

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych ze względu na zmianę sytuacji na rynku”

(COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))

(2017/C 034/26)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 06/07/2016
Podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/2/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet zdaje sobie sprawę, że w obliczu zmian rynku audiowizualnego w wyniku pojawiania się nowych rodzajów usług, nowych podmiotów oraz nowych form konsumpcji na żądanie, niezbędne staje się dopasowanie europejskich ram regulacyjnych obejmujących audiowizualne usługi medialne. Popiera Komisję Europejską w działaniach na rzecz aktualizacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 r., z zastrzeżeniem poniższych uwag.

1.2. Nie należy traktować audiowizualnych usług medialnych, jakby posiadały wyłącznie wartość handlową. EKES uważa, że środki służące ochronie dzieci i młodzieży, jak również środki w celu zapewnienia udziału osób niepełnosprawnych, starszych, ubogich lub wykluczonych w życiu społecznym i kulturalnym nie mogą zostać podporządkowane względem gospodarczym.

1.3. EKES odnotowuje zaplanowane skreślenie obecnego art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczącego dostępności dla osób niepełnosprawnych, który ma być zastąpiony wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług (COM(2015) 615 final). Jeżeli wniosek Komisji nie zostałby przyjęty, należałoby wspomnianemu art. 7 nadać większą wagę, zobowiązując państwa członkowskie do promowania między innymi języka migowego, wyświetlania list dialogowych, dźwiękowej ścieżki narracyjnej oraz prostej w obsłudze nawigacji.

1.4. EKES popiera fakt, że w duchu różnorodności kulturowej Unia wspiera rozpowszechnianie utworów europejskich i że główni dostawcy audiowizualnych usług medialnych są zobowiązani do oferowania określonej kwoty takich utworów w swoich programach lub katalogach. Proponuje jednak zwiększyć do 50 % minimalną kwotę 20 % utworów europejskich, narzuconą dużym dostawcom usług wideo na żądanie, na wzór minimalnej kwoty ustalonej dla rozpowszechniania telewizyjnego. Proponuje również ustanowienie minimalnej kwoty 20 % dla dostawców, którzy mają niskie obroty lub niską oglądalność, przy jednoczesnym sprecyzowaniu, co należy rozumieć pod pojęciami „niskie obroty” oraz „niska oglądalność”.

1.5. EKES opowiada się przeciwko przyznanej państwom członkowskim fakultatywnej opcji nakładania na usługi na żądanie podlegające ich jurysdykcji, a także na usługi z innych krajów, skierowane do ich obywateli, opłaty w formie bezpośrednich inwestycji w utwory krajowe lub przekazów do krajowego funduszu filmowego, gdyż takie środki mogą zakłócać warunki konkurencji w zależności od tego, czy państwo członkowskie wprowadzi takie opłaty czy nie, a także mogą działać na niekorzyść usług audiowizualnych jednego państwa członkowskiego skierowanych do jego obywateli w innym państwie.

1.6. Odnośnie do ochrony nieletnich, EKES popiera fakt, że we wniosku przewidziano dostosowanie standardów ochrony obowiązujących dostawców platform udostępniania plików wideo do standardów mających zastosowanie do rozpowszechniania telewizyjnego. Domaga się jednak, aby skorzystać z tej okazji, by doprecyzować przepis art. 27 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (2010/13/UE), który stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki w celu zagwarantowania, by transmisje nie zawierały, w godzinach, kiedy dzieci znajdują się w zasięgu transmisji, jakichkolwiek programów mogących poważnie zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu. EKES proponuje, by ustalić dokładne przedziały czasowe i zakazać również w tym czasie reklamy napojów alkoholowych.

1.7. Komitet popiera zmianę proponowaną w nowym art. 6, który uściśla, że audiowizualne usługi medialne nie mogą zawierać żadnych treści będących nawoływaniem do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka takiej grupy, wyodrębnionych ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zwraca jednak uwagę na fakt, że w nowym art. 28a dotyczącym platform wideo, odniesienie do płci, orientacji seksualnej lub niepełnosprawności zostało pominięte, oraz że użyta terminologia jest często odmienna. Proponuje, by przywrócić w art. 28a ust. 1 lit. b) takie same sformułowania jak w art. 6.

