

# **Доклад за годишната дейност на Съвета за електронни медии по иницирираните от ЕК промени в Директивата за аудиовизуалните медийни услуги**

от Мария Стоянова, член на СЕМ и представител на България в ERGA

**София, 18.12.2015**

**ТЕМА:** Стъпки към медийна конвергенция

През тази година надзорниците от ЕС в областта на аудиовизуалните медийните услуги /обединени в ERGA - Групата на европейските регулатори за аудио-визуалните медийни услуги - с цел да съветват ЕК/ направиха важни стъпки, така че да се запази медийното разнообразие, но и да се съхрани функциониращата конкуренция. В продължение на цялата 2015 год. представители на регулаторите от 28-те страни-членки на ЕС, сред които СЕМ, работихме върху преглед на съществуващата Директива за аудиовизуалните медийни услуги. Измененията се налагат, както и заради скоростното технологично развитие, така и заради произтичащите от това промени в навиците на потребителите. Задачата не е лека, но се заехме с нея, за да запазим съществуващия медиен ред, но и да го развием, адаптираме към предизвикателствата на конвергенцията.

За разлика от други държави в ЕС, в които с ревизията на Директивата освен надзорниците в аудиовизуалния сектор са ангажирани и законодателите, а и изпълнителната власт, в България с това се занимаваше само СЕМ.

## **1. Директива за аудиовизуалните медийни услуги**

Директивата от 2007-ма насам предвижда минимални стандарти за TV и подобни на телевизионни програми видеослужби при поискване, степенувани в защита на непълнолетните лица, реклама, промоция на европейски произведения и достъп до информация. Нарастващото смесване на линейно /традиционна телевизия/ и нелнейно /разпространявано в интернет например видео по заявка/ съдържание поставя под въпрос съществуващата регулация, както на европейско, така и национално ниво. Досега степенуваните области за надзор често се срещаха на един екран, но с развитието на технологиите това вече се смесва. Потребителите все по-трудно различават линейното от нелнейното съдържание. Примери за това са приемниците на „Apple TV“ или така наречените Smart TV с достъп до интернет. По този начин се променят и конкурентните структури в медийната област.

Въз основа на това Съветът за електронни медии счита за спешна и необходима ревизия на Директивата, както и бързото ѝ транспониране в националното законодателство. Позицията ни е, че трябва да отговорим

адекватно на развитието в конвергентния медиен свят, между другото и с дерегулация в рекламната сфера, където подкрепяме саморегулаторните инициативи на бранша.

а./ ситуация към момента

- стъпки на европейско равнище

С представената през 2013 от Европейската комисия „Зелена книга”, озаглавена „Подготовка за един напълно интегриран аудио-визуален свят: растеж, творчество и ценности“ в европейски мащаб се предизвика широк дебат. Съветът за електронни медии приветства развиването на регулаторни рамки, които да се съобразяват с конвергенцията на медийните технологии и медийния пазар.

През тази година в рамките на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка „ReFit” („Regulatory Fitness“) беше проверено, чрез различни въпросници, дали Директивата изпълнява своя замисъл. На национално ниво Съветът за електронни медии не беше във финансова възможност да проведе собствени изследвания за ефективността и резултатността от ролята на ко- и саморегулацията като съществуващи форми и възможности за опростяване на регулацията в изпълнение на Директивата. Комисар Йотингер анонсира първото полугодие на 2016 за представяне на предложенията за промени в Директивата.

Те ще засегнат вероятно и съществуващия принцип „страна на регистрация” (country of origin principle) . Съветът за електронни медии счита този принцип за съществен при функционирането на дигиталния европейски пазар. Същевременно отчитаме и особеностите на националния пазар, който е изключително малък и съответно с ограничени шансове за растеж и развитие. Затова смятаме, че на европейско ниво трябва да се помисли за възможностите, които биха произтекли от изискване към доставчиците на медийни услуги от трети страни да обвързват в производството на програми местни екипи, автори, продуценти и/или да се насърчат копродукциите. По този въпрос проявяваме разбиране към настояването на френските колеги само в онази негова част, която отнася до въвеждането на процент за „местна продукция” и същевременно подчертаме реализма си за такъв процент „местна продукция” с убеждението, че трябва да е съобразен с възможностите на пазара. Така на европейско ниво остава да се обсъди, дали и какво минимално ниво на защита на местното производство може да бъде въведено.

В рамките на ERGA се работеше по три теми с цел преглед и промени на съществуващата Директива за аудиовизуалните медийни услуги.

