

Bruxelles, 22. studenoga 2022.
(OR. en)

14440/22

**Međuinstitucijski predmet:
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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	12413/22
Predmet:	Uredba o uspostavi Europskog akta o slobodi medija – izvješće o napretku

1. Komisija je 16. rujna 2022. predstavila Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu (Europski akt o slobodi medija) i izmjeni Direktive 2010/13/EU¹. Prijedlogu su priložene Preporuka Komisije o internim zaštitnim mjerama za uredničku neovisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru i procjena učinka.

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

2. Prijedlog o Europskom aktu o slobodi medija 21. rujna 2022. predstavljen je Odboru stalnih predstavnika (Coreper).
3. Radna skupina za audiovizualnu politiku i medije proučila je tekst zakonodavnog prijedloga (posebno članke od 1. do 24.) na nizu sastanaka održanih od rujna od studenoga 2022.²
4. Vijeće je u međuvremenu pokrenulo obvezno savjetovanje s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom³ i neobvezno savjetovanje s Odborom regija⁴.
5. Europski parlament najavio je Prijedlog na plenarnoj sjednici 17. listopada 2022. Postupak imenovanja vodećeg odbora, odbora s kojima se treba savjetovati i izvjestitelja još nije dovršen.
6. Coreper se poziva da Vijeću dostavi priloženo izvješće o napretku u vezi s Europskim aktom o slobodi medija, koje je pripremilo predsjedništvo, s ciljem izvješćivanja ministara o obavljenom radu i dosad ostvarenom napretku u vezi s tim prijedlogom.

² Radna skupina za audiovizualnu politiku i medije proučila je procjenu učinka na sastanku 29. rujna 2022.

³ Članak 114. UFEU-a.

⁴ Članak 307. UFEU-a i članak 19. stavak 7. točka (h) Poslovnika Vijeća.

EUROPSKI AKT O SLOBODI MEDIJA

IZVJEŠĆE PREDSEDNIŠTVA O NAPRETKU

I. UVOD

1. Kontekst

Komisija je 3. prosinca 2020. predstavila akcijski plan za europsku demokraciju („plan”) čiji je cilj jačanje položaja građana i izgradnja otpornijih demokracija u cijelom EU-u. Stupovi uključeni u plan posvećeni su, među ostalim, jačanju slobode i pluralizma medija te suzbijanju dezinformacija.

U govoru o stanju Unije održanom 15. rujna 2021. predsjednica Komisije Ursula von der Leyen istaknula je da je Europi potreban propis koji jamči neovisnost medija i najavila da će Komisija 2022. predstaviti prijedlog zakonodavstva u obliku propisa o slobodi medija.

Javno savjetovanje održano je u razdoblju od 10. siječnja 2022. do 21. ožujka 2022. Svrha savjetovanja bila je prikupiti mišljenja o najvažnijim pitanjima koja utječu na funkcioniranje unutarnjeg medijskog tržišta. Obuhvaćene su bile mogućnosti upravljanja i tri glavna područja koja se odnose na medijska tržišta:

- neovisnost i pluralizam medija (npr. nadzor transakcija na medijskom tržištu, transparentnost vlasništva nad medijima i mjerenje publike),
- uvjeti za njihovo zdravo funkcioniranje (npr. izloženost javnosti mnoštvu različitih mišljenja, medijske inovacije na tržištu EU-a, regulatorna suradnja),
- pravedna raspodjela državnih sredstava (npr. neovisnost javnih medija, transparentnost i pravedna raspodjela državnog oglašavanja).

Komisija je 16. rujna 2022. predstavila Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu (Europski akt o slobodi medija) i izmjeni Direktive 2010/13/EU⁵. Istog dana donesena je dopunska Preporuka Komisije o internim zaštitnim mjerama za uredničku neovisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru.

2. Prijedlog Komisije i procjena učinka

Europskim aktom o slobodi medija želi se poboljšati funkcioniranje unutarnjeg medijskog tržišta. Prijedlog se temelji na četirima specifičnim ciljevima:

- poticanju prekograničnih aktivnosti i ulaganja u unutarnje medijsko tržište,
- povećanju regulatorne suradnje i konvergencije,
- olakšavanju pružanja kvalitetnih medijskih usluga,
- osiguravanju transparentne i pravedne raspodjele gospodarskih izvora.

