

Bruksela, 5 marca 2010 r.

Telekomy: Komisja zgłasza weto do planów uregulowania usług wymiany ruchu IP w Polsce

Komisja Europejska orzekła, iż polski regulator ds. telekomunikacji, Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) musi wycofać swe plany uregulowania rynków usług wymiany ruchu IP w Polsce. Dostawcy usług internetowych korzystają z usług wymiany ruchu w celu zapewnienia swoim klientom łączności z Internetem. Po dwumiesięcznym badaniu sprawy Komisja zdecydowała, iż regulacja tych rynków w Polsce nie jest konieczna, gdyż są one już konkurencyjne, o czym świadczą np. spadające ceny. W istocie, dostawcy usług internetowych są w stanie uzyskać dostęp do Internetu nie tylko korzystając z bezpośrednich usług połączenia sieci świadczonych przez polskiego operatora zasiedziałego, Telekomunikację Polską S.A., lecz również poprzez połączenia sieci za pośrednictwem innych operatorów. Zdaniem Komisji polscy konsumenci korzystają już z dobrodziejstw konkurencyjnych usług bez konieczności nakładania dodatkowych obciążeń regulacyjnych. Ponadto Komisja uważa, że uregulowanie tych rynków mogłoby wpłynąć niekorzystnie na operatorów alternatywnych oferujących usługi tranzytu i zniechęcić ich do inwestowania w infrastrukturę sieciową. Komisja odrzuca również sposób, w jaki UKE zdefiniował rynki wymiany ruchu IP. Decyzja Komisji została podjęta na podstawie art. 7 dyrektywy ramowej będącej częścią unijnego pakietu telekomunikacyjnego (zobacz [MEMO/09/539](#)).

UKE: Nieprawda gdyż, mimo wspomnianych obniżek opłaty pobierane przez TP są nadal kilkukrotnie wyższe niż ceny usług TIER-1 i wielokrotność cen jest utrzymywana przez TP na przestrzeni ostatnich lat i nic nie wskazuje na to, że osiągną one poziom cen rynkowych w czasie objętym analizą ex-ante. Ponadto Prezes UKE wielokrotnie już przedstawiał swoje stanowisko, że sam spadek cen TP przy jednoczesnym znaczącym wzroście zapotrzebowania na usługi pod kątem wolumenu wyrażonego w Mb/s nie oznacza dążenia do efektywnej konkurencji w odpowiednim horyzoncie czasowym.

Komisarz ds. agendy cyfrowej Neelie Kroes powiedziała: "Komisja w pełni podziela cele polskiego regulatora polegające na dążeniu do konkurencyjnych rynków, ale regulacja akurat rynków usług wymiany ruchu IP jest po prostu niepotrzebna, by chronić konsumentów i konkurencję. Jeżeli sam rynek jest w stanie zapewnić uczciwą konkurencję, nie należy temu przeszkadzać, wprowadzając zbędne regulacje".

UKE: Nieprawda gdyż, **płacenie kilkukrotności ceny rynkowej za usługę wymiany ruchu IP nie może być uznane za objaw skutecznej konkurencji.** Ponadto wiele innych argumentów wskazujących na brak skutecznej konkurencji zostało przedstawionych Komisji w notyfikacjach.

Zgodnie z przepisami telekomunikacyjnych ram regulacyjnych dostawcy usług internetowych muszą zapewnić swoim klientom łączność z dostawcami treści oraz abonentami innych sieci. Można to zrobić na dwa sposoby: poprzez wymianę ruchu w modelu Peering lub poprzez tranzyt. Peering oznacza bezpośrednią wymianę ruchu IP między dwiema połączonymi sieciami. Tranzyt oznacza, że ruch może być wymieniany za pośrednictwem trzeciego operatora, który odpłatnie oferuje usługi tranzytu, gdy dostawca nie ma bezpośredniego połączenia z innym dostawcą.