Резултати от постигнато съгласие с представителите на останалите страни-членки:

## Независимост на регулаторните органи за аудиовизуални медийни услуги

Първият резултат – включване в Директивата на принципите на ERGA, Групата на европейските регулатори за аудио-визуалните медийни услуги, залегнали в учредителната ѝ декларация от Париж: „установяването на европейско равнище на общи характеристики за всички независими регулатори“, що се отнася до независимостта, прозрачността на процедурите на вземане на решения и назначаване, компетентността и експертния опит, ефективността на изпълнителните правомощия, механизмите за уреждане на спорове и преразглеждането на решенията на регулаторите от орган на съдебната власт.

### Институционална рамка

- специална разпоредба в преработената Директива трябва да посочи, че институционалните рамки на държавите-членки да установят независими медийни регулатори.

### Процедури по назначаване и управление на националните медийни регулатори

- ревизираната Директива трябва ясно да заявява, че страните-членки гарантират независимостта на надзора в аудиовизуалната сфера, особено с открити и прозрачни процедури по номиниране и назначаване на членовете;
- освобождаването от длъжност на председателя или член на регулатора следва да се основава на прозрачни и обективни причини, както е предписано в съответния закон;
- ревизираната Директива на ЕС трябва да гарантира, че държавите-членки приемат правила за несъвместимост и конфликт на интереси в националните си законодателства.

### Човешки ресурси

- всички национални регулаторни органи смятат, че е много важно да има адекватни и подходящо квалифицирани кадри, за да изпълняват ефективно своите функции. Този принцип следва ясно да залегне в ревизираната Директива.

### Финансова автономност

- специална разпоредба на преработената Директива следва да гарантира, че националните регулаторни органи разполагат с достатъчни / адекватни финансови ресурси за изпълнение на своите задачи и са автономни в изпълнението на бюджета;

- В съответствие с принципа на отчетност, финансовите отчети следва да подлежат на външен преглед от независими и квалифицирани институции.

#### Отчетност и прозрачност

- трябва да се въведе изрична разпоредба в преработената Директива с предписване на прозрачността като основен аспект за добро управление, което пряко влияе върху независимостта на регулаторните органи;
- специална разпоредба на преработената Директива трябва да препоръча въвеждането на механизми за гарантиране на демократичната легитимност и ефективното функциониране на националните регулатори (например чрез външни одитни процедури);
- специална разпоредба на преработената Директива следва ясно да посочва, че функционирането на медийния надзор трябва да се регулира чрез прозрачни процедури и регулаторите гарантират, когато е уместно, консултация със засегнатите страни, особено преди вземането на решения за съответното въздействие върху пазара. Препоръчителни също така са ясни процедурни правила за процеса на консултации.

#### Вземане на решения

- специална разпоредба на преработената Директива следва да гарантира, че националните регулаторни органи имат правомощия да вземат самостоятелни решения, независими от всички органи и организации, свързани с предоставянето и разпространението на аудио-визуални медийни услуги;
- ревизираната Директива следва да наложи "принципа на прозрачност", като посочи ясно, че националните регулаторни органи трябва да вземат своите решения в публично достъпна и подходяща форма, която осигурява мотивите за тях и спазва принципите за поверителност, както и уважава законовите интереси на заинтересованите страни (напр. търговски тайни).

#### Изпълнение

- специална разпоредба на преработената Директива следва ясно да посочва, че всички национални регулатори следва да разполагат с подходящи изпълнителни правомощия и че тези правомощия трябва да се използват автономно;
- специална разпоредба на преработената Директива следва ясно да посочва, че процедурата за налагане на санкции трябва да бъде справедлива, прозрачна и недискриминационна, и тя трябва да бъде оповестявана;
- правото на изслушване на пряко засегнати страни трябва да бъде осигурено от специална разпоредба.

### Коментар:

Следните регулатори се противопоставиха на идеята за засилване на съществуващите разпоредби (член 30 ДАВМУ): DE, AT, ATVOD (UK по заявка) и FI.

## **Материална юрисдикция**

Препоръка 1 - "TV-подобен":

ERGA предполага, че ЕК трябва да преразгледа определението на аудиовизуалните медийни услуги в ревизираната ДАВМУ и да ревизира критерия "TV-подобен" в член 1.б и съображение 24.

Препоръка 2 - "основната цел на една услуга":

ERGA предлага Комисията да преразгледа и изясни дали в Директивата е съвместимо понятието "една услуга"; т.е., че едно юридическо лице може да предложи или един уебсайт може да съдържа няколко услуги, всяка със собствена основна цел.

Препоръка 3 – „редакционна отговорност“:

ERGA предполага, че в бъдеще Европейската комисия може да работи с ERGA и индустрията при разработването на насоки относно понятието „редакционна отговорност“, по-специално по аспекта на "ефективен контрол", "съответното въздействие" и организацията в "каталога".

