



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.5.2012 r.
COM(2012) 203 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Pierwsze sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego
Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące stosowania
dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych**

**Audiowizualne usługi medialne i urządzenia skomunikowane: dotychczasowy rozwój i
perspektywy na przyszłość
{SWD(2012) 125 final}**

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie – Kontekst niniejszego sprawozdania	3
2.	Stosowanie dyrektywy	4
2.1.	Zasady kraju pochodzenia, swobody odbioru oraz wolności wypowiedzi (art. 2, 3 i 4)	4
2.2.	Cele leżące w interesie publicznym: ochrona osób małoletnich i zakaz nawoływania do nienawiści (art. 6, 12 i 27).....	5
2.3.	Audiowizualne usługi medialne dla wszystkich: dostępność (art. 7).....	5
2.4.	Wolność wypowiedzi: prawo do informacji (art. 14 i 15)	5
2.5.	Różnorodność kulturowa: promowanie utworów europejskich i utworów wyprodukowanych przez niezależnych producentów (art. 13, 16 i 17).....	6
2.6.	Przekazy handlowe (art. 10, 11 oraz 19–25).....	7
2.7.	Inicjatywy na rzecz samoregulacji (art. 4 ust. 7)	8
3.	Najnowsze zmiany techniczne oraz ekspansja rynku audiowizualnych usług medialnych w Europie.....	9
4.	Wnioski	11

1. WPROWADZENIE – KONTEKST NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA

Artykuł 33 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (zwanej dalej „dyrektywą”) zobowiązuje Komisję do regularnego przedkładania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdania dotyczącego stosowania tej dyrektywy. Niniejsze, pierwsze sprawozdanie obejmuje lata 2009-2010¹.

W pierwszej części sprawozdania omówiono retrospektywnie wdrożenie dyrektywy, w tym kwestie skuteczności przepisów o charakterze jakościowym dotyczących reklamy w sektorze, w którym zarówno oferta reklamowa, jak i indywidualna reakcja na reklamę ulegają ciągłym zmianom. Fakt, iż w ocenie wskazano możliwości ulepszeń, nie osłabia logiki interwencji za pomocą dyrektywy, lecz stanowi wezwanie do zastosowania bardziej skutecznych środków. Sprawozdanie stanowi zatem jeden z elementów służących poszerzeniu zbioru obiektywnych informacji ułatwiających osiągnięcie tego celu.

Druga część sprawozdania zawiera analizę potencjalnego wpływu istotnych zmian technologicznych na ramy regulacyjne, w kontekście szybko postępującej konwergencji tradycyjnej radiofonii i telewizji oraz internetu.

Dyrektywa ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu audiowizualnych usług medialnych jako instrumentu rynku wewnętrznego odzwierciedlającego prawo do wolności wypowiedzi i informacji zapisane w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony ważnych celów leżących w interesie publicznym.

W dyrektywie określono zbiór minimalnych wymogów służących zapewnieniu jednakowych warunków konkurencji, a także zagwarantowano swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych w całej Europie. W niektórych przypadkach dyrektywa prowadzi do harmonizacji pojęć (np. spotu reklamowego), podczas gdy w innych nie ma ona wpływu na kompetencje państw członkowskich w zakresie definiowania specyficznych wymogów w świetle krajowej specyfiki i tradycji (np. jeśli chodzi o treści szkodliwe dla osób małoletnich).

Ogólnie rzecz biorąc, europejskie ramy regulacyjne w obszarze audiowizualnych usług medialnych dobrze służyły obywatelom i przedsiębiorstwom.

W przypadku przedsiębiorstw zapewniły one stabilne ramy prawne, jakich dostawcy usług medialnych potrzebują do podejmowania decyzji gospodarczych. Od chwili ich ustanowienia ramy prawne umożliwiły dynamiczny rozwój rynku: z niewielkiej niegdyś liczby dostawców usług do obecnie ponad 7,5 tys. nadawców. Umożliwiły one również rozwój usług wideo na żądanie. W styczniu 2012 r. liczba usług wideo na żądanie w UE wynosiła według szacunków właściwych organów regulacyjnych co najmniej 650.

W lutym 2012 r.² liczbę oferowanych online usług wideo na żądanie³ (z wyłączeniem usług umożliwiających oglądanie w internecie już wyemitowanych programów telewizyjnych, usług o charakterze wyłącznie informacyjnym, programów tylko dla dorosłych, zwiastunów filmowych, programów oferujących możliwość dokonywania zakupów na odległość oraz

¹ W stosownych przypadkach uwzględniono dalszy rozwój sytuacji w roku 2011.

² Europejskie Obserwatorium Audiowizualne.

