

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Strategii
i Analiz**



Informacja o państwowych oraz innych formach wsparcia finansowego przeprowadzenia konwersji cyfrowej w telewizji oraz o polityce Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej dla procesu konwersji

Anna Piekut

Listopad 2005

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Wstęp

Na podstawie danych o procesie konwersji cyfrowej w krajach europejskich, można wyróżnić rozmaite formy pomocy państwa w zmniejszaniu kosztów związanych z tym procesem dla podmiotów zaangażowanych. Według dostępnych informacji, państwa europejskie w różnych formach udzielają pomocy odbiorcom, nadawcom i operatorom sieciowym. Formy wsparcia zostają omówione poniżej z wykorzystaniem wybranych przykładów.

Nr 13/2005

I. FORMY WSPARCIA ODBIORCÓW

W celu zmniejszenia kosztów konwersji dla odbiorców, państwo może wpłynąć na następujące formy finansowania:

- dofinansowanie zakupu set-top boksu – STB (przystawki do telewizora analogowego przetwarzającej odbierany strumień cyfrowy i dekodującej zakodowane uprzednio sygnały),
- wprowadzenie ewentualnych ulg podatkowych dla osób, które już je zakupiły;
- inicjatywę związaną bezpośrednio z zakupem STB lub zintegrowanego cyfrowego odbiornika telewizyjnego (np. obniżka podatku VAT, kooperacja z producentem sprzętu cyfrowego);
- zmniejszenie kwoty abonamentu¹.

Doświadczenia innych krajów (np. Niemiec i Wielkiej Brytanii) wskazują, że środki publiczne wspomagające zakup sprzętu oraz ewentualną modernizację anten do odbioru sygnału cyfrowego powinny być przeznaczone dla wybranych grup społecznych (np. dla osób o niskich dochodach).

1. Dotacja na zakup STB

Jednym z najbardziej problematycznych kosztów związanych z wprowadzeniem telewizji cyfrowej jest zakup sprzętu niezbędnego do odbioru sygnału cyfrowego. W różnych krajach europejskich cena STB wynosi ok. 80-200 euro. Wsparcie finansowe gospodarstw domowych ze strony państwa może pochodzić od regulatora radiofonii i telewizji, z budżetu państwa lub od nadawcy. Ważnym źródłem zasilającym fundusze jest przy tym często abonament radiowo-telewizyjny.

Finansowanie ze środków regulatora radiofonii i telewizji

Pierwszym przykładem wsparcia zakupu STB jest wsparcie finansowe odbiorców ze środków regulatora radiofonii i telewizji. W trakcie przemiany cyfrowej w Berlinie, przeznaczono 1 mln euro na dofinansowanie zakupu STB przez osoby o niskich dochodach,

upřednio odbierających program telewizyjny z eteru. Pieniądze pochodziły od lokalnego organu regulacji i były darowane pod warunkiem pokrycia 25% kosztów zakupu STB przez opiekę społeczną. Zgodnie z niemieckimi przepisami o opiece społecznej, każdy obywatel ma prawo do posiadania odbiornika telewizyjnego oraz do odbioru programu telewizyjnegoⁱⁱ.

Finansowanie ze środków budżetowych i specjalnych funduszy

Drugą formą pomocy związaną z zakupem STB są dotacje dla odbiorców pochodzące ze środków budżetowych. Takie rozwiązanie przyjęto w USA, w Austrii oraz we Włoszech. Środki są jednak często zależne od wpływów abonamentowych.

We Włoszech przyjęto rozwiązanie wprowadzenia dotacji państwowej w wysokości 150 euro (dla jednej rodziny) dla wspomagania zakupu STB w standardzie MHP. Dzięki tej inicjatywie, rodzina musiała dopłacić jedyne 50 euro by zakupić urządzenieⁱⁱⁱ. Akcja wywołała duże zainteresowanie u odbiorców^{iv}.

