



2. На 21 септември 2022 г. предложението за ЕАСМ беше представено на Комитета на постоянните представители (Корепер).
3. Работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа текста на предложението на редица заседания в периода септември – ноември 2022 г.² по време на чешкото председателство.
4. По време на шведското председателство тя продължи да разглежда предложението на редица заседания в периода януари – април 2023 г. въз основа на внесения от председателството компромисен текст.
5. Целта на председателството е работата по предложението да продължи с оглед на установяването до юни 2023 г. на мандат на Корепер по целия текст.
6. Корепер се приканва да представи на Съвета приложения доклад за напредъка относно ЕАСМ, изготвен от председателството, за да се информират министрите за извършената работа и постигнатия до момента напредък.

² Работната група разгледа оценката на въздействието на заседанието си от 29 септември 2022 г.

ЕВРОПЕЙСКИ ЗАКОНОДАТЕЛЕН АКТ ЗА СВОБОДАТА НА МЕДИИТЕ (ЕАСМ)

ДОКЛАД НА ПРЕДСЕДАТЕЛСТВОТО ЗА НАПРЕДЪКА

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Контекст

На 3 декември 2020 г. Комисията представи План за действие за европейската демокрация („план за действие“), насочен към овластяване на гражданите и изграждане на по-устойчиви демокрации в ЕС. Включените в плана за действие стълбове, наред с другото, поставят акцент върху укрепването на медийната свобода и плурализъм и борбата с дезинформацията.

В речта си за състоянието на Съюза от 15 септември 2021 г. председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен подчерта, че Европа се нуждае от законодателен акт, който да гарантира независимостта на медиите, и посочи, че през 2022 г. Комисията ще представи предложение за законодателен акт за свободата на медиите.

От 10 януари 2022 г. до 21 март 2022 г. се проведе обществена консултация. Целта на консултацията беше да се съберат мнения по най-важните въпроси, които засягат функционирането на вътрешния медиен пазар.

На 16 септември 2022 г. Комисията представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски законодателен акт за свободата на медиите (ЕАСМ) и за изменение на Директива 2010/13/ЕС³. Като част от пакета за ЕАСМ беше внесена и допълваща препоръка на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор⁴.

³ Док. 12413/22 – COM (2022) 457 final.

⁴ ОВ L 245, 22.9.2022 г., стр. 56.

2. Законодателно предложение на Комисията и оценка на въздействието

Целта на предложението за регламент за ЕАСМ е създаването на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар. Предложението се основава на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ) от 2018 г., като същевременно изменя някои от нейните разпоредби.

ЕАСМ обхваща сложни и чувствителни области, които са обвързани с други области на политиката, като принципите на правовата държава и правосъдието и вътрешните работи, и това е първият случай, в който ЕС се стреми да приеме законодателство в областта на свободата на медиите, медийния плурализъм и редакционната независимост.

Законодателното предложение за ЕАСМ се основава на член 114 от ДФЕС (сближаване на законодателствата за постигане на целите на вътрешния пазар). Предложението се състои от 28 члена и 54 съображения и с него се изменят някои разпоредби на ДАВМУ; по-конкретно в предложението за ЕАСМ се предлага нов Европейски съвет за медийните услуги („Съвет“), който заменя Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA), създадена с ДАВМУ.

Предложението за ЕАСМ е структурирано около четири конкретни цели за подобряване на функционирането на вътрешния медиен пазар:

- насърчаване на трансграничната дейност и инвестициите в медийни услуги
- повишаване на регулаторното сътрудничество и сближаване
- улесняване на предоставянето на качествени медийни услуги
- гарантиране на прозрачно и справедливо разпределяне на икономическите ресурси

В Доклада за оценка на въздействието на ЕАСМ се обосновава необходимостта от действия в контекста на настоящите проблеми, засягащи правилното функциониране на вътрешния медиен пазар; определят се конкретни цели, които трябва да бъдат постигнати; обосновава се добавената стойност на ЕС и необходимостта от действия на равнището на ЕС по отношение на субсидиарността; проучват се алтернативни решения и се предлага обоснован избор; идентифицирани са съответните заинтересовани страни; анализирано е въздействието при отчитане на финансовите, техническите, бюджетните и бизнес факторите, както и от гледна точка на конкурентоспособността, свободата на медиите, медийния плурализъм и редакционната независимост; и се разяснява изборът на правното основание и съответствието на предложението с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

