

Bruksela, 4 listopada 2016 r.
(OR. en)

13624/16

LIMITE

AUDIO 113
DIGIT 119
CONSOM 251
TELECOM 201
CODEC 1502
IA 103

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2016/0151 (COD)

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9479/16 AUDIO 68 DIGIT 55 CONSOM 121IA 28 CODEC 744 TELECOM 98
Dotyczy:	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 – Sprawozdanie z postępu prac

I. WPROWADZENIE

1. Kontekst

W dniu 20 maja 2016 r. Komisja przyjęła 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 rynku¹.

¹ Dok. 9479/16 + ADD 1–4.

Obecna dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (dyrektywa AVMS) została przyjęta w 2007 r. i ujednolicona w 2010 r. Opiera się ona na zasadzie kraju pochodzenia, która pozwala na swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych w UE. Jednocześnie dyrektywa dąży do zaspokojenia szeregu ogólnych interesów publicznych, takich jak różnorodność kulturowa, ochrona małoletnich, ochrona konsumentów oraz wolność mediów. Dyrektywa reguluje zarówno usługi linearne (TV), jak i usługi na żądanie, aczkolwiek w różnym stopniu.

2. Wniosek Komisji i ocena skutków

8 i 20 czerwca 2016 r. Komisja przedstawiła Grupie Roboczej do Spraw Audiowizualnych zmieniony wniosek wraz z oceną skutków².

Celem wniosku Komisji jest aktualizacja i modernizacja obecnych, określonych w dyrektywie AVMS z 2010 r. ram regulacyjnych w sektorze audiowizualnym, aby lepiej dopasować je do epoki cyfrowej, która charakteryzuje się szybkim rozwojem technologicznym, pojawianiem się nowych modeli biznesowych i zmianą schematów oglądania i wzorców konsumpcji. Podsumowując, we wniosku Komisji³ dąży się do:

- zapewnienia ochrony małoletnich i ochrony konsumentów również na platformach udostępniania plików wideo,
- uproszczenia przepisów dotyczących zasady kraju pochodzenia,
- zwiększenia konkurencyjności usług telewizyjnych poprzez dalsze dostosowanie przepisów dotyczących usług linearnych i usług na żądanie,
- zajęcia się kwestią konwergencji mediów poprzez aktualizację przepisów dotyczących handlowych przekazów audiowizualnych,
- zapewnienia właściwego wdrożenia dyrektywy poprzez wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych oraz sformalizowanie istniejącego europejskiego organu regulatorów krajowych.

² Dok. 9479/16 ADD 1.

³ Szczegóły dotyczące treści wniosku Komisji zamieszczono w dok. 10745/16 zawierającym wyniki prac posiedzeń Grupy Roboczej do Spraw Audiowizualnych.

Analizując ocenę skutków, Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych zapoznała się z orientacyjnym wykazem przedstawionym jako wskazówka przy analizie oceny skutków na forum Rady⁴. Delegacje nie zgłosiły istotnych problemów w odniesieniu do oceny skutków przedstawionej przez Komisję. Z drugiej strony delegacje miały odczucie, że liczne kwestie nie zostały (w pełni) uwzględnione w ocenie skutków. Wymieniono je w dok. 10745/16 sekcja III.

3. Pozostałe instytucje/organy

Główną komisją zajmującą się tym dossier w Parlamencie Europejskim jest Komisja Kultury i Edukacji. W dniu 9 czerwca 2016 r. komisja wyznaczyła na współsprawozdawców Sabine Verheyen (DE–PPE) i Petrę Kammerevert (DE–S&D) Głosowanie w komisji jest przewidziane na koniec stycznia 2017 r.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał swoją opinię w dniu 19 października 2016 r.

II. STAN PRAC W RADZIE

Podczas prezydencji słowackiej Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych analizowała wniosek Komisji na kilku posiedzeniach, które odbyły się między lipcem a październikiem 2016 r.

W dniach 4 i 15 lipca delegacje przedstawiły ogólne uwagi do wniosku Komisji, a następnie przeprowadziły analizę rozdział po rozdziale⁵.

Na posiedzeniach w dniach 1, 12 i 26 września oraz 3 i 28 października 2016 r. Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych kontynuowała szczegółową analizę tekstu Komisji, badając oddzielnie każdy zmieniony przepis⁶.

Kilka delegacji podtrzymuje ogólne i szczegółowe zastrzeżenia weryfikacji do wniosku Komisji.

⁴ Dok. 9790/16 + COR 1.

