

Bruselj, 30. april 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Zadeva:	Prihodnja evropska avdiovizualna politika v okviru enotnega digitalnega trga: delovanje direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah v sedanjih geopolitičnih razmerah – <i>orientacijska razprava</i> [javna razprava v skladu s členom 8(2) Poslovnika Sveta [predlog predsedstva])

Predsedstvo je po posvetovanju z Delovno skupino za avdiovizualno področje pripravilo priloženi dokument za razpravo, ki bo podlaga za orientacijsko razpravo na zasedanju Sveta za izobraževanje, mladino, kulturo in šport 18. in 19. maja 2015.

**Prihodnja evropska avdiovizualna politika v okviru enotnega digitalnega trga:
delovanje direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah v sedanjih geopolitičnih razmerah**

Dokument predsedstva za razpravo

Ozadje

1. EU je na najvišji politični ravni doumela pomen digitalizacije in njenega preobrazbenega učinka za človeške dejavnosti vseh vrst, zaradi česar se je porodila potreba po oblikovanju celovite strategije, na podlagi katere bi v največji možni meri izkoristili ta razvoj. Zlitje medijev poteka hitro in prinaša nove možnosti za industrijo in potrošnike, obenem pa nove izzive za oblikovalce politik in regulativne organe.
2. Oblikovanje enotnega digitalnega trga je postalo ena od glavnih prednostnih nalog Komisije, kar se je potrdilo s Strategijo enotnega digitalnega trga za Evropo, ki naj bi bila po napovedih Komisije sprejeta 6. maja. Po besedah predsednika Komisije Jeana-Clauda Junckerja je del tega novega povezanega enotnega digitalnega trga in strategije zanj tudi „uspešna evropska medijska industrija in industrija vsebin“. Digitalno okolje bi moralo biti prijazno do potrošnikov in temeljiti na načelih, kot so „svoboda obveščanja, svoboda in pluralnost medijev, odprtost interneta ter kulturna in jezikovna raznolikost“, obenem pa bi v njem morali biti doseženi cilji javnega interesa v zvezi z varnostjo in stabilnostjo.
3. To pomeni državljanom olajšati dostop do kulturno bogatih in kakovostnih vsebin ter novih in raznovrstnih storitev ter industriji zagotavljati možnosti za rast, in sicer z omogočanjem izkoriščanja prednosti zlivanja tradicionalnih in spletnih medijev, obenem pa preprečevati zlorabo svoboščin, zagotovljenih z zakonodajo na področju evropskega avdiovizualnega trga, zlasti Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah¹.

¹ Direktiva 2010/13/EU (UL L 95, 15.4.2010, str. 1).

4. Komisija se trenutno ukvarja s pregledom (vrednotenje na podlagi programa ustreznosti in uspešnosti predpisov²) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki naj bi ga dokončala do konca leta 2015. V tem okviru bo pregledana učinkovitost delovanja navedene direktive v zlitem medijskem prostoru, pa tudi izzivi, ki jih ustvarja sedanja geopolitična realnost.

Ozadje

5. Svoboda izražanja v Evropi je tema, ki je v središču pozornosti. Na eni strani jo ogrožajo tisti, ki želijo utišati kritičnost. Samo v tem letu smo bili priča januarskim grozljivim umorom v francoski časopisni hiši *Charlie Hebdo* in aprilskemu spletnemu napadu na javno televizijsko omrežje *TV5 Monde* s strani posameznikov, ki so trdili, da pripadajo Daišu. Na drugi strani pa se svoboda izražanja izkorišča za širjenje sovražnega govora ter ogrožanje nacionalne varnosti in javnega reda.
6. Svoboda izražanja ni absolutna; ni le pravica, temveč je tudi dolžnost in odgovornost. Mednarodno pravo prepoveduje propagiranje vojne in hujskanje k sovraštvu. Države imajo pravico omejiti uveljavljanje svobode izražanja, kadar ta ogroža nacionalno varnost, ozemeljsko celovitost ali javni red.³

² Sporočilo Komisije o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), dok. 10648/14.

³ Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah, 19. in 20. člen. Evropska konvencija o človekovih pravicah, člen 10.

