Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 19 maja 2016 r.
(OR. en)

9146/16

AUDIO 64
CULT 44
DIGIT 53

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Rada
Nr poprz. dok.:	8668/16 AUDIO 53 CULT 35 DIGIT 45
Dotyczy:	Zmiana dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych oraz promowanie europejskich treści audiowizualnych – *Debata orientacyjna* (Debata jawna zgodnie z art. 8 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady [na wniosek prezydencji])

Po konsultacjach z Komitetem Stałych Przedstawicieli (część I) przeprowadzonych 18 maja 2016 r. prezydencja sporządziła załączony dokument. Zostaje on niniejszym przedłożony Radzie ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu, która ma się zebrać w dniach 30–31 maja 2016 r., jako punkt wyjścia do debaty orientacyjnej.

ZAŁĄCZNIK

Zmiana dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych oraz promowanie europejskich treści audiowizualnych

Dokument do dyskusji sporządzony przez prezydencję

WPROWADZENIE I PYTANIA

Komisja planuje opublikować 25 maja 2016 r. wniosek dotyczący zmiany dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Jeżeli uda się dotrzymać tego terminu, Komisja przedstawi ten wniosek na posiedzeniu Rady ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (kultura i sprawy audiowizualne) 31 maja 2016 r., a następnie ministrowie przeprowadzą wymianę poglądów.

Niniejszy dokument sporządzony przez prezydencję stanowi dodatkowy wkład do tej wymiany poglądów; skupia się on głównie na jednym z konkretnych celów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, a mianowicie na kwestii promowania europejskich treści audiowizualnych. Odnosi się on również do innych stosownych krajowych i unijnych środków z zakresu polityki, gdyż występują między nimi widoczne powiązania i możliwe synergie.

Ministrowie są proszeni o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytanie, mając na względzie zagadnienia nakreślone w dalszej części:

W jaki sposób polityka publiczna może najlepiej wspierać – na szczeblu krajowym i europejskim – transgraniczny obieg europejskich treści audiowizualnych?

Aby wszyscy ministrowie mieli możliwość wypowiedzi, ich wystąpienia będą ograniczone do maksymalnie trzech minut. W przypadku gdy wniosek dotyczący dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych zostanie faktycznie opublikowany przez majowym posiedzeniem Rady, ministrowie będą mogli oczywiście poświęcić przysługujący im czas wnioskowi i prezentacji Komisji.

KONTEKST

1. Zmieniający się pejzaż medialny

Promowanie różnorodności kulturowej i językowej Europy jest od dawna – obok wzmacniania rynku wewnętrznego i konkurencyjności – jednym z głównych celów unijnej polityki audiowizualnej, czy to w dziedzinie filmów fabularnych, czy seriali, filmów dokumentalnych lub animowanych[1]. W tym względzie globalna konwergencja mediów dodaje nowy wymiar.

Rewolucja cyfrowa oraz umacnianie się globalnych graczy mają wpływ na wiele aspektów produkcji i dystrybucji medialnej oraz konsumpcji mediów. Rozpowszechnienie nowych sposobów dystrybucji może mieć pozytywny wpływ zarówno na oglądalność, jak i na dochody sektora mediów. Jedno z zagrożeń polega jednak na tym, że prowadzenie działalności na europejskim rynku mediów przez mniejszych i nowych uczestników będzie trudniejsze. Szeroki zakres (nowych) możliwości wyboru sprawia również, że europejskie treści stają się łatwiejsze do przeoczenia.

Szczególnym wyzwaniem jest promowanie transgranicznego obiegu europejskich treści audiowizualnych. Poniżej przedstawiono dane liczbowe dotyczące tego zjawiska.

– Jeśli chodzi o telewizję, utwory europejskie radzą sobie dość dobrze, zajmując 64% czasu transmisyjnego, lecz w latach 2009–2010 jedynie 8% tego udziału stanowiły niekrajowe utwory europejskie[2].

