



Bruksela, dnia 24.4.2013
COM(2013) 231 final

ZIELONA KSIĘGA

Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartości

SPIS TREŚCI

1.	Wstęp	3
2.	Rozwój i innowacje.....	4
2.1.	Czynniki rynkowe	6
2.2.	Modele finansowania	9
2.3.	Interoperacyjność telewizji hybrydowej	10
2.4.	Infrastruktura i widmo	11
3.	Wartości	12
3.1.	Ramy regulacyjne	12
3.2.	Wolność i pluralizm mediów	15
3.3.	Przekaz handlowy	17
3.4.	Ochrona nieletnich	18
3.5.	Dostępność dla osób niepełnosprawnych.....	19
4.	Dalsze działania	19

ZIELONA KSIĘGA

Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartości

1. WSTĘP¹

Celem niniejszej zielonej księgi jest otwarcie zakrojonej na szeroką skalę debaty publicznej na temat skutków zmian zachodzących w dziedzinie mediów audiowizualnych, które charakteryzuje postępująca konwergencja usług medialnych oraz nowe sposoby wykorzystywania i świadczenia tych usług.

Konwergencja oznacza stopniowe łączenie się tradycyjnych usług nadawczych i internetu. Stwarza ona możliwości oglądania programów za pomocą odbiorników telewizyjnych wyposażonych w dodatkową funkcję umożliwiającą dostęp do internetu i dekodery umożliwiających dostęp do treści w serwisach OTT² oraz zapewnia dostęp do audiowizualnych usług medialnych za pomocą komputerów stacjonarnych, laptopów, tabletów i innych urządzeń przenośnych. Konsumenci korzystają z tabletów lub smartfonów, oglądając jednocześnie telewizję, na przykład po to, aby dowiedzieć się więcej na temat oglądanych treści, kontaktować się z przyjaciółmi lub wejść w interakcję z programami, które oglądają.

Granice między znanym z XX w. linearnym modelem konsumpcji treści audiowizualnych za pomocą odbiorników telewizyjnych a usługami na żądanie dostarczonymi do komputerów szybko się zacierają. Ponadto każdy smartfon umożliwia zarówno odbiór, jak i generowanie treści, a zatem w przyszłości można oczekiwać ewolucji modelu pasywnego odbioru w kierunku aktywnego udziału w tworzeniu programów.

Oczekuje się, że do 2016 r. większość gospodarstw domowych w UE będzie wyposażona w telewizor z internetem (na koniec 2012 r. takich gospodarstw było 40,4 mln³)⁴.

Jeśli chodzi o korzystanie z dodatkowych funkcji dostępnych dzięki połączeniu odbiorników telewizyjnych z internetem, w 2012 r. w Zjednoczonym Królestwie wykorzystano z 11 % podstawowych zainstalowanych aplikacji – i jest to najwyższy wskaźnik w UE – podczas gdy w Chinach wskaźnik ten wynosił 44 %, w Korei – 18 %, a w Indiach – 17 %⁵. W USA liczba gospodarstw domowych korzystających z telewizorów z internetem, w tym również z serwisów OTT i konsoli do gier, ma zgodnie z oczekiwaniami wzrosnąć do 2016 r. z 22,5 % do 43,1 %⁶.

Mimo iż łączny czas oglądania linearnych programów telewizyjnych w UE nadal oscyluje w granicach 4 godzin dziennie⁷, konwergencja mediów stopniowo staje się rzeczywistością, co oznacza, że uczestnicy rynku muszą tworzyć nowe i dostosowywać istniejące modele

¹ Glosariusz zastosowanych terminów znajduje się na stronie <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connectedTV>.

² Serwisy OTT (ang. *over-the-top*) dostarczają treści audiowizualne, lecz same nie są dostawcami usług łączności elektronicznej ani operatorami sieci.

³ IHS Screen Digest.

⁴ IHS Screen Digest.

⁵ <http://www.pnewswire.com/news-releases/western-viewers-fall-behind-in-the-web-connected-tv-revolution-168126616.html>.

⁶ Źródło: e-marketer.

⁷ Rocznik Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego, tom II, s. 171.

biznesowe. Technologia umożliwia już użytkownikom tworzenie, rozpowszechnianie i dostęp do wszystkich rodzajów treści bez względu na czas, miejsce i wykorzystywane urządzenie. Celem Komisji jest wykorzystanie tego zmieniającego się środowiska technologicznego w celu zapewnienia wszystkim Europejczykom jak najszerszego dostępu do różnorodnych europejskich treści, gwarantując przy tym jak najszerszy wybór wysokiej jakości programów. Technologiczne możliwości dostarczania treści, które będą legalnie dostępne dla odbiorców w całej UE, mogą również zachęcić uczestników rynku do tworzenia nowych rodzajów treści.

Konieczność wprowadzania dalszych innowacyjnych rozwiązań ze strony prywatnych podmiotów gospodarczych oraz odpowiednich warunków ramowych i stosownych mechanizmów polityki publicznej ze strony decydentów rodzi następujące pytania:

– W jaki sposób można wykorzystać proces konwergencji w ramach szerszego rynku europejskiego w celu uzyskania wzrostu gospodarczego i innowacji w przedsiębiorstwach w Europie (rozdział 2)?

– Jakie są konsekwencje konwergencji w odniesieniu do takich wartości jak pluralizm mediów, różnorodność kulturowa i ochrona konsumentów, w tym konkretnych grup, np. nieletnich (rozdział 3)?

Wraz ze stopniowym i coraz bardziej odczuwalnym wzrostem konwergencji w ciągu najbliższych dziesięciu lat zauważalny może być jej wpływ na szereg instrumentów prawnych, w tym na dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD)⁸, będącą w centrum uwagi niniejszego opracowania, a także na dyrektywę o handlu elektronicznym⁹ oraz na ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej¹⁰. Celem konsultacji nie jest uzyskanie określonych rezultatów. Niemniej jednak jej wyniki mogą uutorować drogę do ewentualnych rozwiązań regulacyjnych i innych działań politycznych w perspektywie długoterminowej, łączących w szczególności takie inicjatywy Komisji jak koalicja rzecz lepszego internetu dla dzieci¹¹, ewentualne działania będące odpowiedzią na sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. wolności i pluralizmu mediów¹² oraz prace dotyczące inicjatyw w zakresie samoregulacji.

2. ROZWÓJ I INNOWACJE

W 2012 r. 22 % obywateli UE korzystało z urządzeń przenośnych w celu uzyskania dostępu do internetu¹³. Do 2016 r. większość ruchu w internecie będzie generowana przez materiały wideo przekazywane głównie za pośrednictwem Wi-Fi i urządzeń przenośnych¹⁴.

⁸ Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1-24.

⁹ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1-16.

¹⁰ Np. art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej, polityka dotycząca widma radiowego, art. 6 dyrektywy o dostępie.

¹¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/creating-better-internet-kids>.

¹² http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf.

¹³ Eurostat, 2012 r. Osoby fizyczne – mobilny dostęp do internetu (isoc_ci_im_i).

¹⁴ http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-481360_ns827_Networking_Solutions_White_Paper.html.

Kluczowe dane – konsumpcja treści audiowizualnych za pomocą internetu

Wydatki konsumentów w Europie na cyfrowe treści audiowizualne (filmy i serie telewizyjne dostarczane przez internet) wyniosły w 2011 r. 364,4 mln EUR (+41,8 % w porównaniu z 2010 r.), przy czym łączna wartość rynku treści audiowizualnych w formie materialnej i cyfrowej wyniosła 9493,8 mln EUR (-4,6 % w porównaniu z 2010 r.)¹⁵.

Wartość niezaspokojonego popytu na usługi VoD (wideo na żądanie) świadczone przez operatorów płatnej telewizji z innych państw członkowskich szacuje się na kwotę wahającą się między 760 mln EUR a 1 610 mln EUR rocznie¹⁶.