⁵ Szczegółowe sprawozdanie z dyskusji odbytych podczas wspomnianych posiedzeń znajduje się w dok. 11361/16.

⁶ Szczegółowe uwagi delegacji znajdują się w dok. 13934/16.

III. GŁÓWNE UWAGI DELEGACJI

Wystąpienia delegacji można zgrupować wokół następujących głównych zagadnień:

1. Rozszerzenie zakresu stosowania

a) Usługi platform udostępniania plików wideo – art. 1 ust. 1 lit. aa), art. 28a

W odpowiedzi na wzrost szkodliwych treści i mowy nienawiści w internecie Komisja proponuje rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy AVMS na usługi platform udostępniania plików wideo („platform VSP”). Dokonuje tego poprzez utworzenie osobnej kategorii usług z odrębnym zestawem przepisów. Platformy VSP, które mają zostać objęte dyrektywą, to platformy, których głównym celem jest dostarczanie programów i plików wideo stworzonych przez użytkownika; platformy te przechowują duże ilości takich treści, nie ponoszą za nie odpowiedzialności redakcyjnej, a jednocześnie decydują o sposobie ich porządkowania. Z tego powodu Komisja proponuje nałożenie na państwa członkowskie zobowiązania do zapewnienia, by platformy VSP podejmowały pewne odpowiednie środki w celu ochrony małoletnich przed szkodliwymi treściami, a wszystkich obywateli – przed podżeganiem do przemocy lub nienawiści.

Reakcje państw członkowskich były różne. Po pierwsze stwierdzono brak jasności co do tego, które dokładnie usługi są objęte **definicją** usług platform VSP (art. 1). W tym względzie niektóre państwa członkowskie uznały pewne części definicji usługi platformy VSP (np. podstawowy cel usługi i jej dająca się oddzielić część⁷) za zbyt restrykcyjne z uwagi na to, że mogą nie pozwalać na objęcie zakresem stosowania treści wideo w serwisach społecznościowych. Komisja potwierdziła, że serwisy społecznościowe w ich obecnym kształcie, tj. serwisy nieskierowane do ogółu społeczeństwa, których głównym celem nie jest dostarczanie treści audiowizualnych, nie są objęte zakresem stosowania, chyba że dostarczają usługi zgodne z definicją usługi platformy udostępniania plików wideo⁸. Po drugie, istnieją obawy co do zgodności obowiązków nałożonych w dyrektywie AVMS na dostawców platform VSP (nowy art. 28a) i ograniczeń odpowiedzialności tych dostawców w dyrektywie w sprawie handlu elektronicznego⁹. Komisja zapewniła delegacje o pełnej zgodności obu instrumentów, ponieważ wniosek zmieniający dyrektywę AVMS nie ustanawia żadnej uprzedniej kontroli treści, a jedynie reguluje sposób jej porządkowania i to w konkretnym celu ochrony małoletnich przed szkodliwymi treściami, a wszystkich obywateli przed mową nienawiści.

⁷ Zob. lit. b) poniżej w odniesieniu do „dającej się oddzielić części”.

⁸ Zob. motyw 3 wniosku Komisji.

⁹ Dyrektywa 2000/31/WE (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego).

Jeśli chodzi o **środki**, do których stosowania państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców platform VSP (art. 28a), niektóre delegacje uważają je za zbyt nakazowe. W zamian delegacje te zaproponowały, by cele w zakresie ochrony małoletnich i obywateli osiągać poprzez rozwijanie umiejętności korzystania z mediów. Niektóre delegacje zasugerowały, by do wykazu dodać środki, które zapobiegałyby zamieszczaniu treści wcześniej usuniętych i zapewniały szybkie przetwarzanie zgłoszeń o szkodliwych treściach. Komisja podkreśliła, że państwa członkowskie mogą wybrać z wykazu te środki, które uznają za odpowiednie w danych okolicznościach. Nie mogą jednak przyjąć bardziej rygorystycznych środków, o ile nie będą one zgodne z dyrektywą w sprawie handlu elektronicznego, ponieważ Komisja proponuje maksymalną harmonizację tych konkretnych usług. Sprzeciwiło się temu kilka delegacji. Ponadto niektóre delegacje podawały w wątpliwość przydatność współregulacji w celu wdrożenia tych środków, skoro państwa członkowskie nie mogą wyjść poza to, co jest proponowane. Komisja wyjaśniła, że współregulacja nie jest obowiązkowa, a może być przydatna do bardziej szczegółowego określenia treści tych środków.