Препоръка 4 - аудиовизуални платформи / посредници:

ERGA препоръчва на Европейската комисия да обмисли - в рамките на сегашната си цялостна оценка за ролята на онлайн-платформите - дали е желателно, в ревизираната Директива да се въведе специфичен набор от правила за аудиовизуалните платформи и посредници, които имат въздействие върху медийния плурализъм и разнообразие.

Препоръка 5 - Приемственост:

Налице е широк консенсус сред членовете на ERGA, че някои разпоредби на действащата Директива, която вече е общ стандарт за всички аудиовизуални медийни услуги, са доказано ефективни. Това се отнася за правилата за редакционна отговорност и стандартите за почитане на човешкото достойнство, ко- и саморегулацията и достъпността до аудиторията, както и правилата за общите изисквания за качество на аудиовизуалните търговски съобщения. ERGA препоръчва на ЕК да се поддържа този координиран подход.

Препоръка 6 - Модификации на Директивата:

ERGA препоръчва да се прилагат съществуващите правила относно правото на отговор, които сега се прилагат само за услугите за линейно излъчване и към

останалите аудиовизуални медийни услуги

За редица други разпоредби, обаче, мнозинството от членовете на ERGA сме на мнение, че е необходим по-координиран подход, за да се отговори на промените в очакванията на потребителите и динамиката на пазара, предизвикани от конвергенцията. Препоръчваме промяна на Директивата по отношение на следните правила:

- а) разграничение между реклама и съдържание,
- б) защита на непълнолетните лица.

Препоръка 7 - Специфични правила за линейни медийни услуги:

Мнозинството от ERGA-членовете, сред които и СЕМ, смятаме че специалните разпоредби относно събития от голямо значение за обществото не могат да бъдат повторени за всички аудиовизуални медийни услуги, но продължават да бъдат обосновани в линейна среда.

Препоръка 8 – Продължаване на задълбоченото изследване на средата:

По редица теми се изисква по-нататъшно задълбочено изследване. Комисията може да обмисли провеждането на оценка на икономическите ефекти от прилагането на единни правила по следните теми.

а) Реклама на специфични продукти:

Редица държави-членки са въвели по-строги правила относно рекламата на специфични продукти, отколкото тези в Директивата. Различните рамки и техните мотиви, както и влиянието на по-хармонизиран подход, трябва да бъдат внимателно проучени.

б) количествени рекламни правила:

Освен това, по-задълбочен анализ трябва да покаже последиците върху аудиториите и националните рекламни пазари на изменение или заличаване на настоящите разпоредби относно минималната продължителност на прозорците за телевизионен пазар, както и почасовото рекламно ограничение или по-практично би било въвеждането на дневен лимит.

в) европейски произведения:

Необходимо е да се провери дали системата от квоти все още е най-ефективният начин за насърчаване на европейски творби и независимите продуценти или трябва да се обмислят алтернативни варианти като задължения за популярност или бюджет на продукцията.

г) Кратки новинарски репортажи:

ERGA препоръчва на Комисията да обмисли провеждането на оценка на икономическите ефекти от прилагането на съществуващите правила за кратки новинарски репортажи по отношение на онлайн-средата, преди по-нататъшно задълбочено обсъждане в рамките на групата.

Коментар:

Докладът не препоръчва драматични промени по отношение на дефинирането на услугите, които следва да бъдат обхванати от Директивата. Анализът на

всички нови правила, които да се прилагат е оставен за продължаващия дебат по въпроса за платформите.

Предложенията относно понятието "основна цел" изглежда вече са били обхванати от новите правила на Съда на ЕО по делото New Media.

### **Защита на малолетните и непълнолетните**

ERGA смята, че по тази тема в Директивата е намерила отражение възможността всяка държава-членка да прилагат по-подробни или по-строги правила в областите, обхванати от Директивата.

Резюме на основните препоръки:

1. Да се преразгледа регулаторното разграничение между линейно и нелинейно съдържание.
2. Да се проучат общите нива на защита в линейна и нелинейна среда:

- Съдържание, което "може значително да застраши" непълнолетни ще бъде обект на по-засилнени механизми за контрол, междувременно съдържание, което "би могло да навреди" изисква по-малко строги механизми. Това ще се прилага както за линейни, така и за услугите по заявка.

- Да се помисли за въвеждане на ограничение за съдържание, което "може сериозно да увреди" за всички услуги. Бързото приемане на препоръка 4 е от съществено значение в това отношение. Ако това не може да се осигури в краткосрочен план, може да се счита за преходен период.

3. За да се хармонизират основните дефиниции и понятия:

- Препратка към член 1 от UNCRC за дефиниция на непълнолетни под 18-годишна възраст.

