

Bruksela, 22 listopada 2022 r.
(OR. en)

14440/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0277(COD)

AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	12413/22
Dotyczy:	Rozporządzenie ustanawiające europejski akt o wolności mediów – Sprawozdanie z postępu prac

1. W dniu 16 września 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy usług medialnych na rynku wewnętrznym (europejski akt o wolności mediów) i zmieniający dyrektywę 2010/13/UE¹. Do wniosku dołączone było zalecenie Komisji dotyczące wewnętrznych zabezpieczeń niezależności redakcyjnej oraz przejrzystości własności w sektorze mediów, a także ocena wpływu.

¹ Dok. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

2. W dniu 21 września 2022 r. wniosek dotyczący europejskiego aktu o wolności mediów został przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreperu).
3. Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych i Mediów (AVMWP) przeanalizowała tekst wniosku ustawodawczego (zwłaszcza art. 1–24) na wielu posiedzeniach między wrześniem a listopadem 2022 r.²
4. Tymczasem Rada uruchomiła obowiązkowe konsultacje z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym³ oraz nieobowiązkowe konsultacje z Komitetem Regionów⁴.
5. Podczas sesji plenarnej 17 października 2022 r. Parlament Europejski poinformował o tym wniosku. Nie zakończono dotychczas procesu wyznaczania komisji przedmiotowo właściwej, komitetów do konsultacji ani sprawozdawcy.
6. Coreper proszony jest o przekazanie Radzie załączonego sprawozdania z postępu prac nad europejskim aktem o wolności mediów opracowanego przez prezydencję, by można było poinformować ministrów o wykonanej pracy i o dotychczas poczynionych postępach w pracy nad tym wnioskiem.

² Grupa AVMWP przeanalizowała ocenę wpływu na posiedzeniu w dniu 29 września 2022 r.

³ Art. 114 TFUE.

⁴ Art. 307 TFUE i art. 19 ust. 7 lit. h) regulaminu wewnętrznego Rady.

EUROPEJSKI AKT O WOLNOŚCI MEDIÓW**SPRAWOZDANIE Z POSTĘPU PRAC PRZYGOTOWANE PRZEZ PREZYDENCJĘ****I. WPROWADZENIE****1. Kontekst**

W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja przedstawiła Europejski plan działania na rzecz demokracji (planem), mający na celu upodmiotowienie obywateli i tworzenie bardziej odpornych demokracji w całej UE. Zawarte w planie filary skupiają się m.in. na wzmacnianiu wolności i pluralizmu mediów oraz na zwalczaniu dezinformacji.

W orędziu o stanie Unii wygłoszonym w dniu 15 września 2021 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen podkreśliła, że Europa potrzebuje prawa zabezpieczającego niezależność mediów i wskazała, że w 2022 r. Komisja przedłoży wniosek dotyczący ustawy w postaci aktu o wolności mediów.

Odbyły się konsultacje publiczne, które trwały od dnia 10 stycznia 2022 r. do dnia 21 marca 2022 r. Celem konsultacji było zebranie poglądów na najważniejsze kwestie wpływające na funkcjonowanie wewnętrznego rynku mediów. Konsultacje te obejmowały możliwości zarządzania i trzy główne obszary odnoszące się do rynków mediów:

- niezależność i pluralizm mediów (np. analiza transakcji na rynku mediów, przejrzystość własności mediów oraz pomiary widowni);
- warunki ich zdrowego funkcjonowania (np. przedstawianie publiczności różnorodnych poglądów, innowacje w zakresie mediów na rynku unijnym, współpraca regulacyjna);
- sprawiedliwe przydzielanie zasobów państwowych (np. niezależność mediów publicznych, przejrzystość i sprawiedliwa dystrybucja reklam państwowych).

W dniu 16 września 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy usług medialnych na rynku wewnętrznym (europejski akt o wolności mediów) i zmieniający dyrektywę 2010/13/UE⁵. W tym samym dniu przyjęto dołączone zalecenie Komisji dotyczące wewnętrznych zabezpieczeń niezależności redakcyjnej oraz przejrzystości własności w sektorze mediów.

2. Wniosek Komisji i ocena skutków

Ogólnym celem aktu jest poprawa funkcjonowania wewnętrznego rynku mediów. Wniosek jest skoncentrowany wokół czterech celów szczegółowych:

- wspieranie działalności i inwestycji transgranicznych w usługi medialne
- pogłębianie współpracy regulacyjnej i zbieżności przepisów
- ułatwianie świadczenia dobrej jakości usług medialnych
- zapewnianie przejrzystego i sprawiedliwego przydziału zasobów gospodarczych

W sprawozdaniu z oceny wpływu aktu objaśniono wybór podstawy prawnej oraz zgodność tego wniosku z zasadami subsydiarności i proporcjonalności.

