

Warszawa, 16 marca 2017 r.

Pan

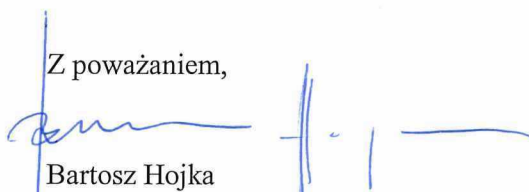
Witold Kołodziejski

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Szanowny Panie Przewodniczący,

w imieniu Agora S.A. przekazuję w załączeniu uwagi na temat wybranych kierunków strategii KRRiT na lata 2017-2022.

Z poważaniem,



Bartosz Hojka
Prezes Zarządu

Uwagi Agora S.A. na temat wybranych kierunków strategii KRRiT na lata 2017-2022 („Strategia”)

Z uznaniem odbieramy zaproszenie do konsultacji na temat propozycji zmian zakresu i reguł polityki regulacyjnej w odniesieniu do rynku mediów w Polsce. Nie wszystkie zaprezentowane pomysły budzą naszą aprobatę, mamy jednak nadzieję, że w toku niniejszych konsultacji, w rezultacie analizy argumentów ze strony przedsiębiorców działających na tym rynku, Strategia nabierze kształtu właściwego, by sprostać wyzwaniom przyszłości, chroniąc jednocześnie, zgodnie z treścią art. 6 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji, „wolność słowa, samodzielność dostawców usług medialnych i interesy odbiorców” oraz zapewniając „pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”.

Mając na względzie rolę KRRiT jako regulatora rynku, który na mocy Konstytucji służyć ma ochronie prawa i stać „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”, jesteśmy przekonani, że to jest prawidłowa perspektywa, w której powinno się rozważać projektowane zmiany w prawie medialnym, w tym konsultowaną Strategię Regulacyjną.

Poniżej przedstawiamy nasze uwagi szczegółowe, chronologicznie w odniesieniu do konsultowanego dokumentu.

1. W kwestii przyszłości naziemnej telewizji cyfrowej uważamy, że dążenie do szybkiej (w ciągu najbliższych pięciu lat) konwersji systemu nadawania z dzisiejszego DVB-T do DVB-T2 oraz zmiana sposobu kompresji sygnału na HEVC to trudne wyzwanie, które w konsekwencji może ograniczyć dostęp do naziemnej telewizji wysokiej rozdzielczości dla większości gospodarstw domowych w Polsce. Zwracamy uwagę, że o ile wyłączenie emisji analogowej było wystarczającym impulsem do konsumenckich inwestycji w nowe instalacje odbiorcze (odbiorniki TV, dekodery, anteny), o tyle sama konwersja systemu nadawania obecnych już programów z SD na HD może stanowić zbyt słaby bodziec, by spowodować masowy popyt na zakup nowego sprzętu przez odbiorców. Biorąc pod uwagę dodatkowe okoliczności związane z tą kwestią (oczyszczenie pasma 700 MHz dla potrzeb transmisji danych), proponujemy, by sprawa ta stała się przedmiotem odrębnych konsultacji z udziałem rządu, regulatorów rynku oraz przedsiębiorców (operatorów, nadawców, producentów sprzętu). W tej kwestii istotne będzie optymalne wyważenie interesu publicznego w toku analizy sprzecznych racji.
2. Odnośnie do kwestii radiofonii podkreślamy, że cyfryzacja radia jest już faktem, zatem nie istnieją przesłanki dla wprowadzania przestarzałej, drogiej i ułomnej technologii DAB+. Rozwój radiofonii cyfrowej, z powodzeniem i bez żadnych ograniczeń, odbywa się w Internecie. Ewentualne podjęcie decyzji co do cyfryzacji radia powinno być poprzedzone głęboką analizą rynku radiowego, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich, przygotowaniem strategii cyfryzacji, jak również opracowaniem ustawy cyfryzacyjnej, czyli dokumentów określających warunki przyszłej cyfryzacji, w tym w szczególności określających prawa i obowiązki uczestników rynku radiowego i kompetencje organów państwowych. Podjęcie aktualnie jakichkolwiek rozstrzygnięć (zwłaszcza co do modelu cyfryzacji) byłoby stanowczo przedwczesne i nie służyłoby ani nadawcom, ani odbiorcom, ani dobru Państwa. Co więcej, w tej sytuacji, o ile radio publiczne będzie chciało nadal inwestować w system DAB+, o tyle pozostała część rynku – tak jak proponuje to KRRiT – nie powinna być administracyjnie zmuszana do tej operacji.



