

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki
Europejskiej
i Współpracy z Zagranicą**



Rynek mediów w Wielkiej Brytanii

Lipiec 2005

**Paweł Stępka
Albert Woźniak**

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Nr 2/2005

The British Broadcasting Corporation (BBC)

BBC jeszcze pod nazwą *British Broadcasting Company* została założona w 1922 roku a następnie przekształcona w przedsiębiorstwo publiczne w 1927 r. Jej misję oraz strukturę po raz pierwszy zdefiniowała tzw. Karta Królewska wydana w 1927 roku, która potem była wielokrotnie nowelizowana.

BBC utrzymywała pozycję monopolisty na brytyjskim rynku telewizyjnym do 1955 roku zaś na rynku radiowym aż do 1973 r. Od początku finansowana była ze środków publicznych przy jednoczesnym zakazie emitowania spotów reklamowych. Z czasem stała się symbolem europejskich niezależnych mediów publicznych.

W chwili obecnej status BBC określa Krata Królewska wraz z tzw. porozumieniem podkreślającym niezależność BBC od rządu. Oba dokumenty

zostały wydane w 1996 roku i obowiązują przez okres 10 lat.

Nad właściwym wypełnianiem misji publicznej przez BBC oraz wydawaniem publicznych pieniędzy czuwa dwunastu tzw. *Governors*, którzy reprezentują interesy abonentów. Nominowani są oni przez Królową na wniosek ministra. Do głównych zadań tego gremium należy przede wszystkim wyznaczanie głównych celów BBC, monitorowanie działalności BBC i publikowanie rocznych sprawozdań z działalności firmy a także wybieranie dyrektora generalnego i innych członków zarządu. To ostatnie gremium, składające się z dziewięciu członków, odpowiedzialne jest za opracowywanie strategii BBC zgodnie z wyznaczonymi celami a także za wykonywanie jej.

W grudniu 2003 roku rozpoczął się trwający obecnie proces rewizji Karty Królewskiej, która ma zacząć obowiązywać od 2007 przez okres kolejnych dziesięciu lat. Pierwszy raz w historii BBC w procesie tym mogą uczestniczyć wszyscy zainteresowani abonenci, którzy otrzymali możliwość nadsyłania swoich uwag i sugestii dotyczących przyszłego kształtu nadawcy. Proces ten jest nadzorowany przez Departament ds. Kultury, Mediów i Sportu (DCMS) a jego przebieg może być śledzony przez wszystkich zainteresowanych dzięki stronie internetowej (<http://www.bbccharterreview.org.uk/>). Swoje zdanie w kwestii rewizji Karty Królewskiej przedstawił również regulator rynku mediów OFCOM a także wiele innych podmiotów i niezależnych ekspertów w ramach procedury konsultacyjnej.

Wyniki konsultacji publicznych (ponad 5000 odpowiedzi) były przedstawiane i omawiane podczas seminariów. W styczniu 2005 roku niezależna grupa ekspertów powołanych przez DCMS wydała dokument na temat przyszłości BBC. W marcu 2005 DCMS wydał tzw. Zieloną Księgą zawierającą propozycje rozwiązań i reform BBC. Rekomenduje się w niej między innym pozostawienie systemu abonamentowego jako najlepszego, chociaż nie pozbawionego wad, sposobu finansowania mediów publicznych. Dokument ponadto proponuje doprecyzowanie misji BBC poprzez wyznaczenie nadawcy następujących celów:

- Podtrzymywanie więzi obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego
- Promowanie edukacji i uczenia się
- Stymulowanie kreatywności i wysokiej kultury
- Reprezentowanie Wielkiej Brytanii, jej narodów, regionów i społeczności
- Przybliżenie Wielkiej Brytanii światu i świata Wielkiej Brytanii
- Zbudowanie „cyfrowej Wielkiej Brytanii”

Zasygnalizowano także potrzebę zmiany sposobu zarządzania BBC poprzez zastąpienie dotychczasowego gremium (*Board of Governors*) i ustanowienie dwóch nowych ciał: nadzorczego (*BBC Trust*) i zarządu (*Executive Board*).

