



Βρυξέλλες, 30 Απριλίου 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αποδέκτης: Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο

αριθ. προηγ. εγγρ.: 8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242

Θέμα: Μελλοντική ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων στο πλαίσιο της ψηφιακής ενιαίας αγοράς: η λειτουργία της οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων στο πλαίσιο της τρέχουσας γεωπολιτικής κατάστασης
- Συζήτηση προσανατολισμού
(Δημόσια συζήτηση δυνάμει του άρθρου 8 παράγρ. 2 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου [πρόταση της Προεδρίας])

Μετά από διαβούλευση με την Ομάδα «Οπτικοακουστικός τομέας» η Προεδρία συνέταξε το συνημμένο έγγραφο προβληματισμού για να αποτελέσει τη βάση συζήτησης προσανατολισμού για το ανωτέρω θέμα στο Συμβούλιο «Παιδεία, Νεολαία, Πολιτισμός και Αθλητισμός» στις 18-19 Μαΐου 2015.

**Μελλοντική ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων στο πλαίσιο της ψηφιακής ενιαίας αγοράς:
η λειτουργία της οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων στο πλαίσιο της τρέχουσας γεωπολιτικής κατάστασης**

Έγγραφο προβληματισμού της Προεδρίας

Ιστορικό

1. Η σημασία της ψηφιακής μετάβασης και το μετασχηματιστικό της αποτέλεσμα σε όλα τα είδη της ανθρώπινης δραστηριότητας έχει αναγνωριστεί σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο στην ΕΕ, εξ ου και η ανάγκη να χαραχθεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική που θα αποφέρει το μέγιστο όφελος από τις εξελίξεις αυτές. Η σύγκλιση των μέσων ενημέρωσης συνεχίζεται γοργά και φέρνει νέες ευκαιρίες για τον κλάδο και για τους καταναλωτές, καθώς και νέες προκλήσεις για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τις ρυθμιστικές αρχές.
2. Η δημιουργία μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς αποτελεί πλέον μία από τις πρώτες προτεραιότητες της Επιτροπής. Αυτό επιβεβαιώνει άλλωστε και η στρατηγική για την ενιαία ψηφιακή αγορά για την Ευρώπη, την υιοθέτηση της οποίας έχει ανακοινώσει η Επιτροπή για τις 6 Μαΐου. Όπως ανέφερε ο Πρόεδρος της Επιτροπής, κ. Jean-Claude Juncker, μέρος αυτής της νέας συνδεδεμένης ψηφιακής ενιαίας αγοράς και της στρατηγικής της είναι επίσης να διαμορφωθεί ένας «επιτυχημένος ευρωπαϊκός κλάδος ΜΜΕ και περιεχομένου». Το ψηφιακό περιβάλλον πρέπει να είναι φιλικό προς τον καταναλωτή και να βασίζεται σε αρχές όπως η «ελευθερία της ενημέρωσης, η ελευθερία και η πολυφωνία των ΜΜΕ, ο ανοιχτός χαρακτήρας του διαδικτύου και η πολιτιστική και γλωσσική ποικιλομορφία», ενώ παράλληλα να διασφαλίζει τους στόχους δημοσίου συμφέροντος που αφορούν την ασφάλεια και τη σταθερότητα.
3. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να διευκολυνθεί η πρόσβαση των πολιτών σε πολιτιστικά πλούσιο και ποιοτικό περιεχόμενο, σε νέες και ποικίλες υπηρεσίες και να παρασχεθούν ευκαιρίες ανάπτυξης στον κλάδο ώστε να μπορέσει να επωφεληθεί από τη σύγκλιση των παραδοσιακών και ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, αποτρέποντας ταυτόχρονα τη ζημιογόνο χρήση των ελευθεριών που διασφαλίζει η ρύθμιση της ευρωπαϊκής αγοράς οπτικοακουστικών μέσων, ιδίως δε η οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (οδηγία AVMSD)¹.

¹ Οδηγία 2010/13/ΕΕ (ΕΕ L 95 της 15.4.2010, σ. 1).

