

Брюксел, 22 ноември 2022 г.
(OR. en)

14440/22

Междуетноститутуционално досие:
2022/0277(COD)

AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	12413/22
Относно:	Регламент за създаване на Европейски законодателен акт за свободата на медиите – Доклад за напредъка

1. На 16 септември 2022 г. Комисията представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски законодателен акт за свободата на медиите (EACM) и за изменение на Директива 2010/13/ЕС¹. Предложението беше придружено от Препоръка на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор и от оценка на въздействието.

¹ Док. 12413/22 – COM (2022) 457 final.

2. На 21 септември 2022 г. предложението за ЕАСМ беше представено на Комитета на постоянните представители (Корепер).
3. Работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа текста на законодателното предложение (по-специално членове 1 – 24) на няколко заседания, проведени между септември и ноември 2022 г.²
4. Междувременно Съветът започна задължителната консултация с Европейския икономически и социален комитет³ и незадължителната консултация с Комитета на регионите⁴.
5. Европейският парламент обяви предложението на пленарното заседание от 17 октомври 2022 г. Все още не е приключил процесът на определяне на водещата комисия, на докладчик и на комисии, с които ще бъдат проведени консултации.
6. Корепер се приканва да представи на Съвета приложения доклад за напредъка относно ЕАСМ, изготвен от председателството, за да се информират министрите за извършената работа и постигнатия до момента напредък по това предложение.

² Работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа оценката на въздействието на заседанието си от 29 септември 2022 г.

³ Член 114 от ДФЕС.

⁴ Член 307 от ДФЕС и член 19, параграф 7, буква з) от Процедурния правилник на Съвета.

ЕВРОПЕЙСКИ ЗАКОНОДАТЕЛЕН АКТ ЗА СВОБОДАТА НА МЕДИИТЕ (ЕАСМ)

ДОКЛАД ЗА НАПРЕДЪКА ОТ ПРЕДСЕДАТЕЛСТВОТО

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Контекст

На 3 декември 2020 г. Комисията представи План за действие за европейската демокрация („план за действие“), насочен към овластяване на гражданите и изграждане на по-устойчиви демокрации в ЕС. Включените в плана за действие стълбове, наред с другото, поставят акцент върху укрепването на медийната свобода и плурализъм и борбата с дезинформацията.

В речта си за състоянието на Съюза от 15 септември 2021 г. председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен подчерта, че Европа се нуждае от законодателен акт, който да гарантира независимостта на медиите, и посочи, че през 2022 г. Комисията ще представи предложение за законодателен акт за свободата на медиите.

Обществената консултация се проведе от 10 януари 2022 г. до 21 март 2022 г. Целта на консултацията беше да се съберат мнения по най-важните въпроси, които засягат функционирането на вътрешния медиен пазар. Включени бяха варианти за управление и три основни области, свързани с медийните пазари:

- независимост и плурализъм на медиите (напр. контрол на сделките на медийния пазар, прозрачност на собствеността върху медиите и измерване на аудиторията);
- условия за доброто функциониране на медиите (напр. излагане на обществеността на множество гледни точки, медийни иновации на пазара на ЕС, регулаторно сътрудничество);
- справедливо разпределение на държавните ресурси (напр. независимост на обществените медии, прозрачност и справедливо разпределение на държавната реклама).

На 16 септември 2022 г. Комисията представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски законодателен акт за свободата на медиите (ЕАСМ) и за изменение на Директива 2010/13/ЕС⁵. На същата дата беше приета и допълваща препоръка на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор и от оценка на въздействието.

2. Предложение на Комисията и оценка на въздействието

Целта на ЕАСМ е да се подобри функционирането на вътрешния медиен пазар.

Предложението е съсредоточено върху четири конкретни цели:

- насърчаване на трансграничната дейност и инвестициите в медийни услуги
- повишаване на регулаторното сътрудничество и сближаване
- улесняване на предоставянето на качествени медийни услуги
- гарантиране на прозрачно и справедливо разпределяне на икономическите ресурси

В доклада за оценка на въздействието на ЕАСМ е разяснен изборът на правното основание и съответствието на предложението с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

В Препоръката на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор се предлага каталог от доброволни добри практики за медийните дружества за насърчаване на редакционната независимост и препоръки към медийните дружества и държавите членки, насочени към повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите. Препоръката поставя акцент върху осигуряването на принос за намаляване на рисковете от неоправдана намеса в индивидуалните редакционни решения и върху подобряването на достъпа до информация относно собствеността върху медиите.

⁵ Док. 12413/22 – COM (2022) 457 final.

3. Други институции и органи

Що се отнася до актуалното състояние в Европейския парламент (ЕП), предложението за регламент за ЕАСМ беше обявено на пленарното заседание на ЕП на 17 октомври 2022 г. Комисията по култура и образование (CULT) ще бъде водещата комисия, а консултации ще бъдат проведени с Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (IMCO) и Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE). Процесът на определяне ще приключи в най-кратък срок. Все още не е определен докладчик по досието.

Съгласно член 114 от ДФЕС трябва да бъде проведена консултация с Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК), в съответствие с което беше стартиран процесът на консултации.