W zaleceniu Komisji dotyczącym wewnętrznych zabezpieczeń służących niezależności redakcyjnej i przejrzystości własności w sektorze mediów określono katalog dobrowolnych dobrych praktyk dla przedsiębiorstw medialnych w celu wspierania niezależności redakcyjnej oraz zalecenia dla przedsiębiorstw medialnych i państw członkowskich służące zwiększeniu przejrzystości własności mediów. Zalecenie skupia się na wspomaganiu zmniejszenia ryzyka niepotrzebnej ingerencji w indywidualne decyzje redakcyjne oraz na poprawie dostępu do informacji na temat własności mediów.

⁵ Dok. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

3. Pozostałe instytucje/organy

Jeżeli chodzi o aktualną sytuację w Parlamencie Europejskim, wniosek dotyczący europejskiego aktu o wolności mediów ogłoszono na sesji plenarnej Parlamentu w dniu 17 października 2022 r. Komisja Kultury i Edukacji (CULT) ma być komisją właściwą przedmiotowo, a Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) i Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) będą konsultowane. Proces wyznaczania zostanie zakończony w odpowiednim czasie. Nie wyznaczono jeszcze sprawozdawcy tego dossier.

Zgodnie z art. 114 TFUE muszą odbyć się konsultacje z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, zatem konsultacje te zostały rozpoczęte.

Wprawdzie konsultacja z Komitetem Regionów jest nieobowiązkowa, jednak Komisja zasugerowała tę konsultację w swoim wniosku. W dniu 16 listopada 2022 r. i na podstawie art. 307 TFUE i art. 19 ust. 7 lit. h) regulaminu wewnętrznego Rady Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) postanowił skonsultować się z Komitetem Regionów.

Ani Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ani Komitet Regionów nie przekazały dotychczas opinii na temat wniosku dotyczącego europejskiego aktu o wolności mediów.

II. PRACE PROWADZONE W ORGANACH PRZYGOTOWAWCZYCH RADY

Podczas prezydencji czeskiej dokonano wstępnej prezentacji wniosku dotyczącego europejskiego aktu o wolności mediów na posiedzeniu Coreperu w dniu 21 września 2022 r.

Następnie Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych i Mediów analizowała wniosek Komisji na kilku posiedzeniach, które odbyły się między wrześniem a listopadem 2022 r.

W dniu 29 września 2022 r. Komisja przedstawiła na forum Grupy Roboczej do Spraw Audiowizualnych i Mediów wniosek dotyczący europejskiego aktu o wolności mediów wraz z oceną wpływu oraz zaleceniem Komisji dotyczącym zabezpieczeń wewnętrznych na rzecz niezależności redakcyjnej i przejrzystości własności w sektorze mediów. Następnie delegacje przedstawiły ogólne uwagi na temat tego wniosku. Duża liczba delegacji wyraziła poparcie dla ogólnych celów tego aktu i stwierdziła, że należy jeszcze przeanalizować konkretne artykuły.

Na posiedzeniach w dniach 13 i 25 października oraz 8 i 16 listopada 2022 r. Grupa Robocza do Spraw Audiowizualnych i Mediów szczegółowo przeanalizowała wszystkie merytoryczne przepisy europejskiego aktu o wolności mediów (artykuły 1–24).

Pewna liczba delegacji utrzymała zastrzeżenia ogólne i zastrzeżenia weryfikacji w odniesieniu do tego aktu.

III. GŁÓWNE UWAGI DELEGACJI

Główne uwagi delegacji do tego aktu skupiały się na następujących istotnych kwestiach:

1. Podstawa prawna

Zaproponowaną przez Komisję podstawą prawną tego aktu jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który przewiduje przyjęcie środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wniosek ten ma na celu rozwiązanie problemu fragmentacji krajowych podejść regulacyjnych związanych z wolnością i pluralizmem mediów oraz niezależnością redakcyjną mających skutki dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Wprawdzie kwestia podstawy prawnej nie została jeszcze szczegółowo przeanalizowana przez Grupę Roboczą do Spraw Audiowizualnych i Mediów, lecz kilka państw członkowskich zainteresowało się zrozumieniem wykorzystania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej europejskiego aktu o wolności mediów, a zwłaszcza powiązaniem między tym wnioskiem a rynkiem wewnętrznym, a także kompetencją Unii do stanowienia prawa we wszystkich kwestiach objętych tym aktem. Zwrócono się o opinię Służby Prawnej Rady w tych kwestiach. Służba Prawna obecnie analizuje proponowaną podstawę prawną tego aktu.

