

Stanowisko
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
z 12 lipca 2006 roku
w sprawie dokumentu „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie
telewizji naziemnej”

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji **z zadowoleniem przyjmuje** zgłoszoną przez Międzyresortowy Zespół ds. Wprowadzania Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce **propozycję szerokiej dyskusji nad dokumentem** „Strategia przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 2005 r.

KRRiT stoi na stanowisku, że **dokument ten wymaga daleko idących zmian**, zwłaszcza w kontekście zmian w sferze regulacji prawnych po wejściu w życie ustawy dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2006 r. Nr 267 poz. 2258). Nie mniej istotne są również ustalenia Regionalnej Konferencji ITU (RRC-06), zakończonej 16 czerwca br., podczas której dokonano kompleksowych uzgodnień planów zagospodarowania częstotliwości, jak również zaproponowano końcową datę przejścia na nadawanie cyfrowe na 2015 r.

Ponadto, „Strategia” w nowym kształcie **powinna być rozwinięta o niewystępujące w niej dotychczas aspekty** tak, by stanowiła ona **pełną strategię wprowadzania cyfrowej radiofonii i telewizji w Polsce**. W związku z tym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji proponuje nadać tytułowi tego dokumentu następujące brzmienie: „Strategia wprowadzania cyfrowej radiofonii i telewizji w Polsce”. Obecnie obowiązująca *Strategia*” podkreśla techniczny wymiar cyfryzacji telewizji, stanowiącej „największą rewolucyjną zmianę od czasu wprowadzenia emisji w kolorze”. Wydaje się jednak nie dostrzegać w wystarczającym stopniu perspektywy programowej, rynkowej i regulacyjnej. Cyfryzacja telewizji, a zwłaszcza cyfryzacja telewizji naziemnej, to największe wyzwanie dla państwa od czasu stworzenia rynku telewizyjnego poprzez powołanie mediów publicznych i umożliwienie działania nadawców prywatnych. Uprawnioną wydaje się teza, że cyfryzacja to niemal nowe tworzenie rynku. Przejście na cyfrowy system nadawania w naziemnej telewizji stanowi radykalny skok o charakterze nie tylko technologicznym, ale i niosącym za sobą daleko idące skutki o charakterze społecznym, gospodarczym i cywilizacyjnym.

Z tego punktu widzenia dotychczasowa „Strategia” jest dalece niewystarczająca. **Nie określono** w niej bowiem, **jak wyrażać się ma interes publiczny w cyfryzacji**, ani jakich efektów państwo oczekuje lub jakich pragnie uniknąć. **Nie ustalono strategicznych celów i priorytetów państwa** w odniesieniu do obu instrumentów ochrony interesu publicznego: systemu regulacyjnego i nadawcy publicznego.

Efektom wprowadzanych zmian powinien być **możliwie najszerszy dostęp obywateli do korzyści płynących z usług Społeczeństwa Informacyjnego**. **Dotyczy to zwłaszcza tych grup społecznych, które mogą być zagrożone wykluczeniem cyfrowym**.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, jako konstytucyjny organ stojący na straży wolności słowa, prawa obywateli do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, stoi na stanowisku, że **prawa te nie mogą zostać w żadnym stopniu naruszone w wyniku realizacji procesu konwersji cyfrowej w naziemnej radiofonii i telewizji.** Dlatego w strategicznym interesie Państwa jest **zachowanie stabilnego otoczenia prawnego oraz przejrzystości procedur** związanych z regulowaniem działalności operatorskiej i programowej w środowisku cyfrowym. Z tego też względu Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest zdania, że „Strategia” powinna być uzupełniona przede wszystkim o priorytety/zasady, jakimi powinno się kierować państwo w przedmiotowym procesie. Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są to:

I. Przejrzystość i przewidywalność.

Całość państwowej koncepcji cyfryzacji powinna być **zrozumiała dla wszystkich uczestników tego procesu.** Zarówno widzowie, jak i przedsiębiorcy winni mieć jak najwcześniej do czynienia z informacjami pozwalającymi z dużym wyprzedzeniem określić własne potrzeby i plany związane z cyfryzacją. Dlatego „Strategia” **winna obejmować przede wszystkim docelowy kształt rynku, tj. czas po wyłączeniu analogowego nadawania naziemnego,** w jego aspektach systemowych, kapitałowych, programowych i technicznych, oraz drogę dojścia do jego realizacji. **Dotychczasowa koncentrowała się wyłącznie na okresie przejściowym.**

Priorytet ten oznacza także zapewnienie, by wszelkie istotne dla widzów, nadawców i innych uczestników procesu cyfryzacji, zmiany prawne (w tym np. systemu finansowania telewizji publicznej) zostały wkomponowane w harmonogram „Strategii” i logicznie powiązane z planem konwersji.