Specjalny fundusz do celów wspomagania odbiorców oraz nadawców w procesie cyfryzacji powołano w Austrii (*Austrian Digitization Fund*). Jest on finansowany ze środków abonamentowych, które wpływają bezpośrednio do budżetu państwa^v. Pionierzy zakupu sprzętu do odbioru sygnału cyfrowego mogą liczyć na pomoc finansową^{vi}.

W USA, gdzie cena STB wynosi obecnie ok. \$50, senacka Komisja Handlu zdecydowała, że budżet państwa przeznaczy do 3 miliardów dolarów na subsydiowanie zakupu tego urządzenia osobom o niskich dochodach.

2. Zobowiązanie nadawców lub operatorów sieciowych do dostarczenia niezbędnego sprzętu odbiorczego

W niektórych krajach obliguje się nadawców i operatorów sieciowych do wsparcia swoich klientów.

Organ regulujący działalność radiofonii i telewizji oraz telekomunikacji w Wielkiej Brytanii - *Ofcom* – może obligować niektórych nadawców aby dostarczyli sposobność odbioru telewizji publicznej, gdy gospodarstwa domowe nie mają możliwości jej odbioru w

zadawalającym standardzie technicznym^{vii}. Departament Kultury, Mediów i Sportu w Wielkiej Brytanii poinformował, że brytyjski nadawca publiczny BBC sfinansuje dotacje na zakup niezbędnego sprzętu dla osób niepełnosprawnych i rencistów. Wśród gospodarstw domowych, które mogą liczyć na wsparcie są te gospodarstwa domowe, w których mieszka przynajmniej jedna osoba w wieku ponad 75 lat^{viii}.

W 2002 r. w Norwegii, postawiono na współpracę nadawcy publicznego (NRK) i nadawcy prywatnego (TV2). Powstała spółka NTV, której przyznano status operatora sieciowego telewizji naziemnej. Spółka NTV będzie subsydiowała zakup STB dla odbiorców, którzy płacą abonament^{ix}.

3. Ulgi podatkowe

Nietypową ale godną uwagi formą wspierania nabycia STB jest obniżenie podatku od towarów i usług.

We Francji w 2002 r. rozważano wprowadzenie obniżki podatku VAT i innych korzyści podatkowych dla osób i podmiotów chcących przystosować anteny telewizyjne do odbioru sygnału cyfrowego oraz zakupu STB^x.

W Hiszpanii, podatek VAT na urządzenia STB został zmniejszony z 16% do 7% przed jego wprowadzeniem do powszechnego obrotu.

4. Zakup sprzętu na raty

Organy państwowe mogą wprowadzić system zakupu STB przez określone grupy ludności (np. osoby o niskich dochodach) na raty.

W ramach projektu konwersji cyfrowej w Berlinie udostępniono osobom o niskich dochodach możliwość zakupu set-top boksów na raty w wysokości 8,50 euro miesięcznie. Zainteresowanie tą ofertą było jednak niewielkie^{xi}.

II. FORMY WSPARCIA NADAWCÓW

W poszczególnych krajach stosuje się różne formy finansowej i poza finansowej zachęty dla nadawców obejmujące między innymi^{xii}:

- tworzenie specjalnego funduszu na dofinansowanie dodatkowych kosztów nadawców i innych operatorów;
- podnoszenie opłat abonamentowych w celu pokrycia dodatkowych kosztów nadawców publicznych;
- rozwiązania podatkowe i inne (np. nie pobieranie opłaty za częstotliwość lub uzależnienie opłaty za korzystanie z częstotliwości od wykorzystywanego pasma częstotliwości);
- automatyczne odnawianie koncesji dla nadawców, którzy dokonują konwersji cyfrowej;
- zapewnienie otrzymania przez nich dodatkowego kanału;
- ulgi podatkowe, w tym obniżka podatku VAT na sprzęt potrzebny do transmisji cyfrowej;
- pomoc finansowa dla nadawców produkujących audycje do wykorzystania w programach cyfrowych.

