

Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji wobec kierunkowych założeń do Strategii KRRiT na lata 2017-2022

I. NAZIEMNA TELEWIZJA I RADIOFONIA CYFROWA

Izba co do zasady popiera potrzebę wprowadzania we wszystkich programach naziemnej telewizji cyfrowej (NTC) standardu HD, jako atrakcyjnego dla klientów i już powszechnego w telewizji satelitarnej i kablowej. Wiąże się to ze zmianą standardu nadawania sygnału telewizyjnego z DVB-T na DVB-T2 oraz zastosowaniem sposobu kompresji HEVC. Dlatego, w procesie zmiany należy uwzględnić wszelkie prawa do nadawania w standardzie DVBT nabyte przez nadawców NTC w ramach obowiązujących do 2023-2024r. koncesji, tak aby nadawcy, którzy ponieśli nakłady inwestycyjne i zbudowali biznes plany na bazie posiadanych koncesji nie byli poszkodowani wskutek zmian i aby ścieżki rekompensat były zgodne z przepisami Unii Europejskiej dot. dozwolonej pomocy publicznej. *Refarmingu* nie da przeprowadzić się w sposób bezkosztowy, a Państwo powinno być przygotowane na partycypację w tych kosztach.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że zmiana standardu nadawania miałyby nastąpić w Polsce w 2022 r. warto zauważyć, iż przesądzenie standardów technologicznych w perspektywie wielu lat do przodu jest przedwczesne i nieskuteczne. Doświadczenia innych Państw Członkowskich wskazują, iż bardziej efektywne jest szacowanie możliwości wprowadzenia konkretnych rozwiązań technologicznych w okresie 12 – 24 miesięcy przed planowaną zmianą. Jednocześnie, także w kontekście uzgodnień międzynarodowych, konieczne jest kompleksowe przeanalizowanie i rozwiązanie kwestii kompatybilności standardu NTC ze standardem telefonii ruchomej.

W odniesieniu do Propozycja MUX 5 jako pierwszego MUX wyłącznie HD, w ocenie Izby obciążenie MUX 5 standardami DVB-T2/HEVC bez skonsultowania tego parametru funkcjonowania kolejnego multipleksu w ramach prowadzonego postępowania selekcyjnego jest błędne. Zanim zapadnie decyzja o DVB-T2/HEVC konieczne są międzynarodowe uzgodnienia – szczególnie z Rosją, aby usługi mogły być oferowane na terenie całego kraju. Ponadto konieczne są w pierwszej kolejności rozmowy o refundacji – zmiana systemu wymaga realnych wydatków, których nie były uwzględniane przez podmioty w momencie nabywania praw zatem konieczna jest partycypacja Państwa w tych kosztach.

Uregulowanie prawne rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji kwestii technicznych dla odbiorników telewizyjnych oraz ustawowe określenie daty tzw. switch-off to warunki konieczne do płynnego

przejścia na odbiór telewizji naziemnej w nowym standardzie, lecz obecnie jest to przedwczesne w perspektywie propozycji KRRiT, iż najlepszy najbardziej prawdopodobny termin uruchomienia drugiej dywidendy to 2022 rok. W Niemczech decyzja o zmianie standardu nadawana podjęta została na 1,5 roku przed rozpoczęciem procesu przełączania, co pozwoliło uwzględnić najnowsze rozwiązania dostępne na rynku i uważamy takie podejście za słuszne.

Z zadowoleniem przyjmujemy zapisane w konsultowanym dokumencie plany KRRiT związane z uruchomieniem w okresie 2017-2022 nowego multipleksu telewizyjnego MUX5. W ocenie Izby istotne jest przy tym, aby nie rozdrabniać rynku – lepiej przeznaczyć te pasma na kanały HD, niż na zwiększenie liczby kanałów gorszej jakości.

Niezależnie od powyższego, należałoby przerehabilitować zdania dotyczące wymagań na odbiorniki radiowe i telewizyjne:

- „minimalne wymagania dla urządzeń dopuszczonych do sprzedaży w Polsce w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji”,
- „przyjęcie standardu dla urządzeń dopuszczonych do sprzedaży, który zostanie określony w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji”.