b) Dająca się oddzielić część usługi i krótkie filmy wideo (art. 1 ust. 1)

W świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-347/14) Komisja proponuje:

- rozszerzyć definicję usługi również na części (audiowizualne), które w swojej treści i formie **dają się oddzielić** od głównej działalności nieaudiowizualnej¹⁰ (art. 1 ust. 1 lit. a) ppkt (i) oraz art. 1 ust. 1 lit. aa) ppkt (iii)). Niektóre delegacje uznały tę definicję za zbyt wąską, ponieważ może ona wykluczać z zakresu stosowania dyrektywy AVMS pliki wideo umieszczane w serwisach społecznościowych. Kilka delegacji poprosiło również o bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co właściwie oznacza „dająca się oddzielić część”,
- uwzględnić „**krótkie filmy wideo**” w definicji audycji (art. 1 ust. 1 lit. b)). Zważywszy na brak jasności co do tego, co oznacza „krótki”, niektóre delegacje zaproponowały usunięcie odniesienia do czasu trwania, natomiast kilka innych delegacji poprosiło o dalsze wskazówki co do tego, jak należy interpretować ten termin.

¹⁰ Np. oddzielne sekcje wideo w gazecie online.

2. Wyrównanie szans między dostawcami usług linearnych i dostawcami usługi na żądanie

We wniosku Komisji dąży się do stworzenia wyrównanych szans dla dostawców usług linearnych i dostawców usług na żądanie, a jednocześnie zapewnienie jednolitego poziomu ochrony w obszarze tych usług. Dotyczy to zwłaszcza upowszechniania utworów europejskich, ochrony konsumentów, ochrony małoletnich oraz ochrony przed mową nienawiści (gdzie przepisami objęto również platformy VSP), a także procedury odstępstwa od zasady kraju pochodzenia. Kilka delegacji nie było jednak zadowolonych z podejścia Komisji, które utrzymuje stopniowaną regulację w przypadku usług linearnych i usług na żądanie, wyraziło natomiast życzenie jeszcze większego dostosowania przepisów. Ponadto kilka delegacji opowiedziało się za zapewnieniem bardziej wyrównanych szans w odniesieniu do platform VSP w niektórych dziedzinach, takich jak przekazy handlowe.

a) Upowszechnianie utworów europejskich (art. 13)

Komisja proponuje, by obowiązki dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie w zakresie upowszechniania utworów europejskich zostały wzmocnione w dwojaki sposób:

- i. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, by dostawcy usług na żądanie podlegający ich jurysdykcji zapewniali minimalnie 20-procentowy udział utworów europejskich w swoim katalogu i wyeksponowanie (widoczność) tych utworów. W odniesieniu do **udziału procentowego** opinie państw członkowskich znacznie się różniły: jedna grupa była przeciwko wprowadzaniu obowiązkowego 20-procentowego udziału, natomiast druga grupa była za, przy czym niektóre delegacje proponowały jeszcze wyższy udział. Niektóre państwa członkowskie chciałyby móc nakładać wymogi dotyczące udziału procentowego również na dostawców spoza swojej jurysdykcji. W odniesieniu do **eksponowania** niektóre delegacje poprosiły o wyjaśnienie tego terminu i sposobu jego stosowania,

- ii. Państwo członkowskie może wymagać **wkładu finansowego** (składki) od dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie mających siedzibę na ich terytorium, ale również od dostawców w innym państwie członkowskim, jeśli dostawcy ci kierują swoją ofertę do odbiorców na terytorium tego państwa członkowskiego¹¹. Jedna grupa państw członkowskich była przeciwko tej propozycji z uwagi na to, że podważa ona zasadę kraju pochodzenia, natomiast inna grupa państw członkowskich odniosła się do niej przychylnie. Ponadto wiele delegacji chciałoby rozszerzyć tę możliwość na dostawców usług linearnych. Komisja nie interpretuje tego przepisu jako odstępstwa od zasady kraju pochodzenia, ale raczej jako wyjaśnienie, że wkłady finansowe są podobne do podatków i powinny je ustalać państwa członkowskie, pod warunkiem że będą one zgodne z prawem UE, w szczególności z przepisami o pomocy państwa¹².

b) Przekazy handlowe (art. 9, 10, 11, 20, 23)

Komisja proponuje większą elastyczność w przypadku przepisów dotyczących ilości reklam telewizyjnych i elastyczniejsze zasady sponsorowania i lokowania produktu, które obowiązywałyby względem usług linearnych i na żądanie. Celem jest wzmocnienie zdolności nadawców do inwestowania w produkcję treści oryginalnych, dzięki czemu będą bardziej konkurencyjni wobec migracji przychodów z reklam do środowiska internetowego.