1.8. W ramach ochrony wszystkich obywateli przed szkodliwymi treściami, takimi jak podżeganie do przemocy lub nienawiści, oraz w ramach ochrony dzieci przed treściami, które mogą być szkodliwe dla ich rozwoju, EKES popiera propagowanie współregulacji i samoregulacji za pomocą kodeksów etycznych, o ile europejska grupa regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA) będzie mogła skutecznie działać i dysponować środkami umożliwiającymi jej efektywne wykonywanie swoich kompetencji, zwłaszcza tych przewidzianych w art. 30a ust. 3 lit c).

1.9. EKES opowiada się przeciw wnioskowi Komisji Europejskiej, by przyznać więcej miejsca i elastyczności w odniesieniu do reklam w audiowizualnych usługach medialnych, co odbędzie się ze szkodą dla konsumentów, którzy będą narażeni na większą liczbę dłuższych przerw w emisjach na reklamy w godzinach największej oglądalności. Nowe zasady dotyczące przerw na reklamy mogą też naruszać integralność utworów oraz prawo moralne autorów.

1.10. EKES uważa, że zasady nadzoru przez krajowe organy regulacyjne są niedoskonałe w odniesieniu do fikcyjnych przedsiębiorstw założonych w danym państwie członkowskim, które korzystają z potencjału satelitarnego państwa trzeciego w celu osiągnięcia dużej oglądalności w innym państwie członkowskim, oraz że powinny one podlegać przeglądowi i zostać uzupełnione przepisem mówiącym o tym, że operator, który posiada licencję audiowizualną w danym państwie członkowskim, ale który świadczy usługi audiowizualne w innym państwie członkowskim, podlega przepisom obu państw członkowskich.

2. Wprowadzenie

2.1. Od 1989 r. europejskie przepisy obejmują media audiowizualne oraz gwarantują różnorodność kulturową i swobodny przepływ treści w UE. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, która była wielokrotnie uaktualniana w świetle zmian w obszarze technologii i handlu, harmonizuje na szczeblu europejskim wszystkie przepisy krajowe dotyczące mediów audiowizualnych. Obecnie obejmuje ona programy telewizyjne i usługi wideo na żądanie (VoD).

2.2. Rynek mediów audiowizualnych zmienia się w szybkim tempie w związku z rosnącym zintegrowaniem telewizji i usług dystrybuowanych przez internet. Pojawiają się nowe modele biznesowe, nowe instrumenty technologiczne w zakresie komunikacji i nowe podmioty, zwłaszcza dostawcy usług wideo na żądanie i platformy udostępniania plików wideo oferujące treści audiowizualne w internecie.

2.3. Rozpowszechnianie telewizyjne i usługi wideo na żądanie podlegają różnym przepisom, zróżnicowany jest też w nich poziom ochrony konsumentów. Dlatego też Komisja pragnie lepiej wyważyć przepisy mające zastosowanie do tradycyjnych podmiotów rozpowszechniania telewizyjnego, dostawców usług wideo na żądanie i platform udostępniania plików wideo.

3. Treść dokumentu Komisji

3.1. W ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego Komisja proponuje uaktualnienie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z myślą o stworzeniu bardziej sprawiedliwych warunków dla wszystkich podmiotów na rynku, wspieraniu różnorodności kulturowej w Europie i kina europejskiego, lepszej ochronie nieletnich, zwalczaniu mowy nienawiści i podżegania do przemocy, zagwarantowaniu niezależności audiowizualnych organów regulacyjnych oraz zapewnieniu większego pola manewru nadawcom, jeśli chodzi o reklamy. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych będzie miała zastosowanie również do platform internetowych oraz stron udostępniania plików wideo i treści.