Oczekuje się, że w skali światowej liczba odbiorców treści audiowizualnych za pośrednictwem internetu wzrośnie z 792 mln w 2011 r. do 1,5 mld w 2016 r.¹⁷.

W trzecim kwartale 2012 r. w UE dostępnych było 306 usług typu wideo na żądanie (VoD)¹⁸.

W serwisie YouTube umieszcza się 72 godziny materiałów audiowizualnych na minutę.

Rozwijający się rynek daje producentom sprzętu oraz podmiotom pracującym nad nowymi technologiami możliwości opracowywania innowacyjnych urządzeń, w tym łatwych w obsłudze interfejsów i rozwiązań przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Operatorzy sieci będą mieć do czynienia z większym zapotrzebowaniem na pasma częstotliwości, co będzie mieć pozytywny wpływ na inwestycje w sieci o dużej przepustowości. Twórcy treści będą mogli znaleźć nowe sposoby docierania do szerszej publiczności, uzyskiwać dochody ze swoich dzieł oraz eksperymentować z kreatywnymi sposobami tworzenia i dostarczania treści. Nadawcy będą mieć do dyspozycji więcej platform¹⁹, które mogą służyć do dystrybucji ich treści i do powiększania ich interaktywnych ofert programowych.

Warunki umożliwiające pełne wykorzystanie tego potencjału są następujące: wystarczająco duży rynek, konkurencyjne otoczenie, gotowość do zmiany modeli biznesowych, interoperacyjność i odpowiednia infrastruktura. Aby kształtować przyszłość mediów napędzanych przez internet, Europa musi uwzględnić te elementy w swoich działaniach, przy jednoczesnym wspieraniu wartości leżących u podstaw regulacji w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych.

¹⁵ Rocznik Międzynarodowej Federacji Wydawców Treści Audiowizualnych (International Video Federation) 2012.

¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpay/plum_tns_final_en.pdf.

¹⁷ <http://newsroom.cisco.com/press-release-content?type=webcontent&articleId=888280>.

¹⁸ Europejskie Obserwatorium Audiowizualne. Uwzględniono wszystkie platformy: sam internet, sprzedaż w formie elektronicznej, konsole do gier, telewizja kablowa, IPTV, specjalne dekodery, smartfony, telewizory z internetem, Push VoD – domowa wypożyczalnia programów (satelita, naziemna telewizja cyfrowa), z wyjątkiem aplikacji w iTunes oraz Google Play App Store. Nie uwzględniono: materiałów archiwalnych, zwiastunów, seriali telewizyjnych, programów dla dorosłych, programów szkoleniowych, katalogów kanałów filmowych zawierających wcześniej nadane programy.

¹⁹ Platformy mogą być wbudowane w urządzenie przez producentów lub dostarczone przez innych uczestników rynku, takich jak operatorzy łączności elektronicznej i operatorzy sieci kablowych, operatorzy serwisów OTT lub nadawcy.

2.1. Czynniki rynkowe

UE charakteryzuje się różnorodnością kulturową i językową, która stanowi jej potencjalną przewagę konkurencyjną na rynku światowym, ale którą równocześnie uważa się za kwestię problematyczną w środowisku, w którym występują efekty sieciowe.

Efekty sieciowe w mediach i w internecie mogą zapewnić znaczącą przewagę nad konkurencją operatorom i dostawcom działającym legalnie na rynku pozbawionym granic, umożliwiając im pozyskiwanie dużych budżetów i wykorzystywanie efektu skali. Nowe podmioty oferujące treści audiowizualne w internecie bez terytorialnych ograniczeń dostępu mogą przekształcić ponad 368 mln użytkowników internetu²⁰ w potencjalnych widzów, zagrażając w ten sposób tradycyjnym uczestnikom rynku. Dzieje się tak często w przypadku podmiotów z USA, które z powodzeniem wykorzystują fragmentację rynku UE.

Konsumenci europejscy pragnący korzystać z medialnych usług audiowizualnych za pośrednictwem internetu mają często ograniczony wybór, a ponadto dostęp do tych usług niejednokrotnie uzależniony jest od lokalizacji. Aplikacje w telewizorach z internetem są często ograniczone poprzez ustawienia krajowe i fabryczne ustawienia producenta, przez co dostęp do treści z innych krajów UE nierzadko bywa zablokowany²¹.

W pokonaniu tych przeszkód pomoże technologia. Producenci treści, dostawcy napisów i naukowcy zaczęli nawiązywać współpracę i przekazywać sobie nawzajem dostępne zasoby językowe (np. bazy napisów²² będące w posiadaniu producentów) oraz narzędzia²³.

Doświadczenia konsumentów w przyszłości

a) Studentka z Polski przebywająca w Londynie w ramach programu Erasmus ma dostęp do całej oferty usług audiowizualnych polskich operatorów przy użyciu swojej karty kredytowej – dokładnie na takiej samej zasadzie jak w Krakowie, ponieważ polskie usługi są dostępne w Londynie.

b) Jej współlokator pochodzi z Wielkiej Brytanii i pisze pracę na temat portugalskich reżyserów. Ma on łatwy dostęp do materiałów udostępnianych przez portugalskich dostawców treści audiowizualnych. Współlokatorzy często oglądają razem transmisje z imprez sportowych z różnych krajów UE.

Głównym celem zielonej księgi dotyczącej dystrybucji utworów audiowizualnych w internecie było wyjaśnienie kwestii związanych z prawami autorskimi²⁴. Komisja opublikuje wyniki tych konsultacji w 2013 r. W grudniu 2012 r.²⁵ Komisja ponownie potwierdziła swój zamiar opracowania nowoczesnych przepisów w zakresie praw autorskich i postanowiła

²⁰ <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>.

²¹ „Study on the economic potential of cross-border pay-to-view audiovisual media services” (Analiza wpływu na gospodarkę transgranicznych audiowizualnych usług medialnych na żądanie). TNS opinion, Plum, the futures company – analiza przygotowana w imieniu Komisji Europejskiej – styczeń 2012 http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_en.htm#maincontentSec1.

²² Firmy zajmujące się produkcją napisów oraz producenci/dystrybutorzy filmowi posiadają obszerne bazy napisów, często w wielu różnych językach. Zasoby te są bardzo cenne, ponieważ można je wykorzystywać do opracowywania dostosowanych do indywidualnych potrzeb systemów tłumaczenia maszynowego.

²³ Np. SUMAT (www.sumat-project.eu) i SAVAS (www.fp7-savas.eu) oraz program działań dotyczący technologii informacyjno-komunikacyjnych z 2013 r., s. 47, <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/docs/ict-wp2013-10-7-2013-with-cover-issn.pdf>.

²⁴ Zielona księga dotycząca dystrybucji utworów audiowizualnych w Internecie w Unii Europejskiej: możliwości i wyzwania związane z jednolitym rynkiem cyfrowym, COM(2011) 427 final.

²⁵ Komunikat Komisji w sprawie treści na jednolitym rynku cyfrowym, COM(2012) 789 final.

podjąć równolegle dwie inicjatywy: zorganizowany dialog z zainteresowanymi stronami w 2013 r. w celu omówienia różnych kwestii (takich jak np. możliwości transgranicznego przenoszenia treści i dostępu do utworów audiowizualnych), w przypadku których konieczne są szybkie postępy; oraz przeprowadzenie badań rynkowych, ocen skutków oraz, w stosownych przypadkach, wstępne przygotowanie aktów prawnych w celu podjęcia w 2014 r. decyzji w sprawie ewentualnego przedłożenia wniosków dotyczących reformy przepisów prawnych²⁶. Kwestie praw autorskich nie zostaną zatem omówione szczegółowo w niniejszym dokumencie.