- i. Delegacje miały bardzo różne zdania na temat propozycji Komisji, by zmienić przepisy dotyczące ilości (tj. limit i częstotliwość) w odniesieniu do **reklamy telewizyjnej**. Propozycja Komisji, aby przerwy reklamowe występowały **częściej** – co 20, a nie co 30 minut – została przychylnie przyjęta przez grupę delegacji, natomiast sprzeciwiła się jej inna grupa (art. 20 ust. 2). W odniesieniu do propozycji zmiany sposobu obliczania 20-procentowego **limitu** czasu na reklamę z godziny na dzień (między 7.00 a 23.00) jedna grupa delegacji poparła tę zmianę, natomiast inna grupa była przeciwna, zwracając uwagę na negatywne skutki dla widzów, zwłaszcza w porze największej oglądalności, i wyrażając wątpliwości co do średnio- i długoterminowego pozytywnego wpływu na przychody nadawców (art. 23).

¹¹ W motywie 23 wniosku Komisji określono, jakich wskazówek mogą używać państwa członkowskie do ustalenia, czy usługa na żądanie jest kierowana do odbiorców na jego terytorium.

¹² Wynika to z decyzji Komisji z dnia 1 września 2016 r. w sprawie programu pomocy państwa (C(2016) 5551 final).

Ponadto niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę na fakt, że złagodzenie przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej należy rozpatrywać w powiązaniu z lokowaniem produktu i sponsorowaniem, przy czym ogłoszenia sponsorowane nie będą wliczane do limitu czasu na reklamę, co w sumie może doprowadzić do znaczącego wzrostu liczby przekazów handlowych, na jakie będą narażeni widzowie.

W odpowiedzi na te obawy Komisja podkreśliła, że z uwagi na szeroki zakres dostępnych usług medialnych, z których część w ogóle nie zawiera żadnych reklam, oraz silną konkurencję na rynku audiowizualnym, na rynku tym dokona się samoregulacja w kwestii reklamy w telewizji.

- ii. W odniesieniu do przepisów dotyczących **sponsorowania** (art. 10) i **lokowania produktu** (art. 11), wiele delegacji było przeciwnych propozycji Komisji pozwalającej na „specjalne treści promocyjne” w ogłoszeniach sponsorowanych i przy lokowaniu produktu, a także na „nadmierne eksponowanie” przy lokowaniu produktu. Delegacje te argumentowały, że proponowane zmiany po pierwsze zacierają granice między tymi rodzajami przekazów handlowych a reklamą telewizyjną, a po drugie mogą mieć negatywne skutki dla odpowiedzialności i niezależności redakcyjnej dostawców usług medialnych. Niektóre delegacje sprzeciwiły się zmianie podejścia do lokowania produktu z zakazującego na przyzwalające.

Komisja uzasadniła swoje elastyczne podejście do sponsorowania i lokowania produktu potrzebą zareagowania na aktualne realia i zachęciła do korzystania z tych form przekazów handlowych w celu pełnego wykorzystania ich potencjału.

- iii. Wiele delegacji opowiedziało się za objęciem standardami **jakościowymi**¹³ (art. 9), również platform VSP. Niektóre delegacje chciałyby również zapewnienia równiejszych szans między dostawcami usług linearnych a dostawcami usług na żądanie w odniesieniu do reklamy alkoholu. W tym względzie zaproponowały rozszerzenie obecnych, zamieszczonych w osobnym artykule, bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących telewizji (art. 22) również na usługi na żądanie. Komisja podkreśliła, że jej wniosek wzmacnia ochronę małoletnich przed nieodpowiednimi przekazami handlowymi dotyczącymi alkoholu oraz napojów i żywności bogatych w tłuszcze, sól lub cukier (HFSS)¹⁴ poprzez zachęcanie do opracowywania krajowych kodeksów postępowania oraz, w stosownych przypadkach, unijnych kodeksów postępowania.

c) Ochrona małoletnich (art. 12)

Delegacje co do zasady z zadowoleniem przyjęły propozycję Komisji, by w pełni uzgodnić przepisy dotyczące ochrony małoletnich w przypadku usług linearnych z przepisami o ochronie w przypadku usług na żądanie; niektóre delegacje opowiedziały się jednak za rozszerzeniem tych przepisów również na platformy udostępniania plików wideo. Wiele delegacji zwróciło również uwagę, że ważne jest, by w przypadku ochrony małoletnich podkreślać rolę umiejętności korzystania z mediów.