---

1 Np. motywy 65–67 oraz art. 1 ust. 1 i art. 16 ust. 1 dyrektywy 2010/13/UE (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1). Rozporządzenie (UE) nr 1295/2013 ustanawiające program „Kreatywna Europa" (2014–2020) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 221), w szczególności jego art. 4 lit. b) i art. 9 (podprogram „Media").

2 Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania art. 13, 16 i 17 dyrektywy 2010/13/UE w latach 2009–2010: Promowanie utworów europejskich w unijnych audiowizualnych usługach medialnych dostępnych w stałym programie i na żądanie (dok. 14233/12). Według mającego się ukazać drugiego sprawozdania Komisji udział utworów europejskich w 2012 r. znowu wynosił 64%. Drugie sprawozdanie nie zawiera uaktualnionych odrębnych danych dotyczących krajowych i niekrajowych utworów europejskich w telewizji.

– Jeśli chodzi o kino, w ostatnich pięciu latach liczba wyprodukowanych filmów europejskich zwiększyła się – wzrost z 4 474 premier w 2010 r. do 6 188 w 2014 r.[3] Wciąż jednak najwięcej widzów przyciągają filmy wyprodukowane w USA (63% widzów w 2014 r.). Filmy krajowe często zajmują drugą pozycję na rodzimym rynku (24%), lecz trudno jest im znaleźć widzów za granicą (9%)[4].

– Jeśli chodzi o wideo na żądanie (VoD), średnio 27% filmów dostępnych w katalogach to filmy europejskie, z czego 19% stanowią niekrajowe filmy europejskie, a 8% – krajowe filmy europejskie[5].

2. Dylematy polityki

Zarówno z danych empirycznych, jak i ze zmieniającej się sytuacji na rynku mediów, wynika potrzeba ponownego rozważenia, jakie są najlepsze sposoby wspierania przez polityki publiczne europejskiej produkcji i dystrybucji treści audiowizualnych. Na szczeblu UE Komisja Europejska wydała w maju 2015 r. Strategię jednolitego rynku cyfrowego dla Europy[6], w której zapowiedziała przeprowadzenie przeglądu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, w tym środków promujących utwory europejskie. Promowanie transnarodowego obiegu jest także jednym z priorytetów inicjatyw Komisji w dziedzinie praw autorskich[7] oraz środków towarzyszących finansowanych w ramach programu „Kreatywna Europa". Ponadto Komisja zainicjowała w 2014 r. Forum Filmowe służące poszukiwaniu synergii polityk krajowych i unijnych.

---

3 Europejskie Obserwatorium Audiowizualne / LUMIERE, Rentrak. Mimo stałej tendencji wzrostowej, dane za 2014 r. należy interpretować ostrożnie, gdyż nie można z całą pewnością ustalić, w jakim zakresie gwałtowny wzrost w 2014 r. wynikał ze zwiększenia się zasięgu badania, a w jakim odzwierciedla faktyczny wzrost liczby premier. W 2013 r. liczba europejskich premier filmowych wyniosła 4 916.

4 Europejskie Obserwatorium Audiowizualne / LUMIERE. Widzowie, którzy obejrzeli filmy z innych krajów, stanowili 3,7%. Do filmów europejskich zalicza się filmy sfinansowane w większości w obrębie danego kraju europejskiego, z wyłączeniem filmów z inwestycji napływających (*„incoming investment" films*), tj. filmów produkowanych w Europie z wykorzystaniem środków pochodzących ze studiów filmowych w USA.

5 Europejskie Obserwatorium Audiowizualne „The origin of films in VOD catalogues in the EU" [Pochodzenie filmów ujętych w katalogach VoD w UE] (kwiecień 2016 r.). Sprawozdanie dotyczy pochodzenia filmów (nie seriali), które były dostępne w październiku 2015 r. w 91 wybranych katalogach VoD w Unii Europejskiej.