³ Filmy fabularne, filmy krótkometrażowe, programy z katalogu telewizyjnego, filmy animowane, filmy dokumentalne, filmy szkoleniowe, programy muzyczne i archiwalne.

usług oferowanych pod marką handlową, takich jak *YouTube*, *Dailymotion* czy *iTunes*) szacowano w UE na 251.

Z punktu widzenia obywateli istotnie zwiększyły się możliwości dostępu do kanałów i oferta usług audiowizualnych. W 2009 r. czas poświęcany na oglądanie telewizji wydłużył się w niemal wszystkich państwach członkowskich, przy czym waha się on dziennie od przeciętnie 145 minut w Austrii do 265 minut na Węgrzech.

Ostatnio dokonane zmiany w dyrektywie (w latach 2005–2007) stanowiły odpowiedź na postępującą konwergencję wszystkich mediów audiowizualnych oraz miały na celu objęcie ramami regulacyjnymi również usług na żądanie. Obecnie istotne jest monitorowanie zmian na rynku oraz nowych modeli biznesowych celem zagwarantowania, że ramy regulacyjne w dalszym ciągu zapewniają odpowiednie warunki dla rozwoju branży i osiągnięcia celów leżących w interesie publicznym.

W odpowiedzi na apel Rady Europejskiej o opracowanie planu rozwoju prawdziwie jednolitego rynku usług cyfrowych w Europie do 2015 r., a także w ramach unijnej strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz Europejskiej agendy cyfrowej stanowiącej jedną z inicjatyw przewodnich tej strategii, Komisja Europejska zainicjuje debatę na temat wyzwań i możliwości związanych z konwergencją.

2. STOSOWANIE DYREKTYWY

Dyrektywa stanowi instrument rynku wewnętrznego łączący prawo do świadczenia usług audiowizualnych z prawem do wolności wypowiedzi i informacji oraz ochroną istotnych celów leżących w interesie publicznym.

Jeśli chodzi o transpozycję dyrektywy, do końca 2011 r. otrzymano łącznie notyfikacje od 23 państw członkowskich, z których dwadzieścia dokonało pełnej transpozycji. Trzy państwa członkowskie muszą jeszcze dokonać pewnych zmian w swoich przepisach w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą. W przypadku dwóch państw członkowskich środki służące transpozycji są nadal badane. Na koniec 2011 r. w toku było siedem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków służących transpozycji.

W 2011 r. Komisja zwróciła się z szeregiem pytań do 24 państw członkowskich, pragnąc uzyskać informacje na temat wdrożenia przez nie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, po czym zorganizowano spotkania z przedstawicielami tych państw.

2.1. Zasady kraju pochodzenia, swobody odbioru oraz wolności wypowiedzi (art. 2, 3 i 4)

Zapisana w art. 2 dyrektywy zasada kraju pochodzenia stanowi praktyczny wyraz zastosowania reguł rządzących rynkiem wewnętrznym w powiązaniu z prawem do wolności wypowiedzi i informacji. Usługi, które są zgodne z przepisami prawa obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym ich dostawcy mają siedzibę, mogą być swobodnie świadczone w całej UE bez konieczności dokonywania drugiej kontroli przez przyjmujące państwo członkowskie.

Ta swoboda przepływu usług nie jest jednak nieograniczona. Dyrektywa przewiduje klauzule ochronne umożliwiające państwu przyjmującemu ochronę interesów społecznych o

zasadniczym znaczeniu, takich jak ochrona osób małoletnich i zakaz nawoływania do nienawiści. W praktyce państwa członkowskie mogą zastosować środki ochronne, jeżeli przekaz telewizyjny pochodzący z innego państwa członkowskiego stanowi jawne, poważne i groźne naruszenie przepisów dyrektywy w zakresie ochrony osób małoletnich lub nawoływania do nienawiści. Podobny przepis obowiązuje w odniesieniu do usług na żądanie.

Wolność i pluralizm mediów stanowią zasadnicze elementy demokratycznych społeczeństw i są wyraźnie uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej jako element prawa do wolności wypowiedzi i informacji. Zwłaszcza w przypadku korzystania z możliwości – o której mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy – stosowania bardziej surowych przepisów w odniesieniu do dostawców podlegających ich jurysdykcji, państwa członkowskie muszą zapewniać poszanowanie tych podstawowych zasad. Względy te stanowiły również podstawę dyskusji między Komisją a władzami Węgier dotyczącej nowego węgierskiego prawodawstwa w dziedzinie mediów w odniesieniu do wymogu wyważonego relacjonowania i zasady dotyczących treści obraźliwych. Komisja uzgodniła również z władzami węgierskimi pewne zmiany w innych przepisach, które mogłyby stanowić naruszenie dyrektywy lub przepisów dotyczących swobodnego przepływu usług i swobody przedsiębiorczości⁴.