3.2. Komisja proponuje następujące środki:

3.2.1. Odpowiedzialne podejście platform udostępniania plików wideo

Platformy udostępniania plików wideo powinny chronić małoletnich przed szkodliwymi treściami oraz wszystkich obywateli przed nawoływaniem do przemocy, nienawiści czy rasizmu. Komisja będzie zachęcać wszystkie platformy do współpracowania w ramach sojuszu na rzecz lepszej ochrony nieletnich w sieci w celu opracowania kodeksu etycznego dla tego sektora. Krajowe organy regulacyjne w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych będą odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, co – w zależności od przepisów krajowych – może przełożyć się na nałożenie grzywny. Przewidziane w dyrektywie o handlu elektronicznym środki ochrony konsumentów będą miały również zastosowanie do platform udostępniania plików wideo.

3.2.2. Większa rola krajowych audiowizualnych organów regulacyjnych

Dyrektywa gwarantuje niezależność krajowych organów regulacyjnych. Rola grupy europejskich regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA), złożonej z krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych ze wszystkich 28 państw, zostanie określona w prawodawstwie UE. ERGA oceni kodeksy etyczne w dziedzinie współregulacji oraz będzie doradzać Komisji Europejskiej.

3.2.3. Większa kreatywność w Europie

Komisja pragnie, by nadawcy telewizyjni poświęcali co najmniej połowę czasu oglądalności na produkcję europejską, a także zobowiązuje dostawców usług na żądanie do zapewnienia w ich katalogach co najmniej 20-procentowego udziału treści europejskich. We wniosku precyzuje się, że państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie dostępnych lub dystrybuowanych na ich terytorium do wnoszenia wkładu finansowego w produkcję utworów europejskich.

3.2.4. Większa elastyczność w rozpowszechnianiu telewizyjnym, jeśli chodzi o reklamy

Nowe przepisy audiowizualne nie zwiększają ogólnej ilości dopuszczalnego czasu reklamowego w godz. 7.00–23.00 dla nadawców telewizyjnych, ale przyznają im większą elastyczność, pozostawiając im w dużej mierze wybór momentu, w którym zamieszczają reklamy. Proponuje się zatem, by zlikwidować limit godzinowy i wprowadzić 20 % dzienny limit reklam w godz. 7.00–23.00. Nadawcy i dostawcy usług na żądanie będą mieli również większą swobodę w odniesieniu do lokowania produktów i sponsorowania.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES wyraża poparcie dla różnorodności audiowizualnych usług medialnych promujących swobodny przepływ informacji, rozwój kultury i niezależne formułowanie opinii w warunkach gwarantujących wielość informacji oraz różnorodność kulturową i językową.

4.2. Zgadza się również, że dyrektywa stosuje się do zasady poszanowania praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności takimi, jak prawo do wolności słowa, do wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do skutecznego środka odwoławczego oraz promowanie stosowania praw dziecka.

4.3. Popiera Komisję w jej dążeniach do uwypuklenia dziedzictwa europejskiego i rozwinięcia kreatywnego sektora audiowizualnego w Europie, jak również zwiększenia produkcji i obiegu europejskich programów wysokiej jakości, przy jednoczesnym poszanowaniu godności ludzkiej i zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony nieletnich, konsumentów i danych osobowych oraz zagwarantowaniu równej i uczciwej konkurencji.

4.4. Komitet zdaje sobie sprawę, że w obliczu zmian rynku audiowizualnego w wyniku pojawiania się nowych rodzajów usług, nowych instrumentów technologicznych w zakresie komunikacji, nowych podmiotów oraz nowych form konsumpcji na żądanie, niezbędne staje się dopasowanie europejskich ram regulacyjnych obejmujących audiowizualne usługi medialne.

4.5. Zważywszy na złożoność przepisów ustawowych dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych, EKES uważa, że stosowne byłoby, dla zachowania jasności i racjonalności, włączyć do jednolitego tekstu zmiany i uzupełnienia, które omawiana dyrektywa ma wprowadzić w dyrektywie 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. o audiowizualnych usługach medialnych.

4.6. Audiowizualne usługi medialne są podstawowymi usługami użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, są nośnikami wartości i znaczeń, które w znacznej mierze mają związek z prawami człowieka i których nie należy traktować, jakby posiadały wyłącznie wartość handlową. Odnosi się to przede wszystkim do dzieci i młodzieży, których kształcenie i szkolenie w coraz większym stopniu uzależnione jest od mediów, ze względu na wpływ, jaki usługi medialne mają na kształtowanie opinii swoich odbiorców. Dotyczy to również integracji osób niepełnosprawnych, starszych, ubogich lub wykluczonych oraz ich uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym, co nierozłącznie wiąże się ze świadczeniem dostępnych i finansowo przystępnych audiowizualnych usług medialnych.