6 COM(2015) 192 final – dok. 8672/15.

7 Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zapewnienia możliwości transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług online w zakresie treści (COM (2015) 627 final – dok. 15302/15) oraz Komunikat Komisji z 9 grudnia 2015 r. pt. „W kierunku nowoczesnych, bardziej europejskich ram prawa autorskiego" (COM (2015) 626 final – dok. 15264/15).

Także na szczeblu krajowym państwa członkowskie dokonują oceny i dostosowania różnych strategii politycznych dotyczących produkcji i dystrybucji audiowizualnej, takich jak zachęty finansowe (dotacje, pożyczki uprzywilejowane, ulgi podatkowe), opłaty i kwoty.

Decydenci muszą rozwiązać wiele problematycznych kwestii; kwestie te to m.in.:

a) Tworzenie treści a oglądalność

Obserwujemy gwałtowny wzrost, jeśli chodzi o tworzenie treści, co jest zjawiskiem interesującym z punktu widzenia twórczości, przy czym istnieje jednak coraz większa rozbieżność między liczbą filmów produkowanych w Europie a liczbą filmów pozostających w obiegu i oglądanych, w szczególności w wymiarze transgranicznym. Może to wskazywać na mniejszą skuteczność polityk publicznych, jeśli chodzi o wspieranie marketingu i dystrybucji. Podtrzymanie krajowych produkcji i zainteresowanie nimi międzynarodowej publiczności wydaje się szczególnie trudne w przypadku mniejszych państw i mniej rozpowszechnionych języków.

b) Koprodukcje

Koprodukcje mogą lepiej funkcjonować w obiegu transgranicznym, gdyż powstają z myślą o szerszym europejskim rynku i gronie odbiorców. Koprodukcja angażująca różne państwa może nieść wiele korzyści, lecz kwestia finansowania europejskich i międzynarodowych koprodukcji staje się coraz bardziej skomplikowana. Inwestorzy i producenci z różnych krajów muszą przestrzegać różnych przepisów i spełniać różne kryteria, przez co współpraca międzynarodowa staje się coraz trudniejsza.

c) Krajowe zachęty finansowe

Wsparcie publiczne musi być zgodne z prawem UE, w szczególności z zasadami pomocy państwa. Finansowanie publiczne ewoluuje, jednak większość systemów wciąż jest powiązana z konkretnymi krajami, platformami (kino, telewizja, wideo na żądanie, wirtualna rzeczywistość i gry) czy gatunkami. Na nowe rodzaje treści audiowizualnych, których nie można łatwo zakwalifikować do konkretnego gatunku, trudniej jest uzyskać finansowanie, gdyż system nie jest jeszcze dostosowany do świata mediów, w którym postępuje konwergencja. Jednocześnie to właśnie w przypadku tego rodzaju treści odpowiednio wykorzystuje się różne platformy, by dotrzeć do różnorodnych grup odbiorców.

Ponieważ system finansowania za pomocą dotacji jest obciążony, innym sposobem przyciągnięcia do kraju produkcji audiowizualnych wydaje się być zapewnianie ulg podatkowych. Może to jednak prowadzić do rywalizacji pomiędzy państwami członkowskimi UE i niekoniecznie zwiększa obieg europejskich treści audiowizualnych i zainteresowanie nimi.

d) Kwoty

Większość nadawców telewizyjnych w państwach członkowskich z łatwością spełnia wymóg dotyczący minimalnego udziału utworów europejskich wynoszącego 50%, który zapisano w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych (art. 16). Są to głównie treści krajowe, na które istnieje naturalne zapotrzebowanie ze strony krajowych odbiorców.

Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana w przypadku usług VoD. Fakt, że katalog obejmuje pewną liczbę utworów europejskich, nie oznacza, że widzowie faktycznie je odnajdą i obejrzą.

Obecna dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (art. 13) przewiduje możliwość testowania różnych podejść do usług VoD oraz oceny ich skuteczności na stosunkowo nowym rynku. Powoduje to jednak zróżnicowanie sposobów wdrażania dyrektywy przez państwa członkowskie, co też może negatywnie wpływać na równość szans.