Z punktu widzenia podaży media na całym świecie muszą obecnie konkurować o widzów. Uczestnicy rynku (np. operatorzy płatnych stacji telewizyjnych, nadawcy publiczni i komercyjni, dystrybutorzy usług wideo na żądanie i producenci sprzętu) próbują odróżnić się od konkurencji poprzez zapewnianie atrakcyjnych treści o wysokiej oglądalności, w tym na zasadzie wyłączności lub za pomocą interfejsów przyjaznych dla użytkowników. Szersza oferta treści, zarówno pod względem ilości, jak i różnorodności, zmienia przemysł rozrywkowy.

W 2009 r.²⁷ nadawcy unijni zainwestowali około jednej trzeciej swoich przychodów w treści. Z kwoty 34,5 mld EUR wydanej przez unijnych nadawców na programy około 15,6 mld EUR wydano na zakup praw – 5,8 mld EUR na prawa do transmisji sportowych i 9,8 mld EUR na prawa do filmów i programów rozrywkowych²⁸. Treści o wysokiej oglądalności (ważne wydarzenia sportowe i najnowsze przeboje filmowe) cieszą się dużym zainteresowaniem i generują znaczne przychody w sektorze audiowizualnym. Udział BT w przetargach dotyczących praw do transmisji telewizyjnych meczów piłki nożnej Premier League obejmujących trzy sezony, począwszy od 2013/2014 r., przyczynił się do rekordowego wzrostu opłaty za te prawa o 3 mld GBP, czyli o 71 %, ²⁹ w stosunku do analogicznych poprzednich umów. W latach 2011–2012 w USA Netflix wydał ok. 4,8 mld USD na zakup treści.

Sukces może być uzależniony od możliwości regularnego oferowania widzom tego typu treści. Mimo iż wyłączne umowy między operatorami platform a dostawcami treści umożliwiają tym drugim amortyzację inwestycji, mogą one również ograniczać możliwości dostarczania takich treści widzom przez osoby trzecie. Umowy takie mogą stanowić bariery wejścia na rynek dla nowych graczy.

Ponadto jeżeli platformy osiągają wysoką popularność wśród użytkowników i stają się głównym kanałem, za pomocą którego dostawcy treści docierają do widzów, istnieje obawa, że platformy te będą przychylniej traktować wybrane firmy lub – w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo – swoich własnych dostawców usług. Ponadto uzyskany przez te platformy dostęp do szerokiego zakresu danych użytkowników może im

²⁶ Uwzględnione zostaną następujące zagadnienia: terytorialność na rynku wewnętrznym, harmonizacja, ograniczenia i wyjątki dotyczące praw autorskich w erze cyfrowej, fragmentacja rynku praw autorskich w UE oraz kwestie związane z poprawą skuteczności i efektywności egzekwowania przepisów, przy jednoczesnym wzmocnieniu jego umocowania prawnego w szerszym kontekście reformy prawa autorskiego.

²⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: 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, COM/2012/0522.

²⁸ Badanie końcowe dotyczące wykonania przepisów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczących promowania utworów europejskich w audiowizualnych usługach medialnych, 13 grudnia 2011 r.

²⁹ <http://www.guardian.co.uk/media/2012/jun/13/premier-league-tv-rights-3-billion-sky-bt>.

dać dodatkową przewagę konkurencyjną³⁰. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Wielka Brytania, dokonały oceny konieczności wprowadzenia *ex-ante* obowiązków udzielania hurtowego dostępu do najważniejszych transmisji sportowych na żywo oraz premier filmów z Hollywood, które konkurencja musi mieć w swojej ofercie, aby utrzymać się w biznesie.

Unijne przepisy dotyczące konkurencji stosuje się na poziomie krajowym i europejskim w celu rozwiązywania kwestii ewentualnych nadużyć pozycji rynkowej w sytuacji, gdy dane przedsiębiorstwo zajmuje pozycję dominującą na rynku właściwym. W tym kontekście istnieje konieczność zapewnienia szybko reagującego i skutecznego rynku w środowisku medialnym charakteryzującym się postępującą konwergencją.

Komisja interweniowała w kilku przypadkach, aby zapewnić konkurencję w trakcie łącznej sprzedaży praw medialnych do transmisji sportowych³¹. Komisja zaakceptowała środki zaradcze stosowane w przypadkach fuzji w celu zagwarantowania, że prawa do filmów i transmisji wydarzeń sportowych o wysokiej oglądalności pozostają dostępne³². W tym kontekście warto zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące odmowy udzielania licencji³³. Jeżeli podmiot praw korzystający z dominującej pozycji odmawia udzielenia dostępu do danego produktu lub usługi niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej, odmowa taka może być nadużyciem w sytuacji gdy uniemożliwia ona wprowadzenie na rynek nowego produktu, na który jest zapotrzebowanie konsumentów, oraz jeżeli jest nieuzasadniona i uniemożliwia konkurencję na rynku wtórnym. W przypadku Premier League Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że mimo iż unijne prawo konkurencji nie wyklucza możliwości przyznania przez podmiot praw jednemu licencjodawcy wyłącznych praw do transmisji wydarzenia sportowego w jednym państwie członkowskim lub w większej liczbie państw członkowskich, podmiot praw nie może zakazać jednemu licencjodawcy świadczenia transgranicznych usług, które obejmują transmisję tego wydarzenia sportowego³⁴. Wynika to z faktu, że taki zakaz dawałby licencjodawcy absolutną wyłączność terytorialną na obszarze objętym licencją, a co za tym idzie eliminowałby wszelką konkurencję między nadawcami i spowodowałby podział rynku wewnętrznego według zakresu wyłącznych praw do transmisji.

Kwestie związane z konkurencją pojawiają się również w odniesieniu do finansowania działalności nadawców publicznych. Nadawcy publiczni często rozszerzają swoją działalność i zaczynają wykorzystywać w swojej ofercie internet, tworząc np. aplikacje i strony internetowe. Niektórzy uczestnicy rynku przyjmują te działania z zadowoleniem, lecz inni uważają je za bezpośrednią konkurencję dla swojej oferty handlowej, która nie jest dofinansowywana ze środków publicznych. W 2009 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec nadawców publicznych w świetle nowych osiągnięć technologicznych, w tym w świetle zwiększenia liczby platform dystrybucyjnych i nowych technologii. Komunikat ten wymaga wprowadzenia testu *ex-ante*. Polega on na

³⁰ Zob. również pkt 3.1 dotyczący ochrony danych.

³¹ Sprawa COMP/38.173 – łączna sprzedaż praw medialnych do transmisji FA Premier League, sprawa COMP//37.214 – łączna sprzedaż praw medialnych do niemieckiej Bundesligi i sprawa COMP/37.398 – łączna sprzedaż praw handlowych do Ligi Mistrzów UEFA.

³² Sprawa COMP/M.2876 Newscorp//Telepiù.

³³ Sprawa C-418/01 IMS Health, C-418/01, GmbH & Co. OHG v NDC Health GmbH & Co. KG [2004] ECR I-5039.

³⁴ Sprawy połączone C-403/08 i C-429/08 Football Association Premier League Ltd i inni przeciwko QC Leisure i inni – Karen Murphy przeciwko Media Protection Services Ltd, wyrok z dnia 4 października 2011 r. Zob. również komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online” z dnia 11 stycznia 2012 r., s. 7.

przeprowadzeniu konsultacji społecznych dotyczących nowych znaczących usług wprowadzanych przez nadawców publicznych, których wyniki powinny umożliwić państwu członkowskiemu ocenę oddziaływania nowej usługi na rynek oraz zbilansowanie jej wartości dla społeczeństwa.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (1) Które czynniki umożliwiają amerykańskim przedsiębiorstwom dochodową działalność na rozdrobnionym rynku UE, pomimo barier językowych i kulturowych, podczas gdy nie udaje się to wielu przedsiębiorstwom z UE? Jakie czynniki stanowią przeszkody dla przedsiębiorstw z UE?
- (2) Jakie czynniki wpływają na dostępność treści o najwyższej oglądalności? Czy w odniesieniu do treści o wysokiej oglądalności stosuje się na poziomie hurtowym praktyki, które mają wpływ na dostęp do rynku i możliwości prowadzenia zrównoważonej działalności gospodarczej? Jeśli tak, jaki ma to wpływ na konsumentów? Czy istnieje potrzeba interwencji regulacyjnej wykraczającej poza stosowanie obowiązujących reguł konkurencji?
- (3) Czy istnieją przeszkody, które wymagają działań regulacyjnych w odniesieniu do dostępu do platform?