Zgodnie z wydaną ostatnio odpowiedzią OFCOM na „Zieloną Księgę”, wydaje się iż najważniejsze kierunki zmian zaproponowane przez DCMS w tym dokumencie zyskują aprobatę ciała regulacyjnego. Na jesieni 2005 spodziewane jest opublikowanie tzw. „Białej Księgi”, która po uwzględnieniu uwag i sugestii podmiotów uczestniczących w konsultacjach ma zawierać konkretne propozycje zmian. Cały proces rewizji Karty Królewskiej ma zostać zakończony w połowie 2006r.

Brytyjski rynek telewizyjny

Rynek telewizyjny Wielkiej Brytanii jest zaliczany do grupy dużych rynków gdzie około 97% gospodarstw domowych wyposażonych jest przynajmniej w jeden odbiornik telewizyjny. Podobnie jak w większości państw europejskich, również rynek brytyjski odpowiada swoim kształtem tzw. modelowi mieszanemu, w którym rynek telewizyjny jest finansowany w podobnych proporcjach ze środków publicznych jak i prywatnych. To co wyraźnie wyróżnia jednak Wielką Brytanię na tle innych państw europejskich, to względnie równomierny rozwój różnych konkurujących ze sobą sposobów dystrybucji sygnału. Co prawda z telewizji naziemnej wciąż korzysta około 50% gospodarstw domowych, jednak o pozostałą część rynku silnie z sobą rywalizują operatorzy kablowi jak np. NTL i Telewest oraz operatorzy satelitarni z platformą BskyB na czele. Inną cechą wyróżniającą rynek brytyjski jest zasada rozłożenia obowiązków misji publicznej na wiele podmiotów rynkowych. Głównym podmiotem pozostaje BBC, która jest finansowana ze środków publicznych i której cała działalność jest podporządkowana misji publicznej. Oprócz niej także inni nadawcy naziemni: Channel 3 (ITV) Channel 4 (C4) oraz Channel 5 (C5) mają postawione przed sobą określone zadania związane z misją publiczną. Zakres tych zadań precyzują przepisy koncesyjne.

W 1954 przyjęty został Akt o Telewizji, na mocy którego powstał niezależny regulator rynku telewizji – *Independent Television Authority*, którego zadaniem miało być koncesjonowanie niezależnych, regionalnych nadawców. We wrześniu 1955 roku uruchomiono w Londynie pierwszy program ITV. W następnym roku inne podmioty regionalne zaczęły nadawać w Wielkiej Brytanii w ramach sieci ITV. W chwili obecnej sieć ITV obejmuje obszar całej Wielkiej Brytanii. Głównym zadaniem tego pierwszego

komercyjnego nadawcy jest nadawanie programów informacyjnych i publicystycznych o charakterze regionalnym. Ponadto nadawca ten jest zobligowany między innymi do korzystania z usług firm producenckich ulokowanych poza Londynem. Głównymi właścicielami sieci ITV są brytyjskie firmy Granada i Carlton, które obecnie przygotowują się do fuzji.

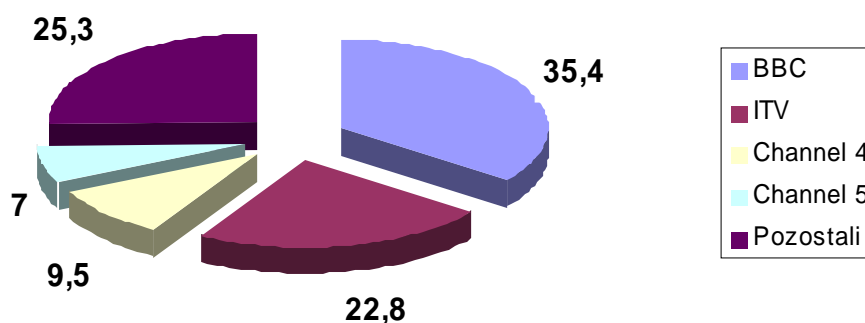
Kolejnym nadawcą publicznym finansowanym ze środków komercyjnych jest Channel 4 utworzony w 1982 roku. Mimo iż nadawca ten jest finansowany z dochodu z reklam to jego działalność ma charakter non-profit. Nadawca ten nie produkuje własnych programów lecz kupuje je od blisko 300 niezależnych producentów telewizyjnych wspierając w ten sposób ten sektor gospodarki. Głównym zadaniem Channel 4 jest wspieranie produkcji nowej i eksperymentalnej. Ponadto jest on zobowiązany do emitowania programów o charakterze edukacyjnym, religijnym lub produkowanych z myślą o ludziach niepełnosprawnych. Dodatkowo nadawca jest zobligowany do inwestowania w produkcję filmową wspierając twórców niezależnych oraz szczególnie w produkcje powstające poza Londynem. Channel 4 jest firmą publiczną, której władze są nominowane przez regulatora rynku OFCOM.