3. Podzielamy pogląd, że regulacje dotyczące rynku nowych mediów powinny dążyć do zrównoważenia szans rynkowych polskich usługodawców oraz podmiotów międzynarodowych.
4. Nie wydaje nam się właściwe rozszerzanie kompetencji Krajowej Rady w dziedzinie regulacji Internetu. W naszej opinii rola KRRiT powinna zostać ograniczona do działania na rzecz zharmonizowania regulacji polskich z prawem europejskim. W szczególności – przykładowo – Rada powinna w większym zakresie skoncentrować się na działaniach służących ochronie własności intelektualnej, zgodnie z treścią komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów zatytułowanego „Propagowanie na jednolitym rynku cyfrowym uczciwej, wydajnej i konkurencyjnej gospodarki europejskiej opartej na poszanowaniu praw autorskich” (COM(2016)592 final).
5. W odniesieniu do pomysłu utworzenia Biblioteki Cyfrowej Mediów Publicznych uważamy, że jest to słuszną ideą, pod warunkiem że będzie służyć, na zasadach uzgodnionych z regulatorem rynku, wszystkim uczestnikom rynku. Próba ograniczenia dostępu do zasobów archiwalnych wytworzonych przed powstaniem TVP i niewłączonych w skład jej majątku budzi stanowczy sprzeciw. Z perspektywy ochrony interesu publicznego KRRiT powinna zadbać o to, by dziedzictwo polskiej twórczości audiowizualnej w części administrowanej przez TVP było powszechnie dostępne na jasnych zasadach finansowych, z poszanowaniem rozliczeń prawno-autorskich. Zwracamy jednocześnie uwagę, że próba – na przykład poprzez nową ustawę – ustanowienia tytułu własności dla tych zasobów archiwalnych na rzecz TVP może zostać oceniona w świetle prawa europejskiego jako niedozwolona pomoc publiczna dla tego nadawcy.
6. Mając powyższe na uwadze, podkreślamy, że wobec istniejących zasadniczych wątpliwości dotyczących praw autorskich i producenckich w odniesieniu do dużej części tych materiałów ewentualny zamysł ich właścicielskiego „skoszarowania” w kompetencji TVP jest ryzykowny prawnie i sprzeczny z interesem publicznym.
7. Archiwa, którymi administruje TVP, a których nie jest właścicielem (chodzi o materiały wytworzone przed 1993 rokiem), stanowią tzw. infrastrukturę krytyczną będącą w dyspozycji mediów publicznych, które z tej racji mają status przedsiębiorcy dominującego w tym zakresie. Media publiczne nie powinny więc utrudniać dostępu do ww. materiałów ze względu na zagrożenie zarzutami nadużycia pozycji dominującej.
8. Ujęcie tego problemu w świetle prawa europejskiego znajduje się w treści art. 258 TFUE w powiązaniu z art. 102 tegoż traktatu. Przepisy te jasno zabraniają państwom członkowskim wprowadzania rozwiązań, które mogą prowadzić do nadużywania pozycji dominującej. Stąd też wprowadzenie regulacji prawnej wymuszającej utrudnienie dostępu do infrastruktury krytycznej może skutkować odpowiedzialnością państwa członkowskiego.
9. Osobnym zagadnieniem w kwestii mediów publicznych jest konieczność wprowadzenia pełnej przejrzystości w zakresie systemu ich finansowania. Nadawcy komercyjni działający na polskim rynku wielokrotnie wyrażali swoje poparcie dla finansowania tych mediów ze środków publicznych – proporcjonalnie do wyznaczonych im zadań programowych – przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości nadawania reklam. W projekcie Strategii KRRiT ten temat nie istnieje, co jest istotnym brakiem tego dokumentu i wymaga uzupełnienia.