4. Η Επιτροπή πραγματοποιεί επί του παρόντος επανεξέταση (αξιολόγηση REFIT)² της οδηγίας AVMSD η οποία πρόκειται να ολοκληρωθεί ως το τέλος του 2015. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας θα εξεταστεί η αποτελεσματική λειτουργία της οδηγίας σε ένα περιβάλλον συγκλινόντων MME, καθώς και οι προκλήσεις που θέτει η σημερινή γεωπολιτική πραγματικότητα.

Πλαίσιο

5. Η ελευθερία της έκφρασης στην Ευρώπη βρίσκεται στο επίκεντρο της προσοχής. Αφ' ενός απειλείται από εκείνους που θέλουν να φιμώσουν τον κριτικό λόγο. Φέτος μόνο, παρακολουθήσαμε τον Ιανουάριο τις αποτρόπαιες δολοφονίες στο γαλλικό περιοδικό *Charlie Hebdo* και τον Απρίλιο την κυβερνοεπίθεση στο γαλλικό δημόσιο τηλεοπτικό δίκτυο *TV 5 Monde* από άτομα που διατείνονταν ότι ανήκουν στο Da'esh. Αφ' ετέρου, η ελευθερία της έκφρασης χρησιμοποιείται για τη διάδοση ρητορικής μίσους, απειλώντας την εθνική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη.
6. Η ελευθερία της έκφρασης δεν είναι απόλυτη. Ενέχει δικαιώματα, αλλά και υποχρεώσεις και ευθύνες. Το διεθνές δίκαιο απαγορεύει την πολεμική προπαγάνδα και την υποδαύλιση του μίσους. Τα κράτη έχουν το δικαίωμα να περιορίζουν την ελευθερία της έκφρασης όταν αυτή αποτελεί απειλή για την εθνική ασφάλεια, την εδαφική ακεραιότητα ή τη δημόσια τάξη.³

² Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πρόγραμμα ελέγχου της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (REFIT)», έγγρ. 10648/14.

³ Διεθνές σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα, άρθρα 19 και 20. Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, άρθρο 10.

7. Οι υπουργοί θα θυμούνται την απόφαση του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'État) του 2004, με την οποία διατάχθηκε η εταιρεία Eutelsat, με έδρα στη Γαλλία, να κλείσει το συνδεδεμένο με τη Χεζμπολάχ κανάλι *Al-Manar*⁴, διότι μετέδιδε αντισημιτικό περιεχόμενο. Υπάρχει επίσης η υπόθεση του *Roj TV*⁵, κουρδικού καναλιού με άδεια στη Δανία, το οποίο όμως απευθύνεται σε τουρκικές και κουρδικές κοινότητες στη Γερμανία, όπου το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποφάνθηκε ότι δεν απαγορεύεται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα έναντι ραδιοτηλεοπτικού φορέα εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος βάσει του κοινού δικαίου, εφόσον οι δραστηριότητες και οι στόχοι του εν λόγω φορέα αντιβαίνουν στις αρχές της αμοιβαίας κατανόησης. Το 2014, το δανικό Ανώτατο Δικαστήριο επικύρωσε απόφαση να ανακληθεί η άδεια του καναλιού, με το αιτιολογικό ότι αποτελεί φερέφονο του Κόμματος των Εργαζομένων του Κουρδιστάν (PKK), το οποίο είναι παράνομο στην Ευρώπη, στις Ηνωμένες Πολιτείες και στην Τουρκία.
8. Μετά την επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία και τη χρησιμοποίηση των μέσων μαζικής ενημέρωσης που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στην κυβέρνηση για την επίτευξη στρατιωτικών και πολιτικών στόχων, η ΕΕ βρίσκεται τώρα αντιμέτωπη με μια νέα πραγματικότητα, όπου τα ΜΜΕ δεν υπάρχουν πια μόνο για να ενημερώνουν, να εκπαιδεύουν και να ψυχαγωγούν. Χρησιμοποιούνται επίσης ως μέσα για την επίτευξη πολιτικών στόχων όπως η αποδυνάμωση της ευρωπαϊκής ενότητας και της κοινωνικής συνοχής στα κράτη μέλη, με τη χειραγώγηση της κοινής γνώμης.
9. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁶ έχει καταδικάσει έντονα την επιθετική και επεκτατική πολιτική της Ρωσίας, θεωρώντας ότι συνιστά δυνητικά απειλή για την ίδια την ΕΕ. Το Συμβούλιο (Εξωτερικών Υποθέσεων) αναγνώρισε επίσης τον κίνδυνο από την παραπληροφόρηση που διασπείρει η Ρωσία.⁷

⁴ Conseil d'Etat, απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2004, N. 274757 (υπάρχει μόνο στα γαλλικά).

⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 22ας Σεπτεμβρίου 2011 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-244/10 και 245/10.

⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 15ης Ιανουαρίου 2015.

⁷ Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την Ουκρανία της 29 Ιανουαρίου 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε την ανάγκη αντίδρασης στις εκστρατείες παραπληροφόρησης της Ρωσίας και κάλεσε την Ύπατη Εκπρόσωπο να εκπονήσει σχέδιο δράσης για στρατηγική πληροφόρησης.⁸

Η οδηγία AVMS, η ελεύθερη μετάδοση και το ζήτημα της δικαιοδοσίας

11. Στο προοίμιο της AVMSD αναφέρεται σαφώς ότι «η αρχή της χώρας προέλευσης θα πρέπει να θεωρηθεί ως πυρήνας της παρούσας οδηγίας, δεδομένου ότι είναι ουσιώδης για τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς» (αιτιολογική παράγραφος 33). Με απλά λόγια, αυτό σημαίνει ότι κάθε πάροχος υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων υπάγεται στη δικαιοδοσία ενός και μόνο κράτους μέλους της ΕΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η ελεύθερη ροή των πληροφοριών και των οπτικοακουστικών προγραμμάτων στην εσωτερική αγορά και η ασφάλεια δικαίου που απαιτείται ώστε οι πάροχοι υπηρεσιών να μπορούν να αναπτύξουν νέα επιχειρηματικά μοντέλα για διασυνοριακές υπηρεσίες.
12. Η οδηγία θεσπίζει ένα ελάχιστο σύνολο κανόνων και εναπόκειται στα κράτη μέλη να υιοθετήσουν αυστηρότερους εθνικούς κανόνες, εφόσον το επιθυμούν. Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί μπορούν να εφαρμόζονται μόνο σε παρόχους που τελούν υπό τη δικαιοδοσία τους. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, υπό συγκεκριμένες συνθήκες και ακολουθώντας ειδική διαδικασία,⁹ τα κράτη μέλη μπορούν να αναστέλλουν προσωρινά την αναμετάδοση τηλεοπτικών εκπομπών που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος, εφόσον παραβαίνουν «προφανώς, σοβαρώς και βαρέως» τους κανόνες σχετικά με την προστασία των ανηλίκων και την υποδαύλιση του μίσους.

⁸ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 2015, EUCO 11/15.

⁹ Άρθρο 3 παράγραφος 2 της AVMSD.