Въпреки че консултацията с Комитета на регионите (КР) не е задължителна, Комисията предложи да бъде проведена консултация и с него. На 16 ноември 2022 г. и въз основа на член 307 от ДФЕС и член 19, параграф 7, буква з) от Процедурния правилник на Съвета Комитетът на постоянните представители (Корепер) взе решение да проведе консултация с КР.

До момента нито ЕИСК, нито КР са представили становища по предложението за ЕАСМ.

II. РАБОТА, ИЗВЪРШЕНА В ПОДГОТВИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ НА СЪВЕТА

По време на чешкото председателство предложението за ЕАСМ беше представено за първи път на заседанието на Корепер на 21 септември 2022 г.

Впоследствие работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа предложението на Комисията на няколко заседания, проведени между септември и ноември 2022 г.

На 29 септември 2022 г. Комисията представи на работна група „Аудио-визия и медии“ предложението за ЕАСМ заедно с оценката на въздействието и Препоръката на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор. След това делегациите изразиха общите си бележки по предложението за ЕАСМ. Голям брой държави членки изразиха подкрепата си за общите цели на акта и заявиха, че е необходимо допълнително разглеждане на отделни членове.

На заседанията от 13 и 25 октомври и от 8 и 16 ноември 2022 г. работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа подробно всички материалноправни разпоредби на ЕАСМ (членове 1 – 24).

Редица делегации поддържат общи и специфични резерви за разглеждане по ЕАСМ.

III. ОСНОВНИ РЕАКЦИИ НА ДЕЛЕГАЦИИТЕ

Основните реакции на делегациите по ЕАСМ могат да бъдат групирани около следните основни въпроси:

1. Правно основание

Предложеното от Комисията правно основание за ЕАСМ е член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в който се предвижда приемането на мерки за сближаване на законите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар. Предложението за ЕАСМ има за цел да се преодолеят разпокъсаните национални регулаторни подходи във връзка със свободата и плурализма на медиите и редакционната независимост, които засягат функционирането на вътрешния пазар.

Въпреки че работна група „Аудио-визия и медии“ все още не е разглеждала конкретно въпроса за правното основание, няколко държави членки проявиха интерес да разберат използването на член 114 от ДФЕС като правно основание за ЕАСМ, особено връзката между предложението и вътрешния пазар, както и компетентността на Съюза да приема законодателство по всички въпроси, попадащи в приложното поле на ЕАСМ. По тези въпроси беше поискано становище от Правната служба на Съвета (ПСС). ПСС разглежда в момента предложеното правно основание за ЕАСМ.

2. Приложно поле и определения

а) Връзка с други правни актове

Няколко държави членки повдигнаха въпроси за точната връзка между съответните разпоредби на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ, 2010/13) и ЕАСМ, особено в контекста на член 1, параграф 2 от ЕАСМ, където ДАВМУ не фигурира сред законодателните актове, които ЕАСМ не засяга. Всъщност, ЕАСМ засяга ДАВМУ, по-специално като изменя член 30б от нея, свързан със създаването, състава и задачите на Групата на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги (ERGA). Правната служба на Съвета поясни, че освен изменението на член 30б от ДАВМУ, ЕАСМ оказва въздействие и върху други разпоредби на въпросната директива във връзка с отговорностите на националните регулаторни органи или служби, посочени в член 30 от ДАВМУ (вж. по-специално член 7, параграфи 1 и 2, член 13, параграфи 1 и 4 и член 14, параграф 1 от ЕАСМ).

б) Минимално равнище на хармонизация

ЕАСМ следва подход на минимална хармонизация по отношение на някои аспекти на вътрешния пазар на медийни услуги. Съгласно предвиденото в член 1, параграф 3 от ЕАСМ държавите членки са свободни да приемат по-подробни правила в някои области. В това отношение някои държави членки биха предпочели посочената възможност да не се ограничава до областите, упоменати в член 1, параграф 3, а държавите членки да могат да приемат по-подробни правила в други области на политиката, обхванати от ЕАСМ, например държавната реклама. Освен това някои държави членки предложиха към „по-подробни правила“ да се добави „по-строги“, тъй като смятат, че подробните правила може да не означават непременно по-строги правила.

в) Редактор, редакционно решение, редакционна отговорност

В член 2 от ЕАСМ са дадени определения за „редактор“, „редакционно решение“ и „редакционна отговорност“. Тези три определения са взаимно свързани.

Няколко държави членки поискаха разяснения по това кой попада в обхвата на определението „редактор“ и дали то се отнася само до главните редактори или и до други редактори. В предложението определението „редакционна отговорност“ се отнася до „упражняването на ефективен контрол както върху подбора на предавания или публикации в пресата, така и върху тяхната организация за целите на предоставянето на медийна услуга“.

г) Тежко престъпление

В член 2, параграф 17 от ЕАСМ се съдържа списък на престъпленията, които за целите на предложението са включени в понятието „тежко престъпления“. Този списък се отнася до някои от престъпленията, изброени в член 2, параграф 2 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки. Докато някои държави членки попитаха за подбора на престъпленията, изброени в определението, и счетоха, че той може да бъде разширен, няколко други държави членки поставиха въпроса за субсидиарността предвид взаимодействието с националното наказателно производство.