10. Przyszłość polskiego rynku audiowizualnego, a telewizyjnego w szczególności, wymaga wprowadzenia takich mechanizmów finansowania mediów publicznych, które zapobiegną nadużyciu z ich strony pozycji dominującej i nie spowodują utrudnień w korzystaniu przez inwestorów komercyjnych – w tym pochodzących z innych państw członkowskich UE – ze swobody przepływu usług i kapitału. Zwracamy ponadto uwagę, że brak transparentnej regulacji w tej sprawie zwiększa ryzyko uznania, że stosowane obecnie formy pośredniego finansowania oraz wspierania mediów publicznych stanowią naruszenie szeregu państwowych umów dwustronnych o wspieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT-ów). Dotyczy to administracyjnego sterowania strumieniem środków na reklamę z kasy spółek znajdujących się pod kontrolą lub wpływem państwa.
11. Zagadnienie ochrony konkurencji i pluralizmu w zaproponowanym projekcie Strategii Regulacyjnej budzi, niezależnie od intencji autorów, zasadnicze wątpliwości, zaczynając od oceny zagrożeń, poprzez propozycje rozwiązań, aż do finalnego braku oceny skutków wprowadzenia w życie nowych przepisów. Istnieje uzasadniona obawa, że zrealizowanie zaproponowanego modelu regulacji rynku przynieść może skutki zgoła odmienne od zamierzonych. Ograniczenie rozwoju polskich mediów komercyjnych w świecie multimedialnym to perspektywa ich osłabienia – już sam taki zamiar ogłoszony publicznie w projekcie Strategii KRRiT może mieć negatywny wpływ na ocenę ich wartości, a co za tym idzie – ich zdolność do przyszłych inwestycji w wysokiej jakości ofertę programową oraz nowoczesne formy dystrybucji treści. KRRiT, projektując ten aspekt regulacji polskiego rynku, nie może poprzestać na konkurencyjnej opozycji – media publiczne versus media komercyjne. Reguły wspólnego rynku w przypadku Polski spowodowały, że jest to obecnie jeden z najbardziej konkurencyjnych rynków w Europie, na którym dostępnych jest ponad trzysta kanałów TV w polskiej wersji językowej. Pod względem dotarcia do odbiorców współistnieją mniej więcej porównywalne ilościowo sektory – satelitarny, kablowy i naziemny. Dochodzi do tego coraz powszechniejszy dostęp do szybkiego Internetu w wersji stacjonarnej i mobilnej. Zarówno więc w kwestii dostępu do treści (pluralizm), jak i patrząc na struktury własnościowe nadawców i operatorów (konkurencja), nie widać zagrożenia dla tych wartości. Potwierdzają to dotychczasowe wyniki badań rynku.
12. Należy podkreślić, że sama informacja o dużej koncentracji struktury własności na rynku mediów komercyjnych nie jest miarodajna dla określenia, czy istnieje ewentualne zagrożenie dla pluralizmu w mediach. Nawet na rynku o wysokim poziomie koncentracji struktur własności mediów komercyjnych możemy mieć w pełni zagwarantowany pluralizm w mediach, natomiast na rynku o dużym zróżnicowaniu podmiotów o różnej strukturze własności pluralizm może być znacząco ograniczony lub nie istnieć. Z takimi sytuacjami mamy do czynienia szczególnie na rynkach, gdzie istnieje zjawisko niedofinansowania rynku mediów, a więc głównie na rynkach w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce. Są to rynki, gdzie silne i zasobne media publiczne często nie mają zbyt wielu równie silnych konkurentów, szczególnie na rynkach lokalnych, na których mniejsze media niezależne od administracji publicznej są niedofinansowane. W takich warunkach tylko silne grupy mediowe będą miały środki i możliwość, aby nie ulec presji ekonomicznej i politycznej, a więc będą produkowały alternatywne dla nadawców publicznych treści, zapewniając tym samym pluralizm mediów. Jednocześnie, jeśli na rynku krajowym lub na rynkach lokalnych działa kilka silnych grup mediowych oraz media publiczne, to sam fakt, że muszą one konkurować o widzów, a tym samym o rynek reklamy, powoduje, że każdy z graczy będzie się starał przygotować różnorodną i atrakcyjną dla widzów ofertę. Co więcej, podmioty te będą miały środki na to, aby