Οι προκλήσεις

13. Χωρίς αμφιβολία, η αρχή της χώρας προέλευσης έχει ενθαρρύνει πολύ την ελευθερία μετάδοσης υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων διασυνοριακά, με περίπου 9 000 κανάλια να έχουν καταχωριστεί στα κράτη μέλη και σχεδόν 2 000 κανάλια να απευθύνονται σε κράτη διαφορετικά από εκείνο στο οποίο έχουν την έδρα τους¹⁰. Είναι σαφές ότι αυτό συνέβαλε στην αύξηση της πολυφωνίας των ΜΜΕ και στη διεύρυνση των επιλογών για τους καταναλωτές. Ωστόσο, η εφαρμογή της οδηγίας θέτει ενίοτε ορισμένα ζητήματα.
14. Η αλλαγή του περιβάλλοντος της ασφάλειας στην Ένωση έχει κυρίως αναδείξει δύο πτυχές της οδηγίας: πρώτον, το ζήτημα της δικαιοδοσίας στην περίπτωση υπηρεσιών καταγωγής εκτός ΕΕ που έχουν λάβει άδεια σε ένα κράτος μέλος αλλά προορίζονται για το κοινό άλλου κράτους μέλους και δεύτερον, τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη όταν αποτελούν στόχο απαράδεκτου περιεχομένου, προερχόμενου από άλλα κράτη μέλη.
15. Η διαδικασία που προβλέπεται στην οδηγία δεν επιτρέπει την ταχεία αντίδραση σε επείγουσες καταστάσεις στην περίπτωση των τηλεοπτικών μεταδόσεων και μπορεί να διαρκέσει έως και δύο μήνες. Η κατάσταση είναι διαφορετική για τις κατά παραγγελία υπηρεσίες, όπου εκεί προβλέπεται «επείγουσα διαδικασία» και υπάρχουν περισσότεροι λόγοι ώστε τα κράτη λήψης να λαμβάνουν μέτρα, όπως η δημόσια τάξη και η προστασία της δημόσιας ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της προάσπισης της εθνικής ασφάλειας και άμυνας. Στα συμπεράσματα που ενέκρινε τον Νοέμβριο του 2014¹¹, το Συμβούλιο αναφέρθηκε επίσης στο φαινόμενο του κλιμακούμενου κανονιστικού πλαισίου και κάλεσε την Επιτροπή να εκτιμήσει κατά πόσον η τρέχουσα κανονιστική διάκριση μεταξύ κατά παραγγελία και γραμμικών υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων εξακολουθεί να είναι η ενδεδειγμένη στην ψηφιακή εποχή.

¹⁰ Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο του Οπτικοακουστικού τομέα. *2014 yearbook* σ. 125

¹¹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ευρωπαϊκή οπτικοακουστική πολιτική στην ψηφιακή εποχή (ΕΕ C 433 της 3.12.2014, σ. 2).

16. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου κανάλια τρίτης χώρας έχουν λάβει άδεια σε ένα κράτος μέλος από οντότητα που δεν είναι πάροχος υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων κατά την οδηγία AVMSD, δηλαδή δεν ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στο περιεχόμενο αυτών των καναλιών ούτε συμμετέχει σε δραστηριότητες εκπομπής· πρόκειται στην ουσία για «εικονικές» εταιρείες. Η ορθή εφαρμογή της AVMSD από όλα τα κράτη μέλη είναι ουσιαστική προκειμένου να διασφαλίζεται ότι μόνον οι πάροχοι υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων που είναι πραγματικά εγκατεστημένοι στην ΕΕ σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ επωφελούνται από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στην ενιαία αγορά.
17. Η AVMSD προϋποθέτει ότι το περιεχόμενο που μεταδίδεται, συμμορφώνεται ήδη προς τους κανονισμούς του κράτους αδειοδότησης και δεν θα πρέπει να υπαχθεί σε περαιτέρω ελέγχους. Προκύπτει, επομένως, ότι η ρυθμιστική αρχή του κράτους μέλους προέλευσης φέρει την ευθύνη να διασφαλίζει και, εφόσον απαιτείται, να παρακολουθεί¹² ότι το περιεχόμενο όλων των καναλιών που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία της συμμορφώνεται προς την εθνική νομοθεσία και την AVMSD, ανεξαρτήτως γλώσσας. Ωστόσο, αυτό ενδέχεται να μην είναι πάντα εφικτό στην πράξη.
18. Η κατάσταση περιπλέκεται ακόμη περισσότερο όταν έχουμε να κάνουμε με εθνικές ευαισθησίες και σε περιπτώσεις όπου το πολιτισμικό και ιστορικό πλαίσιο μπορεί να μην γίνεται πλήρως αντιληπτό από το κράτος που έχει τη δικαιοδοσία. Έχει προταθεί, στο παρόν γεωπολιτικό πλαίσιο (και όχι μόνο), το περιεχόμενο που μεταδίδεται να αναλύεται υπό την οπτική και του κράτους λήψης και του κράτους μέλους που έχει τη δικαιοδοσία. Σε τέτοιες περιπτώσεις φαίνεται προφανές ότι η στενή και αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των σχετικών ρυθμιστικών αρχών έχει θεμελιώδη σημασία.

