

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Strategii
i Analiz**



Formy koncentracji pionowej w strukturze łańcucha wartości nadawania cyfrowego, związane z tym zagrożenia i sugestie rozwiązań regulacyjnych¹

Listopad 2005

Piotr Popa

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Przeście na nadawanie cyfrowe, oprócz radykalnego skoku technologicznego, pociągnie za sobą zmiany w relacjach nadawca – odbiorca. W analogowym modelu nadawania odbiorca bezpośrednio odbiera sygnał radiowy bądź telewizyjny od nadawcy. Jedynymi możliwymi pośrednikami są operatorzy satelitarnych platform cyfrowych i operatorzy kablowi. Dlatego też dotychczasowe działania zmierzające do zachowania pluralistycznego charakteru właściwych rynków medialnych koncentrowały się głównie na zapobieganiu powstawania monopolu informacyjnych i dominującej pozycji jednego lub większej ilości nadawców na tych rynkach.

Nr 12/2005

¹ Na podstawie opracowania „Regulating Access to Digital Television”, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2004

Cyfryzacja procesu nadawania i związany z nią proces technologiczny tworzy zupełnie nowy łańcuch wartości. Wynika to z faktu, że sygnał cyfrowy oferuje więcej możliwości niż sygnał analogowy, przede wszystkim w sferze usług interaktywnych jak też propozycji programowych związanych z dostępem warunkowym (usługi VOD, czy NVOD). Każda z faz zamiany sygnału analogowego na cyfrowy wymaga teoretycznie osobnego podmiotu, który realizowałby te usługi. Ilustruje to poniższy schemat.

Nadawca → Operator multipleksu → Operator sieci → STB API → EPG → CA → usługi dodatkowe → Odbiorca

W ten sposób wydłuża się droga od nadawcy do odbiorcy, sam nadawca ma mniejszą kontrolę nad dostarczaniem swojej zawartości audiowizualnej do odbiorców. Stąd też dążenie nadawców do kontrolowania jak największej liczby elementów przedstawionego wyżej łańcucha wartości i do pełnienia kilku ról jednocześnie – nadawcy, operatora multipleksu, operatora systemów dostępu warunkowego, czy EPG. Koncentracja ta może mieć różną genezę:

- tworzenie zastrzeżonych standardów technologicznych związanych np. z systemami dostępu warunkowego, czy EPG;
- dynamika rynku i tzw. efekt sieci – usługa posiada tym większą wartość dla klienta im więcej osób z niej korzysta;
- metody marketingowe używane w celu zachęcenia klientów do zakupu danej usługi (np. pakietyzacja, czyli łączenie sprzedaży programów płatnych z bukietem programów darmowych).

Dążenie podmiotów działających na rynkach medialnych do zapewnienia kontroli nad każdym etapem produkcji i dystrybucji zawartości audiowizualnej dokonuje się poprzez fuzje i porozumienia. Są one zawierane zarówno z producentami infrastruktury i rozwiązań technologicznych (kodowanie, oprogramowanie do obsługi dekodów, infrastruktura transmisyjna i telekomunikacyjna), jak też z producentami i dystrybutorami zawartości (studia filmowe, firmy płytowe, producenci gier komputerowych i video, dostawcy zawartości internetowej). Pozwala to na ograniczenie kosztów produkcji i dystrybucji zawartości audiowizualnej do poziomu, który trudno osiągnąć na warunkach rynkowych.

Cele takich fuzji to m.in.:

- nabycie praw wyłącznych do zawartości audiowizualnej;

- wykorzystanie i rozwijanie technologii związanej z produkcją dekodерów i technik kodowania;
- zabezpieczenie monopolu w sferze usług audiowizualnych.