3. Актуално състояние на работата в Европейския парламент

Що се отнася до актуалното състояние в Европейския парламент (ЕП), предложението за регламент за ЕАСМ беше обявено на пленарното заседание на ЕП на 17 октомври 2022 г. След проведените вътрешни обсъждания ЕП потвърди, че:

- комисията по култура и образование (CULT) ще бъде водещата комисия, а Сабине Ферхайен (EPP – Германия) ще бъде докладчик по досието за ЕАСМ⁵.
- Консултации ще бъдат проведени с комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (IMCO), а Жофроа Дидие (EPP – Франция) ще бъде докладчик по становището.
- Консултации ще бъдат проведени и с комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE), но с изключителна компетентност по член 4, параграф 2 и член 20, параграф 3. Докладчик по това становище ще бъде Рамона Стругариу (Renew – Румъния).

⁵ Сабине Ферхайен е и председател на комисията CULT.

Подобно на Съвета и на Комисията целта на ЕП е да постигне цялостно споразумение по досието за ЕАСМ преди изборите за ЕП през май 2024 г. В този контекст работата на ЕП през 2023 г. е организирана съгласно следния предварителен график:

- 31 март: публикуване на проектодоклада
- 26 април: представяне и първоначални обсъждания в комисията CULT
- 5 май: краен срок за внасяне на изменения
- юни: (очаква се потвърждение на датата): гласуване по становищата в комисиите IMCO и LIBE
- юни – август: работа по компромисните текстове в комисиите и политическите групи, превод на проектоизмененията и т.н.
- 7 септември: гласуване в комисията CULT⁶
- 16 – 19 октомври (очаква се потвърждение на датата): гласуване на пленарно заседание на ЕП⁷

Проектодокладът на комисията CULT беше публикуван на 31 март 2023 г. и съдържа 117 изменения. В доклада се приветства предложението за ЕАСМ, но се предлагат редица изменения с оглед на промяната и/или изясняването на някои разпоредби.

Проектостановището на комисията LIBE беше публикувано на 16 април 2023 г.

Проектостановището на комисията IMCO беше публикувано на 3 март 2023 г.

⁶ Комисията CULT няма да гласува по измененията на комисията LIBE по член 4, параграф 2 и член 20, параграф 3

⁷ В проектодоклада се посочва, че „междуинституционалните преговори биха могли да се проведат до края на 2023 г. или в началото на 2024 г.“

4. Становища на консултативните органи на Съюза и други имащи отношение участници

Европейски икономически и социален комитет

Съгласно член 114 от ДФЕС трябва да бъде проведена консултация с Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК), поради което през октомври 2022 г. Съветът започна процеса на консултация.

На пленарна сесия от 14 декември 2022 г.⁸ ЕИСК прие становището си относно ЕАСМ и впоследствие то беше представено на работна група „Аудио-визия и медии“.

Европейски комитет на регионите

Въпреки че консултацията с Комитета на регионите (КР) не е задължителна, Комисията предложи да бъде проведена консултация и с него⁹. На 16 ноември 2022 г., въз основа на член 307 от ДФЕС и член 19, параграф 7, буква з) от Процедурния правилник на Съвета, Комитетът на постоянните представители (Корепер) взе решение да проведе консултация с КР¹⁰.

На пленарна сесия от 16 март 2023 г.¹¹ КР прие становището си относно ЕАСМ и впоследствие то беше представено на работна група „Аудио-визия и медии“.

Европейски надзорен орган по защита на данните

Въпреки че в Договорите не е предвидена консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), в предложението си Комисията препоръча да бъде проведена консултация и с него¹².

На 11 ноември 2022 г.¹³ ЕНОЗД прие становището си относно ЕАСМ и впоследствие то беше представено на работна група „Аудио-визия и медии“.

⁸ Док. 16226/22.

⁹ Вж. преамбюла.

¹⁰ Док. 14475/22.

¹¹ Док. 7783/23.

¹² Вж. съображение 54.

¹³ Док. 15569/22.

Правна служба на Съвета

На заседанието си от 29 септември 2022 г. работна група „Аудио-визия и медии“ поиска от Правната служба на Съвета (ПСС) да анализира правното основание на предложението.

