

Bruksela, 30 kwietnia 2015 r.
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Dotyczy:	Przyszłość europejskiej polityki audiowizualnej w ramach jednolitego rynku cyfrowego: działanie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych w kontekście bieżącej sytuacji geopolitycznej – debata orientacyjna (debata jawna zgodnie z art. 8 ust. 2 regulaminu Rady [zaproponowana przez prezydencję])

Po konsultacjach z Grupą Roboczą do Spraw Audiowizualnych prezydencja przygotowała dokument znajdujący się w załączniku. Ma on stanowić podstawę do debaty orientacyjnej, która odbędzie się na posiedzeniu Rady ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu w dniach 18–19 maja 2015 r.

**Przyszłość europejskiej polityki audiowizualnej w ramach jednolitego rynku cyfrowego:
działanie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych w kontekście bieżącej sytuacji
geopolitycznej**

Dokument do dyskusji sporządzony przez prezydencję

Kontekst

1. Znaczenie transformacji cyfrowej i sposobu, w jaki wpływa na wszystkie rodzaje działalności człowieka, uznano na najwyższym szczeblu politycznym w UE, w związku z czym występuje potrzeba opracowania wszechstronnej strategii, by czerpać maksymalne korzyści płynące z tych zmian. Postępuje zintegrowanie mediów, przynoszące nowe możliwości dla branży i konsumentów oraz nowe wyzwania dla decydentów i organów regulacyjnych.
2. Stworzenie jednolitego rynku cyfrowego stało się jednym z najważniejszych priorytetów dla Komisji. Znajduje to potwierdzenie w strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, której przyjęcie Komisja zapowiada na 6 maja. Jak stwierdził przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker, częścią tego nowego, połączonego jednolitego rynku cyfrowego i strategii na jego rzecz jest również „odnosząca sukcesy europejska branża medialna i sektor treści cyfrowych”. Środowisko cyfrowe powinno być przyjazne dla konsumentów i oparte na zasadach, takich jak „wolność informacji, wolność i pluralizm mediów, otwartość internetu oraz różnorodność kulturowa i językowa”, a jednocześnie zapewniać realizację celów należących do interesu publicznego – bezpieczeństwa i stabilności.
3. Oznacza to ułatwienie obywatelom dostępu do bogatych kulturowo treści wysokiej jakości oraz nowych i zróżnicowanych usług, a także tworzenie możliwości wzrostu dla branży poprzez wykorzystanie korzyści płynących z zintegrowania mediów tradycyjnych i internetowych oraz, jednocześnie, zapobieganie nadużyciom wolności gwarantowanych przez przepisy dotyczące europejskiego rynku audiowizualnego, w szczególności dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD)¹.

¹ Dyrektywa 2010/13/UE (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

4. Komisja prowadzi obecnie przegląd AVMSD (ocena w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej – REFIT)², który ma się zakończyć do końca 2015 r. W ramach przeglądu przeanalizowane zostanie faktyczne działanie dyrektywy w zintegrowanym środowisku medialnym, w tym wyzwania, jakie stawia obecna rzeczywistość geopolityczna.

Wprowadzenie

5. Wolność słowa w Europie jest w centrum zainteresowania. Z jednej strony jest ona zagrożona ze strony tych, którzy chcieliby uciszyć krytyczne głosy. Tylko w tym roku w styczniu byliśmy świadkami strasznych morderstw w redakcji francuskiego czasopisma *Charlie Hebdo*, a w kwietniu – cyberataku na sieć francuskiej telewizji publicznej *TV5 Monde* dokonanego przez osoby twierdzące, że należą do Daisz. Z drugiej strony wolność słowa jest wykorzystywana do rozpowszechniania mowy nienawiści i tworzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego.
6. Wolność słowa nie jest absolutna. Przynosi ze sobą nie tylko prawa, ale i obowiązki i odpowiedzialność. Prawo międzynarodowe zakazuje propagandy wojennej i nawoływania do nienawiści. Państwa mają prawo do ograniczania korzystania z wolności słowa w przypadkach, gdy stanowi to zagrożenie dla bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub porządku publicznego.³

² Komunikat Komisji na temat programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), dok. 10648/14.

³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, art. 19 i 20. Europejska konwencja praw człowieka, art. 10.