Jako że większość z tych umów zawierana jest na zasadach wyłączności, naturalną konsekwencją rosnącej kontroli nad infrastrukturą i zawartością są utrudnienia, które mogą napotkać podmioty konkurencyjne chcąc dostarczać własne rozwiązania technologiczne, czy też zawartość bądź usługi audiowizualne. W przypadku powstania silnego podmiotu kontrolującego wszystkie bądź zdecydowaną większość z ogniw łańcucha wartości, możliwe jest wykorzystywanie przez ten podmiot swojej dominującej pozycji dla ograniczania dostępu konkurencji do odbiorców. Jednocześnie może to doprowadzić do zamknięcia tychże odbiorców w swoistym getcie technologicznym, gdyż będą oni uzależnieni od standardów narzucanych im przez operatora platformy. Dzięki agregowaniu oferty programowej i związanych z nią usług dystrybuowanych poprzez daną platformę cyfrową odbiorca otrzymuje szereg produktów w jednym pakiecie. W ten sposób próbuje się „zniechęcić” konsumentów do szukania alternatywnych ofert innych operatorów.

Koncentracja pionowa a rynek

Teoretycznie, swobodny dostęp do własnej infrastruktury i oferty programowej powinien sprzyjać operatorom cyfrowych platform dystrybucyjnych, gdyż zwiększa to atrakcyjność oferty skierowanej do odbiorców, a tym samym może przyczynić się do poszerzenia bazy konsumenckiej. Niemniej jednak, sytuacja taka może nie mieć miejsca kiedy liczba „dystrybutorów” cyfrowych jest ograniczona na danym rynku, bądź też podmioty osiągnęły taką pozycję ekonomiczną, która sama przez się zapewnia im odpowiednio silną pozycję na rynku, m.in. poprzez skupienie w swoich rękach wystarczającej kontroli nad infrastrukturą technologiczną i/lub zasobami programowymi. W ten sposób wypracowują one przewagę konkurencyjną pozwalającą na wykluczenie potencjalnych konkurentów z danego rynku. Stąd też efekty takich działań zintegrowanych wertykalnie operatorów zależą przede wszystkim od struktury i dynamiki rynku technologii kontroli dostępu (głównie chodzi tu o urządzenia dostępu warunkowego Conditional Access, dalej CA) i usług zależnych od tych technologii. Sytuacja, w której jeden podmiot ma możliwość promowania swoich dekodерów poprzez relatywnie niską cenę subskrypcji opartą na kontroli, którą ten podmiot ma nad popularną platformą dystrybucyjną, oprogramowaniem do dekodерów i atrakcyjną ofertą

programową posiadaną na prawach wyłączności sprawia, że konkurentom trudno jest zaproponować konkurencyjną usługę. Jednocześnie dostęp do bazy konsumenckiej jest ograniczany poprzez długoterminowe umowy abonenckie, które utrudniają odbiorcom migrację między platformami. W efekcie, im silniejsza pozycja danego podmiotu na rynku, tym większe jego możliwości wpływania na dostęp odbiorców do informacji, a tym samym na pluralizm idei i opinii.

Inną ważną kwestią jest obecność utrwalonych monopolii, głównie w branży telekomunikacyjnej. Mogą one próbować wykorzystać swoją mocną pozycję - zwłaszcza w przypadku kontrolowania infrastruktury nadawczej - podczas cyfryzacji procesu nadawania. Mogłoby to skutkować przeniesieniem i utrwaleniem pozycji dominującej takiego podmiotu na kolejnym, bardzo perspektywicznym rynku. Jest to istotne zagadnienie mając na uwadze prawdopodobną tendencję do sytuowania się takich podmiotów jako znaczących graczy nie tylko w sferze infrastruktury, ale też i zawartości, o czym mogą świadczyć plany TP S.A. zmierzające do uruchomienia dystrybucji sygnału telewizyjnego w sieciach DSL.