- Има необходимост от въвеждане на единен показателен списък в ЕС (ако е необходимо по инициатива на ERGA ) от общи характеристики, свързани със съдържание, което "би могло да навреди" или съдържание, което "може значително да влоши" децата и подрастващите в тяхното развитие. Членовете на ERGA имаме единомислие по ключовите елементи, които биха могли да се вземат под внимание.

- Да се идентифицира "порнографията" и "неоправданото насилие" като примери за съдържание, което "може сериозно да увреди" развитието на малолетните и непълнолетните.

- Препоръчваме на ЕК да се създадат универсални категории на съдържанието, които да могат да се съчетаят с националните възрастови класификации.

4. С цел да се насърчи развитието на съвременни и последователни мерки за защита на малолетните и технически проверки в подкрепа на родителите са необходими по-нататъшни изследвания, проучване и сътрудничество със заинтересованите страни, особено в областите на:

- Развитие на общ технически интерфейс за работа със стандартите на категоризация и класификация.
- Развитие и разпространение на технически средства, които отговарят на изискванията ефективен, лесен и достъпен.
- Създаване на универсална техническа категоризация от съдържание за работа с такива инструменти (като по-горе).
- Защита на правата на непълнолетните съгласно членове 13 и 17 от UNCRC.

5. Насърчаване на ефективно правоприлагане, споделени отговорности, саморегулиране и съвместно регулиране от:

- В подкрепа на значимата роля на държавно регулиране да се гарантира, че съдържанието, което "може значително да влоши" се ограничава за непълнолетните и при линейните, и при нелинейните медийни услуги.
- Насърчаване на ефективното съвместно регулиране (подкрепено със закон), а там където е необходимо да се призват отделните държави-членки да адаптират системите, подходящи за техните обстоятелства.
- Да се потърси по-голяма отговорност от страна на индустрията в областта на съдържанието, категоризацията и класификацията, и технически мерки за защита.
- Търсене на по-добро разбиране от участниците в традиционната телевизионна верига и онлайн-веригата за разпространение на съдържание чрез провеждане на изследвания (и с участието на съответните заинтересовани страни), с оглед принос към прегледа на Директивата.

6. Да продължи насърчаването на медийната грамотност, за да се даде възможност на гражданите чрез:

- Разработване на национални стратегии за насърчаване и постигане на медийната грамотност, включване на образованието и училищата между съответните участници на медийния пазар в рамките на тези стратегии.
- Създаване на планове за действие на равнище ЕС за обмяна на добри практики, готови уроци или дори учебни планове и изследвания в тази област.

- стъпки на национално равнище



Съветът за електронни медии на множество свои заседания е разглеждал и обсъждал позиции, отстоявани в рамките на европейската дискусия. Те са следните:

- спешна необходимост от ревизия на Директивата
- активно участие в преработването на текстовете за осигуряване на конвергенцията в медийните технологии и медийния пазар при равни конкурентни принципи („level playing field“)
- подкрепа за принципа „страна на регистрация ” като основен жалон на Директивата, но с внимание към особеностите на националния пазар
- разширяване на основните разпоредби (защита на децата и подрастващите, враждебна реч, защита на потребителите) върху всички аудиовизуални услуги, чиято основна цел е предоставянето на съдържание ( , въпреки че в България все още нелинейните услуги не се регулират и темата продължава да е табу). От допълнително, национално и европейско обсъждане се нуждае въпросът, как да се контролира спазването на нормативните условия.
- частична хармонизация на национални правила относно собствеността на медиите и прозрачността на процесите, утвърждаване на стандартите на европейско ниво и постигане на достатъчна независимост на органите, регулиращи медиите, като необходими стъпки по посока на правилното функциониране на вътрешния пазар.
- въздържане от актуалното различаване между линейни и нелинейни услуги като несъобразено със съвременното и противоречащо на технологичната независимост.
- запазване на степенувана регулация: една базисна регулация ще осигури по-високо ниво в защитата на децата, потребителите, а както и човешкото достойнство. Редакционното съдържание трябва да бъде разпознаваемо, за да има справедлива конкуренция. За определени редакционни услуги трябва да се запазят досегашните разпоредби – право на отговор, значими събития, насърчаване на европейското производство.
- качествени изисквания по отношение на рекламата, особено с поглед към защитата на децата и потребителите, като некомерсиалното съдържание трябва да бъде отделено; разширяване на дерегулацията.
- европейските произведения трябва да се насърчават.
- по-активно и решително обхващане на потребителите, които не чуват и не виждат.
- трябва да се запази правото на държавите-членки да разширяват разпоредбите на Директивата според собствените си национални особености.

## 2. По-нататъшни стъпки

До пролетта на 2016-та все още има време за доразвиване и дооформяне на отделните позиции, а както и да се направят нови предложения. ЕК ще направи своето предложение в първата половина на следващата година.