Poprawa funkcjonowania zasady kraju pochodzenia i jurysdykcji

Zasada kraju pochodzenia stanowi podwaliny dyrektywy AVMS, ponieważ dostawca usług medialnych podlega tylko jednemu zestawowi przepisów, czyli przepisów tego państwa członkowskiego, w którym ma on swoją siedzibę. Co za tym idzie, dostawca może swobodnie świadczyć swoje usługi w UE, jako że pozostałe państwa członkowskie muszą zapewnić swobodę odbioru i z wyjątkiem konkretnych sytuacji nie mogą ograniczać retransmisji usług na swoim terytorium. Komisja proponuje utrzymanie zasady kraju pochodzenia, przy jednoczesnym zastosowaniu jej również do platform udostępniania plików wideo (choć ze specjalnym mechanizmem ustalania jurysdykcji), jej wzmocnienie głównie poprzez ułatwienie określania, które państwo członkowskie ma jurysdykcję, a także poprawę mechanizmów współpracy. Państwa członkowskie ogólnie poparły zasadę kraju pochodzenia, chociaż niektóre z nich były raczej sceptyczne.

¹³ Przepisy jakościowe oznaczają np. że przekazy handlowe muszą być rozpoznawalne, nie mogą stosować technik podprogowych, muszą przestrzegać godności osoby ludzkiej, nie mogą dotyczyć papierosów ani produktów leczniczych i muszą chronić małoletnich przed przekazami dotyczącymi alkoholu oraz żywności bogatej w tłuszcze, sól lub cukier.

¹⁴ (Żywność) bogata w tłuszcze, sól lub cukier.

a) Bardziej rygorystyczne środki i procedura w przypadku ominięcia przepisów (art. 4)

Kilka delegacji zwróciło uwagę na niedoskonałości zasady kraju pochodzenia, zwłaszcza w przypadku gdy państwo członkowskie decyduje się na stosowanie **środków bardziej rygorystycznych** niż środki określone w dyrektywie – która opiera się na minimalnej harmonizacji – i gdy dostawca usług medialnych postanawia zlokalizować swoją siedzibę w innym państwie członkowskim mającym łagodniejsze uregulowania, ale swoje audycje kieruje do tego pierwszego państwa członkowskiego. W tym względzie kilka państw członkowskich zwróciło uwagę na trudności w egzekwowaniu względem takich dostawców bardziej rygorystycznych przepisów niż te, które obowiązują u nich na przykład w dziedzinie ochrony małoletnich lub w dziedzinie przekazów handlowych. Potencjalnym rozwiązaniem wskazywanym przez niektóre z tych delegacji jest kierowanie się „odstępstwem” od zasady kraju pochodzenia, które Komisja proponuje w celu upowszechniania utworów europejskich (zob. pkt 2 lit. a) powyżej).

W dyrektywie przewidziano procedurę pozwalającą państwu członkowskiemu na podjęcie działań w sytuacjach, gdy nadawca lokalizuje swoją siedzibę w innym państwie członkowskim tylko po to, by uniknąć bardziej rygorystycznych przepisów w pierwszym państwie członkowskim. Kilka delegacji podkreśliło jednak, że omawiana procedura – **procedura w przypadku ominięcia przepisów** – nie jest obecnie skuteczna z uwagi na swoją złożoność oraz że wniosek Komisji nie ułatwia jej stosowania. Komisja oświadczyła, że procedura w przypadku ominięcia przepisów ogranicza swobodę przedsiębiorczości, co uzasadnia stosowanie tej procedury tylko w ściśle określonych przypadkach i w sposób restrykcyjny. Jednocześnie Komisja przyznała, że dotychczas nie korzystano z tej procedury. Ponieważ procedurę w przypadku ominięcia przepisów można zastosować jedynie do nadawania telewizyjnego, niektóre delegacje zwróciły się o rozszerzenie jej na usługi na żądanie.

b) Procedura odstępstwa (artykuł 3)

Delegacje ogólnie poparły uproszczenie procedury, która pozwala państwom członkowskim na czasowe odstępstwo od swobody odbioru lub na ograniczenie retransmisji audiowizualnych usług medialnych w pewnych określonych okolicznościach. Z zadowoleniem przyjęły zwłaszcza utworzenie jednej procedury odstępstw zarówno w przypadku usług linearnych jak i w przypadku usług na żądanie, nowe podstawy zastosowania odstępstwa oraz możliwość zastosowania procedury nadzwyczajnej niezależnie od rodzaju usługi.