Powyższe sformułowania mogą wprowadzać w błąd sugerując, że na terenie Polski zostanie wprowadzony zakaz sprzedaży urządzeń dopuszczonych do obrotu na pozostałym obszarze UE. W rzeczywistości chodzi zapewne o wdrożenie określonych wymagań technicznych na tej samej zasadzie, jak miało to miejsce przed kilku laty w czasie przechodzenia z analogowego nadawania telewizji na cyfrowe. Wprowadzone wówczas przepisy nie zawierały zakazu sprzedaży telewizorów niezgodnych z krajowym rozporządzeniem, nakładały natomiast obowiązek dokładnego informowania nabywców o tej niezgodności.

Odnosząc się do kwestii związanych z daniem radiowym uważamy, że miejscach, gdzie nie są dostępne zasoby dla emisji FM należy umożliwić wykorzystanie zasobów pod emisję radia cyfrowego DAB+ i zaproponować nadawcom możliwość emisji (pkt. „Ograniczenia **techniczne UKF i Rozwój radiofonii w DAB+**”). **W odniesieniu do propozycji związanych z obecnością multipleksów lokalnych w dużych miastach** popieramy wykorzystanie wolnych zasobów częstotliwości, także tych spoza GE06. Polityka efektywnego wykorzystania pasma w tym przypadku wychodzi naprzeciw potrzebom społeczności lokalnych.

Popieramy także pomysł migracji programów analogowych do DAB+. Nadawcy sami powinni decydować, czy i ewentualnie kiedy przejdą na nadawanie cyfrowe. W celu zapewnienia poprawnej pracy odbiorników i bezpieczeństwa inwestycji w te urządzenia konieczne jest stworzenie minimalnych wymagań krajowych dla odbiorników radia cyfrowego DAB + w formie Rozporządzenia odpowiedniego ministra.

II. *NOWE MEDIA (INTERNET)*

Popieramy działania zmierzające do maksymalnego zmniejszenia różnic w zakresie obowiązków wszystkich podmiotów świadczących podobne usługi na terenie Polski, tak, aby bez względu na kraj pochodzenia przedsiębiorcy oraz model udostępniania treści konsumenci byli chronieni w podobnym stopniu, a warunki konkurencyjności na rynku nie stwarzały uprzywilejowanej pozycji niektórym typom podmiotów, kosztem podmiotów podlegających prawu polskiemu. W obecnym stanie prawnym regulacje w Polsce są bardziej restrykcyjne niż przepisy zawarte w prawie europejskim. Tym samym, pozycja konkurencyjna polskich nadawców i operatorów jest osłabiona w stosunku do podmiotów, które docierają ze swą ofertą do odbiorców w Polsce na bazie koncesji i zezwoleń z innych państw. Wyrażamy nadzieję, że podjęte przez KRRiT działania doprowadzą do wyrównania szans konkurencyjności, a przedsiębiorcy polscy nie będą obciążeni gorsetem regulacyjnym, który osłabia ich pozycję na Jednolitym Rynku Cyfrowym w stosunku do przedsiębiorców z innych Państw Członkowskich oraz przedsiębiorców działających w skali globalnej.

Odnosząc się do projektu rewizji dyrektywy audiowizualnej, uważamy, co do zasady za słuszną koncepcję uwzględnienia w niej platform udostępniania plików wideo i objęcie ich obowiązkiem ochrony małoletnich przed treściami, które mogą zaszkodzić ich fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi oraz ochrony obywateli przed treściami nawołującymi do przemocy lub nienawiści. Postulujemy, aby KRRiT wspierała inicjatywy Komisji Europejskiej zmierzające do egzekwowania zasad „*same service, same rules*” oraz „*level playing field*” w odniesieniu do usług telewizyjnych i audiowizualnych świadczonych konsumentom w Polsce.

Generalnie popieramy ideę proporcjonalności regulacji oraz zasadę stosowania systemu praw i obowiązków odpowiedniego do rodzaju usług. Tym samym proporcjonalność regulacji nie może być, co do zasady, równoznaczna z poszerzaniem istniejących regulacji o kolejne obszary rynku i rodzaje usług bez uwzględniania ich specyfiki, łańcucha wartości na danym rynku usługowym, uwarunkowań technologicznych oraz oczekiwań konsumentów. W tym kontekście warto przywołać Motyw 14 preambuły do obecnie obowiązującej dyrektywy audiowizualnej wskazujący na zasadę minimum regulacji („... warunki regulowane jedynie w niezbędnym stopniu...”), jako gwarancje rozwoju przedsiębiorstw z sektora nowych technologii.