UKE: Nieprawda. Każdy ISP może świadczyć usługi (z wyjątkiem TIER-1) w oparciu o jedną usługę tranzytu do zasobów światowego Internetu. **Nie jest to możliwe w oparciu o jedną usługę typu peering, z powodu tego, że nie zapewnia ona dostępu do zasobów światowego Internetu.**

Polski regulator określił dwa oddzielne rynki wymiany ruchu IP:

(i) hurtowy rynek wymiany ruchu w modelu IP peering, gdzie wymiana ruchu IP może odbywać się wyłącznie z siecią TP. UKE argumentuje, że TP będąca dominującym graczem na rynku, jest jedynym dostawcą w zakresie wymiany ruchu IP w ramach swej sieci, oraz że kontroluje sieć.

UKE: Nieprawda. UKE ustalił, że na rynku świadczenia usługi wymiany ruchu IP typu peering z siecią telekomunikacyjną Telekomunikacji Polskiej S.A. nie występuje skuteczna konkurencja. Nie jest prawdą, że UKE stwierdziło, że wymiana ruchu IP w typu peering może odbywać się wyłącznie z siecią TP.

(ii) hurtowy rynek wymiany ruchu IP (IP Tranzyt). UKE twierdzi, że tutaj TP jest również dominująca, ale nie przedstawił udziałów w rynku.

Komisja postanowiła zgłosić weto wobec planów UKE dotyczących regulacji tych rynków. Odrzuciła proponowaną przez UKE definicję rynków oraz wyciągnięte na jej podstawie wnioski. Komisja jest przekonana, że rynek wymiany ruchu IP jest szerszy i otwarty dla innych dostawców usług tranzytowych obok TP.

UKE: Nieprawda. IP Peering i IP Tranzyt nie są substytucyjne. Pod wpływem uwag Komisji do poprzednich postępowań, gdzie Komisja stwierdziła, iż wymiana ruchu IP pomiędzy sieciami polskich ISP za pośrednictwem zagranicznych ISP zamiast wymiany bezpośredniej jest substytutem wymiany bezpośredniej, Prezes UKE przytoczył argumenty jednoznacznie wskazujące na brak uzasadnienia stanowiska jakie zajęła poprzednio KE. **Prezes UKE podał mierzalne wyniki pomiarów jak i również istotne argumenty wskazujące na niezgodność opinii wyrażanej przez KE z rzeczywistymi warunkami panującymi na rynku.** Prezes UKE przeprowadził szczegółową analizę której wyniki zostały przedstawione w rozdziale „1.4.5 Brak substytucyjności wymiany ruchu pomiędzy polskimi ISP z wykorzystaniem IP Peering i IP Tranzyt poprzez Tier-1”. Wszystkie przedstawione mierzalne dane oraz opinie specjalistów zostały przez KE zignorowane.

Usługi peeringu i tranzytu nie są wzajemnie substytucyjne – dlatego też nie mogą być uznane za części jednego rynku właściwego np. **polski ISP może świadczyć swoje usługi w oparciu o jedną usługę tranzytu, a w oparciu o wyłącznie jedną usługę peeringu jest to niemożliwe.**

W toku badania Komisja ustaliła, iż ruch internetowy może być również przekazywany od polskich dostawców internetowych do globalnego internetu bez korzystania z usług bezpośredniego połączenia sieci TP i nie doświadczając przy tym poważnego pogorszenia jakości usług, co zarzuca UKE.

UKE: Niezrozumienie celu regulacji - **celem regulacji IP Peering jest zapewnienie**

uzyskania przez ISP możliwości bezpośredniej wymiany ruchu IP z użytkownikami końcowymi TP (a nie dostępu do globalnego Internetu) po uzasadnionych kosztowo cenach. Natomiast celem regulacji IP Tranzyt jest zapewnienie uzyskania przez ISP możliwości zakupu usługi IP tranzyt po uzasadnionych kosztowo cenach, w szczególności na obszarach gdzie alternatywny ISP nie ma możliwości zakupu tej usługi od innego operatora niż TP (infrastruktura teletechniczna TP nie jest zduplikowana aż w 64% powiatów).

Odnosnie QoS należy stwierdzić, że praktycznie wszyscy liczący się alternatywni ISP posiadają bezpośrednie połączenie z siecią TP (ponosząc koszty znacznie większe niż gdyby korzystali z usług IP tranzyt zapewnianych przez operatorów TIER-1. Dobitnie to świadczy o znaczących różnicach pomiędzy QoS w przypadku peeringu i tranzytu międzynarodowego. Teoretyczne niepoparte rzeczowymi argumentami wywody KE stoją w jawnej sprzeczności z praktycznie stosowanymi rozwiązaniami i realiami panującymi na rynku.