Niektóre delegacje zwróciły jednak uwagę na różnicę między warunkami, które muszą być spełnione względem usług linearnych i usług na żądanie. W przypadku nadawania telewizyjnego – w przeciwieństwie do usług na żądanie – do naruszenia musi dojść wielokrotnie (musi ono być powtarzalne). Komisja wyjaśniła, że powodem utrzymania tej różnicy jest fakt, że w internecie trudniej jest ustalić, kiedy miało miejsce naruszenie.

Niektóre delegacje opowiedziały się przeciwko wydłużeniu terminu, w jakim Komisja musi podjąć odnośną decyzję. Komisja uzasadniła zwiększenie limitów czasowych koniecznością uwzględnienia – przy dotrzymaniu swoich wewnętrznych terminów – złożoności, która wiąże się z decyzjami ograniczającymi swobodę świadczenia usług.

c) Kryteria jurysdykcji (art. 2 ust. 3)

Kilka delegacji uznało, że proponowana zmiana w ustalaniu, które państwo członkowskie sprawuje jurysdykcję nad danym dostawcą usług medialnych, była czysto kosmetyczna. Niektóre z nich uznały, że należało poszukać alternatywnych kryteriów, aby rozwiązać takie kwestie jak ukierunkowanie oferty nadawczej.

Kilka delegacji było przeciwnych proponowanej zmianie kryterium związanego z pracownikami ze „znaczej części” na „większość”. Uznały to kryterium albo za niestabilne – ponieważ poziomy zatrudnienia zwykle się wahają – albo potrzebowały doprecyzowania, jaki rodzaj pracowników będzie uwzględniany do obliczenia większości zatrudnionych. Komisja wyjaśniła, że jej zamiarem było uproszczenie tego dość złożonego kryterium i jest otwarta na dalsze omawianie tej kwestii z państwami członkowskimi.

d) Wspólne wykazy usług (art. 2 ust. 5a i art. 28b ust. 2)

Aby zapewnić przejrzystość i tym samym ułatwić wdrożenie dyrektywy AVMS, Komisja proponuje utworzenie wspólnych wykazów (bazy danych) audiowizualnych usług medialnych (telewizyjnych i na żądanie) oraz usług platform udostępniania plików wideo. W wykazach wskazywano by państwo członkowskie sprawujące jurysdykcję względem każdej usługi wraz z kryteriami, na podstawie których o tej jurysdykcji zdecydowano. Delegacje ogólnie z zadowoleniem przyjęły tę propozycję, jednak kilka z nich było zaniepokojonych obciążeniem administracyjnym i kosztami finansowymi, jakie mogłyby pociągnąć za sobą utworzenie takich wykazów i ich aktualizacja.

e) Jurysdykcja w przypadku platform udostępniania plików wideo(art. 28b ust. 1)

Komisja proponuje zastosowanie zasady kraju pochodzenia również do platform VSP. Ponieważ niektórzy z dostawców tych platform mają siedzibę poza UE, ale jednak w większości mają w UE punkt zaczepienia (tj. jednostkę zależną lub dominującą), Komisja zaproponowała, by do celów dyrektywy AVMS taki punkt zaczepienia uznawać za miejsce faktycznej siedziby. Niektóre delegacje zakwestionowały stosowanie zasady kraju pochodzenia w przypadku platform, inne podkreślały możliwość wystąpienia „turystyki sądowej”, którą proponowane podejście mogłoby stworzyć. Niektóre delegacje sugerowały uwzględnienie również usług świadczonych przez dostawców platform udostępniania plików wideo mających siedzibę poza UE. Ogólnie odnotowano zapotrzebowanie na więcej wyjaśnień co do tego, jak wyznaczanie jurysdykcji miałoby wyglądać w praktyce. Komisja wyjaśniła, że zdecydowała się zastosować zasadę kraju pochodzenia do platform VSP, aby zagwarantować, że dostawca VSP będzie podlegał przepisom jednego państwa członkowskiego UE i jednocześnie uniknąć podwójnej jurysdykcji.