4.7. EKES odnotowuje, że skreśla się obecny, bardzo niejasny i mało mówiący, art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, który ma zostać zastąpiony przez dyrektywę w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług (COM(2015) 615 final), która w chwili obecnej znajduje się na etapie wniosku w sprawie dyrektywy.

4.8. Jeżeliby inicjatywa Komisji dotycząca stworzenia za pomocą europejskiego aktu prawnego ogólnych ram w sprawie dostępności produktów i usług, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, nie powiodła się, do nowego art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych należałoby wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do promowania między innymi języka migowego, wyświetlania list dialogowych, dźwiękowej ścieżki narracyjnej oraz prostej w obsłudze nawigacji, zgodnie z motywem 46 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 r. W tym kontekście EKES podkreśla, że w państwach członkowskich, w których programy audiowizualne są zasadniczo emitowane z napisami, liczba obywateli dwu- lub wielojęzycznych jest szczególnie wysoka.

4.9. EKES popiera fakt, że w duchu różnorodności kulturowej Unia wspiera rozpowszechnianie utworów europejskich i że główni dostawcy audiowizualnych usług medialnych są zobowiązani do oferowania określonej kwoty takich utworów w swoich programach lub katalogach.

4.10. Odnośnie do minimalnej kwoty 20 % utworów europejskich, narzuconej dużym dostawcom usług wideo na żądanie, nowe zobowiązanie nie będzie dla nich oznaczać dodatkowych wysiłków, gdyż już obecnie spełniają oni ten wymóg (zob. dane statystyczne Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego). Ponadto kwota ta jest bardzo skromna w porównaniu z linearnymi dystrybutorami rozpowszechniania telewizyjnego, którzy nadal muszą przestrzegać 50-procentowego udziału utworów europejskich. Minimalna kwota dla usług VOD powinna zatem być równa wskaźnikowi ustalonemu dla rozpowszechniania telewizyjnego.

4.11. EKES z zastrzeżeniem podchodzi do możliwości przyznania odstępstw dotyczących utworów europejskich małym i średnim przedsiębiorstwom mającym niezbyt wysokie obroty lub niską oglądalność, gdyż może to stanowić nowy rodzaj nieuczciwej konkurencji. Uważa, że należy ustanowić kwotę minimalną w wysokości 20 %, oraz wnosi o wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciami „niezbyt wysokie obroty” oraz „niska oglądalność”.

4.12. Państwa członkowskie będą miały prawo nałożyć na usługi na żądanie podlegające ich jurysdykcji, a także na usługi z innych krajów, skierowane do ich obywateli, opłaty w formie bezpośrednich inwestycji w utwory krajowe lub przekazów do krajowego funduszu filmowego.

4.13. EKES opowiada się przeciwko fakultatywnej naturze tego środka, gdyż może on zakłócać warunki konkurencji w zależności od tego, czy państwo członkowskie wprowadzi takie opłaty, czy nie, a także może działać na niekorzyść usług audiowizualnych jednego państwa członkowskiego skierowanych do jego obywateli w innym państwie.

4.14. Odnośnie do ochrony nieletnich EKES popiera fakt, że we wniosku przewidziano dostosowanie standardów ochrony obowiązujących dostawców platform udostępniania plików wideo do standardów mających zastosowanie do rozpowszechniania telewizyjnego. Domaga się jednak, aby skorzystać z tej okazji, by doprecyzować przepis art. 27 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (2010/13/UE), który stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki w celu zagwarantowania, by transmisje nie zawierały, w godzinach, kiedy dzieci znajdują się w zasięgu transmisji, jakichkolwiek programów mogących poważnie zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu. EKES proponuje, by ustalić dokładne przedziały czasowe i zakazać również w tym czasie reklamy napojów alkoholowych, leków bez recepty oraz środków spożywczych uznanych za szkodliwe z punktu widzenia wzrostu otyłości dzieci.