2.2. Cele leżące w interesie publicznym: ochrona osób małoletnich i zakaz nawoływania do nienawiści (art. 6, 12 i 27)

Zakaz nawoływania do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość jest jednym z kluczowych celów leżących w interesie publicznym, którym służy dyrektywa. W okresie, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, przepis ten został zastosowany w odniesieniu do powtarzającego się nadawania przez satelitarny kanał Al Aqsa, podlegający jurysdykcji Francji, materiałów nawołujących do nienawiści antysemitkiej.

W wyniku interwencji Komisji francuski organ regulacyjny nakazał francuskiemu dostawcy łącz satelitarnych Eutelsat zaprzestania retransmisji kanału Al Aqsa TV, który następnie zaprzestał nadawania takich programów w Europie.

2.3. Audiowizualne usług medialne dla wszystkich: dostępność (art. 7)

Dostępność audiowizualnych usług medialnych dla wszystkich obywateli UE stanowi kolejny kluczowy cel, którego realizacji służy dyrektywa – poprzez ustanowienie wymogu stopniowej poprawy dostępu do usług dla osób z upośledzeniami wzroku lub słuchu. Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły w tym celu odpowiednie przepisy. Wprowadzenie tych przepisów w życie odzwierciedla jednak różnorodność warunków rynkowych. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie dysponują bardzo szczegółowymi przepisami ustawowymi lub zasadami o charakterze samoregulacji, w innych obowiązują jedynie bardzo ogólne przepisy lub wymogi dotyczące zapewnienia dostępności dotyczą tylko nadawców publicznych.

2.4. Wolność wypowiedzi: prawo do informacji (art. 14 i 15)

W celu zapewnienia prawa obywateli do informacji o wydarzeniach o zasadniczym znaczeniu społecznym, państwa członkowskie mogą sporządzić wykaz wydarzeń, które za takie uznają.

4

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/6&format=HTML&age=d=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Wykaz wydarzeń i środki zastosowane w celu zapewnienia wspomnianego prawa muszą zostać zatwierdzone przez Komisję.

FIFA i UEFA złożyły do Trybunału Sprawiedliwości UE odwołania od decyzji podjętych przez Komisję w odniesieniu do wykazów przedłożonych przez Belgię i Zjednoczone Królestwo. Dotyczyły one włączenia do tych wykazów całych finałowych turniejów piłki nożnej zarówno w przypadku mistrzostw świata organizowanych przez FIFA, jak i mistrzostw Europy organizowanych przez UEFA.

Trybunał uznał możliwość ograniczenia podstawowych wolności z uwagi na nadrzędny interes publiczny, który w tym przypadku stanowi prawo obywateli do informacji jako element wolności wypowiedzi i informacji⁵.

Trybunał dokładnie przeanalizował przedstawione mu elementy sprawy i uznał ważność decyzji Komisji w sprawie przedłożonych przez Belgię i Zjednoczone Królestwo wykazów wydarzeń o zasadniczym znaczeniu społecznym, w odniesieniu do włączenia do tych wykazów całych finałowych turniejów mistrzostw świata i mistrzostw Europy w piłce nożnej.

2.5. Różnorodność kulturowa: promowanie utworów europejskich i utworów wyprodukowanych przez niezależnych producentów (art. 13, 16 i 17)

W celu promowania różnorodności kulturowej nadawcy muszą zarezerwować większość łącznego czasu nadawania dla utworów europejskich. Muszą oni również zarezerwować co najmniej 10 % czasu nadawania lub budżetu programowego dla utworów europejskich wyprodukowanych przez producentów niezależnych od nadawców. Podobny wymóg istnieje w odniesieniu do usług wideo na żądanie. Komisja przedstawia okresowo sprawozdania na temat wywiązywania się z tych obowiązków.

Z ostatniego sprawozdania⁶ wynika, że dla całej UE średni czas nadawania utworów europejskich wzrósł z 62,6 % w 2007 r. do 63,2 % w 2008 r. Między 2005 a 2008 r. udział ten pozostawał stabilny na zadowalającym poziomie. Średni udział produkcji niezależnych nadawanych przez wszystkie europejskie kanały nieznacznie spadł w 2008 r. (34,9 %) w porównaniu z 2007 r. (35,3 %). Również w perspektywie średniookresowej (lata 2005–2008) widoczna jest ogólnie słaba tendencja spadkowa w przypadku produkcji niezależnych. Niemniej jednak osiągnięte wyniki potwierdzają zadowalające wdrożenie art. 17.