2.2. Modele finansowania

Na finansowanie produkcji audiowizualnej wpływ mają postępująca konwergencja, zmiany zachowań konsumentów³⁵ i nowe modele biznesowe.

Formaty programów i seriali telewizyjnych³⁶ – w niektórych przypadkach dostosowane do lokalnych preferencji – są coraz częściej przedmiotem obrotu w obrębie Europy i eksportu do innych części świata³⁷. W przypadku produkcji, przy których bariery językowe są niższe, takich jak np. programy dla dzieci i filmy dokumentalne, istnieje możliwość szerszej współpracy. Oprócz programów telewizyjnych tworzonych przez zawodowych producentów, do szerokiej publiczności mogą również docierać treści tworzone przez użytkowników, które mogą być wprowadzane przez nadawców do liniowej ramówki programowej. Ponadto operatorzy serwisów OTT mogą oferować swoje własne seriele i programy na żywo oraz mogą nabywać prawa do programów o najwyższej oglądalności.

Państwa członkowskie wypracowały różne metody promowania europejskich utworów, w tym poprzez ułatwianie ich produkcji, finansowania i dystrybucji wśród szerszej grupy odbiorców. W dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych określono procentowy udział utworów europejskich i utworów wyprodukowanych przez niezależnych producentów, jaki zobowiązani są zapewnić w swojej ofercie programowej nadawcy unijni. W przypadku

³⁵ Spadek wydatków konsumentów na DVD o 7,7 % w okresie od 2010 r. do 2011 r., przy jednoczesnym wzroście wydatków na VoD o 20,1 %. Wydatki na VoD wyniosły łącznie 1,2 mld EUR. European Video Yearbook, 2012, s. 7. W Wielkiej Brytanii w latach 2008–2010 ilość czasu przeznaczanego na oglądanie materiałów filmowych w internecie wzrosła ponad dwukrotnie do 31 minut dziennie; we Francji wzrosła o 104 % do 24 minut dziennie. Źródło: Cimscore.

³⁶ Zob. przypis 28: Zgodnie z badaniem końcowym dotyczącym wykonania przepisów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczących promowania utworów europejskich, w okresie 2006–2008 Europa sprzedała klientom w Ameryce Północnej, Ameryce Południowej i Azji 5 084 godziny programów, podczas gdy w handlu wewnątrz europejskim sprzedano 19 995 godzin programów. Eksport formatów z Europy do Ameryki Północnej wyniósł 2 213 godzin, a z Ameryki Północnej do Europy – 8 363 godziny.

³⁷ Formaty sprzedane na całym świecie i dostosowane do lokalnych potrzeb to np. „Milionerzy” i „Grasz czy nie grasz” oraz seriele „Dochodzenie” i „Most nad Sundem”.

nieliniarnych audiowizualnych usług medialnych zobowiązanie do wspierania utworów europejskich jest sformułowane w sposób bardziej elastyczny, z możliwością zobowiązania nadawców telewizyjnych i dostawców usług na żądanie do finansowego wspierania produkcji utworów europejskich. Niemniej jednak, mimo iż państwa członkowskie w dużym stopniu spełniają obowiązujące obecnie wymogi prawne, ich działania koncentrują się na produkcjach krajowych. Zagraniczne utwory europejskie stanowią zaledwie 8,1 %³⁸ całkowitej liczby godzin emisji w UE.

Tendencja platform VoD do inwestowania w oryginalne treści programowe potwierdza, że te nowe podmioty są potencjalnymi nowymi inwestorami w treści audiowizualne. Z uwagi na dynamiczny wzrost usług VoD i biorąc pod uwagę obecny wkład nadawców w produkcję utworów europejskich, w niektórych państwach członkowskich prowadzi się rozmowy dotyczące udziału tych nowych podmiotów internetowych w finansowaniu treści, które są przez nie bezpośrednio wykorzystywane. To z kolei może prowadzić do powstania kwestii związanych z udziałem podmiotów pozaeuropejskich w finansowaniu.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (4) Czy obecne wymogi dyrektywy w sprawie audiowizualnych utworów medialnych są najlepszym sposobem promowania tworzenia, dystrybucji, dostępności i atrakcyjności rynkowej utworów europejskich?
- (5) W jaki sposób konwergencja oraz zmieniające się zachowania konsumentów wpływają na obecny system finansowania treści? W jaki sposób poszczególne podmioty w ramach nowego łańcucha wartości przyczyniają się do finansowania utworów europejskich?

2.3. Interoperacyjność telewizji hybrydowej

Urządzenia i usługi służące do odbioru telewizji hybrydowej uzależnione są od wielu norm obowiązujących w sektorach radiofonii i telewizji, informatyki i telekomunikacji³⁹. Konwergencja rodzi pytania dotyczące podejścia, które należy przyjąć w odniesieniu do normalizacji, mając na uwadze zarówno jej korzyści (ekonomia skali i interoperacyjność), jak i skutki negatywne (ryzyko wstrzymania innowacji).

HbbTV jest zatwierdzoną przez ETSI normą stosowaną przez wielu nadawców, dostawców treści, sieci i producentów sprzętu w Europie⁴⁰ w celu połączenia emisji sygnału telewizyjnego z treściami dostarczonymi za pomocą szerokopasmowego łącza internetowego. Jedną⁴¹ z funkcji HbbTV jest udostępnienie treści internetowych za pomocą sygnału telewizyjnego. Innym podejściem jest utworzenie pełnej platformy, za pomocą której

³⁸ Zob. przypis 28.

³⁹ Obejmują one standardy nadawania DVB oraz protokół internetowy dotyczący dostarczania treści. W przyszłości coraz większą rolę odgrywać mogą również inne normy, takie jak MPEG 25 i HTML-5 służące do prezentacji treści.

⁴⁰ Zgodnie z informacjami dostępnymi w trakcie przygotowywania niniejszego dokumentu norma HbbTV jest regularnie wykorzystywana w CZ, DK, FR, DE, NL, PL, ES, podczas gdy CH, AT, FI, NO, SE i TR albo ogłosiły plany jej wprowadzenia, albo są w trakcie przeprowadzania testów. Odnotowuje się również zainteresowanie poza Europą.

⁴¹ Istnieją również portale operatorów sieci i portale producentów oparte na HbbTV, jak również niezależne aplikacje.

prowadzą współpracę nadawcy i operatorzy sieci, takiej jak np. YouView w Wielkiej Brytanii⁴². We Włoszech, głównie ze względów historycznych, do telewizji hybrydowej wykorzystywana jest norma MHP⁴³.

Okazuje się, że w przypadku telewizora z internetem zakupionego w jednym państwie członkowskim często nie jest możliwa zmiana ustawień mająca na celu umożliwienie odbioru usług z innych państw członkowskich⁴⁴ i nie jest możliwe uzyskanie reakcji odbiornika na sygnał telewizyjny nadawany zgodnie z prawem z innego państwa członkowskiego.