4.15. W ramach ochrony wszystkich obywateli przed szkodliwymi treściami, takimi jak podżeganie do przemocy lub nienawiści, oraz w ramach ochrony dzieci przed treściami, które mogą być szkodliwe dla ich rozwoju EKES popiera propagowanie współregulacji i samoregulacji za pomocą kodeksów etycznych, które wymagają opracowania w taki sposób, by zostały szeroko zaakceptowane przez główne podmioty. EKES przypomina⁽¹⁾, że aby instrumenty te mogły zostać uznane za ważne w jakimkolwiek porządku prawnym, należy określić ich formę i zasięg poprzez mające zastosowanie prawne, wyraźne i ściśle przepisy o charakterze wiążącym zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, respektując zarazem charakter tych instrumentów, zwłaszcza dobrowolne porozumienie uczestników. W tym kontekście szczególne znaczenie ma utworzenie ERGA i dysponowanie przez nią środkami umożliwiającymi jej skuteczne wykonywanie swoich kompetencji, zwłaszcza tych przewidzianych w art. 30a ust. 3 lit c).

4.16. Komisja pragnie zapewnić wszystkim audiowizualnym usługom medialnym więcej czasu na reklamy i więcej swobody w tym zakresie. Zatem emisja filmów wyprodukowanych dla telewizji, utworów kinematograficznych i audycji informacyjnych może zostać przerwana reklamą telewizyjną lub telesprzedażą w zaprogramowanych okresach co najmniej dwudziestominutowych, podczas gdy obecnie okres ten jest ustalony na co najmniej 30 minut, co oznacza, że odtąd możliwa będzie dodatkowa przerwa na godzinę. Ponadto maksymalny dopuszczalny czas trwania reklam na godzinę, który wynosi obecnie 20 % czyli dwanaście minut na godzinę, zostaje zastąpiony dziennym limitem ilości spotów reklamowych i spotów telesprzedażowych, który wynosi 20 % w godz. 7.00–23.00, czyli łącznie 192 minut. Dopuszczone zostaną też pojedyncze spoty, a przepisy dotyczące sponsorowania i lokowania produktów zostaną uelastycznione.

4.17. Wynika z tego, że rzeczony emisje będą mogły być przerywane częściej i na dłużej w godzinach wybranych przez nadawców, z zachowaniem maksymalnego czasu 192 minut reklam w godz. 7.00–23.00.

4.18. Oczywiście jest, że od tej pory przerwy reklamowe w programach w godzinach największej oglądalności pojawiać się będą regularnie, zaś wcześniej rano i późno wieczorem reklamy będą rzadsze, aby stworzyć odpowiednie pole manewru z myślą o przestrzeganiu limitu 20 %. Nowe zasady dotyczące przerw na reklamy mogą też naruszać integralność utworów oraz prawo moralne autorów.

4.19. EKES jest przeciwny tym nowym zasadom dotyczącym reklam i domaga się utrzymania obecnych uregulowań, a nawet ich wzmocnienia, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Komitetu.

4.20. Można by zrezygnować z rozróżnienia między „usługami linearnymi” a „usługami nielinearnymi”, które w wyniku ewolucji cyfrowej przestało mieć rację bytu.

4.21. EKES popiera środki podjęte w celu zagwarantowania niezależności krajowych organów regulacyjnych sektora audiowizualnego, ponieważ w niektórych państwach członkowskich rozdział prawny i funkcjonalny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego nie był gwarantowany i stawał się podatny na nadużycia.

4.22. EKES uważa, że zasady nadzoru przez krajowe organy regulacyjne w odniesieniu do fikcyjnych przedsiębiorstw założonych w państwie członkowskim, które korzystają z satelitów państwa trzeciego w celu osiągnięcia dużej oglądalności w innym państwie członkowskim, są ułomne. W celu uniknięcia takich nadużyć EKES zaleca uzupełnienie niniejszej dyrektywy przepisem, zgodnie z którym operator, który posiada licencję audiowizualną w danym państwie członkowskim, lecz świadczy usługi w innym państwie członkowskim, podlega przepisom obu państw członkowskich.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 118.