Ponadto **konieczny jest dojrzały i stabilny system regulacyjny,** który pozwoli nadzorować i stymulować przebieg zmian, oraz zapewnić spójność masowej kampanii informacyjnej, stanowiącej w odbiorze społecznym publiczną obietnicę państwa.

Należy także **określić ramy interesu publicznego wyrażanego istnieniem i zadaniami mediów publicznych,** począwszy od docelowej formy i skali obecności na rynku, a skończywszy na zadaniach w okresie dochodzenia do momentu wyłączeniu analogowego nadawania naziemnego.

Należy również **opisać pożądaną formułę regulacji po wyłączeniu sygnału analogowego,** w tym np. cel i zakres stosowania zasady must-carry, oraz dokładnie zaplanować i wpisać w harmonogram cyfryzacji, zasady ustalenia zawartości programowej, która pojawi się w naziemnej telewizji cyfrowej po wyłączeniu sygnału analogowego.

II. Płynność przejścia.

Państwo polskie powinno dążyć do zapewnienia jak najbardziej bezkonfliktowego doprowadzenia do wyłączenia naziemnej emisji analogowej, m.in. poprzez:

- a) działania skutkujące **wzrostem liczby odbiorców innych dróg dostępu do telewizji cyfrowej** niż telewizja naziemna;
- b) **działania osłonowe** (w tym **uzasadniona, proporcjonalna i niedyskryminująca pomoc publiczna**, której celem będzie zagwarantowanie odpowiedniego nasycenia gospodarstw domowych sprzętem służącym do korzystania z dobrodziejstw telewizji cyfrowej, nie tylko naziemnej) określone z dużym wyprzedzeniem i wkomponowane w logikę cyfryzacji w sposób zrozumiały dla szerokich rzesz odbiorców;
- c) dobieranie rozwiązań technicznych i operacyjnych pod kątem ograniczenia problemów dla odbiorców.

Priorytetem winno być też ograniczanie liczby i skali „białych plam” simulcastu: sprawienie, by odbiór sygnału naziemnej telewizji cyfrowej przed wyłączeniem naziemnej emisji analogowej był jak najłatwiejszy i jak najbardziej zbliżony do warunków znanych z telewizji analogowej. Warto ustalić, w jaki sposób można zapewnić, by nikt w celu odbioru naziemnej telewizji cyfrowej, nie musiał w okresie *simulcastu* dokonywać inwestycji, które po jego zakończeniu okażą się zbędne (wskutek zwiększenia mocy nadajników cyfrowych po wyłączeniu sygnału analogowego).

Należy dążyć do ograniczenia obaw związanych z możliwością nadmiernego uzależnienia od wybranego modelu sprzętu odbiorczego, poprzez wypracowanie mechanizmów ochrony przez tzw. lock-in, oraz przez wpisane w strategię działania zapewniające interoperacyjność sprzętu.

III. Neutralność oraz pluralizm programowy.

Wszystkie powyższe postulaty winny zostać spełnione przy **maksymalnym zachowaniu neutralności państwa wobec przebiegu gry rynkowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu zachowania pluralistycznego charakteru oferty programowej w sferze cyfrowej**. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w odniesieniu do mediów publicznych.

Należy w sposób klarowny określić miejsce i rolę nadawców publicznych w procesie konwersji cyfrowej, jako podmiotów realizujących szczególne zobowiązania programowe wobec odbiorców nałożone przez ustawodawcę. Równie ważne jest określenie relacji pomiędzy sektorem telewizji naziemnej a innymi mediami dostarczającymi telewizję cyfrową.

Wspomniane zachowanie neutralności państwa w odniesieniu do rynku i procesów na nim zachodzących należy postrzegać w kontekście pomocy publicznej, która musi być zgodna z zasadami panującymi w Unii Europejskiej. Nie powinna ona w nadmierny sposób zmieniać przebiegu gry rynkowej ani czynić sytuację jednych przedsiębiorców bardziej uprzywilejowaną, niż innych.