7. Ministri se bodo gotovo spomnili odločbe francoskega Conseil d'État iz leta 2004, na podlagi katere je morala družba Eutelsat s sedežem v Franciji ukiniti kanal *Al-Manar*⁴, povezan s Hezbolah, ker so na njem predvajali protisemitske vsebine. Znan je tudi primer *Roj TV*⁵ – kurdskega kanala, ki ima dovoljenje na Danskem, namenjen pa je turški in kurdski skupnosti v Nemčiji –, v katerem je Sodišče odločilo, da lahko države članice z uporabo splošne zakonodaje sprejmejo ukrepe zoper izdajatelja televizijskih programov, ki ima sedež v drugi državi članici, če se z dejavnostmi in cilji tega izdajatelja krši prepoved neupoštevanja ideje razumevanja med narodi. Dansko vrhovno sodišče je leta 2014 potrdilo odločbo, da se ukine dovoljenje za zadevni kanal, saj naj bi bil glasnik Delavske stranke Kurdistan (ang. *Kurdistan Workers' Party*), ki je prepovedana v Evropi, Združenih državah in Turčiji.
8. Potem ko je Rusija napadla Ukrajino in uporabila medije, ki so v neposredni ali posredni lasti vlade, za doseganje vojaških in političnih ciljev, se EU zdaj sooča z dejstvom, da mediji niso več le sredstvo za obveščanje, izobraževanje in zabavo. Izkoriščajo se tudi za doseganje političnih ciljev z manipuliranjem javnega mnenja, na primer za slabitev Evropske unije in socialne kohezije v državah članicah.
9. Evropski parlament⁶ odločno obsoja rusko napadalno in ekspanzivno politiko, saj jo razume kot morebitno grožnjo EU. Tudi Svet (zunanje zadeve) se je strinjal, da so dezinformacije, ki jih širi Rusija, nevarne.⁷

⁴ Odločba Conseil d'Etat z dne 13. decembra 2004, št. 274757 (na voljo le v francoščini).

⁵ Sodba Sodišča z dne 22. septembra 2011 v združenih zadevah C-244/10 in 245/10.

⁶ Resolucija EP z dne 15. januarja 2015.

⁷ Sklepi Sveta o Ukrajini z dne 29. januarja 2015, <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>.

10. Evropski svet je poudaril, da se je treba odzvati na aktualne ruske kampanje dezinformiranja, ter pozval visoko predstavnico, naj pripravi akcijski načrt o strateški komunikaciji.⁸

Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah, brezplačno oddajanje in vprašanje pristojnosti

11. V preambuli Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah je jasno navedeno, da „[bi moralo biti] [n]ačelo države izvora [...] jedro te direktive, ker je bistveno za vzpostavitev notranjega trga“ (uvodna izjava 33). Poenostavljeno to pomeni, da je za posameznega ponudnika avdiovizualnih medijskih storitev pristojna samo ena država članica EU. S tem naj bi se zagotovila prost pretok informacij in avdiovizualnih programov na notranjem trgu ter pravna varnost, ki jo ponudniki storitev potrebujejo za oblikovanje novih poslovnih modelov za čezmejne storitve.
12. V Direktivi je določen najmanjši možni sklop pravil, tako da lahko države članice po želji sprejmejo strožja nacionalna pravila, ki pa jih lahko uporabijo le za ponudnike, ki so v njihovi pristojnosti. Države članice lahko v izjemnih primerih, v posebnih okoliščinah in v skladu s posebnim postopkom⁹ začasno prekinajo prenašanje televizijskih programov iz drugih držav članic, če „očitno, resno in huje“ kršijo pravila o varstvu mladoletnikov in hujskanju k sovraštvu.

⁸ Sklepi Evropskega sveta z dne 20. marca 2015, EUCO 11/15.

⁹ Člen 3(2) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.

Izzivi

13. Načelo države izvora je nedvomno močno okrepilo svobodo čezmejnega razširjanja avdiovizualnih medijskih storitev, saj je v državah članicah registriranih približno 9 000 kanalov, več kot 2 000 kanalov pa je namenjenih državam, v katerih nimajo sedeža¹⁰. To je seveda pripomoglo k večji pluralnosti medijev in širši izbiri za potrošnike, čeprav je izvajanje zadevne direktive že sprožilo nekatera vprašanja.
14. Sprememba varnostnega okolja Unije je močneje osvetlila dva vidika zadevne direktive: prvi vidik zadeva vprašanje pristojnosti v primeru storitev, ki niso iz EU, imajo pa dovoljenje v eni državi članici in so namenjene občinstvu iz druge države članice, drugi vidik pa postopek, v skladu s katerim morajo ravnati države članice, kadar so tarča nesprejemljivih vsebin iz drugih držav članic.
15. Postopek, predviden v zadevni direktivi, v primeru razširjanja televizijskih programov ne omogoča hitrega odziva v izrednih razmerah in lahko traja do dva meseca. Drugače je pri storitvah na zahtevo, za katere je „postopek v sili“ predviden in pri katerih imajo države sprejemnice širšo podlago za ukrepanje, npr. javni red, ohranjanje javne varnosti, vključno z zaščito nacionalne varnosti in obrambe. Tudi v sklepih Sveta, sprejetih novembra 2014¹¹, je bil obravnavan pojav stopenjske ureditve, Komisija pa je bila pozvana, naj oceni, ali je veljavno regulativno razlikovanje med avdiovizualnimi medijskimi storitvami na zahtevo in linearnimi avdiovizualnimi medijskimi storitvami v kontekstu digitalne dobe še vedno ustrezno.