Mechanizmy nadzoru i monitorowania

a) Współregulacja i samoregulacja oraz unijne kodeksy postępowania (głównie art. 4 ust. 7)

Choć możliwość stosowania **współregulacji i samoregulacji** została przewidziana już w dyrektywie AVMS z 2010 r., Komisja zachęca do szerszego korzystania z tego rodzaju regulacji w różnych obszarach objętych zakresem stosowania dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do oznaczeń treści w przypadku treści szkodliwych (art. 6a), ochrony małoletnich i zwalczania mowy nienawiści na platformach udostępniania plików wideo (art. 28a), a także przekazów handlowych w celu ograniczenia ekspozycji małoletnich na reklamy żywności i napojów bogatych w tłuszcze, sól lub cukry, a także alkoholu (art. 9 ust. 2 i 3). Ten rodzaj regulacji jest prowadzony poprzez kodeksy postępowania ustalane dobrowolnie przez przedstawicieli danej branży, organizacje pozarządowe i innych interesariuszy, a także – w przypadku współregulacji – w ramach ustanowionych przez ustawodawcę krajowego.

Zadano wiele pytań dotyczących tych środków, ponieważ praktyki krajowe dotyczące wdrażania dyrektywy AVMS są różne w poszczególnych państwach członkowskich. W opinii wielu państw członkowskich z brzmienia tekstu nie wynika jasno, czy stosowanie współregulacji lub samoregulacji jest obowiązkowe czy nie. Komisja potwierdziła, że ten rodzaj regulacji nie jest obowiązkowy i należy go postrzegać jako uzupełnienie środków legislacyjnych. Pojawiło się również pytanie, w jaki sposób państwo członkowskie może sprawić, by dostawcy usług medialnych mający siedzibę w innych państwach członkowskich, ale kierujący swoją ofertą na terytorium danego państwa członkowskiego, przestrzegali kodeksów postępowania uzgodnionych na szczeblu krajowym w tym państwie. Ponadto kilka delegacji zaproponowało połączenie w jednym artykule wszystkich przepisów dotyczących współregulacji i samoregulacji, aby uniknąć powtórzeń i zapewnić większą jasność.

Unijne kodeksy postępowania są instrumentem samoregulacyjnym stosowanym już na poziomie UE, ale teraz wprowadzonym w dyrektywie AVMS. Wiele delegacji prosiło o bardziej szczegółowe wyjaśnienie, jak takie unijne kodeksy będą przygotowywane i w jaki sposób będą funkcjonowały, a także jak będzie zapewniane i egzekwowane ich przestrzeganie. W związku z brakiem pewności w tych kwestiach delegacje ogólnie podchodziły raczej z rezerwą do idei unijnych kodeksów postępowania, a niektóre były wręcz przeciwko niej. Komisja wyjaśniła, że unijne kodeksy są instrumentem samoregulacji, a co za tym idzie – w przeciwieństwie do krajowych środków legislacyjnych lub współregulacyjnych – nie są obowiązkowe. Należy je zatem postrzegać raczej jako środek wyjątkowy, a w każdym razie uzupełniający kodeksy krajowe.

b) Niezależność regulatorów krajowych (art. 30)

Państwa członkowskie ogólnie z zadowoleniem przyjęły pomysł wzmocnienia niezależności regulatorów krajowych. Dla wielu delegacji wymogi były jednak zbyt szczegółowe; w zamian wołałyby one, by w tekście były zawarte jedynie ogólne zasady. Komisja broniła swojego wniosku, wyjaśniając, że niezależność regulatorów jest niezbędna do zapewnienia właściwego wdrażania dyrektywy, a do zagwarantowania niezależności wszystkich regulatorów w UE konieczne jest ustalenie szczegółowych wymogów dotyczących niezależności.

c) ERGA (głównie art. 30a)

Komisja proponuje sformalizowanie europejskiej grupy krajowych regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA), która obecnie funkcjonuje jako grupa ekspertów Komisji¹⁵. Ponieważ dyrektywa AVMS opiera się na minimalnej harmonizacji (z wyjątkiem proponowanej regulacji platform VSP) i zważywszy na rosnący nacisk na współregulację i samoregulację, Komisja chce zapewnić większy stopień harmonizacji we wdrażaniu tej dyrektywy w całej UE.