7. Należy tu przypomnieć o wyroku francuskiej Rady Stanu z 2004 r. nakazującym działającej we Francji spółce Eutelsat zamknięcie powiązanego z Hezbollahem kanału *Al-Manar*⁴ za rozpowszechnianie treści antysemickich. W sprawie *Roj TV*⁵, kurdyjskiego kanału posiadającego koncesję w Danii, ale skierowanego do wspólnoty tureckiej i kurdyjskiej w Niemczech, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że państwowemu członkowskim nie uniemożliwia się przyjmowania środków skierowanych przeciw nadawcy mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem ogólnym, biorąc za podstawę fakt, że działalność i cele nadawcy są sprzeczne z zakazem naruszania zasad uznanych na poziomie międzynarodowym. W 2014 r. duński Sąd Najwyższy podtrzymał wyrok dotyczący odebrania temu kanałowi koncesji z uwagi na fakt, że jest to tuba Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), zakazanej w Europie, USA i Turcji.
8. Po rosyjskiej agresji w stosunku do Ukrainy i wykorzystywaniu przez Rosję mediów – bezpośrednio lub pośrednio należących do rządu – do osiągnięcia celów militarnych i politycznych, UE znalazła się dziś w sytuacji, w której media nie służą już wyłącznie informowaniu, edukowaniu i dostarczaniu rozrywki. Są one również wykorzystywane – poprzez manipulowanie opinią publiczną – jako narzędzia do osiągnięcia celów politycznych, takich jak osłabienie jedności europejskiej i spójności społecznej w państwach członkowskich.
9. Parlament Europejski⁶ stanowczo potępił agresywną i ekspansywną politykę Rosji, dostrzegając w niej potencjalne zagrożenie dla samej UE. Rada do Spraw Zagranicznych również dostrzegła zagrożenie płynące z rozpowszechniania błędnych informacji przez Rosję.⁷

⁴ Rada Stanu, wyrok z dnia 13 grudnia 2004 r., nr 274757 (dostępny wyłącznie po francusku).

⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 września 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10.

⁶ Rezolucja PE z dnia 15 stycznia 2015 r.

⁷ Konkluzje Rady w sprawie Ukrainy z dnia 29 stycznia 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Rada Europejska podkreśliła potrzebę przeciwstawienia się kampaniom dezinformacyjnym prowadzonym obecnie przez Rosję i zwróciła się do Wysokiej Przedstawiciel o przygotowanie planu działania w sprawie komunikacji strategicznej.⁸

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, swobodne transmitowanie i kwestia jurysdykcji

11. W preambule AVMSD wyraźnie stwierdza się, że „zasada kraju pochodzenia powinna być uważana za kluczową dla niniejszej dyrektywy, gdyż jest koniecznym elementem budowy rynku wewnętrznego” (motyw 33). Mówiąc prościej, oznacza to, że każdy dostawca audiowizualnych usług medialnych podlega jurysdykcji wyłącznie jednego państwa członkowskiego UE. Służy to zapewnieniu swobodnego przepływu informacji i programów audiowizualnych na rynku wewnętrznym i pewności prawa niezbędnej dla dostawców usług, by byli oni w stanie opracowywać nowe modele biznesowe dla usług transgranicznych.
12. Dyrektywa ustanawia minimalny zestaw przepisów i to od państw członkowskich zależy, czy będą chciały przyjąć surowsze przepisy krajowe. Przepisy te mogą jednak mieć zastosowanie wyłącznie do dostawców należących do ich jurysdykcji. W wyjątkowych przypadkach, pod konkretnymi warunkami i zgodnie z określoną procedurą,⁹ państwa członkowskie mogą tymczasowo zawiesić retransmisję przekazu telewizyjnego pochodzącego z innego państwa członkowskiego, jeśli stanowi on „jasne, poważne i groźne” naruszenie przepisów dotyczących ochrony małoletnich i nawoływania do nienawiści.

⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 20 marca 2015 r., EUCO 11/15.

⁹ Art. 3 ust. 2 AVMSD.

Wyzwania

13. Bez wątpienia zasada kraju pochodzenia w ogromnym stopniu przyczyniła się do swobody transmisji transgranicznych audiowizualnych usług medialnych: spośród 9000 kanałów zarejestrowanych w państwach członkowskich niemal 2000 jest skierowanych do państw innych niż te, w których mają one swoją siedzibę¹⁰. Wyraźnie przyczyniło się to do zwiększenia pluralizmu mediów i wyboru dla konsumentów. Jednakże przy okazji wdrażania dyrektywy wystąpiły pewne kwestie.
14. Z powodu zmiany sytuacji w Unii pod względem bezpieczeństwa bardziej uwidoczniły się dwa aspekty dyrektywy: po pierwsze, kwestia jurysdykcji w przypadku usług pochodzących spoza UE, których dostawcy mają koncesję w jednym państwie członkowskim, ale swoje usługi kierują do odbiorców w innym państwie członkowskim, i, po drugie, procedura, jaką mają zastosować państwa członkowskie, w przypadku gdy stanowią cel nieakceptowalnych treści pochodzących z innych państw członkowskich.
15. Procedura przewidziana w dyrektywie nie umożliwia szybkiej reakcji w sytuacjach nagłych w przypadku rozpowszechniania telewizyjnego i może trwać do dwóch miesięcy. Sytuacja jest inna w przypadku usług na żądanie, w odniesieniu do których przewiduje się „procedurę w nagłych przypadkach” i są szersze podstawy działań państwa otrzymującego, na przykład polityka publiczna, ochrona bezpieczeństwa publicznego, w tym zabezpieczenie bezpieczeństwa państwowego i obrony. W konkluzjach Rady przyjętych w listopadzie 2014 r.¹¹ również porusza się kwestię stopniowej regulacji i prosi się Komisję o ocenę, czy występujące obecnie w prawie rozróżnienie pomiędzy usługami na żądanie i linearnymi audiowizualnymi usługami medialnymi jest nadal odpowiednie w erze cyfrowej.