Dotacje państwowe

Na przykład w Niemczech za okres 2001-2004, komisja do spraw ustalania potrzeb finansowych (KEF) przyznała nadawcom publicznym ARD i ZDF 94,5 mln euro biorąc pod uwagę następujące założenia^{xiii}:

- fundusze są przeznaczone tylko na okres emisji równoległej;
- podstawa wyliczenia zakłada, że operacja multipleksów cyfrowych nie jest droższa od transmisji programów analogowych;
- koszty dodatkowego wyposażenia cyfrowego (multipleksy, itd.) są ponoszone przez nadawców publicznych z ich normalnego budżetu.

France Television otrzymała w 2001 r. jednorazowy grant wysokości 150 mln euro ze środków publicznych na rozwój DTT (cyfrowej telewizji naziemnej). W planach na lata 2002-2004 było także przyznanie francuskiemu nadawcy 150 mln euro w celu uruchomienie trzech dodatkowych kanałów cyfrowych telewizji publicznej. Projekt ten jednak upadł w wyniku zmian na scenie politycznej. Rok później Francja rozważała podniesienie opłaty abonamentowej dla wsparcia kosztów nadawców i operatorów sieciowych w procesie konwersji cyfrowej^{xiv}.

Jedna ze wstępnych brytyjskich propozycji zakładała podwyżkę abonamentu odbiorców telewizji cyfrowej w celu zasilenia konwersji DTT, jednak w lutym 2000 r. odrzucono ją. W 2002 r. znano, że abonament powinien być zwiększony dla wszystkich odbiorców (bez względu na sposób obioru sygnału) o ok. 1,2%. W związku z tym, 12-20 funtów brytyjskich (w zależności od metody wyliczenia) ze 120 funtów rocznego abonamentu, zostało przeznaczone na wprowadzenie DTT^{xv}.

Tabela 1. Wybrane formy pomocy dla nadawców publicznych w procesie konwersji cyfrowej

Kraj	Źródło finansowania	Suma przyznana
Finlandia	Podwyższenie abonamentu, nadawca publiczny może sprzedać aktywa w celu finansowania DTT	b.d.
Niemcy	Podwyższenie abonamentu	b.d.
Szwecja	Podwyższenie abonamentu (przez 5 lat)	65,62 mln EUR
Wielka Brytania (BBC)	Podwyższenie abonamentu, środki przeznaczone dla telewizji publicznej do rozwoju na wszystkich platformach	b.d.
Austria	Specjalny fundusz („Digitization fund”), m.in. dla nadawców publicznych	7,5 mln EUR rocznie
Czechy	Podwyższenie abonamentu	b.d.

Źródło: *Final Report. Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004.*

Zmniejszenie lub likwidacja opłaty koncesyjnej

W Finlandii i Słowacji nadawcy cyfrowi są zwolnieni z opłat za koncesję^{xvi}.

III. FORMY WSPARCIA OPERATORÓW

W niektórych krajach europejskich, gdzie operatorowi multipleksu przyznaje się koncesje, udzielane jest wsparcie w postaci ulgi lub zwolnienia od opłaty koncesyjnej.

Zmniejszenie lub likwidacja opłaty koncesyjnej

Ciekawe rozwiązanie przyjęto w Wielkiej Brytanii, gdzie w miarę wzrostu liczby odbiorców DTT, roczna opłata operatora multipleksu za koncesję będzie malała. W Słowacji natomiast, operator będzie całkowicie zwolniony z opłat za koncesję^{xvii}.

IV. POZOSTAŁE FORMY WSPARCIA

Obecnie w jednym z Państw europejskich rozważa się powołanie specjalnego funduszu pomocowego na rewizję planu zagospodarowania planu częstotliwości. Mechanizm z założenia przewiduje jednak późniejszy zwrot całości otrzymanych środków na ten cel. Zwrot może być rozłożony w czasie, począwszy od efektywnego uruchomienia naziemnej telewizji cyfrowej.