3. Права на доставчиците на медийни услуги

В член 4, параграф 2 от ЕАСМ се посочва, че държавите членки трябва да зачитат ефективната редакционна свобода на доставчиците на медийни услуги. Освен това се предвижда забрана за задържане, санкциониране, засичане, подлагане на наблюдение или претърсване и изземване, или проверяване на „доставчиците на медийни услуги или, ако е приложимо, членове на техните семейства, техните служители или членове на техните семейства, или техните дружествени и частни помещения на основание, че отказват да разкрият информация за своите източници, освен ако това е оправдано от императивно изискване от обществен интерес“. Установяват се и ограничения върху въвеждането на „шпионски софтуер в каквито и да било устройства или машини, използвани от доставчици на медийни услуги или, ако е приложимо, от членове на техните семейства, или от техни служители, или членове на техните семейства, освен ако въвеждането е обосновано от редица съображения“, които са изчерпателно изброени в член 4.

Някои държави членки поставиха въпроси за потенциалния конфликт между член 4, параграф 2, буква в) от ЕАСМ и съответното национално наказателно право, което сочи необходимост от допълнително вътрешно разглеждане на национално равнище.

Няколко държави членки подчертаха, че е необходимо допълнително да се изясни обхватът на понятията „служители“ и „членове на семейството“ в член 4, параграф 2, букви б) и в) и в член 4, параграф 3 от ЕАСМ, тъй като не всички тези лица участват в дейности, свързани с медийно съдържание.

4. Задължения на доставчиците на медийни услуги, които предоставят новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития

С член 6 от ЕАСМ на доставчиците на медийни услуги, които предоставят новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития, се налага задължение да предоставят лесен и пряк достъп за получателите на своите услуги до информация за собствениците си и да предприемат мерките, които считат за подходящи с оглед на гарантирането на независимостта на своите индивидуални редакционни решения. Няколко държави членки посочиха факта, че само тези доставчици на медийни услуги, които предоставят новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития, са обхванати по-специално от член 6 от ЕАСМ, и поискаха разяснения за това кои субекти се определят като доставчици на медийни услуги, които предоставят новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития.

В член 6, параграф 3 от ЕАСМ държавите членки разгледаха предимствата и недостатъците на освобождаването на микропредприятията по смисъла на член 3 от Директива 2013/34/ЕС. От една страна, такова освобождаване може да намали административната тежест за микропредприятията, но от друга страна, липсата на освобождаване за микропредприятията би повишила степента на прозрачност по отношение на собствеността, както и степента на редакционна независимост на всички доставчици на медийни услуги, които предоставят новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития.

5. Европейски съвет за медийни услуги

С член 8 от ЕАСМ се създава Европейски съвет за медийните услуги („Съветът“), който заменя Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA), създадена с ДАВМУ. Съгласно член 9 от ЕАСМ Съветът трябва да действа напълно независимо при изпълнението на своите задачи и правомощия. Няколко държави членки повдигнаха въпроси за независимостта на Съвета, по-специално по отношение на Комисията, в контекста на предложената степен на участие на Комисията в определени случаи, включително когато решението/или становището на Съвета ще се взема „в съгласие с Комисията“.

Що се отнася до член 12 от ЕАСМ, няколко държави членки предложиха в текста изрично да се посочи, че Съветът може да действа по собствена инициатива.

6. Координация на мерките по отношение на доставчиците на медийни услуги, установени извън Съюза

В член 16 от ЕАСМ се посочва, че Съветът трябва да координира мерките на националните регулаторни органи или служби във връзка с разпространението или достъпа до медийни услуги, предоставяни от доставчици на медийни услуги, установени извън Съюза, когато тези медийни услуги „засягат обществената сигурност и отбраната или представляват сериозен и мащабен риск за това“.

Във връзка с това държавите членки обсъдиха практическите аспекти на координираните действия между националните регулаторни органи и връзката между член 16 от ЕАСМ и неотдавнашните медийни санкции, наложени от Съвета на различно правно основание. Някои държави членки поискаха допълнителни разяснения относно процедурите за координация и обхвата на мерките, които могат да се предприемат. Понятието „риск за обществената сигурност и отбрана“ също повдигна въпроси и искания за разяснения от някои държави членки.

7. Разпределяне на държавната реклама

В член 24, параграф 2 се посочва, че „публичните органи, включително националните, федералните или регионалните правителства, регулаторните органи или служби, както и държавните предприятия или други контролирани от държавата субекти на национално или регионално равнище, или органите на местно самоуправление на териториални единици с повече от 1 милион жители“ трябва, наред с другото, да оповестяват публично информацията за своите разходи за реклама към доставчици на медийни услуги. Беше обсъдена административната тежест, произтичаща от този праг. Няколко държави членки са на мнение, че с цел по-голяма прозрачност прагът от 1 милион жители следва да бъде изцяло премахнат или намален.