Wszelkie zmiany w regulacji tradycyjnych i nowych mediów powinny także uwzględniać istotną skalę naruszeń praw własności intelektualnej (powszechność piractwa w sieci internetowej) i związane z tym wymierne straty finansowe i koszty, jakie ponoszą dostawcy oferujący dostęp do legalnie pozyskanych treści. Polski rynek telewizyjny i audiowizualny poddany z jednej strony rygorystycznemu reżimowi regulacyjnemu, a z drugiej borykający się ze zjawiskiem piractwa, nie będzie rozwijał się w sposób zapewniający godziwe wynagrodzenia dla twórców, odpowiednie wsparcie dla produkcji narodowych i lokalnych, rosnące wpływy do budżetu państwa i konkurencyjność oferty polskich przedsiębiorców w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność z innych Państw UE i spoza terenu UE. Wszelkie regulacje powinny być proporcjonalne,

przeciwdziałać fragmentaryzacji polskiego rynku produkcji i nadawania oraz faktycznie przyczynić się do efektywnej i sprawiedliwej konkurencji.

Zdecydowanie widzimy potrzebę koordynacji przepisów w różnych aktach prawnych, odnoszących się do świadczenia usług drogą elektroniczną, jak również styku tych przepisów z innymi dziedzinami – np. praw autorskich i pokrewnych, prawa konsumenckiego, prawa telekomunikacyjnego. Ponadto, w obszarze odpowiedzialności za treści w Internecie, w tym tzw. „*user generated content*” postrzegamy ważną i pozytywną rolę, jaką odegrać mogą inicjatywy i działania o charakterze współregulacyjnym i samoregulacyjnym. Istotna jest także regularna współpraca krajowych regulatorów z ERGA oraz ERGA i Komisji Europejskiej, tak, aby stanowione przepisy i praktycznie zasady funkcjonowania „treści” w Internecie były spójne w obszarze całej Unii Europejskiej i zgodnie z założeniami Jednolitego Rynku Cyfrowego.

Postulujemy także, aby KRRiT uwzględniła w swojej strategii na najbliższe lata aktywne włączenie się w działania zmierzające do ochrony treści audiowizualnych oraz monitoring rynku pod kątem zwalczania naruszeń własności intelektualnej. W strategii KRRiT na lata 2017-2022 brakuje, bowiem określenia celów i działań wobec piractwa internetowego stanowiącego jeden z głównych wyzwań dla rynku audiowizualnego. Nie ma też jasnego wskazania roli KRRiT w tym zakresie. Zgodnie z danymi PWC brak podjęcia konkretnych działań przeciwko piractwu treści wideo online w roku 2018 przynieść może straty porównywalne z całym budżetem MKiDN¹. Konieczne są działania realizowane na poziomie rynku, regulatora, organów ścigania i legislacji.

Komisja Europejska wskazuje strategię *follow the money* polegającą na odcinaniu serwisów pirackich od źródeł finansowa, jako jedno z kluczowych narzędzi przeciwdziałania temu zjawisku. Podmioty działające na rynku audiowizualnym oraz reklamowym poprzez programy dobrych praktyk promują odpowiedzialne lokowanie budżetów reklamowych tylko w serwisach działających legalnie². KRRiT, jako organ nadzorujący, jakość i miejsca lokowania reklam mogłaby odebrać istotną rolę w monitoringu serwisów pirackich pod kątem lokowanych w nich reklam oraz w działaniu na rzecz ograniczenia lokowania reklam w tego typu serwisach internetowych.

III. MEDIA PUBLICZNE

Odnosimy się pozytywnie do planów KRRiT dotyczących realizacji misji przez media publiczne, w tym jasnego określenia sposobu realizacji zadań ustawowych tychże mediów (także w kontekście ich finansowania ze środków publicznych), stałego poszerzania dostępu do dóbr kultury z uwzględnieniem nowych technologii oraz rozwoju współpracy pomiędzy ośrodkami regionalnymi, które odpowiadałyby na potrzeby odbiorców lokalnych. Zdając sobie sprawę

¹https://www.pwc.pl/pl/publikacje/piractwo/analiza_wplywu_zjawiska_piractwa_treci_wideo_na_gospodarke_w_polsce_raport_pwc.pdf

²http://www.sygnał.org.pl/Dzialalnosc-Edukacyjna-Follow-The-Money_7738/index.html

z konieczności zapewnienia stabilnego finansowania mediów publicznych, w kontekście aktualnie prowadzonych prac dot. abonamentu RTV pragniemy jednocześnie wskazać, iż realizacja obowiązków publiczno-prawnych nie powinna wiązać się z nakładaniem na podmioty prywatne, oferujące usługi w dużej mierze konkurencyjne do usług mediów publicznych, dodatkowych wymogów regulacyjnych, które powodowałyby de facto naruszenia tajemnicy handlowej tych podmiotów oraz tajemnicy telekomunikacyjnej.