nawet na rynkach lokalnych oferować szeroką ofertę programów. Rozdrobnienie tych grup nie doprowadzi więc do zwiększenia się oferty programowej na rynkach lokalnych, ale raczej do jej ograniczenia, a szczególnie jeśli będą musiały konkurować z silnie dotowanymi przez państwo mediami publicznymi aktywnymi na rynkach lokalnych.

13. Przeciwnie, jak wskazano w treści raportu pt. „Pluralizm w polskich mediach elektronicznych” opracowanego dla KRRiT przez prof. dr. hab. Jana Garlickiego 17 grudnia 2012 r. funkcjonowanie dużych grup mediowych na szeregu rynków jest źródłem innowacyjności oferty nadawców oraz jej większej dostępności dla użytkowników: „Konwergencja przemysłowa i rynków, wyrażająca się na przykład rosnącą aktywnością niektórych podmiotów na rynku usług dodanych (VOD), może świadczyć o zdolności do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań i możliwości oferowania produktów medialnych po niższych cenach”.
14. Stoimy na stanowisku, że zanim przystąpi się do projektowanych w Strategii KRRiT prac legislacyjnych na temat pogłębionej ochrony konkurencji i pluralizmu, należy przeprowadzić badania stanu faktycznego. Powinny one uwzględniać, po pierwsze, uprzywilejowaną pozycję mediów publicznych z uwzględnieniem braku transparentności i proporcjonalności źródeł ich finansowania, pozakonkursowego dostępu do nowych częstotliwości oraz planowanej dla nich funkcji właścicielskiej w zakresie państwowych zasobów archiwalnych. Po drugie, badania powinny objąć także, jako osobną kategorię, nadawców wyznaniowych. Jest to sektor o znacznej pozycji rynkowej obejmujący prasę, wydawnictwa, radio, telewizję, Internet, a także kinematografię. Struktura właścicielska tego sektora (jego udział w rynku reklamy, widowni, czytelnictwa i audytorium radiowego, treściami i ich wpływem na kształtowanie opinii publicznej) z racji swojego znaczenia i zasięgu również powinna być wzięta pod uwagę przy kształtowaniu polskiego rynku medialnego. Szczególne znaczenie analiza tego sektora może mieć dla projektowanych regulacji mających ograniczyć krzyżowanie się własności w mediach. Podsumowując ten wątek: brakuje badań dokumentujących wzajemną relację pomiędzy stanem własności i stopniem jej koncentracji a treścią mediów. KRRiT powinna rozważyć zainicjowanie tego typu analiz rynkowych w porozumieniu z UOKiK oraz UKE. Z perspektywy rynku, który będzie podlegał takiemu badaniu, ważne jest wcześniejsze ustalenie definicji kryteriów służących ocenie i właściwe użycie definicji i pojęć.
15. Niezależnie od wymienionych powyżej postulatów zwracających uwagę na konieczność badania rynku, zanim nastąpi ingerencja w jego działanie, pragniemy zauważyć, że w naszej opinii dotychczasowe narzędzia ochrony prawa konkurencji, które są dostępne Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz narzędzia regulacyjne, jakimi dysponuje Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, są wystarczające, aby zapobiegać deficytowi pluralizmu w mediach.
16. Dodatkowo trudno jest znaleźć uzasadnienie dla wkraczania KRRiT w kwestie ochrony pluralizmu w działalności podmiotów na rynkach prasowym, kinowym i reklamy zewnętrznej, gdyż jest to ewidentnie poza zakresem kompetencji Rady. Nie jest też zrozumiałe, w jaki sposób udział danego podmiotu w rynkach takich jak właśnie kinowy, reklamy zewnętrznej czy VOD może wpłynąć na ograniczenie źródeł informowania, skoro obszary te nie służą informowaniu, ale rozrywce albo po prostu reklamie.
17. Z powodu wielu niejasności w redakcji tego fragmentu projektu Strategii istnieje niebezpieczeństwo – wadliwego zapewne i sprzecznego z intencjami autora – odczytania