Niektórzy producenci konfigurują swoje urządzenia w taki sposób, aby ograniczyć zakres dostępnych usług i aplikacji. Niektóre państwa członkowskie opracowały krajowe specyfikacje oparte na HbbTV. W niektórych przypadkach aplikacje zgodne z tymi specyfikacjami krajowymi nie są w pełni kompatybilne z urządzeniami dostępnymi w innych krajach. Ponadto w odpowiedzi na oczekiwania krajowych uczestników rynku w niektórych urządzeniach wbudowane są specjalne mechanizmy techniczne (takie jak np. mechanizm zarządzania cyfrowymi prawami autorskimi). Dla podmiotów tworzących aplikacje istnienie różnych norm oznacza, że muszą one dostosowywać swoje produkty do różnych urządzeń⁴⁵.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (6) Czy istnieje potrzeba podjęcia działań na poziomie UE w celu rozwiązania problemu rzeczywistej lub potencjalnej fragmentacji i w celu zapewnienia interoperacyjności w całej UE? Czy istnieje potrzeba opracowania nowych lub zaktualizowania obowiązujących norm rynkowych?

2.4. Infrastruktura i widmo

Oczekuje się, że dostarczanie wielu strumieni treści audiowizualnych w bardzo wysokiej/wysokiej rozdzielczości, w tym w ramach równoległego użytkowania urządzeń i w jakości 3D, nawet po udoskonaleniu technologii kompresji, zwiększy zapotrzebowanie na łącza szerokopasmowe niezbędne do oglądania treści w internecie, czyli łącza o przepustowości 100 Mbps i więcej. W ramach Europejskiej agendy cyfrowej⁴⁶ Komisja opracowała kompleksową strategię mającą na celu wspieranie rozwoju łączy szerokopasmowych i zaproponowała ustanowienie instrumentu „Łącząc Europę” w celu wspomagania ukierunkowanych inwestycji w infrastrukturę na poziomie europejskim⁴⁷. Ponadto Komisja przeprowadziła niedawno konsultacje w sprawie konkretnych zagadnień związanych z przejrzystością, zarządzaniem przepływem danych i zmienianiem operatorów w otwartym internecie⁴⁸ i zamierza przedstawić dodatkowe wytyczne w tej kwestii.

Dzięki udostępnieniu nadawcom specjalnych pasm widma uzyskali oni cenny zasób publiczny, który umożliwił im oraz innym podmiotom realizację programów. Jednak znaczącą korzyścią netto związaną z przejściem z nadawania analogowego na cyfrowe było

⁴² YouView zostało uruchomione w lipcu 2012 r. na zasadzie współpracy kilku przedsiębiorstw. Podobnie jak inne pionowe platformy rynkowe, YouView nie posiada w pełni znormalizowanej architektury.

⁴³ MHP (Multimedia Home Platform) można określić jako zbiór instrukcji, które umożliwiają systemowi operacyjnemu w odbiorniku telewizji cyfrowej odbiór interaktywnych aplikacji telewizyjnych. http://www.dvb.org/technology/fact_sheets/DVB-MHP_Factsheet.pdf.

⁴⁴ Kwestię tę omówiono na spotkaniach z zainteresowanymi stronami.

⁴⁵ Kilka podmiotów postawiło sobie za cel rozwiązanie tej kwestii, np.: <http://www.smarttv-alliance.org>; Otwarte Forum IPTV.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/line-public-consultation-specific-aspects-transparency-traffic-management-and-switching-open>.

przeznaczenie części uzyskanej w ten sposób dywidendy cyfrowej, a mianowicie pasma 800 MHz, do celów zapewnienia bezprzewodowego dostępu cyfrowego w odległych regionach. Zostało to potwierdzone w programie dotyczącym polityki w zakresie widma radiowego⁴⁹, w którym wyznaczono cel polegający na zapewnieniu 1 200 MHz widma na potrzeby bezprzewodowych usług szerokopasmowych, co prowadzi do powstania jeszcze większego zapotrzebowania na dostępne zasoby widma. Zasoby widma mogą ułatwiać dostarczanie treści audiowizualnych drogą naziemną i satelitarną, jak również zapewniać interaktywne funkcje niezbędne w celu dostarczania treści i dodatkowych usług. Konwergencja rodzi pytania dotyczące przyszłej roli nadawców naziemnych w świadczeniu takich usług. Podmioty z branży przywiązują coraz więcej uwagi do modeli hybrydowych, które łączą zalety łączności szerokopasmowych umożliwiającym indywidualne wybieranie treści na żądanie z efektywnością jednoczesnego udostępniania treści (np. transmisji na żywo z imprez sportowych lub rozrywkowych) za pomocą sygnału telewizyjnego szerokiemu gronu odbiorców.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (7) Jakie znaczenie mają różnice między poszczególnymi platformami dostarczającymi treści (np. nadawcy naziemni i satelitarni, dostawcy przewodowego internetu szerokopasmowego, w tym także sieci kablowe, sieci łączności ruchomej) pod względem doświadczenia klientów i realizowania obowiązków użyteczności publicznej?
- (8) Jakie modele przydziału i współdzielenia częstotliwości mogą zwiększyć możliwości rozwoju dla nadawców, mobilnych usług szerokopasmowych i innych aplikacji (takich jak urządzenia wykorzystywane do realizacji programów) działających w takich samych pasmach częstotliwości?
- (9) Jakie konkretne potrzeby w zakresie analizy kwestii związanych z widmem należy spełnić, aby zwiększyć te możliwości rozwoju?

3. WARTOŚCI

Wartości leżące u podstaw regulacji w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych w Europie doprowadziły do ustanowienia przepisów, które wspierają wolność wypowiedzi, pluralizm mediów, różnorodność kulturową⁵⁰ i ochronę danych osobowych, a także ochronę konsumentów, w tym grup szczególnie narażonych, takich jak nieletni i osoby niepełnosprawne. Wyzwanie polega zatem na zapewnieniu poszanowania tych przepisów w zintegrowanym środowisku za pośrednictwem odpowiednich działań politycznych.

3.1. Ramy regulacyjne

Głównym uzasadnieniem regulacji w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych na poziomie UE było istnienie rynku wewnętrznego oraz związana z nim kluczowa zasada kraju pochodzenia. Konsekwencją ustanowienia „jednolitego europejskiego rynku telewizyjnego” było wprowadzenie minimalnego pakietu wspólnych przepisów dotyczących takich kwestii jak reklama i ochrona nieletnich, a także promowanie europejskich utworów audiowizualnych.

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/118>.

⁵⁰ Jest to wartość, którą należy chronić zgodnie z art. 167 TFUE.

Przyjęte w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych podejście neutralne pod względem technologicznym oznacza, że te same usługi są regulowane w taki sam sposób, niezależnie od urządzenia, za którego pomocą uzyskuje się do nich dostęp. W dyrektywie tej wprowadza się jednak rozróżnienie między usługami linearnymi (przekazami telewizyjnymi) a usługami nielinearnymi (na żądanie⁵¹), w oparciu o znacznie większy stopień kontroli konsumentów nad usługami na żądanie, co uzasadnia mniej rygorystyczne uregulowania prawne w niektórych obszarach.

Przepisy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych obowiązują tylko dostawców usług medialnych. Definicja tego konceptu opiera się na pojęciu odpowiedzialności redakcyjnej⁵². O ile dostawca jest odpowiedzialny za wybór treści i określenie sposobu, w jaki treść ta jest zorganizowana, jego usługi są objęte dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych, nawet jeśli treści są dostarczane za pośrednictwem internetu.