U izvješću o procjeni učinka Europskog akta o slobodi medija objašnjeni su odabir pravne osnove i usklađenost Prijedloga s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U Preporuci Komisije o internim zaštitnim mjerama za uredničku neovisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru utvrđuje se katalog dobrovoljnih dobrih praksi medijskih poduzeća za promicanje uredničke neovisnosti i preporuka medijskim poduzećima i državama članicama i nastoji se povećati transparentnost vlasništva nad medijima. U Preporuci je naglasak na doprinosu ublažavanju rizika od neopravdanog upletanja u pojedinačne uredničke odluke i poboljšanju pristupa informacijama o vlasništvu nad medijima.

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

3. Druge institucije/tijela

Kad je riječ o trenutačnom stanju u Europskom parlamentu, Prijedlog uredbe o Europskom aktu o slobodi medija najavljen je na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta održanoj 17. listopada 2022. Odbor za kulturu i obrazovanje (CULT) bit će vodeći odbor, a savjetovat će se s Odborom za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) i Odborom za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE). Postupak imenovanja bit će dovršen u dogledno vrijeme. Još nije imenovan izvijestitelj za predmet.

Na temelju članka 114. UFEU-a mora se obaviti savjetovanje s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom (EGSO) i stoga je pokrenut postupak savjetovanja.

Iako savjetovanje s Odborom regija nije obvezno, Komisija je u svojem prijedlogu predložila savjetovanje s njime. Na temelju članka 307. UFEU-a i članka 19. stavka 7. točke (h) Poslovnika Vijeća, Odbor stalnih predstavnika (Coreper) odlučio je 16. studenoga 2022. savjetovati se s Odborom regija.

EGSO i Odbor regija još nisu dostavili svoja mišljenja o Prijedlogu o Europskom aktu o slobodi medija.

II. RAD U PRIPREMNIM TIJELIMA VIJEĆA

Tijekom češkog predsjedanja Prijedlog o Europskom aktu o slobodi medija predstavljen je na sastanku Corepera 21. rujna 2022.

Nakon toga Radna skupina za audiovizualnu politiku i medije proučila je Prijedlog Komisije na nizu sastanaka održanih između rujna i studenoga 2022.

Komisija je 29. rujna 2022. Radnoj skupini za audiovizualnu politiku i medije predstavila Prijedlog o Europskom aktu o slobodi medija, zajedno s procjenom učinka i Preporukom Komisije o internim zaštitnim mjerama za uredničku neovisnost i transparentnost vlasništva u medijskom sektoru. Delegacije su zatim izrazile opće primjedbe u vezi s Prijedlogom o Europskom aktu o slobodi medija. Velik broj država članica izrazio je potporu općim ciljevima akta i naveo da je potrebno daljnje ispitivanje određenih članaka.

Na sastancima održanima 13. i 25. listopada te 8. i 16. studenoga 2022. Radna skupina za audiovizualnu politiku i medije detaljno je proučila materijalne odredbe Europskog akta o slobodi medija (članci od 1. do 24.).

Niz delegacija zadržao je opće i posebne analitičke rezerve u odnosu na Europski akt o slobodi medija.

III. NAJVAŽNIJE REAKCIJE DELEGACIJA

Najvažnije reakcije delegacija u vezi s Europskim aktom o slobodi medija mogu se grupirati oko sljedećih glavnih pitanja:

1. Pravna osnova

Pravna je osnova koju je Komisija predložila za Europski akt o slobodi medija članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se predviđa donošenje mjera za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Prijedlogom o Europskom aktu o slobodi medija želi se riješiti pitanje rascjepkanih nacionalnih regulatornih pristupa slobodi i pluralizmu medija te uredničkoj neovisnosti, koje utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Iako Radna skupina za audiovizualnu politiku i medije još nije posebno ispitala pravnu osnovu, nekoliko država članica izrazilo je interes za razumijevanje primjene članka 114. UFEU-a kao pravne osnove za Europski akt o slobodi medija, posebno poveznice između Prijedloga i unutarnjeg tržišta, kao i nadležnost Unije za donošenje zakonodavstva o svim pitanjima koja su obuhvaćena Europskim aktom o slobodi medija. Zatraženo je mišljenje Pravne službe Vijeća o tim pitanjima. Pravna služba Vijeća trenutačno ispituje predloženu pravnu osnovu za Europski akt o slobodi medija.