Становището на ПСС беше публикувано на 4 април 2023 г.¹⁴ Становището третира най-вече правното основание на предложението и не следва да се разглежда като оценка на всички правни аспекти на предложението¹⁵. Впоследствие ПСС представи становището си пред работна група „Аудио-визия и медии“.

¹⁴ Док. 8089/23.

¹⁵ Становището на ПСС, поместено в док. 8089/23, съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на ЕС не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

II. ОБСЪЖДАНИЯ ПО ВРЕМЕ НА ЧЕШКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО

По време на чешкото председателство предложението за ЕАСМ беше представено за първи път на заседанието на Корепер на 21 септември 2022 г.

Впоследствие работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа предложението на Комисията на няколко заседания, проведени между септември и ноември 2022 г.

На 29 септември 2022 г. Комисията представи на работна група „Аудио-визия и медии“ предложението за ЕАСМ заедно с оценката на въздействието и Препоръката на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор. Голям брой държави членки изразиха подкрепа за общите цели на ЕАСМ, но посочиха, че е необходимо допълнително разглеждане на отделни членове.

На заседанията от 13 и 25 октомври и от 8 и 16 ноември 2022 г. работна група „Аудио-визия и медии“ разгледа подробно членове 1–24 от предложението за ЕАСМ.

На заседанието на Съвета по образование, младеж, култура и спорт от 29 ноември 2022 г., посветено на културата, аудио-визията и чедиите, чешкото председателство представи доклад за напредъка по предложението за ЕАСМ. Министрите приветстваха целите на предложението и подчертаха значението, което свободата и плурализмът на медиите имат за демокрацията и доброто функциониране на единния пазар на ЕС. Те дадоха висока оценка на работата, извършена от чешкото председателство, и признаха, че ще са необходими допълнителни обсъждания, за да се изяснят въпросите, свързани със субсидиарността, правното основание, независимостта на националните регулаторни органи и обхвата на предложението.

III. ОБСЪЖДЕНИЯ ПО ВРЕМЕ НА ШВЕДСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО

Между 11 януари и 17 април бяха проведени осем целодневни заседания на работна група „Аудио-визия и медии“. Започвайки с разпоредбите относно Европейския съвет за медийни услуги, работната група разгледа членове 1–16 успоредно със свързаните с тях съображения в три различни случая, включително въз основа на два комплекта компромисни изменения, внесени от председателството. Членове 17–25 бяха разгледани на два пъти, включително въз основа на един комплект компромисни изменения.

1. Създаване на Европейски съвет за медийни услуги и нови процедури за сътрудничество между националните регулаторни органи (членове 7–16)

Цялостната оценка на шведското председателство е, че постигането на споразумение в рамките на Съвета по тази част от регламента е много близко. Държавите членки постигнаха до голяма степен съгласие относно посоката на измененията във връзка с Европейския съвет за медийни услуги и механизмите за сътрудничество, предложени за националните регулаторни органи. Налице е широко съгласие за създаването на такива механизми и за включването на Европейския съвет за медийни услуги като подпомагащ фактор, който да изготвя необвързващи становища и да посредничи между регулаторите или да оказва съдействие по друг начин при координацията.

Коментарите и предложенията на държавите членки се фокусираха най-вече върху баланса между участието на Комисията в разискванията на Европейския съвет за медийни услуги и необходимостта от запазване на неговата независимост. В резултат на това в двете компромисни предложения бяха направени няколко съществени промени по отношение на създаването, управлението и задачите на Европейския съвет за медийни услуги, включително независимостта на неговия секретариат, които Комисията трябва да задава.

Освен това предложените компромисни изменения целят да гарантират, че задачите на Европейския комитет за медийни услуги се ограничават до ДАВМУ и до онези части от регламента, които не са пряко насочени към печатните медии, т.е. глава III, и да предоставят възможност за координация на национално равнище с други съответни органи или органи за саморегулиране.

Освен това някои държави членки поискаха допълнителни разяснения и инструменти за предложения необвързващ механизъм за координация във връзка с медийните услуги от трети държави. Въпреки че необходимостта от изчистване на някои детайли остава, проектът за компромисно предложение за по-нататъшно участие на Европейския съвет за медийни услуги беше приветстван от много държави членки.

