internetowych.

Gdyby okazało się, że operatorzy sieci mają mocne argumenty ekonomiczne przemawiające za ich racjami⁵, zadaniem regulatora powinno być doprowadzenie do porozumienia między operatorami sieci i dostawcami treści, i wspólne wypracowanie:

⁴ W Polsce najnowszym przykładem tego sporu jest zapowiedź T-Mobile blokowania reklam w swojej sieci mobilnej. Operator uzasadnia te plany rosnącym obciążeniem łączy, co może być zmniejszone przez zablokowanie reklam. Główny motyw zapowiadanego działania dotyczy jednak dążenia tego operatora do uzyskania udziałów w przychodach z reklam osiągniętych przez dostawców treści. Wskazuje na to następujące stanowisko T-Mobile: „blokady nie będzie, jeśli właściciele portali, serwisów społecznościowych i każdy, kto na takich reklamach zarabia, część swojego zysku przekaże na rozbudowę infrastruktury” (S. Czubkowska, *Czy ktoś zapłaci za zapychającą się sieć*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23.11.2011).

⁵ Zdaniem prezesa UKE (wtedy: pani A. Streżyńskiej): „Podnoszony przez branżę problem finansowania dalszego rozwoju sieci istnieje i powinna rozpocząć się w tej sprawie dyskusja

- mechanizmu zarządzania ruchem w sieci,
- sposobu ekonomicznego różnicowania sieciowej oferty usługowej.

Literatura

1. Adler M., Eugster S., Kraeutli P., *Mobile-Inhalteanbieter und Netzneutralitaet*, w: B. Stiller, T. Bocek, C. Morariu, P. Racz, G. Schaffrath, M. Waldburger, *Mobile System II*, University of Zurich. Department of Informatics, March 2007.
2. Czubkowska S., *Czy ktoś zapłaci za zapychającą się sieć*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23.11.2011.
3. Fura M., *Wojna w sieci: zaatakują T-Mobile*, „Dziennik Gazeta Prawna” 23.11.2011.
4. http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/doc/info_centre/public_consult/review/staffworkingdocument_final.pdf.
5. *Save the Internet. Com*, <http://www.savetheinternet.com/=threat>.
6. Schweick van B., *Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation*, http://www.lessig.org/blog/archives/b_paper.pdf, Version: September 20, 2005.

NETWORK NEUTRALITY AS A CONFLICT FIELD OF THE MAIN INFORMATION AND COMMUNICATION MARKET PROVIDERS

Summary

Net neutrality means that in Internet all data transmissions should be treated equally. The issue of net neutrality is controversial for many years by two bearings. One bearing is represented by telecommunications operators and Internet service providers, and the other one by content providers.

Within this paper the conflicts of interest, their impact and possible regulatory measures of net neutrality are being examined.

Translated by Roman Czaplewski