Kilka państw członkowskich poparło wnioszek Komisji, jednak wiele państw przyjęło wobec ERGA raczej niechętnie stanowisko, a niektóre opowiedziały się przeciwko niej. Niepokoi je głównie fakt, że zadania i kompetencje ERGA pokrywają się z zadaniami i kompetencjami Komitetu Kontaktowego (art. 29), który gromadzi przedstawicieli państw członkowskich i wspomaga Komisję we wdrażaniu dyrektywy. W tym względzie wiele delegacji zwróciło się o dokonanie wyraźnego rozróżnienia między Komitetem Kontaktowym a ERGA, przy czym rola ERGA ma się sprowadzać do wydawania opinii technicznych i bycia forum wymiany najlepszych praktyk. Kilka delegacji zwróciło uwagę, że w całym tekście występuje zbyt wiele odniesień do ERGA i zaproponowało zmniejszenie ich liczby lub wyrównanie jej na rzecz Komitetu Kontaktowego.

Inne kwestie

Ogólnie delegacje poprosiły o wyjaśnienie wielu terminów i pojęć zastosowanych we wniosku Komisji, takich jak w szczególności: „duża ilość” treści przechowywanych na platformie VSP (art. 1 lit. aa) ppkt (i)), „decyzje redakcyjne” (art. 2 ust. 3 lit. b)), „bezpieczeństwo publiczne” (art. 3 ust. 2 lit. b)) „prawo do obrony” (np. art. 3 ust. 3 lit. e)), dostawcy o „niskich obrotach” i „małej liczbie odbiorców” (art. 13 ust. 5)), „jednostka dominująca” i „jednostka zależna” (art. 28b) itp.

¹⁵ Decyzja Komisji z dnia 3 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia ERGA.

Oprócz głównych kwestii opisanych w pkt 1–4 delegacje zgłosiły również następujące kwestie:

- **Wymogi dostępności (art. 7)**

Komisja zaproponowała usunięcie z dyrektywy AVMS wymogów dostępności w związku z propozycją, by dostępność uregulować w horyzontalnym europejskim akcie w sprawie dostępności¹⁶. Znacząca większość delegacji chciałaby jednak wymogi dostępności dotyczące usług audiowizualnych zachować w dyrektywie AVMS. Jednocześnie niektóre z tych delegacji opowiedziały się za wymogami ambitniejszymi niż wymogi zawarte w obecnym tekście, co poparła Komisja.

- **Audycje, których znaczną część widzów stanowią dzieci (art. 9 i 11)**

Wiele delegacji miało wątpliwości co do zmiany sformułowania „audycje dla dzieci” na „audycje, których znaczną część widzów stanowią dzieci”: uznają ten termin za niejasny i nieprecyzyjny, co może utrudnić jego wdrożenie. Komisja wyjaśniła, że celem tej zmiany było rozszerzenie – w związku ze zmianą przyzwyczajzeń widzów – obecnej ochrony małoletnich, tak aby objęła też programy skierowane specjalnie do dzieci.

- **Podżeganie do przemocy i nienawiści (głównie art. 6 i 28a)**

Kilka delegacji zwróciło uwagę na niespójność między poszczególnymi częściami tekstu, w których wymienia się powody, na podstawie których treść jest uznawana za podżeganie do przemocy lub nienawiści. Niektóre delegacje chciałyby wymienić wśród tych powodów również gloryfikację terroryzmu i pogwałcenie godności osoby ludzkiej, natomiast niektóre inne delegacje wołałyby nie określać żadnych podstaw. Komisja potwierdziła, że w całym tekście powinno być stosowane to samo brzmienie, uzgodnione w odpowiednim zakresie z definicjami zawartymi w decyzji ramowej Rady z 2008 r.¹⁷

¹⁶ Dok. 14799/15.

¹⁷ Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnych (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55).

- **Oznaczenia treści (art. 6a)**

We wniosku przepisy dotyczące ochrony małoletnich uzupełniono nowym obowiązkiem dostarczania widzom za pomocą „systemu oznaczeń” (np. piktogramów) wystarczających informacji na temat szkodliwego charakteru treści. Wiele delegacji poprosiło o wyjaśnienie tego terminu. Niektóre delegacje sprzeciwiły się stosowaniu oznaczeń treści, ponieważ praktyki krajowe w tej dziedzinie są różne i nie wszystkie państwa członkowskie stosują piktogramy. Kilka innych delegacji miało wątpliwości co do stosowania unijnych kodeksów postępowania, przy czym jedna z nich opowiedziała się przeciwko harmonizacji na poziomie UE. Komisja zwróciła uwagę, że w kodeksie unijnym można by rozwiązać podniesiony przez niektóre delegacje problem, że dostawcy usług kierowanych na terytorium danego państwa, ale mający siedzibę poza jego terytorium, nie stosują tego samego sposobu oznaczania treści, co ma negatywny wpływ na odbiorców tych usług.