¹⁰ Europejskie Obserwatorium Audiowizualne. *Rocznik 2014*, s. 125.

¹¹ Konkluzje Rady na temat europejskiej polityki audiowizualnej w erze cyfrowej (Dz.U. C 433 z 3.12.2014, s. 2).

16. Są przypadki, gdy w państwie członkowskim koncesję na kanały państwa trzeciego posiada podmiot, który nie jest dostawcą usług medialnych w myśl dyrektywy AVMSD, tzn. podmiot ten nie sprawuje skutecznej kontroli nad treścią nadawaną przez te kanały ani nie bierze udziału w działaniach transmisyjnych; jest to *de facto* firma przykrywa. Właściwe wdrożenie AVMSD przez wszystkie państwa członkowskie jest niezbędne dla zapewnienia, by tylko dostawcy usług medialnych faktycznie mających siedzibę w UE zgodnie z prawem UE korzystali z wolności dostarczania usług na rynku jednolitym.
17. AVMSD zakłada, że treść przekazu jest już zgodna z przepisami państwa wydającego koncesję i nie powinna być przedmiotem dalszych weryfikacji. Wynika z tego zatem, że organ regulacyjny państwa członkowskiego, z którego pochodzą programy, jest odpowiedzialny za zapewnienie i – o ile to konieczne – monitorowanie¹² zgodności treści wszystkich kanałów należących do jego jurysdykcji z przepisami krajowymi i z AVMSD niezależnie od języka, w jakim są transmitowane. Nie zawsze jednak może to być praktycznie wykonalne.
18. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, gdy w grę wchodzi kwestie wrażliwe pod względem narodowym i gdy kontekst kulturalny i historyczny może być nie w pełni zrozumiały dla państwa sprawującego jurysdykcję. Zasugerowano, że w obecnym kontekście geopolitycznym (i nie tylko) treść przekazu powinna być analizowana z perspektywy otrzymującego państwa oraz państwa członkowskiego sprawującego jurysdykcję. W takich przypadkach wydaje się oczywistym, że kluczowe znaczenie ma ścisła i skuteczna współpraca pomiędzy stosownymi organami regulacyjnymi.

¹² W tym kontekście monitorowanie oznacza analizę treści już transmitowanej i nie należy go mylić z cenzurą lub uprzednim ograniczaniem, co byłoby zakazaniem treści, które dopiero będą nadawane. Monitorowanie treści jest konieczne do zapewnienia zgodności z, na przykład, przepisami dotyczącymi reklamowania, ochrony nieletnich, odsetka dzieł europejskich itp.

Debata na szczeblu ministrów

19. Państwa członkowskie wyraziły swoje poparcie i zainteresowanie dla omówienia ważnych i szczególnych aspektów AVMSD, które mają wpływ na rozwój jednolitego rynku cyfrowego. Prezydencja jest zdania, że warto omówić na szczeblu politycznym działanie dyrektywy w kontekście obecnych geopolitycznych wyzwań, które odnoszą się do wolności słowa i celów dotyczących bezpieczeństwa i stabilności należących do interesu publicznego.
20. Debata ta jest szczególnie istotna, gdyż to do ministrów odpowiedzialnych za politykę audiowizualną w poszczególnych państwach członkowskich należy ustanowienie głównych wytycznych dla przyszłej europejskiej polityki regulacyjnej w sektorze audiowizualnym.
21. Prezydencja uważa, że debata orientacyjna w Radzie odbywa się w dobrym momencie i będzie stanowiła cenny wkład w toczącą się ocenę REFIT. Mając na względzie wymienione powyżej kwestie, ministrowie są proszeni o odpowiedź na następujące pytanie:

Jak w kontekście dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych możemy osiągnąć równowagę pomiędzy wolnością wypowiedzi a celami należącymi do interesu publicznego – bezpieczeństwem i stabilnością – jednocześnie utrzymując kulturowo zróżnicowany i charakteryzujący się wysoką jakością europejski pejzaż audiowizualny?

22. Ponadto, z uwagi na zapowiadane przez Komisję uruchomienie strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego, ministrowie są również proszeni, jeśli zechcą, o zastanowienie się nad następującym pytaniem:

Jakie należy podjąć kroki w celu zapewnienia, by podczas realizacji strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego wspierane były kulturowo zróżnicowane treści audiowizualne wysokiej jakości?

W swoich wypowiedziach ministrowie powinni kierować się zamieszczonymi wyżej pytaniami; będą zachęceni do swobodnej wypowiedzi, bez pisemnego przygotowania, do zadawania pytań, zgłaszania uwag i konkretnych propozycji dotyczących przyszłych działań. Odbędzie się jedna tura wystąpień obejmująca oba pytania.

Aby wszyscy ministrowie mieli możliwość wypowiedzi, ich wystąpienia będą ograniczone do maksymalnie trzech minut.