Koncentracja pionowa a konsumenci

Paradoksalnie, z czysto ekonomicznego punktu widzenia koncentracja pionowa niesie za sobą pewne korzystne skutki dla konsumentów, przede wszystkim w postaci niższych cen za dostępne usługi. Oferowane w pakietach, mogą one kosztować o wiele mniej niż nabywane osobno. Dlatego też w kategoriach korzyści ekonomicznych jest to zjawisko pozytywne. Co więcej, zwiększone zyski dzięki zwiększającej się bazie abonenckiej sprzyjają inwestycjom w infrastrukturę technologiczną i innowacji. Z drugiej jednak strony, konsumenci - pomimo pozornie bogatej oferty operatora - mogą mieć trudności z dostępem do pełnego spektrum programowego (w tym idei i opinii) dostępnego na rynku, co stoi w sprzeczności z celami społecznymi stawianymi przez regulacje UE. Może to być wynikiem takich działań operatora jak:

- sposób konstruowania przez operatora oferty programowo-usługowej – często w oparciu o usługi bądź zawartość posiadane na zasadzie wyłączności;
- zobowiązanie odbiorcy do korzystania z określonego typu urządzeń dekodujących i warunkowego dostępu;

- długoterminowe zobowiązania kontraktowe wobec operatora (umowy zawierane są na czas określony, z reguły na 12-24 miesiące), które utrudniają zmianę platformy w trakcie trwania umowy;
- pakietyzacja oferty programowej – poprzez powiązanie wielu usług i ofert programowych z sobą odbiorca nie ma możliwości skorzystania z alternatywnych źródeł zawartości, a często nawet o nich nie wie;
- informowanie odbiorców o ofercie programowej (poprzez elektroniczny przewodnik po programach – dalej EPG) w sposób preferujący własne lub kontrolowane przez siebie usługi lub zawartość.

Problemy regulacyjne dotyczące koncentracji pionowej w mediach cyfrowych

Dotychczasowe regulacje dotyczące pluralizmu w mediach

Zasadniczym celem, który próbują osiągnąć obecnie stosowane regulacje dotyczące koncentracji kapitałowej w mediach, to zapewnienie obywatelom pluralizmu i swobody obiegu informacji i opinii. konkurencyjność rynku medialnego rozwijana poprzez umożliwianie nowym podmiotów dostępu o rynku. Stąd też różnorodne instrumenty regulacyjne zmierzające do zapewnienia zróżnicowania rynku medialnego:

- zakaz skupiania działalności radiowej, telewizyjnej, czy wydawniczej w strukturach właścicielskich niewielkiej liczby podmiotów;
- obowiązek nadawania określonych rodzajów programów (np. audycji europejskich);
- obowiązek – dotyczący głównie sieci kablowych – umieszczania w swojej ofercie programów nadawców publicznych.

Przedstawione na wstępie konsekwencje strukturalne jakie niesie za sobą nadawanie cyfrowe dla rynku audiowizualnego wskazują na niewystarczającą skuteczność istniejących obecnie instrumentów prawnych mających sprzyjać pluralistycznemu charakterowi mediów elektronicznych. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której rynek może być konkurencyjny na płaszczyźnie technologii analogowej (kilku nadawców radiowych bądź telewizyjnych konkurujących ze sobą), o tyle w przypadku przekształcenia ich w operatorów cyfrowych

sieci nadawczych może dojść do zaburzenia konkurencji. Wtedy każdy z operatorów (a właściwie nadawców w roli operatora) stosowałby własne systemy CA, EPG, jak też własne dekodery i oprogramowanie do nich. W ten sposób odbiorca związany umową z jednym z operatorów nie miałby dostępu (bądź dostęp ten byłby znacząco utrudniony) do oferty pozostałych operatorów.