V. WSPARCIE FINANSOWE A POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ

Komisja Europejska wszczęła – w obu przypadkach wskutek skarg pochodzących z danego kraju - postępowania mające na celu wyjaśnienie czy środki publiczne w Niemczech oraz Szwecji, przeznaczone na konwersję cyfrową w telewizji, nie zostały użyte w sposób zagrażający konkurencji na rynku unijnym.

Nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcia w sprawie szwedzkiej, jednak wsparcie finansowe przyznane nadawcom w Berlinie i Brandenburgii zostało uznane za naruszające zasady konkurencji. Regionalny organ regulacji radiofonii i telewizji w Berlinie i Brandenburgii w Niemczech, bez powiadomienia Unii Europejskiej, przeznaczył w związku z wprowadzeniem

telewizji cyfrowej 4 mln euro na subsydiowanie nadawców komercyjnych. Dla jednego programu telewizyjnego dotacja wynosiła średnio od 60,000 do 70,000 euro rocznie, w zależności od standardów technicznych danego nadawcy. W zamian za wsparcie, nadawcy zobligowali się kontynuować analogową transmisję naziemną, używając do tego celu sieć należącą do naziemnego operatora telekomunikacyjnego T-Systems, przez kolejne 5 lat^{xviii}.xviii

Zgodnie z Art. 87.1. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską^{xix}:

„...wszelka pomoc, bez względu na formę, udzielana przez Państwo lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji zakłóca konkurencję lub tym grozi, jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, jak dalece narusza handel między Państwami Członkowskimi”.

Zgodnie z ust. 3 tego przepisu, za zgodne ze wspólnym rynkiem mogą być uważane:

- „b) subwencje wspierające ważne projekty we wspólnym europejskim interesie lub usuwające poważne zakłócenia w życiu gospodarczym jednego z Państw europejskich;
- c) subwencje wspierające rozwój niektórych gałęzi gospodarki lub regionów gospodarczych, o ile nie zmieniają one warunków handlu w sposób przeciwny ze wspólnym interesem;
- d) subwencje wspierające kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, jeżeli pomoc taka nie wpływa na warunki handlu i konkurencję we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem.”

Komisja Europejska, oświadczając, że w pełni popiera przejście z techniki analogowej na cyfrową, stwierdziła, że pozostawienie przebiegu procesu konwersji tylko mechanizmom rynkowym może skutkować znacznymi opóźnieniami. Interwencja państwowa w postaci regulacji, wsparcia finansowego odbiorców, przeprowadzenia kampanii informacyjnych czy udzielania dotacji w celu przezwyciężenia trudności rynkowych, może, zdaniem Komisji, okazać się bardzo skuteczna w usprawnieniu przebiegu cyfryzacji. Wsparcie finansowe udzielane podmiotom w trakcie konwersji musi jednak spełniać trzy podstawowe warunki:

- powinno być najbardziej adekwatnym instrumentem pomocowym w danej sytuacji;

- powinno być ograniczone do niezbędnego minimum;
- nie powinno naruszać swobodnej konkurencji.

Stwierdzono, że w przypadku Berlina i Brandenburgii żaden z powyższych warunków nie został dochowany: wsparcie nie zostało określone w oparciu o szczegółowe obliczenia kosztów konwersji, nadawcom przyznane zostały różne wysokości wsparcia (mimo, że wcześniej zostali już zwolnieni z opłat koncesyjnych) bez obiektywnych wyjaśnień, co do tych różnic. Komisja Europejska stwierdziła także, że przyznano dotacje uprzywilejowujące użytkowanie sieci telewizji naziemnej, nie stosując się do zasady neutralności technologicznej. Komisja dostrzegła pewne problemy wynikające z niedoskonałości rynku, lecz jednocześnie stwierdziła, że publiczna pomoc finansowa nie była ani najbardziej odpowiednim, ani koniecznym narzędziem do rozwiązania tych problemów.