2. Područje primjene i definicije

a) Odnos prema drugim pravnim instrumentima

Nekoliko država članica postavilo je pitanja o točnom odnosu između relevantnih odredaba Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama (2010/13) i Europskog akta o slobodi medija, posebno u kontekstu članka 1. stavka 2. Europskog akta o slobodi medija, u kojem se Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama ne spominje na popisu zakonodavnih akata na koje Europski akt o slobodi medija ne utječe. Europski akt o slobodi medija utječe na Direktivu o audiovizualnim medijskim uslugama, posebno izmjenom njezina članka 30.b koji se odnosi na osnivanje, sastav i zadaće Europske skupine regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA). Pravna služba Vijeća objasnila je da, osim izmjene članka 30.b Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, Europski akt o slobodi medija utječe i na druge odredbe te direktive u vezi s odgovornostima nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela iz članka 30. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama (vidjeti posebno članak 7. stavke 1. i 2., članak 13. stavke 1. i 4. i članak 14. stavak 1. Europskog akta o slobodi medija).

b) Minimalna razina usklađenosti

Europski akt o slobodi medija slijedi pristup minimalnog usklađivanja u pogledu određenih aspekata unutarnjeg tržišta medijskih usluga. Države članice mogu donijeti detaljnija pravila u nekim područjima, kako je utvrđeno u članku 1. stavku 3. U tom pogledu neke države članice radije ne bi ograničile tu mogućnost na područja navedena u članku 1. stavku 3., već bi željele da države članice mogu donijeti detaljnija pravila u drugim područjima politike kojima se bavi Europski akt o slobodi medija, npr. u državnom oglašavanju. Neke države članice također su predložile da se uz „detaljnija pravila” doda „stroža” jer smatraju da detaljna pravila ne moraju nužno značiti stroža pravila.

c) Urednik, urednička odluka, urednička odgovornost

U članku 2. Europskog akta o slobodi medija navedene su definicije „urednika”, „uredničke odluke” i „uredničke odgovornosti”. Te su tri definicije međusobno povezane.

Nekoliko država članica zatražilo je pojašnjenje o tome tko je obuhvaćen definicijom pojma „urednik” i odnosi li se ona samo na glavne urednike ili i na druge urednike. U prijedlogu se definicija pojma „urednička odgovornost” odnosi na „stvarnu kontrolu nad odabirom programâ ili informativnih publikacija i nad njihovom organizacijom radi pružanja medijske usluge”.

d) Teška kaznena djela

U članku 2. stavku 17. Europskog akta o slobodi medija naveden je popis kaznenih djela obuhvaćenih pojmom „teška kaznena djela” za potrebe prijedloga. Odnosi se na neka od kaznenih djela navedenih u članku 2. stavku 2. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP o Europskom uhiđenom nalogu i postupcima predaje između država članica. Neke su države članice postavile pitanje o odabiru kaznenih djela navedenih u definiciji i smatraju da bi se ona mogla proširiti, dok je nekoliko drugih država članica postavilo pitanje supsidijarnosti s obzirom na interakciju s nacionalnim kaznenim postupkom.

3. Prava pružatelja medijskih usluga

U članku 4. Europskog akta o slobodi medija navodi se da države članice moraju poštovati stvarnu uredničku slobodu pružatelja medijskih usluga. Predviđa se i zabrana pritvaranja, sankcioniranja, presretanja, podvrgavanja nadzoru ili pretresu i zapljene, ili inspekcijskih provjera pružatelja medijskih usluga ili, ako je primjenjivo, članova njihovih obitelji, njihovih zaposlenika ili članova njihovih obitelji, ili njihovih poslovnih i privatnih prostora, zato što odbijaju otkriti informacije o svojim izvorima, osim ako je to opravdano bitnim zahtjevom u javnom interesu. Uvodi se i zabrana u pogledu ugrađivanja „špijunskog softvera u uređaj ili stroj koji upotrebljavaju pružatelji medijskih usluga ili, ako je primjenjivo, članovi njihovih obitelji ili njihovi zaposlenici ili članovi njihovih obitelji, osim ako je to opravdano” zbog niza razloga, koji su iscrpno navedeni u članku 4.

Neke države članice postavile su pitanja o mogućem sukobu između članka 4. stavka 2. točke (c) Europskog akta o slobodi medija i njihova nacionalnog kaznenog prava, što upućuje na potrebu za daljnjim unutarnjim ispitivanjem na nacionalnoj razini.