zawartości tego dokumentu jako propozycji uregulowania sytuacji prawnej konkretnych podmiotów, a nie rynku jako całości. Niestety, tego typu interpretacja intencji Rady pojawia się naturalnie przez pamięć o wcześniejszych ustawowych projektach wymierzonych wprost w konkretne interesy medialne, co miało swoje poważne polityczne konsekwencje, daleko wykraczające poza obszar regulacji mediów. Dlatego tak ważne jest, aby uniknąć w tej sprawie domniemania ukrytych intencji, KRRiT powinna zadbać o merytoryczne uzasadnienie swoich propozycji. Powinna też odnieść je do aktualnego stanu rynku, informując, w jakim zakresie nowe przepisy mają mieć wpływ na jego kształt. Na gruncie prawa europejskiego należy zadbać o to, aby nie narazić Polski na oskarżenie o działania sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa, w tym zlekceważenia obowiązku dbałości o wolność i niezależność mediów oraz rzeczywisty pluralizm w mediach. Chodzi o to, by uniknąć oskarżeń Polski prowadzących do wszczęcia przeciwko naszemu państwu procedury z art. 7 TFUE w związku z art. 258 TFUE i oddalić groźbę związanych z tym sankcji.

Podsumowanie

Raz jeszcze pragniemy podziękować za możliwość uczestnictwa w konsultacjach tak istotnego dla całego rynku dokumentu, którego ostateczna treść wyznaczy perspektywę rozwoju dla naszych przedsięwzięć. Prosimy jednocześnie o rozważenie sugestii, by KRRiT odniosła się publicznie do wyników konsultacji i rozważyła możliwość „drugiej rundy” tego dialogu – przede wszystkim w odniesieniu do tych zagadnień, gdzie rynek prosił o dodatkowe wyjaśnienia lub uzupełnienia informacji.

W naszej opinii ranga Strategii Regulacyjnej KRRiT jest znacząca przede wszystkim w odniesieniu do przepisu ustawy o radiofonii i telewizji, który mówi (art. 6 ust. 2 pkt 1), że „do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy w szczególności projektowanie w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji”.

Mając w pamięci tę ustawową normę, postulujemy, aby ostateczna wersja Strategii była spójna z aktualnymi procesami legislacyjnymi i decyzyjnymi w obszarze mediów oraz zamiarami rządu i innych instytucji państwowych właściwych dla tego rynku. Korzystając z okazji, raz jeszcze podkreślamy z naciskiem, że ustrojowe umocowanie KRRiT wyznacza jej rolę strażnika wolności słowa, niezależności nadawców i obrońcy interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Oczekujemy więc, że Rada będzie prowadzić politykę regulacyjną niedyskryminującą żadnego z nadawców poddanych jej kontroli, co będzie bezpośrednio sprzyjało ochronie konkurencji i pluralizmu.

Jesteśmy otwarci i gotowi do dalszego dialogu, oczekując merytorycznego odniesienia się do argumentacji zawartej w naszym stanowisku konsultacyjnym.