Następujące czynności zostały wskazane przez Komisję Europejską jako preferowane w zakresie wspierania procesu konwersji cyfrowej:

- finansowanie budowy sieci transmisyjnej tam gdzie w przeciwnym razie nie byłoby zasięgu sygnału telewizyjnego;
- zrekompensowanie nadawcom publicznym kosztów nadawania na wszystkich platformach, by mogli zapewnić dotarcie sygnału do całej populacji, pod warunkiem, że stanowi to formalnie określoną część ich misji publicznej;
- dotowanie dekodерów dla odbiorców pod warunkiem zachowania zasady neutralności technologicznej, zwłaszcza jeżeli dekodery stosują standard otwarty dla interaktywności;
- zrekompensowanie nadawcom strat wynikających z konieczności przerwania emisji sygnału analogowego przed wygaśnięciem ich koncesji, jeżeli wzięto pod uwagę fakt ewentualnego uzyskania przez tego nadawcę zdolności transmisji cyfrowej.

Niektóre z powyższych wskazówek mają swoje źródło w decyzji Komisji Europejskiej z marca 2005 r. dotyczącej wyrażenia zgody na wsparcie DVB-T w Austrii poprzez: badania i projekty testowe; dotacje na zakup STB dla każdej platformy odbioru by zapobiec pozbawieniu gospodarstw domowych o niskich dochodach dostępu do sygnału telewizyjnego (w przypadku

Berlina i Brandenburgii, Komisja nie wnikała w badania przypadków takiego wsparcia dla 6000 gospodarstw domowych); dotacje dla firm na rozwój usług cyfrowych; dotacje dla nadawców w ramach kompensaty dodatkowych kosztów transmisji podczas okresu przejściowego gdy nadawany jest sygnał analogowy i sygnał cyfrowy jednocześnie (okres „simulcast”). Komisja wyraziła zgodę na zastosowanie powyższych mechanizmów wsparcia ponieważ spełniały one zasady przejrzystości, konieczności, proporcjonalności i neutralności technologicznej.

ⁱ W związku z wysokimi kosztami wprowadzenia naziemnej telewizji cyfrowej, kwota abonamentu radiowo-telewizyjnego częściej zostaje podwyższona niż obniżona.

ⁱⁱ *Berlin goes digital.*

ⁱⁱⁱ *Final Report.* Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004.

^{iv} http://www.dtg.org.uk/reference/dtt_world/

^v http://www.rtr.at/web.nsf/englisch/Foerderungen_Digitalisierungsfonds

^{vi} *Final Report.* Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004

^{vii} *Driving Digital Switchover.* Ofcom, April 2004.

^{viii} *BBC will subsidise DTV.* http://www.advanced-television.com/2005/news_archive_2005/Sep19_Sep23.htm#bbcDTV

^{ix} The use of funds collected for “Public Service Broadcasting”. RTR-GmbH, August 2002 r.

^x The use of funds collected for “Public Service Broadcasting”. RTR-GmbH, August 2002 r.

^{xi} *Berlin goes digital.*

^{xii} *Polityka państwa polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych w kontekście europejskiej polityki audiowizualnej.* Załącznik do Sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z rocznego okresu działalności. KRRiT, marzec 2004 r.

^{xiii} Summary of information on switchover published by Berlin-Brandenburg media regulator.

^{xiv} The use of funds collected for “Public Service Broadcasting”. RTR-GmbH, August 2002 r.

^{xv} *Final Report.* Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Coordinated by AGCOM (Italy), czerwiec 2004.

^{xvi} Ibid.

^{xvii} Ibid.

^{xviii} Summary of information on switchover published by Berlin-Brandenburg media regulator.

^{xix} Hambura Stefan, i Mariusz Muszyński. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem.* Bielsko Biała: 2002.