Należy więc mieć na uwadze, że proces ten powinien opierać się na ścisłej koordynacji działań sektora publicznego i podmiotów gospodarczych działających na rynku audiowizualnym oraz na rynku urządzeń elektronicznych. Z tego względu niezbędnym wydaje się uzupełnienie strategii o studia dotyczące potencjalnych skutków cyfryzacji dla rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki, a w szczególności w odniesieniu do sektorów: audiowizualnego, elektronicznego i telekomunikacyjnego. Wskazane jest odniesienie do nich jako istotnych czynników o charakterze ekonomicznym i gospodarczym, szczególnie

w kontekście ich potencjału do tworzenia nowych miejsc pracy w sektorach związanych z nowymi technologiami teleinformatycznymi i elektronicznymi. Jest to zgodne z zaleceniem Komisji Europejskiej zawartym w Komunikacie z 1 czerwca 2005 r., „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” [COM(2005) 229 final], gdzie podkreśla się rolę inwestycji i innowacji w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) jako czynnika wspierającego integrację społeczną i podnoszącego jakość życia oraz przyczyniającego się do wzrostu gospodarczego i powstawania nowych miejsc pracy. Studia te powinny również uwzględniać korzyści płynące z wykorzystania tzw. dywidendy cyfrowej.

Nowa „Strategia” powinna być kompleksowa, w tym zawierać odpowiednie analizy i symulacje odnoszące się do wspomnianej wyżej problematyki, przygotowane zarówno przez podmioty administracji publicznej (zgodnie z kompetencjami ustawowymi), jak i (w miarę możliwości) przez podmioty działające na rynkach, które obejmie „Strategia”.

Uzupełnienia i rozszerzenia wymaga komponent strategii odnoszący się do uwarunkowań związanych z członkostwem Polski w UE. Przede wszystkim należy przedstawić polską strategię przejścia na nadawanie cyfrowe jako element realizacji rekomendacji zawartych we wspomnianym wyżej Komunikacie KE z 1 czerwca 2005 r. „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych ze stymulacją konkurencyjności gospodarki cyfrowej (w sferze ICT) oraz działań na rzecz wyrównywania szans w dostępie obywateli do zdobyci nowoczesnych technologii i tym samym przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu.

Istotnym wydaje się także uwzględnienie kontekstu europejskiego przy wyznaczaniu daty definitywnego zakończenia emisji analogowej. W Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie przyspieszenia przejścia z analogowego na cyfrowe rozpowszechnianie [COM(2005) 204 final] stwierdzono, że ustalenie wspólnej, wiążącej dla wszystkich krajów członkowskich, daty wyłączenia emisji analogowej jest nierealne. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie jednej końcowej daty wyłączenia częstotliwości analogowych w obrębie UE na początku 2012 r. W odpowiedzi na Komunikat, Rząd RP w stanowisku przyjętym na posiedzeniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w dniu 18 października 2005 r. stwierdził, że po dokonaniu analiz możliwości technicznych, społecznych oraz ekonomicznych, występujących na gruncie krajowym, ustalono, że ostateczną datą zaprzestania emisji analogowej w Polsce będzie koniec roku 2014. Jest to spójne z dotychczasową „Strategią przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”. Należy jednocześnie wziąć pod uwagę podpisane 16 czerwca 2006 r. Porozumienie podczas wspomnianej Regionalnej Konferencji Radiokomunikacyjnej Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego w Genewie, na mocy którego określono jedną datę zakończenia ochrony stacji analogowych – 17 czerwca 2015 r.

„Strategia” oparta jest na założeniu, że wyłączenie naziemnej emisji analogowej będzie możliwe, gdy liczba gospodarstw domowych niezdolnych do odbioru telewizji cyfrowej spadnie poniżej 10%. Decydującą rolę pełnić tu mają mechanizmy rynkowe, bo siłą sprawczą zmian ma być atrakcyjna oferta programowa naziemnej telewizji cyfrowej, która zachęci społeczeństwo do kupna urządzeń odbiorczych, i - jeśli to konieczne - do kupna lub modernizacji instalacji antenowych. Całość procesu ma być zrealizowana w oparciu o wstępny plan techniczny („Scenariusz realizacji fazy przejściowej”) zakładający uruchamianie w kolejnych latach nowych nadajników cyfrowych. „Strategia” nie daje niestety podstaw do przekonania, że w tym terminie możliwe będzie wypracowanie

masowego popytu na urządzenia odbiorcze, tak, by 90% domów było przygotowane na wyłączenie sygnału analogowego. Konieczna jest weryfikacja przyjętych planów, bo pod znakiem zapytania stoi sens utrzymania założeń, na których są oparte.