Jednocześnie, mając na uwadze jak ważna jest transparentność wydatkowania środków publicznych na realizację misji nadawców publicznych postulujemy, aby misja ta była w znacznej mierze finansowana ze składek abonamentowych oraz ograniczenie finansowania mediów publicznych z reklam.

Popieramy ideę otwartego dostępu do dóbr kultury oraz rozwoju i wymiany cyfrowych zasobów. Postulujemy także poszerzenie koncepcji Biblioteki Cyfrowej Mediów Publicznych o wersję komercyjną z cennikiem, aby stworzyć możliwość zakupu pozycji z tej Biblioteki przez nadawców prywatnych i ich publikacji.

Podobnie jak KRRiT, widzimy potrzebę wzmocnienia lokalnych centrów mediów publicznych, które służyć będą lokalnym społecznościom i ich specyficznym potrzebom oraz wzbogacać debatę publiczną poprzez czerpanie z bogactwa dziedzictwa kulturowego poszczególnych regionów.

IV. OCHRONA PLURALIZMU W MEDIACH

Obserwując istniejące na rynku bogactwo ofert programowych oraz źródeł dostępu obywateli do informacji i treści odzwierciedlających szerokie spectrum światopoglądowe, religijne, polityczne, jak również silną konkurencję na rynku medialnym należy przede wszystkim stwierdzić, iż brak jest podstaw do uznania, że pluralizm w mediach jest w Polsce zagrożony.

Trudno jest przedstawić uwagi do propozycji strategii w tym tak istotnym dla rynku medialnego obszarze bez znajomości projektu konkretnych przepisów, dlatego na tym etapie przedstawiamy uwagi natury ogólnej.

Odnosząc się do opublikowanego w 2015 r. przez KRRiT dokumentu „Regulacje dotyczące koncentracji własności na rynku mediów w wybranych krajach” należy zwrócić uwagę, iż KRRiT zakłada przyjęcie niezwykle rozległych kryteriów, które zamierza brać pod uwagę przy określaniu pozycji znaczącej na rynku mediów. Dotyczy to, w szczególności zakresu rynków analizowanych do określania udziału w łańcuchu wartości (producent – nadawca – operator telekomunikacyjny) oraz koncentracji krzyżowej (w tym uwzględnienia rynku reklamy, usług mobilnych i internetowych). Biorąc pod uwagę przepisy dot. neutralności sieci wynikające z obowiązującego Rozporządzenia 2015/2120, dostawcy dostępu do Internetu i operatorzy telekomunikacyjni nie mogą stosować

praktyk dyskryminujących rodzaje transmitowanych w sieciach danych/treści, a tym samym utrudniać innym podmiotom rozpowszechnianie treści/programów/audycji za pomocą sieci telekomunikacyjnej. Należy także zauważyć, iż mobilny Internet jest jedynie nośnikiem umożliwiającym dostęp do informacji i treści (w tym audiowizualnych), podobnie jak papier jest nośnikiem w przypadku rynku prasy; toteż uwzględnianie dostawców usług telekomunikacyjnych i internetowych do badania koncentracji krzyżowej wydaje się zbyt daleko idące.

Ponadto, na tle przepisów w innych krajach, proponowany do celu określania pozycji znaczącej próg 30% udziałów danego podmiotu na jednym z nast. rynków: przychodów reklamowych, przychodów z opłat z płatnej telewizji, widowni telewizyjnej, audytorium radiowego, użytkowników usług audiowizualnych online, przy jednoczesnym uwzględnieniu innych czynników określonych przez KRRiT w projekcie strategii jest bardzo restrykcyjny.