Usługi linearne i nielinearne będą w coraz większym stopniu konkurować między sobą na tych samych ekranach, oferując nawet czasami te same treści skierowane do tych samych odbiorców za pomocą dwóch kanałów. Dzięki nowym formom treści na żądanie, które przypominają bardziej treści linearne przeznaczone do pasywnego odbioru, z punktu widzenia konsumenta różnica pomiędzy usługami linearnymi i nielinearnymi może się zacząć zacierać. Jeżeli w świecie, w którym dochodzi do konwergencji, dostarczanie podobnych treści w sposób linearny i nielinearny miałyby być traktowane jako konkurencja, wówczas obecne różnice między systemami prawnymi mogłyby ją zakłócać. Z drugiej strony, jeżeli ważnym elementem pozostanie stopień kontroli, jaką mają użytkownicy, zróżnicowane uregulowania byłyby w pewien sposób uzasadnione. Decydenci muszą w związku z tym uwzględnić sposób, w jaki zmiany te wpłyną na postrzeganie otrzymywanych usług przez konsumentów oraz na skuteczność obecnych narzędzi.

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych ma zastosowanie tylko do dostawców objętych jurysdykcją UE. W sytuacji gdy audiowizualne usługi medialne są dostarczane przez satelitę, podlegają one jurysdykcji państwa członkowskiego, jeżeli naziemno-satelitarna stacja nadawcza znajduje się w tym państwie członkowskim lub jeżeli usługodawcy korzystają z łącza satelitarne należące do tego państwa członkowskiego⁵³. Zasady te nie mają zastosowania do treści dostarczanych przez internet z krajów spoza UE, lecz skierowanych do krajów UE.

Z uwagi na fakt, iż usługi medialne spoza UE są w coraz większym stopniu dostępne przez internet i przez satelitę, wysiłki zmierzające do ustanowienia jurysdykcji nad tymi usługami wiązałyby się z potrzebą przeprowadzenia oceny uwzględniającej konieczność wzięcia pod uwagę kwestii pokrywających się jurysdykcji. Podobne kwestie są przedmiotem dyskusji w dziedzinie ochrony danych.

Świadczenie usług nielinearnych podlega również przepisom dyrektywy o handlu elektronicznym. W środowisku, w którym dochodzi do konwergencji, związek tej dyrektywy

⁵¹ Art. 1 ust. 1 lit. g) dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych: „audiowizualna usługa medialna na żądanie” (tzn. nielinearna audiowizualna usługa medialna) oznacza audiowizualną usługę medialną świadczoną przez dostawcę usług medialnych, umożliwiającą użytkownikowi odbiór audycji w wybranym przez niego momencie i na jego życzenie w oparciu o katalog audycji przygotowany przez dostawcę usług medialnych.

⁵² Oznacza to osobę fizyczną lub prawną, która ponosi odpowiedzialność redakcyjną za wybór audiowizualnej treści audiowizualnej usługi medialnej i decyduje o sposobie zestawienia tej treści (art. 1 ust. 1 lit. d) dyrektywy). Nie dotyczy to osób fizycznych ani prawnych dokonujących jedynie transmisji audycji, za które odpowiedzialność redakcyjną ponoszą strony trzecie.

⁵³ Art. 2 ust. 4 dyrektywy.

z dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych staje się coraz bardziej widoczny⁵⁴. Dzieje się tak również w przypadku przepisów o ochronie danych, ponieważ przetwarzanie danych osobowych jest często warunkiem funkcjonowania nowych usług, nawet jeśli dana osoba często nie jest w pełni świadoma faktu gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Z chwilą gdy dane wytworzone w trakcie korzystania z audiowizualnych usług medialnych odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, stają się danymi osobowymi i w związku z tym wchodzą w zakres dyrektywy UE w sprawie ochrony danych (95/46/WE)⁵⁵. Inny powiązany obszar podlegający regulacji to ochrona konsumentów⁵⁶.

Ze względu na globalny i złożony charakter internetu samoregulacja wydaje się być dobrym uzupełnieniem podejścia regulacyjnego. W 2012 r. Komisja zainicjowała proces⁵⁷ obejmujący przedsiębiorstwa i inne zainteresowane strony, mający na celu opracowanie kodeksu dobrych praktyk w zakresie samo- i współregulacji. Doprowadziło to do opracowywania zasad lepszej samo- i współregulacji, której celem jest zapewnienie większej skuteczności⁵⁸.

Zasady te należy uznać za punkt odniesienia dla procesów w zakresie samo- i współregulacji, które zostały już wymienione w przepisach dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁵⁹.

W świecie, w którym dochodzi do stopniowej konwergencji, ważna dla odbiorców, bez względu na ich wiek, staje się również umiejętność korzystania z mediów. Komisja opracowała kilka strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, które wykraczają poza przepisy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁶⁰. Umiejętność korzystania z mediów jest rozumiana jako zdolność do korzystania z mediów, rozumienia i krytycznej oceny różnych aspektów mediów i ich treści oraz porozumiewania się w różnych kontekstach⁶¹.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (10) Uwzględniając konwergencję między mediami, czy istnieją dowody na występowanie zakłóceń rynku spowodowanych różnymi uregulowaniami usług

⁵⁴ Zob. zwłaszcza „klauzulę rynku wewnętrznego” w art. 3, a także w art. 4 i w art. 6-8.

⁵⁵ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31–50.

⁵⁶ Np. dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych chroni konsumentów przed wprowadzającymi w błąd lub agresywnymi działaniami marketingowymi i zapewnia, aby wszelkie twierdzenia stosowane przez przedsiębiorców w UE były zrozumiałe, zgodne z prawdą i uzasadnione; z kolei dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów reguluje kilka obszarów związanych z prawami konsumentów i harmonizuje niektóre z nich. Przykładowo, informacje dotyczące produktów cyfrowych, które należy pobierać lub oglądać online, będą musiały zawierać jasne informacje na temat interoperacyjności i funkcjonalności.

⁵⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw”, COM (2011) 681 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PL:PDF>.

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

⁵⁹ Art. 4 ust. 7.

⁶⁰ Art. 33.

⁶¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejskie podejście do umiejętności korzystania z mediów w środowisku cyfrowym”, COM (2007) 833 final.

linearnych i nieliniarnych? Jeżeli tak, w jaki sposób można najlepiej rozwiązać kwestię tych zakłóceń, zapewniając jednocześnie ochronę wartości leżących u podstaw unijnych ram regulacyjnych dotyczących audiowizualnych usług medialnych?

- (11) Czy istnieje potrzeba dostosowania definicji dostawców audiowizualnych usług medialnych lub zakresu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, tak aby podmioty nieobjęte aktualnie zakresem dyrektywy zaczęły podlegać niektórym lub wszystkim wynikającym z niej zobowiązaniom, czy też istnieją inne sposoby ochrony wartości? W których dziedzinach można położyć nacisk na samoregulację/współregulację?
- (12) Jaki wpływ miałyby zmiana podejścia regulacyjnego w sektorze audiowizualnym na zasadę kraju pochodzenia, a w związku z tym na jednolity rynek?
- (13) Czy zwiększona konwergencja w sektorze audiowizualnym stawia związek między przepisami dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych a przepisami dyrektywy o handlu elektronicznym ECD w nowym świetle, a jeżeli tak, to w jakich dziedzinach? Proszę podać praktyczne przykłady.
- (14) Jakie inicjatywy na poziomie europejskim mogłyby przyczynić się do podniesienia poziomu umiejętności korzystania z mediów w całej Europie?

3.2. Wolność i pluralizm mediów⁶²

Wolność i pluralizm mediów to prawa zapisane w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych⁶³ oraz reguły konkurencji, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym, przyczyniają się do utrzymania pluralizmu mediów.

Za pośrednictwem internetu obywatele mają dostęp do niespotykanej dotąd ilości informacji i treści znajdujących się poza ofertą krajową i mogą pełnić funkcje opiniotwórcze. Ułatwia to wolność wypowiedzi oraz przyczynia się do zwiększenia pluralizmu opinii.