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły do swojego ustawodawstwa krajowego bardziej rygorystyczne lub dodatkowe przepisy w tym względzie, ustanawiając wymogi większego udziału utworów europejskich, produkcji niezależnych lub produkcji w języku(-ach) urzędowym(-ch) danego kraju⁷. Na przykład ustawodawstwo hiszpańskie wymaga od nadawców przeznaczania określonego odsetka przychodów operacyjnych na prefinansowanie europejskich filmów kinematograficznych i filmów produkowanych dla telewizji; 60 % tych funduszy jest zarezerwowanych na produkcję utworów w jednym z języków urzędowych Hiszpanii. Wymóg ten został zaskarżony przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸. Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie mogą ustanowić środki mające

⁵ Sprawy T-385/07, T-55/08 i T-68/08, FIFA i UEFA przeciwko Komisji, wyrok z dnia 17.2.2011 r.

⁶ COM(2010) 450.

⁷ Zob. dokument Komitetu Kontaktowego:
http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

⁸ Sprawa C-222/07, UTECA, wyrok z dnia 5.3.2009 r.

na celu ochronę i wspieranie języka urzędowego lub języków urzędowych jako część swojej polityki w obszarze kultury.

2.6. Przekazy handlowe (art. 10, 11 i 19–25)

Udział spotów reklamowych i dotyczących telesprzedaży w programie telewizyjnym nie może przekraczać 12 minut na godzinę. Stosowanie tego przepisu wzbudziło dyskusję na temat pojęcia telewizyjnego spotu reklamowego. Monitorowanie praktyk reklamowych w Hiszpanii ujawniło stosowanie specjalnych formatów komercyjnych, o wyraźnie promocyjnych celach, określanych jako „anuncios publicitarios de patrocinio”, „microespacios”, „merchandising spots”, „telepromotion spots” i „morphing spots”, które według władz hiszpańskich nie stanowiły spotów reklamowych i tym samym nie były uwzględniane na potrzeby obliczenia okresu 12 minut.

Potwierdzając stanowisko Komisji, Trybunał stwierdził, że spotem reklamowym jest wszelkiego rodzaju reklama nadawana między programami lub w czasie przerw, chyba że wchodzi ona w zakres innej formy reklamy wyraźnie regulowanej dyrektywą lub wymaga ona, ze względu na sposób prezentacji, dłuższego okresu czasu niż w przypadku spotu reklamowego, pod warunkiem że zastosowanie ograniczeń przewidzianych w odniesieniu do spotów reklamowych stanowiłoby, bez należytego uzasadnienia, dyskryminowanie danej formy reklamy⁹. Innymi słowy, Trybunał przyjął szeroką i jednolitą interpretację pojęcia „spot reklamowy” zgodnie z celem art. 23 dyrektywy, którym jest ochrona widzów przed nadmierną ilością reklam.

W okresie, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, Komisja monitorowała praktyki reklamowe w ośmiu państwach członkowskich. W szeregu państw członkowskich ograniczenie reklam do 12 minut w ciągu godziny programu jest regularnie naruszane. Na podstawie powyższych ustaleń do tych państw członkowskich wysłane zostały pisma administracyjne i dyskusje w tej kwestii trwają. Komisja zamierza w dalszym ciągu monitorować przestrzeganie przez państwa członkowskie zasady ograniczającej czas trwania reklam do 12 minut na godzinę programu, a w razie potrzeby gotowa jest wszcząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹⁰.

Monitorowanie praktyk reklamowych ujawniło również szereg problemów w obszarze przekazów handlowych, dotyczących sponsorowania, promocji własnej i lokowania produktu. Wskazuje to na potrzebę wyjaśnienia przepisów regulujących różne formy przekazów handlowych.

W okresie, którego dotyczy sprawozdanie, po raz pierwszy odrębnie monitorowano wdrożenie *przepisów o charakterze jakościowym* dotyczących reklam. Przepisy te dotyczą reklamy napojów alkoholowych, dyskryminacji płci oraz reklam skierowanych do osób małoletnich. Za najbardziej odpowiednią metodykę uznano analizę treści¹¹.

⁹ Sprawa C-281/09, Komisja przeciwko Hiszpanii, wyrok z dnia 24.11.2011 r.

¹⁰ Wyniki dotychczasowego monitorowania są dostępne w sprawozdaniach na stronie: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index_en.htm. Do końca 2012 r. monitorowaniem objęte zostaną wszystkie państwa członkowskie.