Trzecim nadawcą finansowanym ze środków komercyjnych jest Channel 5, który otrzymał koncesję w 1997 roku. Jest on obciążony stosunkowo niewielkimi wymogami programowymi w stosunku do wcześniej scharakteryzowanych nadawców. Jego współwłaścicielem jest grupa RTL należąca do niemieckiego koncernu Bertelsmann.

Warto również wspomnieć, iż równolegle do dyskusji poświęconej przyszłości BBC, odbywa się w Wielkiej Brytanii debata na temat przyszłości i kształtu wszystkich nadawców wypełniających misję publiczną tzw. *Public Service Broadcasters* (PBS). Tłem dla tej dyskusji jest proces cyfryzacji oraz rozwoju nowych technologii jak również zwiększająca się komercjalizacja programów.

Oprócz głównych nadawców naziemnych wspomnieć należy także o największej satelitarnej platformie cyfrowej BskyB, której właścicielem jest koncern News Corporation. Ten nadawca cieszy się na wyspach dużą popularnością przede wszystkim dzięki wyłącznym prawom do meczów piłkarskich ligi angielskiej. Oprócz własnych programów jak Sky News czy Sky Sports platforma oferuje kilkaset innych kanałów telewizyjnych oraz liczne usługi interaktywne. Poniżej prezentujemy wyniki oglądalności w Wielkiej Brytanii z marca 2004.

Rynek telewizyjny w Wielkiej Brytanii (marzec 2004)



Przeciwdziałanie tzw. koncentracji mediów

Wraz z przyjęciem Communications Act w 2003 roku zmieniono dotychczasową politykę w zakresie ochrony pluralizmu w mediach. Podjęto decyzję o zrezygnowaniu z wielu dotychczasowych przepisów prawnych mających na celu ograniczenie koncentracji kapitału w mediach. W stosunku do rynku telewizyjnego zrezygnowano z zakazu posiadania przez podmioty spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego naziemnych kanałów telewizyjnych. Zrezygnowano także z określenia limitu udziału w rynku oglądalności, który był dotychczas górną granicą rozwoju firm telewizyjnych. Pozostawiono natomiast niektóre restrykcje związane z możliwością kontrolowania firm sieci ITV.

Nowe prawo medialne zliberalizowało także rynek radiowy znosząc między innymi zakaz posiadania większej ilości niż jednej ogólnokrajowej analogowej koncesji. Podobnie postąpiono z przepisem zabraniającym przekraczania przez jeden podmiot limitu 15% udziału w rynku słuchalności. Pozostawiono jednak ogólną zasadę odnoszącą się do rynku lokalnego mówiącą, iż w przypadku każdego rynku lokalnego musi istnieć przynajmniej dwóch różnych właścicieli komercyjnych rozgłośni oraz BBC. Zdecydowano się także pozostawić przepisy dotyczące tzw. koncentracji krzyżowej odnoszące się do wzajemnego przenikania się rynków mediów elektronicznych oraz prasy zarówno na poziomie ogólnokrajowym jak i regionalnym.

Przepisy te określane są mianem „zasady 20%”, gdyż zabraniają między innymi podmiotom kontrolującym więcej niż 20% rynku prasy posiadania koncesji ITV oraz posiadania więcej niż 20% udziałów w jednym z podmiotów posiadających koncesję ITV. Na poziomie regionalnym natomiast podmiot posiadający koncesję ITV nie może posiadać więcej niż 20% udziałów w lokalnym/regionalnym rynku prasy.