Infrastruktura technologiczna a zawartość

Istotny problem powstaje na styku zawartości i technologii dzięki której może ona być otrzymywana. Problem ten dotyczy przede wszystkim systemów dostępu warunkowego (CA) i elektronicznego przewodnika po programach (EPG). Systemy te opierają się na określonych rozwiązaniach technologicznych umożliwiającich korzystanie dodatkowych możliwości programowych i funkcjonalnych jakie oferuje platforma cyfrowa. Sposób wykorzystania tych możliwości – np. oparcie się na zastrzeżonym standardzie systemu CA, bądź odpowiednie wykorzystanie aspektów prezentacyjnych EPG – może znacząco utrudnić konkurencyjnym podmiotom zaoferowanie odbiorcom alternatywnych rozwiązań technologicznych bądź programów, a tym samym może mieć negatywny wpływ zarówno na innowacyjność, jak też na gamę oferty dotyczącej zawartości. Dlatego też nie można abstrahować od ekonomiczno-funkcjonalnego powiązania technologicznych i „zawartościowych” form działania tych urządzeń. W tym kontekście regulacja dostępu podmiotów trzecich do infrastruktury operatora ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia odbiorcom pluralistycznej oferty programowej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że postęp technologiczny może znacząco utrudnić ewentualne działania regulacyjne. Widać to na przykładzie nowych modeli EPG, które potrafią „uczyć się” preferencji użytkownika i odpowiednio dopasowywać do nich aspekty prezentacyjne zawartości dostępnej na platformie. W ten sposób z jednej strony odbiorca otrzymuje narzędzie pozwalające mu w wygodny sposób decydować z jakich usług bądź zawartości skorzysta, a jednocześnie utrudnia mu to migrację do innego urządzenia typu EPG, gdyż w ten sposób traci spersonalizowane informacje na temat swoich preferencji. Przykład ten pokazuje jakie jest znaczenie interoperacyjności urządzeń typu CA, czy EPG, czyli możliwości wymiany informacji między nimi, co musi opierać się na zgodnych ze sobą interfejsach sprzętowych i programowych.

Pluralizm mediów a oferta programowa operatora

Należy zwrócić również uwagę na pewien konflikt między koniecznością zapewnienia możliwie szerokiej gamie podmiotów dostępu do infrastruktury cyfrowej z jednej strony, a swobodą edytorską operatora. On bowiem ponosi odpowiedzialność za ofertę programowa, którą prezentuje odbiorcom, dlatego też nie powinno się pozbawiać go swobody na takie kształtowanie oferty jakie jest zgodne z przyjętym przez niego modelu biznesowym. Rodzi to szereg pytań. Np. czy operator ten powinien mieć prawo odmowy umieszczenia danego programu w swojej ofercie z przyczyn światopoglądowych? Do jakiego stopnia można zobligować operatora do rozpowszechniania określonych programów? Dotyczy to tak kluczowej kwestii jak obecność programów nadawców publicznych na platformach cyfrowych. Są to kwestie bardzo delikatnej natury, które będą wymagać jasnego rozstrzygnięcia na płaszczyźnie regulacyjnej.

Przykłady regulacji dotyczących koncentracji pionowej

Niemcy

Podstawą regulacji dotyczących koncentracji pionowej jest *Rundfunkstaatsvertrag* – traktat regulujący nadawanie zawarty między krajami związkowymi. Według tych przepisów systemy dostępu warunkowego powinny być udostępniane na „rozsądnych i nie dyskryminujących warunkach”, zgodnie z zapisami w Dyrektywie o Dostępie. Jednocześnie zawarto specjalne przepisy obligujące dostarczania tych systemów z oprogramowaniem, które pozwala podmiotom trzecim na tworzenie i udostępnianie dodatkowych, niezależnych usług. W przypadku EPG, przepisy mówią tylko o „podstawowych systemach nawigacyjnych EPG”, przez które rozumie się systemy umożliwiające odbiorcom dostęp do wszystkich programów i usług dostępnych za pośrednictwem set-top-box’u lub zintegrowanych odbiorników cyfrowych. Systemy te mają obowiązek zapewnić równe warunki prezentacyjne dla programów nadawców publicznych i komercyjnych, jak też nie dyskryminujące warunki umieszczania programów w pakietach. Co więcej, dostawcy podstawowych systemów nawigacyjnych EPG muszą zapewnić, by użytkownicy mogli korzystać z alternatywnych systemów EPG. Regulacje te są wspierane przez przepisy dotyczące nadużywania pozycji dominującej na rynku środków masowego przekazu (mierzonej udziałem w widowni).