¹¹ Analiza treści jest techniką badań służącą obiektywnemu, systematycznemu i ilościowemu opisowi wyrażonej treści przekazu. Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

W monitorowanych państwach członkowskich reklama napojów alkoholowych stanowi między 0,8 % a 3 % ogółu przekazów handlowych nadawanych za pośrednictwem audiowizualnych usług medialnych, za podstawę obliczeń biorąc całkowitą liczbę spotów nadawanych w okresie objętym monitorowaniem. Jeśli chodzi o stosowanie odnośnych przepisów dyrektywy, tylko w nielicznych przypadkach stwierdzono wyraźne ich naruszenie. Niemniej jednak duża część (więcej niż 50 %) spotów reklamowych zawierała elementy, które można powiązać z niektórymi cechami zakazanymi na mocy dyrektywy, chociaż w świetle szczegółowych wymogów dyrektywy nie wystarcza to do uznania, że doszło w ich przypadku do oczywistego naruszenia przepisów.

Wdrażając wymogi dyrektywy dotyczące reklam napojów alkoholowych, 22 państwa członkowskie wprowadziły nieco surowsze zasady dotyczące ich reklamy¹² w odniesieniu do nadających kanałów, reklamowanych produktów lub przedziałów czasowych.

Regulacjom dyrektywy podlegają także reklamy skierowane do dzieci. Handlowe przekazy audiowizualne nie mogą wyrządzać moralnej ani fizycznej szkody osobom małoletnim. Oznacza to, że nie mogą one: bezpośrednio nakłaniać osób małoletnich do kupna lub najmu produktu lub usługi, wykorzystując ich brak doświadczenia lub łatwowierność; bezpośrednio zachęcać osoby małoletnie, by przekonali rodziców lub osoby trzecie do kupna reklamowanych produktów lub usług; wykorzystywać szczególnego rodzaju zaufania, jakim osoby małoletnie darzą rodziców, nauczycieli lub inne osoby; bez uzasadnienia pokazywać osób małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach.

Analiza treści 100 najczęściej nadawanych spotów reklamowych wykazała, że przepisy dyrektywy dotyczące ochrony osób małoletnich w odniesieniu do reklamy były rzadko naruszane. Podobnie jak w przypadku reklamy alkoholu, ze względu na precyzyjne sformułowanie stosownych przepisów odnotowano zaledwie kilka naruszeń dyrektywy. Niemniej jednak wydaje się, że techniki reklamy ukierunkowanej na osoby małoletnie są często stosowane w reklamie telewizyjnej.

Pięć państw członkowskich zakazuje nadawania reklam w programach dla dzieci. Cztery państwa członkowskie nałożyły częściowy zakaz lub inne ograniczenia dotyczące reklamy w programach dla dzieci, bądź to w określonych przedziałach czasowych, bądź też w przypadku określonych produktów, natomiast siedem państw członkowskich zabrania pokazywania logo sponsorów w programach dla dzieci¹³.

W związku z powyższym stosowne wydaje się dokonanie w 2013 r. aktualizacji komunikatu wyjaśniającego Komisji w sprawie niektórych aspektów przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej zawartych w dyrektywie „telewizja bez granic”¹⁴. Przy tej aktualizacji zostaną wzięte pod uwagę doświadczenia zgromadzone w ramach unijnej platformy ds. żywienia oraz europejskiego Forum ds. Alkoholu i Zdrowia, jak również prace dotyczące reklamy behawioralnej. Konieczne są dalsze badania celem oceny wpływu przekazów handlowych (w szczególności w przypadku napojów alkoholowych) na osoby małoletnie w odniesieniu do poddania ich działaniu tych przekazów oraz wzorców zachowań konsumpcyjnych, a także skuteczności ograniczeń nakładanych przez dyrektywę w osiągnięciu wymaganego poziomu

¹² Zob. dokument Komitetu Kontaktowego:
http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

¹³ Zob. dokument Komitetu Kontaktowego:
http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

¹⁴ Dz.U. C 102 z 28.4.2004, s. 2, zob. załącznik.

ochrony, biorąc jednocześnie pod uwagę związany z działaniami monitorującymi stosunek korzyści do kosztów. Komisja rozpocznie niezbędne prace badawcze w 2013 r.

Innym zagadnieniem uwzględnionym w dyrektywie w odniesieniu do przekazów handlowych jest kwestia dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dyskryminacja taka jest zabroniona. Inny aspekt dyskryminacji dotyczy systematycznego kojarzenia określonej kategorii osób ze szczególnymi rolami lub postawami. Przeprowadzono analizę dyskryminacji ze względu na płeć i stereotypów związanych z płcią w 100 najczęściej nadawanych spotach reklamowych w ośmiu państwach członkowskich. Stereotypowe przedstawienia ról przypisywanych płciom stwierdzono w 21 % do 36 % analizowanych reklam. Jednakże w niektórych państwach członkowskich szereg pozycji społecznych, zawodów lub produktów jest bardziej systematycznie kojarzony z określoną płcią niż dzieje się to w innych państwach członkowskich. Żaden z objętych analizą krajów nie okazał się odporny na tego rodzaju przedstawienia opierające się na stereotypach.