¹⁰ Evropski avdiovizualni observatorij. *Letopis za leto 2014*, str. 125.

¹¹ Sklepi Sveta o evropski avdiovizualni politiki v digitalni dobi (UL C 433, 3.12.2014, str. 2).

16. Obstajajo primeri, ko pridobijo kanali iz tretjih držav dovoljenje v eni od držav članic pri subjektu, ki v skladu z Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah ni ponudnik medijskih storitev, kar pomeni, da ne izvaja učinkovitega nadzora nad vsebinami teh kanalov in ne sodeluje v nobeni dejavnosti prenosa; pravzaprav je družba „poštni nabiralnik“. Če želimo zagotoviti, da bodo pravico do opravljanja storitev na enotnem trgu uživali le ponudniki medijskih storitev, ki imajo v skladu s pravom EU dejansko sedež v EU, je bistveno, da vse države članice pravilno izvajajo Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah.
17. V Direktivi o avdiovizualnih medijskih storitvah je predvideno, da so vsebine televizijskih programov že skladne s predpisi države, ki izda dovoljenje, in jih zato ne bi bilo treba naknadno preverjati. Iz tega sledi, da je regulativni organ izvirne države članice odgovoren za zagotavljanje in po potrebi spremljanje¹² skladnosti vsebin vseh kanalov, ki so v njegovi pristojnosti, z nacionalnimi zakonodajami in Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah, ne glede na jezik. V praksi pa to ni vedno mogoče.
18. Stanje se zaplete, ko je treba upoštevati nacionalne posebnosti in kadar država, ki ima pristojnost, ne razume povsem kulturnega in zgodovinskega ozadja. Predlaga se, naj se v sedanjih geopolitičnih razmerah (pa tudi širše) vsebine televizijskih programov preučijo z vidika države sprejemnice in z vidika države, ki ima pristojnost. V takšnih primerih se zdi očitno, da je tesno in učinkovito sodelovanje ustreznih regulativnih organov bistvenega pomena.

¹² Spremljanje v tem kontekstu je analiza že predvajanih vsebin in ni isto kot cenzuriranje ali vnaprejšnja omejitev, kar je prepoved vsebin, ki še niso bile predvajane. Spremljanje vsebin je potrebno zaradi upoštevanja na primer, pravil oglaševanja, varstva mladoletnikov, kvot evropskih del itd.

Ministrska razprava

19. Države članice so izrazile podporo in zanimanje pri obravnavi pomembnih in posebnih vidikov Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki vplivajo na razvoj enotnega digitalnega trga. Predsedstvo meni, da je o delovanju Direktive v okviru sedanjih geopolitičnih izzivov, ki zadevajo svobodo izražanja in cilje javnega interesa v zvezi z varnostjo in stabilnostjo, pomembno razpravljati na politični ravni.
20. Ta razprava je posebej pomembna, saj morajo ministri, odgovorni za avdiovizualno politiko v svojih državah članicah, določiti glavne smernice za prihodnjo evropsko regulativno avdiovizualno politiko.
21. Predsedstvo meni, da je zdaj primeren čas za orientacijsko razpravo v Svetu, in bo zagotovilo dragocen prispevek k potekajočemu vrednotenju na podlagi programa ustreznosti in uspešnosti predpisov. Ministri bodo ob upoštevanju zgoraj orisane problematike pozvani, da odgovorijo na naslednje vprašanje:

Kako lahko v okviru Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah vzpostavimo ravnotežje med svobodo izražanja in cilji javnega interesa v zvezi z varnostjo in stabilnostjo ter pri tem ohranimo kulturno razvejan in visokokakovosten evropski avdiovizualni prostor?

22. Ministri so glede na to, da je Komisija napovedala, da bo začela izvajati Strategijo enotnega digitalnega trga za Evropo, prijazno vabljeni tudi k obravnavi naslednjega vprašanja:

Kako bi bilo treba ukrepati, da bi pri izvajanju Strategije enotnega digitalnega trga zagotovili spodbujanje kulturno razvejanih in visokokakovostnih avdiovizualnih vsebin?

Ministri naj se v svojih prispevkih oprejo na navedeni vprašanji, vabljeni bodo tudi, da brez napisanih govorov, z vprašanji in pripombami ter konkretnimi predlogi za nadaljnje ukrepanje odprto in spontano sodelujejo v razpravi. Vsi udeleženci bodo v enem krogu predstavili odgovore na vprašanji.

Da bi lahko vsi ministri prišli do besede, bo vsak prispevek omejen na največ tri minute.