2. Общи гаранции и задължения на доставчиците на медийни услуги, включително доставчиците на медийни услуги със задължение за обществена услуга (членове 1–6)

Първата част на регламента обхваща няколко важни, но и чувствителни за държавите членки въпроса. Въпреки че гаранциите и задълженията на доставчиците на медийни услуги са важни не само за функционирането на вътрешния пазар, те се явяват същината на националната медийна политика и варират в зависимост от културните и конституционните практики в държавите членки. Председателството подходи с внимание към въпросите, повдигнати от държавите членки във връзка с хармонизацията в тази чувствителна област, като същевременно се опита да отговори на необходимостта от общи гаранции за свободата и плурализма на медиите. Беше предложено да се заяви по-ясно, че гарантирането на плурализъм на новините и съдържанието на актуални въпроси, както и на независимостта и доброто функциониране на обществените медии, е отговорност на държавите членки.

Въпреки че все още не е постигнато официално споразумение, предложените до момента от председателството изменения бяха приети положително и по повечето от разпоредбите може да се постигне съгласие.

Що се отнася до член 4, в който се разглеждат правата на доставчиците на медийни услуги, включително защитата на журналистическите източници, остава още работа. Точната формулировка относно евентуалното използване на шпионски софтуер във връзка с журналистически източници все още е предмет на обсъждане в работна група „Аудио-визия и медии“. Въпреки че всички държави членки са съгласни, че трябва да има обща силна защита на журналистическите източници, разпоредбите, предоставящи възможности в извънредни случаи, все още се нуждаят от допълнително обсъждане и прецизиране.

3. Медийни услуги в цифрова среда, национални мерки за пазара на медийни услуги, засягащи вътрешния пазар, прозрачно разпределение на икономическите ресурси и нов мониторинг на вътрешния пазар на медийни услуги (членове 17–25)

Последната част от регламента включва разпоредби от различно естество. По отношение на някои от разпоредбите държавите членки имат сходни виждания за посоката на измененията, но по други позициите им се различават. Преди заседанието на Съвета в работна група „Аудио-визия и медии“ беше обсъден само първи комплект от предложения за изменения.

Председателството смята, че макар обсъжданията по тази част от регламента да са на по-малко напреднал етап от обсъжданията по първите две части на предложението, посоката, която трябва да се следва, е ясна. При обсъжданията в рамките на работната група бяха направени пояснения от политическо и техническо естество и първият комплект от предложения за изменения беше посрещнат положително. В отговор на тревогите на държавите членки председателството предложи съществени промени, целящи да ограничат обхвата на становищата на Европейския съвет за медийни услуги относно мерките на националната медийна политика до онези мерки, които оказват значително въздействие върху вътрешния пазар. В същия дух председателството предложи изменения за ограничаване на обхвата на разпоредбите, свързани с концентрациите на медийния пазар, до онези концентрации, които биха могли да засегнат вътрешния пазар.

Друга цел на първия комплект от изменения, предложени от председателството, беше да се засилят гаранциите за доставчиците на медийни услуги спрямо много големи онлайн платформи, като същевременно се въведат по-строги условия за възползване от тези гаранции. Целта беше да се намери балансирана процедура, която да повиши зачитането на целостта на съдържанието под редакционния контрол на доставчиците на медийни услуги и същевременно да потвърждава ясните задължения на много големите платформи да се борят с дезинформацията и изказванията, подбуждащи към омраза. Държавите членки са съгласни, че е важно на Европейския съвет за медийни услуги да се възложи задачата за укрепване на диалога между много големите онлайн платформи и доставчиците на медийни услуги.

Държавите членки повдигнаха въпроси за разпоредбите относно измерването на аудиторията и държавната реклама, тъй като при националните разпоредби относно държавната реклама има значителни различия. Една от основните предложени компромисни промени е да се даде възможност на държавите членки да прилагат на национално равнище по-строги или по-подробни правила относно държавната реклама.

Накрая, председателството внесе и изменения за поясняване на годишния независим мониторинг, предвиден от Комисията, и повишаване на неговата прозрачност.

IV. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Работна група „Аудио-визия и медии“ ще продължи работата по предложението за ЕАСМ през май и юни. Целта на председателството е до юни 2023 г. да се установи мандат на Корепер.