Jednocześnie zmieniają się sposoby kształtowania się nastawień, jakie obywatele przyjmują w odniesieniu do informacji. Dzięki mechanizmom filtrującym, w tym zindywidualizowanym wynikom wyszukiwań, obywatele częściej otrzymują wiadomości będące w kręgu ich zainteresowań oraz zgodne z ich światopoglądem. Z jednej strony, takie mechanizmy filtrowania i dostosowywania do indywidualnych potrzeb mogą wyraźnie wzmocnić pozycję obywateli poprzez umożliwienie im skutecznego poruszania się w gąszczu informacji, który charakteryzuje środowisko cyfrowe, oraz poprzez udostępnienie im usług dopasowanych do ich indywidualnych potrzeb. Z drugiej strony, taki rozwój sytuacji może zmniejszyć rolę mediów jako wydawców w sferze publicznej i wzmocnić rolę operatorów platform, na przykład dostawców usług internetowych. Operatorzy platform mogą nie tylko określać, jakie treści są dostępne, lecz mogą także mieć wpływ na wybory dokonywane przez klientów, np. poprzez zmianę pozycji i częstotliwości wyświetlanych treści, ograniczanie możliwości zmiany menu przez obywateli oraz ograniczanie stosowania określonych aplikacji. Może to wpłynąć na faktyczne prawo obywateli do wyboru ofert medialnych reprezentujących

⁶² Zob. również konsultacje społeczne w sprawie wolności i pluralizmu mediów: <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

⁶³ Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych wspiera pluralizm mediów, umożliwiając swobodny przepływ takich usług na jednolitym rynku, w oparciu o zasadę kraju pochodzenia i np. na mocy art. 14. Uregulowanie to, wraz ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi promowania utworów europejskich, wspiera pluralizm mediów.

pluralizm opinii i doprowadzić do sytuacji, w której obywatele znajdą się w potencjalnie niekorzystnej sytuacji, nie zdając sobie z tego sprawy. Warunkiem utworzenia dynamicznego sektora audiowizualnego jest zapewnienie dostępności różnorodnych platform dostarczających użytkownikom wartościowe treści, jak również zapewnienie ich otwartości.

Państwa członkowskie mogą nałożyć na operatorów sieci uzasadnione wymogi dotyczące transmisji obowiązkowej związane z zapewnieniem widzom dostępu do określonych kanałów, jeżeli dla znacznej liczby widzów sieci te stanowią główny sposób dostępu do tych kanałów⁶⁴. W okolicznościach, w których możliwość dotarcia do widzów jest uzależniona od ograniczonych zasobów służących do transmisji, jest to sposób zapewnienia transmisji określonych kanałów w sytuacji gdy państwa członkowskie uznają, że dostępność treści jest konieczna ze względu na cele leżące w interesie ogólnym. W przypadku łączy szerokopasmowych zdolność do transmisji nie ogranicza w tak dużym stopniu wyboru treści, jakie są dostępne dla widzów.

Dostępność treści „o charakterze ogólnym”, w tym w środowisku internetowym, może być w praktyce ograniczona przez decyzje biznesowe, podejmowane np. przez producentów sprzętu lub przez operatorów platform, do których dostęp można uzyskać za pośrednictwem tego sprzętu, lub nawet przez samych dostawców treści⁶⁵.

Państwa członkowskie mogą również określić usługi transmisji cyfrowej, do których dostęp musi być zapewniony, a krajowe organy regulacyjne mogą nakładać na operatorów obowiązki zapewnienia dostępu do elektronicznych przewodników po programach (EPG)⁶⁶.

Nawet jeśli treści są dostępne, znalezienie treści „o charakterze ogólnym” w wielokanałowym wzbogaconym środowisku medialnym może stanowić dla widzów wyzwanie. W związku z tym państwa członkowskie mają również możliwość nakładania obowiązków w odniesieniu do wizualnych aspektów elektronicznych przewodników po programach oraz w odniesieniu do podobnych środków prezentacji i nawigacji⁶⁷.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (15) Czy możliwość wcześniejszego określenia wyboru za pomocą mechanizmów filtrujących, w tym wyszukiwarek, powinna podlegać interwencji publicznej na poziomie UE?
- (16) Jaki powinien być zakres obowiązujących uregulowań dotyczących dostępu (art. 6 dyrektywy o dostępie) oraz usługi powszechnej (art. 31 dyrektywy o usłudze powszechnej), mając na uwadze coraz większą konwergencję usług linearnych i nielinearnych na wspólnych platformach? Czy w zintegrowanym środowisku nadawczym/szerokopasmowym istnieją szczególne potrzeby zapewnienia dostępu do treści „o charakterze ogólnym” oraz zapewnienia wygody wyszukiwania i oglądania takich treści?

⁶⁴ Art. 31 dyrektywy 2002/22/WE o usłudze powszechnej, zmienionej dyrektywą o prawach obywateli 2009/136/WE.

⁶⁵ W przypadku urządzeń do odbioru telewizji cyfrowej art. 24 dyrektywy o usłudze powszechnej mógłby zostać wykorzystany w celu zapewnienia interoperacyjności. Załącznik VI gwarantuje np. że sygnały transmitowane bez kodowania są odbierane przez urządzenia zdolne do dekodowania zakodowanych programów.

⁶⁶ Art. 5 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2002/19/WE zmienionej dyrektywą 2009/140/WE.

⁶⁷ Art. 6 ust. 4 dyrektywy 2002/19/WE zmienionej dyrektywą 2009/140/WE.

3.3. Przekaz handlowy

W dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych wprowadzono ograniczenia czasu nadawania reklam, takie jak np. limit 12 minut na godzinę, a także określono kryteria odnoszące się do reklamy niektórych produktów oraz reklamy skierowanej do nieletnich. Przepisy jakościowe odnoszą się zarówno do usług linearnych, jak i nielinearnych, lecz przepisy ilościowe stosuje się tylko w odniesieniu do usług linearnych. Ze względu na rosnącą konkurencję pomiędzy usługami linearnymi i nielinearnymi oraz ze względu na fakt, iż usługi nielinearne mogą być świadczone przez dostawców niepodlegających przepisom UE, nadawcy europejscy obawiają się, że taka asymetria stawia ich w niekorzystnej sytuacji.

W związku z konwergencją niektóre nowatorskie techniki reklamy wystawiają obowiązujące przepisy na próbę. Komisja została poinformowana o wątpliwościach dotyczących nakładek reklamowych (ang. *commercial overlays*)⁶⁸ dodawanych do usług linearnych. Uwagę zwrócono na fakt, iż zjawisko to może podważyć zasadniczy cel regulacji kwestii reklam, oraz postawiono pytanie, czy takie nakładki mogą być pokazywane bez zgody widzów i nadawców, czy też za ich zgodą. Ukryte przekazy handlowe w środowisku internetowym również rodzą nowe wyzwania.

Dostosowanie oferty treści do indywidualnych potrzeb może przynieść korzyści konsumentom i reklamodawcom, ale może opierać się na narzędziach, które są problematyczne pod względem ochrony danych osobowych. Europejskie przepisy dotyczące ochrony danych⁶⁹ mogą zwiększyć zaufanie konsumentów do innowacyjnych modeli biznesowych, co jest celem wniosku Komisji w sprawie reformy unijnych ram regulacyjnych przedłożonego w styczniu 2012 r.⁷⁰ Branża reklamy wprowadziła system samoregulacji⁷¹ w odniesieniu do internetowej reklamy behawioralnej, który oprócz wyświetlanych bannerów mógłby w przyszłości objąć reklamy w formie plików wideo. Należy również uwzględnić branżowe inicjatywy w zakresie normalizacji, takie jak Do Not Track (DNT)⁷².

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (17) Czy obowiązujące obecnie przepisy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczące przekazów handlowych będą nadal właściwe w sytuacji gdy konwergencja mediów stanie rzeczywistością? Proszę podać konkretne przykłady.
- (18) Jakie instrumenty regulacyjne byłyby najlepiej dostosowane do szybko zmieniających się technik reklamy? Czy istnieje możliwość dalszej samoregulacji/współregulacji?
- (19) Kto powinien mieć prawo podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie dopuszczenia bądź zakazu stosowania „nakładek reklamowych” lub innych nowatorskich technik na ekranie?