Warto, przygotowując nową „Strategię” **przyjrzeć się bliżej doświadczeniom innych państw europejskich.** Niestety opóźnienie Polski w przygotowaniu cyfryzacji jest znaczące, szczególnie w porównaniu z państwami o podobnej skali problemu, takim jak Francja, Hiszpania, Włochy czy Wielka Brytania. Nie wolno zapominać również, że w porównaniu do wspomnianych państw znacznie mniejsza jest siła nabywcza polskiego społeczeństwa oraz siła polskiego rynku telewizyjnego; populacja żyjąca poza dużymi miastami jest większa, zaś liczebność najuboższej części społeczeństwa, najbardziej narażonej na utratę dostępu do telewizji wskutek wyłączenia sygnału analogowego znacznie wyższa.

„Strategia” zakłada, że w Polsce w okresie przejściowym, to jest do momentu wyłączenia nadawania analogowego, działać będą tylko dwa multipleksy. Miałyby w dodatku wystartować na małym zasięgu i zwiększać go powoli. W tej sytuacji wydaje się, że **nawet ewentualne podwojenie pojemności tych dwóch multipleksów** (przy użyciu nowszego standardu kompresji, o czym w dalszej części uwag), **nie zniweluje widocznej dysproporcji i prawdopodobnie nie będzie stanowić wystarczającej zachęty dla społeczeństwa do zakupu sprzętu koniecznego do odbioru naziemnej telewizji cyfrowej.** Nawet gdyby przyjąć, że gospodarstwa domowe korzystające z sieci kablowych lub cyfrowej telewizji satelitarnej są już niezależne od naziemnej emisji analogowej, to i tak do „cyfryzacji” pozostanie blisko połowa gospodarstw domowych, tj. ponad sześć milionów. Skoro w rzeczywistości odbiorcy cyfrowej telewizji satelitarnej muszą korzystać z emisji naziemnej do odbioru programów lokalnych, a wielu z nich, podobnie jak wielu abonentów sieci kablowych posiada drugi telewizor odbierający tylko programy naziemne, to wyłączenie nadawania analogowego dotknie także dużą część tych wszystkich gospodarstw. Z kolei jeśliby znacząco obniżyć próg uzależnienia rynku od naziemnej emisji analogowej niezbędny dla przeprowadzenia wyłączenia nadawania analogowego, to w oczach sporej części społeczeństwa rola mechanizmów rynkowych będzie fikcyjna, a cyfryzacja przymusowa.

Z drugiej strony to właśnie doświadczenia (dobre i złe) innych państw oraz nasze opóźnienie i ograniczenia techniczne, zachęcają by rozważyć zastosowanie innych koncepcji operacyjnych i technologicznych, wcześniej nie uznanych za potrzebne, lub jeszcze niedostępnych. Byłaby to swego rodzaju „premia za zacofanie”.

Zdaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, strategia powinna we wstępie, oprócz informacji o ustaleniach szczytu ITU w Genewie, zawierać **jasną deklarację dotyczącą wyboru standardu kompresji sygnału (MPEG-2 lub MPEG-4),** gdyż będzie to miało kluczowe znaczenie dla przyszłego kształtu rynku. **Standard MPEG-4 wydaje się być bardziej wskazany** ze względu na nowocześniejszy i wydajniejszy niż w przypadku MPEG-2 algorytm kompresji sygnału. Element wyboru nowszego standardu kompresji również byłby częścią wspomnianej „premię za zacofanie”.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na stanowisku, że wydaje się być wskazanym utrzymanie dotychczasowej oferty programowej udostępnianej analogowo drogą naziemną na każdym etapie realizowania strategii, co wynika z potrzeby zapewnienia kontynuacji dotychczasowej działalności nadawców w sferze cyfrowej i dostępu odbiorców do istniejącej oferty programowej.