Głównym jednak narzędziem polityki na rzecz ochrony pluralizmu w mediach pozostaje tzw. test interesu publicznego. Oznacza on badania poszczególnych przypadków planowanych fuzji i przejęć, co do których istnieje podejrzenie, iż mogą zagrażać publicznemu interesowi. Tego typu interwencja dotyczy sektora prasy, sektora mediów elektronicznych (radio i telewizja) oraz koncentracji krzyżowej obejmującej rynek prasy i mediów elektronicznych. Sekretarz Stanu stojący na czele DCMS może podjąć decyzję o przeprowadzeniu testu interesu publicznego w następujących dwóch przypadkach:

- Kiedy dwa lub więcej przedsiębiorstw zamierza dokonać fuzji i wartość obrotu generowanego w Wielkiej Brytanii przez przedsiębiorstwo przejmowane przekracza 70 milionów funtów oraz/lub gdy ewentualna fuzja skutkowałaby uzyskaniem bądź zwiększeniem udziału w rynku prasy lub mediów elektronicznych do co najmniej 25% na terenie Wielkiej Brytanii lub na jej znacznym obszarze.
- Kiedy dwa lub więcej przedsiębiorstw zamierza dokonać fuzji i jeden z podmiotów posiada 25 lub więcej procent rynku prasy lub mediów elektronicznych w Wielkiej Brytanii lub na jej znacznym obszarze.

Jeżeli Sekretarz Stanu po uprzednim otrzymaniu właściwych informacji z Urzędu ds. Uczciwego Handlu, zdecyduje się na interwencję, wówczas regulator rynku jest zobligowany do opracowania w określonym czasie raportu na temat skutków ewentualnej fuzji. Zdanie OFCOM nie jest wiążące dla DCMS. Jeśli wystąpią takie przesłanki Sekretarz Stanu może przekazać daną sprawę do rozpatrzenia Komisji ds. Konkurencji.

Rozwój telewizji cyfrowej

Wielka Brytania jest europejskim liderem w kwestii wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej. W październiku 1996 roku zostały ogłoszone warunki przyznania koncesji na mulltiplexy. Na sześć dostępnych koncesji, dwie zostały zarezerwowane dla istniejących nadawców. Pierwsza dla BBC, druga dla ITV/C4. W czerwcu 1997 roku przyznano pierwsze koncesje na trzy multiplexy – tzw. B, C i D spółce British Digital Broadcasting, później

znanej pod nazwą Ondigital a następnie ITV Digital. Natomiast w maju 1998 roku przyznano koncesję na multiplex A spółce SDN Ltd.

Niestety w wyniku ostrej walki konkurencyjnej pomiędzy ITV Digital a Sky Digital (satelitarna platforma cyfrowa należąca do BSkyB) i NTL (największy operator kablowy) w maju 2002 roku ITV Digital ogłosił upadłość. Drugim ubocznym skutkiem wspomnianej walki był brak możliwości odbioru za pomocą jednego set-top boxu sygnału naziemnego, satelitarnego i kablowego. W wyniku ponownie ogłoszonego przetargu sieć ta została przejęta przez konsorcjum (platforma naziemnej telewizji cyfrowej - Freeview) składające się z BBC, Crown Castel i BSkyB.

Według wstępnych planów Ministerstwo Kultury, Mediów i Sportu zakładało przejście z nadawania sygnału analogowego na cyfrowy na lata 2006 – 2010. Jednak, żeby można było rozpocząć ten proces muszą zostać spełnione trzy podstawowe warunki: niski koszt dekodera, pokrycie zasięgiem naziemnej telewizji cyfrowej 95% populacji i penetracja na poziomie 70%. Według danych OFCOM-u na koniec 2004 roku penetracja naziemnej telewizji cyfrowej była na poziomie 60%.

W opublikowanym w maju 2005 roku Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie naziemnej telewizji cyfrowej Wielka Brytania zapowiedziała zakończenie emisji analogowej do roku 2012 lub wcześniej.