¹² Ως παρακολούθηση στο πλαίσιο αυτό νοείται η ανάλυση περιεχομένου που έχει ήδη μεταδοθεί και δεν πρέπει να συγχέεται με τη λογοκρισία ή με τον προληπτικό περιορισμό, που αναφέρεται στην απαγόρευση περιεχομένου που πρόκειται να μεταδοθεί. Η παρακολούθηση του περιεχομένου είναι απαραίτητη για να ελεγχθεί π.χ. η συμμόρφωση με τους κανόνες για τη διαφήμιση, την προστασία των ανηλίκων, τις ποσοτώσεις ευρωπαϊκών έργων κλπ.

Συζήτηση σε επίπεδο υπουργών

19. Τα κράτη μέλη έχουν εκφράσει την υποστήριξη και το ενδιαφέρον τους να συζητήσουν σημαντικές και συγκεκριμένες πτυχές της AVMSD που έχουν αντίκτυπο στην ανάπτυξη της ψηφιακής ενιαίας αγοράς. Η Προεδρία θεωρεί ότι είναι σημαντικό να συζητηθεί σε πολιτικό επίπεδο η λειτουργία της οδηγίας σε συνάρτηση με τις τρέχουσες γεωπολιτικές προκλήσεις τις σχετικές με την ελευθερία της έκφρασης και τους στόχους δημοσίου συμφέροντος που αφορούν την ασφάλεια και τη σταθερότητα.
20. Η συζήτηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου ότι οι υπουργοί που είναι αρμόδιοι για τις πολιτικές στον οπτικοακουστικό τομέα στα κράτη μέλη είναι εκείνοι που θα καθορίσουν τις κύριες κατευθυντήριες γραμμές της μελλοντικής ευρωπαϊκής κανονιστικής πολιτικής στον οπτικοακουστικό τομέα.
21. Η Προεδρία θεωρεί ότι είναι καιρός να διεξαχθεί συζήτηση προσανατολισμού στο Συμβούλιο και ότι η συμβολή της θα είναι πολύτιμη για την υπό εξέλιξη αξιολόγηση REFIT. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα στοιχεία, οι υπουργοί θα κληθούν να απαντήσουν στο ακόλουθο ερώτημα:

Στο πλαίσιο της οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων, με ποιον τρόπο θα μπορέσουμε να εξισορροπήσουμε την ελευθερία της έκφρασης με τους στόχους δημοσίου συμφέροντος που αφορούν την ασφάλεια και τη σταθερότητα, διατηρώντας παράλληλα την πολιτισμική ποικιλομορφία και την υψηλή ποιότητα στο ευρωπαϊκό οπτικοακουστικό τοπίο;

22. Επιπλέον, δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει ανακοινώσει την εγκαινίαση στρατηγικής για την ενιαία ψηφιακή αγορά για την Ευρώπη, οι υπουργοί θα μπορούσαν, εφόσον το επιθυμούν, να επεξεργαστούν το ακόλουθο ερώτημα:

Ποια μέτρα θα πρέπει να ληφθούν για να εξασφαλιστεί η στήριξη της πολιτισμικής ποικιλομορφίας και του υψηλής ποιότητας οπτικοακουστικού περιεχομένου κατά την υλοποίηση της στρατηγικής για την ενιαία ψηφιακή αγορά;

Κατευθυντήριο άξονα στις παρεμβάσεις των υπουργών θα πρέπει να αποτελέσουν τα ανωτέρω ερωτήματα και καλό θα ήταν η παρέμβασή τους να είναι ελεύθερη, χωρίς γραπτό κείμενο, και να θέσουν ερωτήματα, να κάνουν παρατηρήσεις και να υποβάλουν συγκεκριμένες προτάσεις για μελλοντική δράση. Θα υπάρξει ένας γύρος τραπέζης, όπου θα καλυφθούν αμφότερες οι ερωτήσεις.

Για να δοθεί η δυνατότητα σε όλους τους υπουργούς να μιλήσουν, η διάρκεια των παρεμβάσεων περιορίζεται σε τρία λεπτά το πολύ.