Jednocześnie Krajowa Rada uznaje za konieczne **przyjęcie otwartego modelu standaryzacji** w zakresie wymagań obejmujących urządzenia konsumenckie do odbioru naziemnej telewizji cyfrowej, co powinno sprzyjać konkurencji na rynku urządzeń odbiorczych (wniosek nr 7).

W związku z powyższym, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uważa, że dalszej, pogłębionej dyskusji wymagają następujące wnioski zawarte w „Strategii przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej”:

- a) model konwersji (przyśpieszony czy długotrwały) – wniosek nr 3 „Strategii”;
- b) okresu trwania tzw. simulcastu – wniosek nr 4;
- c) kryteria decyzji o wyłączeniu nadawania analogowego (sprecyzowanie kryterium dostępności na wszystkich dostępnych platformach dystrybucyjnych) – wniosek nr 5;
- d) okres realizacji strategii – wniosek nr 6;
- e) wyjaśnienie kwestii związanych z przekazaniem częstotliwości przez MON, jak również podanie informacji o aktualnej sytuacji w tym zakresie – wniosek nr 8;

Odnosząc się do okresu trwania tzw. simulcastu, oraz w kontekście rozważań zawartych we wcześniejszych fragmentach niniejszych uwag wydaje się wątpliwym, czy techniczne i czasowe uwarunkowania pozwalają przyjąć założenie, że czynnikiem decydującym o dacie switch-off mogą być atrakcyjność oferty programowej i tempo nabywania urządzeń odbiorczych.

Jeśli zaś nie mechanizmy rynkowe, to **determinacja państwa, powinna być siłą sprawczą procesu odchodzenia od odbioru naziemnej telewizji analogowej**. Jeśli tak, to **okres simulcastu powinien być ograniczony do niezbędnego minimum**, potrzebnego dla efektywnej kampanii informacyjnej i zapewnienia dystrybucji odpowiedniej ilości sprzętu odbiorczego. W tym ujęciu trudno też uznawać za priorytet nadawanie w simulcaście jak największej liczby programów cyfrowych – powinno się raczej podporządkować stronę operacyjną simulcastu spełnieniu wymienionych na wstępie priorytetów, zwłaszcza „płynności przejścia”. Dlatego zdaniem Krajowej rady Radiofonii i Telewizji pożądane jest rozważenie możliwości przygotowania nowego planu technicznego i nowej koncepcji wyłączenia nadawania analogowego, gdzie nacisk położony byłby na sprawnie przeprowadzony krótki simulcast poprzedzający udostępnienie wcześniej ukształtowanej oferty docelowej.

Konieczne wydaje się także **rozważenie, czy słuszne jest ograniczenie „Strategii” do telewizji naziemnej**, uznające apriorycznie, że rozwój alternatywnych metod udostępniania telewizji cyfrowej (satelitarnie, przez sieci kablowe lub łącza szerokopasmowe) pozostaje bez związku z działaniami jakie państwo planuje lub będzie musiało podjąć. Weryfikacja tych założeń jest tym bardziej zasadna, że doświadczenia porównywalnych państw wskazują, iż żaden z modeli wdrażania telewizji cyfrowej nie chroni przed koniecznością zastosowania szeregu działań osłonowych, w tym pomocy publicznej, niezależnie od długości okresu simulcastu i sumy nakładów poniesionych w tym czasie przez przedsiębiorców. Warto więc rozpatrzyć, czy i w jakiej skali możliwe byłoby zastosowanie pomocy publicznej, adresowanej do nabywców każdego typu urządzeń służących do odbioru telewizji cyfrowych, przy zachowaniu wskazanych na wstępie priorytetów.

Ponadto, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wnioskuje o:

- wykreślenie ze strategii wniosku nr 10 odnoszącego się do określania przez KRRiT udziału usług dodatkowych w całkowitej przepływności sygnału telewizyjnego jako niezgodnego z obowiązującym stanem prawnym;
- uzupełnienie wniosku nr 11 o propozycje dotyczące uszczelnienia i poprawienia ściągalności abonamentu radiowo-telewizyjnego.

W związku z powyższym, konieczna będzie również zmiana harmonogramu działań w zakresie konwersji cyfrowej.

Mając na uwadze fakt, że obecne konsultacje są początkiem prac nad nowym kształtem „Strategii”, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji deklaruje dalszy, aktywny udział w wypracowywaniu ostatecznego kształtu tego dokumentu.

Przewodnicząca
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Elżbieta Kruk