Państwa członkowskie i zainteresowane strony poruszyły kwestię, czy transgraniczne nadawanie reklam dotyczących gier hazardowych wchodzi w zakres obszarów koordynowanych dyrektywą. Art. 1 ust. 1 lit. h) ma w zamyśle obejmować wszelkie formy handlowego przekazu audiowizualnego zdefiniowanego jako „obrazy z dźwiękiem lub bez niego, które mają służyć bezpośredniemu lub pośredniemu promowaniu towarów, usług lub wizerunku osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność gospodarczą”. Jednakże dyrektywa nie ma zastosowania do usług w dziedzinie gier hazardowych jako takich.

2.7. Inicjatywy na rzecz samoregulacji (art. 4 ust. 7)

Inny ważny element dyrektywy stanowi uwzględnienie alternatywnych środków regulacyjnych w postaci inicjatyw na rzecz systemów samoregulacji lub współregulacji, w szczególności w obszarze reklamy. Systemy takie muszą być powszechnie akceptowane przez główne zainteresowane strony w danych państwach członkowskich oraz muszą zapewniać skuteczne egzekwowanie ich stosowania. We wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem dwóch, istnieją systemy samo- lub współregulacji, bądź też przepisy zachęcające do ich wprowadzania zostały włączone bezpośrednio do ustawodawstwa w dziedzinie środków przekazu¹⁵.

W przypadku skierowanych do dzieci reklam i marketingu żywności, praktyki samoregulacji były również wspierane na poziomie UE przez platformę UE ds. żywienia, aktywności fizycznej i zdrowia. Za pośrednictwem platformy uzyskano łącznie ponad 300 zobowiązań zainteresowanych stron¹⁶. Z ponad 200 zobowiązań podjętych przez członków europejskiego Forum ds. Alkoholu i Zdrowia 25 % dotyczy odpowiedzialnej reklamy napojów alkoholowych. Jeśli chodzi o samoregulację w obszarze marketingu i reklamy napojów alkoholowych odnotowano zatem istotną poprawę w kategoriach zarówno uwzględnionych usług medialnych, jak i państw członkowskich, których to dotyczy. W ramach dalszych prac konieczne będzie określenie wkładu, jaki inicjatywy te wnoszą w osiągnięcie wymaganego poziomu ochrony, oraz tego, czy w celu zwiększenia ich skuteczności muszą zostać wprowadzone wspólne definicje. Ocena funkcjonowania platformy ds. żywienia, aktywności

¹⁵ Zob. dokument Komitetu Kontaktowego:

http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

¹⁶ http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/platform_db_en.htm

fizycznej i zdrowia¹⁷ pozwoliła stwierdzić, że inicjatywy zainteresowanych stron w dziedzinie marketingu i reklamy wykazują istotne postępy, ale ich wpływ może zostać dodatkowo wzmocniony. W kontekście tych platform Komisja będzie wspierać opracowanie definicji bardziej rygorystycznych progów w odniesieniu do wieku i grup docelowych w przypadku reklamy i marketingu, a także bardziej spójnych wartości odniesienia związanych z żywieniem, obowiązujących wszystkie przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w określeniu ram podejścia opartego na samoregulacji inicjowanej przez branżę, w szczególności w odniesieniu do skutecznych i dysponujących odpowiednimi zasobami mechanizmów zarządzania kodeksami i rozpatrywania skarg.

W bardziej konkretnym obszarze nadawanych w programach dla dzieci handlowych przekazów audiowizualnych, które dotyczą słodkich, słonych lub zawierających tłuszczyk produktów spożywczych lub napojów, państwa członkowskie muszą zachęcać dostawców audiowizualnych usług medialnych do opracowania kodeksów postępowania poświęconych niewłaściwym handlowym przekazom audiowizualnym w programach dla dzieci.

3. NAJNOWSZE ZMIANY TECHNICZNE ORAZ EKSPANSJA RYNKU AUDIOWIZUALNYCH USŁUG MEDIALNYCH W EUROPIE

Pojawienie się na rynku ofert określanych jako telewizja hybrydowa („Hybrid TV” lub „Connected TV”), integrujących w nowoczesnych odbiornikach telewizyjnych elementy internetu i sieci drugiej generacji („Web 2.0”), stanowi kolejny etap konwergencji internetu i telewizji. Niektórzy dostawcy oferują przy tym ograniczoną liczbę zastosowań, bez rzeczywistego dostępu do internetu, podczas gdy inni zapewniają otwarty dostęp do treści audiowizualnych w internecie.