⁶⁸ Elementy wizualne, które pojawiają się na ekranie w trakcie programu.

⁶⁹ Dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej oraz zaproponowane rozporządzenie o ochronie danych zmieniające obowiązującą dyrektywę o ochronie danych.

⁷⁰ COM(2012)11 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

⁷¹ Ogólnoeuropejskie ramy samoregulacji dotyczące internetowej reklamy behawioralnej (OBA): <http://www.iabeurope.eu/news/self-regulation-framework.aspx>.

⁷² Globalna norma DNT zawiera specyfikację techniczną „sygnału”, który użytkownicy wysyłają do dostawców za pomocą sprzętu służącego do korzystania z internetu, w tym również za pomocą przeglądarek internetowych. Sygnał wskazuje ich preferencje w zakresie monitorowania. <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/donottrack/>.

3.4. Ochrona nieletnich

Ciągła dostępność treści podlegających różnym systemom regulacyjnym w kanałach linearnych i nielinearnych osłabia skutki obecnego systemu regulacyjnego dotyczącego dostępu dzieci do treści wyświetlanych w ramach usług linearnych. Skuteczna weryfikacja wieku, ważna również w przypadku dostępu młodzieży do treści, ciągle pozostaje nierozwiązaną kwestią. Różnice w podejściu regulacyjnym w przypadku różnych rodzajów treści dostępnych na ekranie mogą ponadto utrudniać użytkownikom wybór odpowiednich organów, do których należy złożyć skargę⁷³.

W dokumencie „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci”⁷⁴, opublikowanym w maju 2012 r., Komisja stwierdza, że należy tworzyć więcej treści wysokiej jakości przeznaczonych dla dzieci oraz że dzieci powinny być chronione podczas korzystania z internetu. 31 wiodących przedsiębiorstw w obrębie całego łańcucha wartości przystąpiło do koalicji, której celem jest opracowanie, poprzez proces samoregulacji, odpowiednich środków dotyczących pięciu kluczowych działań. Środki te to (i) proste i skuteczne narzędzia zgłaszania dla użytkowników; (ii) ustawienia prywatności dostosowane do wieku; (iii) szersze zastosowanie klasyfikacji treści; (iv) większa dostępność i powszechniejsze stosowanie narzędzi kontroli rodzicielskiej; oraz (v) skuteczne usuwanie materiałów przedstawiających wykorzystywanie dzieci. Niektóre z tych działań odnoszą się do dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i można je wdrożyć poprzez odpowiednią zmianę przepisów. Zbiornicze wyniki i zobowiązania zostały podane do wiadomości publicznej, łącznie z zaleceniami dotyczącymi najlepszych praktyk. Przedsiębiorstwa przygotowały oświadczenia dotyczące wdrażania tych zaleceń. Komisja będzie kontynuować współpracę z koalicją, która będzie służyć jako platforma do dyskusji na temat postępów realizowanych w 2013 r.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (20) Czy obowiązujące przepisy dyrektywy o audiowizualnych przepisach medialnych są w stanie zapewnić ochronę nieletnich w świecie mediów, w którym zachodzi konwergencja?
- (21) Mimo iż narzędzia kontroli rodzicielskiej są coraz częściej dostępne w urządzeniach i platformach służących do oglądania treści, jak do tej pory ich wykorzystanie wydaje się ograniczone. Jakie mechanizmy mogłyby uświadomić rodzicom istnienie takich narzędzi?
- (22) Jakie środki byłyby odpowiednie do skutecznej weryfikacji wieku odbiorców treści audiowizualnych udostępnianych w internecie?
- (23) Czy dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych należy zmienić w celu uwzględnienia zwłaszcza takich kwestii jak oznaczanie treści, klasyfikacja treści oraz kontrola rodzicielska w różnych kanałach transmisji?
- (24) Czy użytkownicy powinni być lepiej informowani o tym, gdzie i w jaki sposób możliwe jest przekazywanie uwag lub składanie skarg dotyczących różnych rodzajów treści i uzyskać więcej praw w tym zakresie? Czy obecne mechanizmy rozpatrywania skarg są odpowiednie?

⁷³ Kwestię tę poruszono np. w ramach ParentPort.

⁷⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/445>.

- (25) Czy środki, za pomocą których rozpatrywane są skargi (finansowe, regulacyjne i inne), są w stanie zapewnić odpowiednie informacje zwrotne będące następstwem sprawozdań dotyczących szkodliwych lub nielegalnych treści, w szczególności z udziałem dzieci? Jaka powinna być rola/zakres obowiązków władz publicznych, organizacji pozarządowych oraz dostawców produktów i usług w zapewnieniu prawidłowego dostarczenia odpowiednich informacji zwrotnych do osób, które zgłosiły szkodliwe lub nielegalne treści i złożyły skargi?

3.5. Dostępność dla osób niepełnosprawnych

Rozwój techniki daje coraz większe możliwości wspierania osób niedowidzących, niedosłyszących i upośledzonych umysłowo. Możliwości te mogą jednak zostać utracone, jeżeli nie będą produkowane i udostępniane użytkownikom końcowym treści opatrzone napisami, tłumaczeniem na język migowy i dźwiękowym opisem obrazu.

W dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązano już państwa członkowskie do zachęcania dostawców usług medialnych do stopniowego udostępniania usług osobom z upośledzeniem wzroku lub słuchu. Istnieją jednak znaczne różnice między państwami członkowskimi jeśli chodzi o wdrożenie tego przepisu. Obowiązek zapewnienia dostępności usług dla osób z upośledzeniem wzroku lub słuchu można włączyć do nakładanego przez państwa członkowskie na operatorów zobowiązania do transmisji.

Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie dostępności⁷⁵ stron internetowych i analizuje możliwości dalszej poprawy sytuacji w zakresie dostępności towarów i usług dla osób niepełnosprawnych w UE, a także pracuje nad ustanowieniem ogólnych wymogów w zakresie dostępności w planowanym europejskim akcie w sprawie niepełnosprawności. Przyjęcie europejskiej normy obejmującej również kwestie audiowizualne związane z dostępnością ma nastąpić przed końcem 2013 r.

PYTANIA DO KONSULTACJI:

- (26) Czy potrzebne są dodatkowe działania normalizacyjne w tej dziedzinie?
- (27) Jakie zachęty można wprowadzić w celu zwiększenia inwestycji w innowacyjne usługi przeznaczone dla osób niepełnosprawnych?

4. DALSZY DZIAŁANIA

Wszystkie zainteresowane strony proszone są o przesłanie uwag na temat kwestii poruszonych w niniejszej zielonej księdze, w tym również odpowiedzi na konkretne pytania, na poniższy adres:

CNECT-CONVERGENCE-AV@ec.europa.eu

European Commission

Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology

Unit G1

Office BU25 05/181

B-1049 – Brussels

⁷⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego COM(2012) 721 final.

W związku z konsultacjami Komisja może organizować spotkania z zainteresowanymi stronami, w tym z przedstawicielami branży, konsumentami, inwestorami, posłami do Parlamentu Europejskiego i Radą, oraz może uczestniczyć w takich spotkaniach.

Prosimy o przesłanie uwag do dnia 31 sierpnia 2013 r. Wszystkie otrzymane uwagi zostaną opublikowane na stronie internetowej DG CONNECT, chyba że strona kierująca uwagi nie będzie sobie tego życzyła. Proszę zapoznać się ze specjalnym oświadczeniem o ochronie prywatności opublikowanym razem z ogłoszeniem o rozpoczęciu konsultacji, zawierającym informacje na temat przetwarzania danych osobowych i treści odpowiedzi.