Office of Communications (OFCOM)

W roku 2000 rozpoczęto prace nad stworzeniem nowego, pojedynczego i zintegrowanego regulatora. Powstały w ten sposób Office of Communications (OFCOM) połączył w jednym niezależnym urzędzie funkcje istniejących dotychczas pięciu ciał regulacyjnych: Independent Television Commission (ITC), Office of Telecommunication (OfTel), Broadcasting Standards Commission (BSC), Radio Authority (RAu) i Radiocommunications Agency (RA).

Cały system nowej regulacji zbudowany wokół OFCOM-u charakteryzuje się, zarówno wobec mediów publicznych jak i komercyjnych, minimalną ingerencją regulatora oraz naciskiem na samokontrolę nadawców. OFCOM ma jednocześnie dbać o przestrzeganie standardów jakości i przyzwoitości w mediach, standardów technicznych, jak też zapewniać wysoki poziom konkurencyjności i dobrą kondycję ekonomiczną sektora mediów elektronicznych i telekomunikacji.

Zadania ogólne OFCOM-u wynikają z Office of Communications Act 2002, który przewiduje:

- Ochronę interesów konsumentów;
- Zapewnienie optymalnego wykorzystania zakresu częstotliwości radiowych;
- Zapewnienie istnienia na rynku Wielkiej Brytanii szerokiej gamy usług telewizyjnych i radiowych;
- Ochronę odbiorców przed agresywnymi czy potencjalnie szkodliwymi efektami działania mediów, ochronę osób fizycznych i prawnych przed ich nieuczciwym potraktowaniem w programach telewizyjnych i radiowych.

Te ogólne wytyczne przekładają się na działania szczegółowe, takie jak efektywne zaspokojenie potrzeb odbiorców, zintegrowane podejście do regulacji, kreowanie klarownej i spójnej polityki, zdolność do elastycznego reagowania, utrzymanie różnorodnej oferty i jakości usług sektora komunikacyjnego, szybsza reakcja na skargi odbiorców, usprawnienie procesu koncesyjnego i decyzji w zakresie polityki medialnej.

Struktura OFCOM-u jest bardzo złożona. Jest to połączenie modelu charakterystycznego dla firm komercyjnych ze strukturami występującymi w administracji. Głównymi organami tej zintegrowanej instytucji są: Rada, Zarząd oraz komitety i podkomitety doradcze. Rada OFCOM-u składa się z 9 członków, z których 6-ciu wybieranych jest na okres od 3 do 5 lat przez Sekretarzy Stanu z Ministerstwa Handlu, Ministerstwa Przemysłu i Ministerstwa Kultury, Mediów i Sportu. Pozostałe 3 osoby (z których jedna pełni funkcję Dyrektora Wykonawczego) wybiera wspomniana, do tej pory sześciuosobowa, Rada spośród członków Zarządu. Rada OFCOM-u, która spotyka się 2-4 razy w miesiącu, jest czymś w rodzaju Rady Nadzorczej, ale poza zadaniami związanymi z wyznaczaniem strategicznych celów i wytycznych, przedstawia wykładnię Communications Act 2003 oraz wydaje koncesje i zarządza częstotliwościami. Natomiast Zarząd głównie zajmuje się sprawami organizacyjno-administracyjnymi, finansowymi i monitoringiem.

Jednym z argumentów za utworzeniem jednolitego urzędu regulującego brytyjski rynek medialny była obniżka kosztów administracyjnych poprzez zintegrowanie obsługi biurowo-administracyjnej oraz wyeliminowanie komórek powielających podobne funkcje u pięciu „starych“ regulatorów. Ci ostatni pod koniec roku 2002 zatrudniali łącznie 1111 pracowników. W podziale na poszczególne instytucje, zatrudnienie to przedstawiało się następująco:

Organizacja	Pełne etaty
Radiocommunications Agency (RA)	623
OFTEL	241
Independent Television Commission (ITC)	172
Radio Authority (Rau)	47
Broadcasting Standards Commission (BSC)	20
Łącznie 5 „starych“ regulatorów	1 111
OFCOM	ok. 950

Połączenie istniejących urzędów dało w sumie oszczędności rzędu jednej piątej etatów. Nie była to przyczyna podstawowa, ale tym niemniej przynosząca oszczędności, tworząc korzyści ze skali zintegrowanego działania. Bardziej istotnym argumentem było jednak stworzenie jednego silnego urzędu będącego przeciwwagą dla BskyB, BBC i British Telecom.