Szereg dużych amerykańskich operatorów rozpocznie wkrótce oferowanie swoich usług w UE, a pojawienie się tych nowych platform z pewnością przyczyni się do zwiększenia presji konkurencyjnej w obszarze tworzenia, finansowania i dystrybucji utworów europejskich.

Usługi telewizji hybrydowej są obecnie oferowane w Niemczech i we Włoszech oraz zostaną wkrótce wprowadzone we Francji i w Zjednoczonym Królestwie. Korzystanie z oferty telewizji hybrydowej jest na razie ograniczone. Chociaż liczne sprzedawane obecnie odbiorniki telewizyjne są już odpowiednio wyposażone, jedynie 20–30 % z nich jest faktycznie podłączonych do internetu. W obliczu rosnącej liczby obywateli mających dostęp do szybkiego internetu oraz dalszego upowszechnienia odpowiednich urządzeń i dostępnych treści można oczekiwać, że w ciągu najbliższych kilku lat telewizja hybrydowa będzie się rozwijać stosunkowo dynamicznie.

Oprócz możliwości oglądania tradycyjnych programów telewizyjnych urządzenia skomunikowane, jak np. tablety, smartfony i konsole do gier, zapewniają również konsumentom dostęp do usług wideo na żądanie za pośrednictwem aplikacji internetowych oraz usług telewizji na życzenie oferowanych przez nadawców za pośrednictwem ich własnych platform szerokopasmowych lub nadawania hybrydowego. Szacuje się, że na koniec 2011 r. w europejskich gospodarstwach domowych podłączonych było 47 mln

¹⁷ http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/evaluation_frep_en.pdf

skomunikowanych urządzeń, w tym odbiorników telewizji hybrydowej, konsol do gier, autonomicznych set-top boksów, odtwarzaczy Blu-ray oraz set-top boksów telewizji płatnej¹⁸.

Przejście na telewizję hybrydową wiąże się zarówno z istotnymi nowymi możliwościami, jak i znacznymi wyzwaniem, do których należą: zapewnienie równych warunków działania, kwestie normalizacji, zagadnienia dostępu do platform leżących u podstaw świadczonych usług, koszty związane ze zmianą operatora oraz problem „przywiązania” klientów, sprawowanie kontroli nad reklamą i treściami, wpływ na skuteczność środków służących promowaniu utworów europejskich, kwestie związane z prawami własności intelektualnej¹⁹, ochrona osób małoletnich, ochrona danych oraz umiejętność korzystania z mediów przez osoby należące do grup słabszych społecznie.

Rozwój techniki może w konsekwencji prowadzić do zatarcia granic między przekazem telewizyjnym a czysto internetowym dostarczaniem treści audiowizualnych (*over-the-top TV*). Ramy regulacyjne określone przez dyrektywę będą musiały być zweryfikowane w świetle zmieniających się wzorców oglądania programów telewizyjnych oraz praktyk w zakresie ich nadawania. Istnieje przy tym potrzeba utrzymania spójnego poziomu ochrony w poszczególnych systemach świadczenia audiowizualnych usług medialnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich specyfiki. Najnowsze badania dowodzą, że przy korzystaniu z treści cyfrowych, w tym z audiowizualnych usług medialnych, konsumenci napotykają istotne problemy, związane zwłaszcza z dostępem do treści, niejasnymi lub brakującymi informacjami, a także niską jakością treści²⁰. Użytkownicy mają również duże oczekiwania co do regulowania treści programów telewizyjnych oraz powiązanych z nimi usług wideo na żądanie i telewizji na życzenie²¹. Jeśli chodzi o usługi na żądanie, dyrektywa przewiduje już taki sam wysoki poziom ochrony w odniesieniu do wielu aspektów, w tym identyfikacji dostawcy usług, całkowitego zakazu nawoływania do nienawiści oraz standardów jakościowych w zakresie handlowych przekazów audiowizualnych.

Istotnym zagadnieniem, w przypadku którego odnotowuje się ciągły postęp, jest poziom umiejętności korzystania z mediów. Umiejętność korzystania z mediów oznacza zdolność do korzystania z nich oraz do rozumienia i krytycznej oceny różnych aspektów mediów i ich treści oraz porozumiewania się w różnych kontekstach. Monitoring prowadzony na zlecenie Komisji w okresie objętym niniejszym sprawozdaniem²² pozwolił stwierdzić, że 28 % mieszkańców UE dysponuje umiejętnościami krytycznego rozumienia na podstawowym poziomie, 41 % na poziomie średnim, a 31 % na poziomie zaawansowanym.