Pragniemy wskazać, że jeżeli jednak tak szerokie podejście do oceny koncentracji na rynku mediów zostałyby utrzymane i przełożony się na legislację, skutkować to będzie przyjęciem w Polsce prawa znacznie bardziej rygorystycznego niż w innych krajach Europy (w tym kraje określane przez KRRiT, jako posiadające rozwinięte prawodawstwo antykoncentracyjne dotyczące mediów¹⁰⁰. we Francji ograniczenia dot. koncentracji krzyżowej dotyczą jedynie analogowej telewizji naziemnej, radia i prasy; w Irlandii przepisy antykoncentracyjne na rynku mediów obejmują sektor audiowizualny, media drukowane oraz inne media, gdzie występują treści redakcyjne (radio i wiadomości online); w Chorwacji koncentracja na rynku medialnym badana jest w odniesieniu do nadawców telewizyjnych i radiowych, dostawców usług medialnych, wydawców prasy codziennej oraz udziału osób fizycznych lub prawnych w rynku reklamy - z uwzględnieniem koncentracji krzyżowej pomiędzy podmiotami z tych rynków. Ponadto, im bardziej skomplikowane są przepisy i zasady określania nadmiernej koncentracji na danym rynku krajowym, tym większe powstają wątpliwości interpretacyjne, możliwości szukania dróg „obejścia” przepisów oraz bariery hamujące efektywny rozwój rynku i innowacyjnych usług.

Nie możemy zgodzić się z postawioną przez KRRiT tezę, iż w Polsce występuje niekorzystne zjawisko polegające na ograniczeniu dostępu mniejszych podmiotów do budżetów reklamowych poprzez dominującą rolę nadawców pełniących również rolę brokerów reklamy. De facto istniejący model brokerski umożliwia najbardziej efektywną sprzedaż reklam, a w modelu tym przychodowość małych podmiotów jest wzmacniana przez obecność dużych graczy. Obecność ok. 250 różnorodnych kanałów na rynku, potwierdza tę tezę. Dostęp do rynku reklamy powinien nadal podlegać zasadom komercyjnym i swobodzie zawierania umów.

Rozumiemy potrzebę monitorowania rynku mediów pod kątem badania stopnia jego koncentracji i konkurencyjności, a także wskazujemy na potrzebę obserwowania elastyczności reagowania tego rynku na zmiany zachodzące w skali globalnej i przystosowania tych zmian do potrzeb konsumentów w Polsce. W obszarze tym widzimy celowość ścisłej współpracy KRRiT z UOKiK oraz czerpania doświadczeń z funkcjonujących już w innych Państwach Unii Europejskiej modeli

współdziałania regulatorów.

W podsumowaniu uwag do IV sekcji proponowanych kierunków strategii KRRiT, pragniemy podkreślić, iż przystępując do projektowania przepisów zapobiegających nadmiernej koncentracji w mediach, jako elementu ochrony pluralizmu bardziej właściwe byłoby wprowadzenie przepisów odnoszących się do rynków, które można określić, jako substytucyjne, co byłoby zgodne z praktyką stosowaną w wielu krajach. Dopiero gdyby po kilku latach funkcjonowania takich przepisów rzetelna i pogłębiona analiza rynku mediów wykazała, że występują na nim zaburzenia konkurencji faktycznie skutkujące zagrożeniem pluralizmu, można byłoby rozważyć poszerzenie regulacji antykoncentracyjnych o kolejne obszary.

V. NADZÓR REGULACYJNY

Popieramy stosowanie mechanizmów samo- i współregulacji, także w odniesieniu do usług audiowizualnych na żądanie i innowacyjnych usług pojawiających się w Internecie, bazując m.in. na dotychczasowych dobrych doświadczeniach współpracy w tym zakresie pomiędzy KRRiT, a branżą telewizyjną, audiowizualną i internetową. Ponownie podkreślamy, iż nadmiar regulacji i regulacje stosowane wyłącznie wobec części podmiotów działających na polskim rynku medialnym nie przyczynią się do efektywnego rozwoju tego rynku i pluralizmu w mediach.

Standardy i metody badań odbioru nadal powinny być ustalane w umowach pomiędzy nadawcami – czyli podmiotami finansującym badania, a niezależnymi podmiotami prowadzącymi badania – w ramach swobody zawierania umów i swobody działalności gospodarczej. Badania istotnie wiążą się z wysokimi kosztami dla nadawców, co ma wpływ na wielkość panelu badawczego i wyższy próg oglądalności dający podstawę do włączenia poszczególnych stacji do pomiaru. Poszerzenie badania tak, aby dawało precyzyjne dane o niszowych stacjach telewizyjnych wiązałoby się z koniecznością poniesienia przez nie nieuzasadnionych w swojej działalności kosztów związanych z rozbudową panelu badawczego. Niezależnie, należy podkreślić, iż stosowane standardy i metody badań odbioru są powszechnie akceptowane przez rynek i nie powinny być narzucane w sposób administracyjny.