Francja

O ile istnieją we Francji przepisy dotyczące zapewnienia dostępu do sieci na rozsądnych i nie dyskryminujących zasadach, o tyle brak w nich konkretnego odniesienia do systemów warunkowego dostępu, bądź EPG. Jako że w przypadku telewizji cyfrowej koncesja jest udzielana wyłącznie na usługę multipleksowania, oczywistym jest, że ustawodawca założył, że różne usługi techniczne z tym związane będą dostarczane przez ten sam podmiot. Zawarto jednakże przepisy zapewniające interoperacyjność cyfrowych platform dystrybucyjnych – są one regulowane przez odpowiednie rozporządzenie. Dodatkowo, wspomniane przepisy są wspierane przez regulacje dotyczące konkurencji, zarówno na ogólnym poziomie gospodarczym (stosowane przez Ministerstwo Handlu), jak też związane z sektorem audiowizualnym (będące w gestii CSA – Najwyższej Rady Audiowizualnej). Obydwa ciała mają ustawowy obowiązek ścisłej współpracy ze sobą.

Hiszpania

Prawo hiszpańskie nakazuje dostawcom systemów dostępu warunkowego do korzystania z dekodерów, które są automatycznie otwarte, tzn. albo korzystających z wielu systemów kodowania, bądź też posiadających architekturę sprzętowo-programową (na podstawie umów z operatorami cyfrowych platform telewizyjnych) umożliwiającą używanie wielu algorytmów kodujących. Organ regulacyjny, Komisja ds. Rynku Telekomunikacyjnego (CMT), ma prawo zatwierdzać umowy między operatorami pod kątem ich przejrzystości, niedyskryminacyjności i umożliwienia odbiorcom korzystania z jednego dekodera do odbioru wszystkich programów i usług oferowanych przez platformy cyfrowe za pomocą jednego dekodera. W przypadku nie osiągnięcia wspomnianego wyżej porozumienia, CMT ma prawo ustalić prawne, techniczne i ekonomiczne warunki niezbędne do zachowania otwartości architektury dekodera.

Włochy

Standardy dotyczące dekodерów i ogólnych zasad związanych z dostępem warunkowym reguluje decyzja zintegrowanego regulatora telekomunikacyjnego AGCOM. Przede wszystkim decyzja ta wymaga, by operatorzy systemów warunkowego dostępu stosowali techniki enkrypcji umożliwiające korzystanie z usług różnych platform za pomocą tego samego urządzenia. W stosunku do EPG, zdefiniowano dwa rodzaje tego systemu:

- podstawowe urządzenie nawigacyjne jako lista programów zestawiona przez dostawcę usługi zapewniająca dostęp do podstawowych informacji o tych programach;
- EPG będące w gestii edytorskiej dostawcy usługi (decyduje on o wyglądzie i funkcjonalności systemu) – musi on być udostępniony nadawcom na rozsądnych i niedyskryminujących warunkach. W pewnych wyjątkowych przypadkach dostawca usługi może odmówić danemu podmiotowi dostępu do EPG (jeżeli program narusza wewnętrzny kodeks etyczny dostawcy usługi bądź też jest niezgodny z obowiązującym prawem).

W odniesieniu do interfejsu programowego aplikacji (API) decyzja AGCOM nie narzuca jednolitego powszechnego standardu pozwalając dostawcom usług na stosowanie zastrzeżonych technologii w tym zakresie. Jednakże dostawcy usług wykorzystujących niestandardowe API muszą na rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach udostępniać informacje i specyfikacje dotyczące stosowanego przez siebie API, jak też udzielać niezbędnej pomocy i narzędzi programistycznych pozwalających innym podmiotom tworzenie oprogramowania API i umożliwiać dostęp do dekodeków będących w posiadaniu dostawców usług i dzierżawionych przez klientów.