Znaczna część populacji (75–80 %) wydaje się mieć raczej krytyczne nastawienie do audiowizualnych usług medialnych i jest świadoma istnienia regulacji w tym obszarze. Niemniej jednak istnieją grupy ludności (do których należą osoby niekorzystające z internetu, młodzież oraz osoby o niskich dochodach), w których poziom umiejętności korzystania z

¹⁸ IHS Source Digest.

¹⁹ Zob. również zieloną księgę dotyczącą dystrybucji utworów audiowizualnych w Internecie w Unii Europejskiej, COM(2011) 427 wersja ostateczna.

²⁰ Europe Economics: Digital Content Services for Consumers: Assessment of Problems Experienced by Consumers (2011):

http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_-_2011-06-15.pdf;

Szczegółowe wyniki badania:

http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_appendix_9_2011-06-15.pdf

²¹ Ipsos MORI, Protecting Audiences in a Converged World, styczeń 2012 r.

²² Danish Technological Institute and European Association for Viewers' Interests, *Testing and Refining Criteria to assess Media Literacy levels in Europe*, kwiecień 2011 r.

mediów oraz świadomości istnienia odpowiednich regulacji jest wyraźnie niższy. Jeśli chodzi o młodsze grupy wiekowe i postrzeganie przez nie reklamy analiza wykazała, że wiek jest tylko jednym z czynników związanych z rozpoznawaniem reklamy. Kompetencje związane z reklamą pomagają młodym ludziom rozpoznawać oferowane na sprzedaż produkty lub usługi, ale rozpoznawanie bardziej subtelnych technik jest bardziej złożone i zasadniczo poza zasięgiem większości dzieci.

W związku z powyższym należy dokładnie śledzić dalszy rozwój techniki. Miały już miejsce wstępne rozmowy z grupą roboczą unijnych organów regulacyjnych w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych oraz z Komitetem Kontaktowym. Dalsza debata z udziałem zainteresowanych stron powinna pomóc w sformułowaniu na szczeblu europejskim odpowiedzi politycznej służącej zmaksymalizowaniu możliwości dla obywateli i europejskiego sektora audiowizualnego, w tym odpowiedzi na wyzwania polityczne związane z telewizją hybrydową.

W nadchodzących miesiącach Komisja pogłębi swoje analizy i zainicjuje szersze konsultacje w związku z przygotowywanym dokumentem strategicznym na temat telewizji hybrydowej.

4. WNIOSKI

W sumie można stwierdzić, że europejskie ramy regulacyjne w obszarze audiowizualnych usług medialnych są wyważone i dobrze służą zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom.

Niemniej jednak niektóre kwestie wymagają większej uwagi, zwłaszcza w dziedzinie handlowych przekazów audiowizualnych, w przypadku których konieczne są dokładniejsze monitorowanie oraz ocena wybranych aspektów celem wzmocnienia skuteczności przepisów w świetle celów, których osiągnięciu one służą, w szczególności w odniesieniu do ochrony osób małoletnich we wszystkich rodzajach mediów audiowizualnych. Planowana aktualizacja komunikatu wyjaśniającego w sprawie niektórych aspektów przepisów dotyczących reklamy telewizyjnej zawartych w dyrektywie „telewizja bez granic” przyniesie wyjaśnienia konkretnych problemów w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o kodeksy postępowania w zakresie niewłaściwych, skierowanych do dzieci przekazów handlowych dotyczących żywności o wysokiej zawartości tłuszczu, soli lub cukru, należy włożyć więcej wysiłku w osiągnięcie odpowiedniej skali, zapewnienie wsparcia i opracowanie najlepszych praktyk. Skuteczność takich kodeksów postępowania musi zostać poddana dalszej ocenie.

Dający się przewidzieć dalszy rozwój techniki może prowadzić do zatarcia granic między nadawaniem programów telewizyjnych a czysto internetowym dostarczaniem treści audiowizualnych. W konsekwencji może zaistnieć konieczność weryfikacji obecnych ram regulacyjnych określonych w dyrektywie w świetle zmieniających się wzorców oglądania programów telewizyjnych oraz praktyk w zakresie ich nadawania, przy uwzględnieniu powiązanych celów polityki, jak np. ochrona konsumentów i umiejętność korzystania z mediów.

Ponieważ ewentualny wpływ na rynek oraz ramy regulacyjne nie jest jeszcze całkowicie jasny, należy dokonać pełnej oceny obecnej i przyszłej sytuacji. Komisja rozpoczęła otwartą debatę z udziałem zainteresowanych stron na temat czysto internetowego dostarczania treści audiowizualnych i w najbliższych miesiącach pogłębi tę analizę w celu przygotowania strategicznego dokumentu dotyczącego telewizji hybrydowej.