Nekoliko država članica istaknulo je da treba dodatno pojasniti područje primjene pojmova „zaposlenici” i „članovi obitelji” iz članka 4. stavka 2. točke (b) i članka 4. stavka 3. Europskog akta o slobodi medija jer sve te osobe nisu uključene u aktivnosti povezane s medijskim sadržajem.

4. Dužnosti pružatelja medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama

Člankom 6. Europskog akta o slobodi medija uvodi se dužnost pružateljima medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama da primateljima svojih usluga informacije o svojem vlasništvu učine lako i izravno dostupnima i da poduzmu mjere koje smatraju prikladnima s ciljem jamčenja neovisnosti pojedinačnih uredničkih odluka. Nekoliko država članica navelo je činjenicu da su osobito člankom 6. Europskog akta o slobodi medija obuhvaćeni samo oni pružatelji medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama i zatražile su pojašnjenje o tome koji se subjekti smatraju pružateljima medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama.

U članku 6. stavku 3. Europskog akta o slobodi medija države članice razmotrile su prednosti i nedostatke izuzeća za mikropoduzeća u smislu članka 3. Direktive 2013/34/EU. S jedne strane, takvim se izuzećem može smanjiti administrativno opterećenje za mikropoduzeća, ali bi se, s druge strane, nepostojanjem izuzeća za mikropoduzeća povećala razina transparentnosti u pogledu vlasništva, kao i razina uredničke neovisnosti, svih pružatelja medijskih usluga koji pružaju vijesti i sadržaje o aktualnim temama.

5. Europski odbor za medijske usluge

Člankom 8. Europskog akta o slobodi medija osniva se Europski odbor za medijske usluge („Odbor”), koji zamjenjuje i nasljeđuje Europsku skupinu regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA) osnovanu Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama. Na temelju članka 9. Europskog akta o slobodi medija Odbor mora djelovati potpuno neovisno u obavljanju svojih zadaća i izvršavanju svojih ovlasti. Nekoliko država članica postavilo je pitanja o neovisnosti Odbora, posebno u odnosu na Komisiju, s obzirom na predloženu razinu uključenosti Komisije u određenim slučajevima, među ostalim u slučajevima u kojima će se odluka/ili mišljenje Odbora donijeti „u dogovoru s Komisijom”.

Kad je riječ o članku 12. Europskog akta o slobodi medija, nekoliko država članica predložilo je da se u tekstu izričito navede da Odbor može djelovati na vlastitu inicijativu.

6. Koordinacija mjera koje se odnose na pružatelje medijskih usluga s poslovnim nastanom izvan Unije

U članku 16. Europskog akta o slobodi medija navodi se da Odbor mora koordinirati mjere nacionalnih regulatornih vlasti ili tijela u slučajevima u kojima širenje medijskih usluga ili pristup njima pružaju pružatelji medijskih usluga s poslovnim nastanom izvan Unije ako te medijske usluge „ugrožavaju ili bi mogle ozbiljno i znatno ugroziti javnu sigurnost i obranu”.

U tom pogledu države članice raspravljale su o praktičnim aspektima koordiniranog djelovanja nacionalnih regulatornih tijela i odnosu između članka 16. Europskog akta o slobodi medija i nedavnih sankcija za medije koje je Vijeće uvelo na temelju druge pravne osnove. Neke države članice zatražile su dodatna pojašnjenja o koordinacijskim postupcima i opsegu mjera koje se mogu poduzeti. Neke države članice imale su pitanja i zatražile su pojašnjenja i u vezi s pojmom rizika za javnu sigurnost i obranu.

7. Raspodjela državnog oglašavanja

U članku 24. stavku 2. navodi se da „javna tijela, što uključuje nacionalne, savezne ili regionalne vlade, regulatorne vlasti ili tijela te poduzeća u državnom vlasništvu ili drugi subjekti pod državnom kontrolom na nacionalnoj ili regionalnoj razini ili lokalne vlade teritorijalnih jedinica s više od milijun stanovnika” moraju, među ostalim, javnosti staviti na raspolaganje informacije o svojim rashodima za oglašavanje koji su raspodijeljeni pružateljima medijskih usluga. Održana je rasprava o administrativnom opterećenju koje proizlazi iz toga. Nekoliko država članica izrazilo je mišljenje da bi radi veće transparentnosti prag od milijun stanovnika trebalo u potpunosti ukloniti ili ga sniziti.