Władze BBC nie były zachwycone pojawieniem się OFCOM-u i propozycją przekazania temu regulatorowi części uprawnień do sprawowania kontroli nad radiofonią i telewizją publiczną w Wielkiej Brytanii. Kontrola ta od lat była w wyłącznej gestii gubernatorów BBC i Sekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury, Mediów i Sportu. W sprawach dotyczących standardów przyzwoitości i dobrego smaku w mediach, kwot produkcji niezależnej i regionalnej oraz regulacji ekonomicznej związanych z handlem i polityką konkurencyjności BBC regulowana jest przez OFCOM na takich samych zasadach jak każdy inny nadawca. Jedynie specyficzne dla BBC obowiązki nadawców publicznych są wolne od ingerencji OFCOM-u i pozostają w wyłącznej dyspozycji jego gubernatorów. Drugim wyróżnikiem jest, że instancją odwoławczą mogącą reagować na wykroczenia i nakładać sankcje w przypadku nadawców komercyjnych jest OFCOM, natomiast w przypadku BBC jest to Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury, Mediów i Sportu.

Charakterystyczne dla filozofii działania OFCOM-u jest zintegrowanie w jednym celu myślenia w kategoriach dobra publicznego (polityka audiowizualna, interesy konsumentów) i ekonomicznego (troska o kondycję rynku mediów elektronicznych i telekomunikacji). Zadaniem OFCOM-u jest też strategiczne myślenie o sektorze telekomunikacyjnym i tworzenie odpowiedniej polityki. Obszar ten odpowiada za politykę w zakresie regulacji sieci, usług i zakresu częstotliwości. Obejmuje on politykę dostępu do sieci i usług (szerokopasmowych i wąskopasmowych), planowania częstotliwości, ich sprzedaży (np. w

formie aukcji) i współpracy międzynarodowej. OFCOM odpowiada też za koncesjonowanie częstotliwości na potrzeby usług telekomunikacyjnych, radiowych i telewizyjnych. Dodatkowo, jednostka ta odpowiada za politykę przyznawania numerów telefonicznych.

OFCOM jest regulatorem „lekkim”, polegającym w dużej mierze na wypracowywaniu standardów i kodów dobrego postępowania, które służą jako wzorce do samo-regulacji przez media. Jest on jednak też regulatorem, który nie tylko kontroluje (w tym także media publiczne), ale i dba o kondycję sektora medialnego w Wielkiej Brytanii. Dbalność ta dotyczy odbiorców mediów (standardy przyzwoitości, różnorodność oferty programowej, zapobieganie praktykom monopolistycznym) jak też i nadawców (polityka konkurencyjności). W strukturze OFCOM-u charakterystyczne jest istnienie panelu konsumentów, który doradza zarówno Radzie, Dyrektorowi Wykonawczemu oraz jednostce odpowiedzialnej za badania i wypracowanie strategii. OFCOM swoje koszty pokrywa z opłat wnoszonych przez media (przydział i wykorzystanie częstotliwości, koncesjonowanie), tak więc kondycja sektora medialnego przekłada się na ekonomiczny byt regulatora.

Analizę przygotowano na podstawie:

- Communications Act, 2003
- OFCOM, Ofcom guidance for the public interest test for media mergers
- OFCOM, Ofcom review of public service television broadcasting
- DCMS, Review of the BBC's Royal Charter A strong BBC, independent of government
- “A Guide to Digital Television and Digital Switchover”, DCMS, 1.10.2004 r.
- A. Grünwald, Regulation of Media Ownership in the EU 1990 – 2004, Workshop on EU Television Regulation Vilnius, May 13/14, 2004.
- B. Jung, T. Kowalski „Zintegrowane modele regulacji mediów: Austria, Szwajcaria, Wielka Brytania”, Warszawa 2003;
- D. Ward, A mapping study of media concentration and ownership in ten European Countries, 2004.
- www.bbc.co.uk
- www.channel4.com
- www.culture.gov.uk/default.htm
- www.five.tv
- www.itv.com
- www.ofcom.org.uk