Komisja uważa, że TP powstrzymuje się od poważnego pogarszania jakości ruchu oferowanej innym dostawcom usług internetowych, ponieważ mogłoby to skutkować działaniami odwetowymi i gorszymi usługami internetowymi dla własnych abonentów TP. Takie zachowanie jest nie tylko mało prawdopodobne, lecz również mogłoby mu zaradzić prawo antytrustowe. W swej decyzji Komisja przypomniała UKE, iż nie dostarczył danych dotyczących udziałów w rynku tranzytu, i że dane te są niezbędne do stwierdzenia znaczącej pozycji na tym rynku.

UKE: Nieprawda, Prezes UKE obecnie nie stwierdził celowej dyskryminacji przez TP jakości ruchu IP wymienianego z operatorami alternatywnymi.

Polityka TP cechuje się natomiast stosowaniem dyskryminacji alternatywnych, konkurencyjnych ISP w inny sposób niż filtrowanie ruchu. Przykłady takich dyskryminujących praktyk zostały opisane w projektach decyzji jak również dodatkowo w wyjaśnieniach przesłanych Komisji będących stanowiskami polskich ISP.

Prezes UKE wielokrotnie prosił Komisję zapoznania z treścią notyfikowanych projektów decyzji, gdzie przedstawiono zakres ww. praktyk oraz brak ich związku z dyskryminacyjnymi praktykami TP dot. jakości i wykraczającymi znacznie poza filtrowanie ruchu IP.

Ze względu na rozmiary sieci (liczbę użytkowników końcowych – TP kontroluje dostęp do ponad 50% użytkowników końcowych stacjonarnego Internetu szerokopasmowego) to operatorowi alternatywnemu „bardziej zależy” na dostępie do sieci TP, niż odwrotnie, co świadczy o braku motywacji TP w ułatwianiu dostępu do własnej sieci celem wymiany ruchu IP.

W efekcie Komisja stwierdziła, że projekty decyzji UKE regulujących rynki wymiany ruchu IP nie są zgodne z celami polityki określonej w unijnych przepisach dotyczących sektora telekomunikacyjnego. Komisja uważa, że interwencja polskiego regulatora i regulacja usług wymiany ruchu IP świadczonych przez TP mogłaby negatywnie wpłynąć na alternatywnych operatorów oferujących usługi tranzytu i zniechęcić ich do inwestowania w infrastrukturę sieciową.

UKE: Na podstawie powyższego a contrario można stwierdzić, że stosowane przez TP wysokie stawki za usługi wymiany ruchu IP są korzystne dla rozwoju konkurencji a ISP świadczący usługi tranzytu są bardziej zmotywowani do rozbudowy swojej infrastruktury.

UKE przekazał Komisji Europejskiej projekty swoich decyzji w dniu 27 listopada 2009 r. W dniu 4 stycznia 2010 r. Komisja poinformowała UKE, iż ma poważne wątpliwości co do zgodności projektów decyzji z prawem UE (zobacz [IP/10/1](#)) i rozpoczęła trwające dwa miesiące postępowanie.

Tło:

Tzw. "[procedura z art. 7](#)" pozostawia regulatorom pewien poziom swobody w dążeniu do skutecznej konkurencji na telekomunikacyjnych rynkach krajowych, jednocześnie zapewniając spójność w UE i dlatego zobowiązuje regulatorów do przekazywania projektów swoich decyzji Komisji Europejskiej. W zakresie w jakim dotyczą one definicji rynku i analizy występowania znaczącej pozycji rynkowej, tak jak w niniejszym przypadku, Komisja może zażądać od regulatora wycofania projektu środka. W zakresie środków regulacyjnych Komisja może zgłosić uwagi, które regulator musi uwzględnić w możliwie najszerszym zakresie.

List Komisji do polskiego regulatora zostanie opublikowany na:

<http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions&vm=detailed&sb=Title>