2. Zakres i definicje

a) Związki z innymi instrumentami prawnymi

Kilka państw członkowskich zadało pytania dotyczące konkretnego związku między odnośnymi przepisami dyrektywy o usługach audiowizualnych i mediach (AVMSD, 2010/13) a europejskim aktem o wolności mediów, zwłaszcza w związku z art. 1 ust. 2 tego aktu, w którym nie wymienia się dyrektywy AVMSD w wykazie aktów prawnych, na które europejski akt o wolności mediów nie ma wpływu. Akt ten ma wpływ na dyrektywę AVMSD, w szczególności przez zmianę art. 30b tej dyrektywy dotyczącego ustanawiania, składu i zadań Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych (ERGA). Służba Prawna Rady wyjaśniła, że oprócz zmiany art. 30b dyrektywy AVMSD europejski akt o wolności mediów ma także wpływ na obowiązki krajowych władz lub organów regulacyjnych, o których mowa w art. 30 tej dyrektywy (zob. w szczególności art. 7 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1 i 4 oraz art. 14 ust. 1 europejskiego aktu o wolności mediów).

b) Minimalny poziom harmonizacji

W europejskim akcie o wolności mediów stosuje się podejście minimalnej harmonizacji w odniesieniu do niektórych aspektów wewnętrznego rynku usług medialnych. Państwa członkowskie mają swobodę przyjmowania bardziej szczegółowych przepisów w niektórych dziedzinach, co zostało stwierdzone w art. 1 ust. 3 europejskiego aktu o wolności mediów. W tym względzie niektóre państwa członkowskie wołałyby nie ograniczać tej możliwości do dziedzin wymienionych w art. 1 ust. 3, lecz pragnęłyby mieć możliwość przyjęcia bardziej szczegółowych przepisów w innych obszarach polityki, o których mowa w europejskim akcie o wolności mediów, np. reklam państwowych. Niektóre państwa członkowskie zaproponowały także dodanie wyrazu „surowszych” do określenia „bardziej szczegółowych przepisów”, ponieważ państwa te są zdania, że szczegółowe przepisy niekoniecznie muszą oznaczać surowsze przepisy.

c) Redaktor, decyzja redakcyjna, odpowiedzialność redakcyjna

W art. 2 europejskiego aktu o wolności mediów zawarte są definicje „redaktora”, „decyzji redakcyjnej” i „odpowiedzialności redakcyjnej”. Definicje te są ze sobą powiązane.

Kilka państw członkowskich zwróciło się o doprecyzowanie tego, kogo obejmuje definicja „redaktora” i czy dotyczy ona wyłącznie redaktorów naczelnych, czy także innych redaktorów. We wniosku definicja „odpowiedzialności redakcyjnej” odnosi się do „sprawowania faktycznej kontroli zarówno nad wyborem audycji lub publikacji prasowych, jak i nad sposobem ich zestawienia do celów świadczenia usługi medialnej”.

d) Poważne przestępstwo

W art. 2 ust. 17 europejskiego aktu o wolności mediów znajduje się wykaz przestępstw objętych pojęciem „poważnego przestępstwa” do celów tego wniosku. Artykuł ten odnosi się do niektórych przestępstw wymienionych w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie pytały o wybór przestępstw wymienionych w tej definicji i uważały, że można by ją rozszerzyć, kilka innych państw członkowskich podniosło kwestię subsydiarności, biorąc pod uwagę interakcję z krajowym prawem karnym procesowym.

3. Prawa dostawców usług medialnych

Artykuł 4 ust. 3 europejskiego aktu o wolności mediów stanowi, że państwa członkowskie muszą szanować faktyczną wolność redakcyjną dostawców usług medialnych. Artykuł ten przewiduje również zakaz zatrzymywania, nakładania sankcji, dokonywania przechwycenia lub przeszukiwania i zajmowania oraz prowadzenia postępowania w odniesieniu do „dostawców usług medialnych lub w stosownych przypadkach członków ich rodziny, ich pracowników lub członków rodziny pracowników ani też w odniesieniu do należących do nich obiektów przedsiębiorstwa lub obiektów prywatnych na podstawie odmowy ujawnienia informacji na temat ich źródeł, chyba że jest to uzasadnione nadrzędnym wymogiem leżącym w interesie publicznym”. Wprowadza on także ograniczenia dotyczące wprowadzania „oprogramowania szpiegującego do jakiegokolwiek urządzenia lub jakiegokolwiek maszyny używanych przez dostawców usług medialnych lub członków ich rodziny, ich pracowników lub członków rodziny pracowników, chyba że wprowadzenie to jest uzasadnione z wielu powodów”, które to powody są wyczerpująco wymienione w art. 4.

Niektóre państwa członkowskie podniosły pytania o potencjalny konflikt między art. 4 ust. 2 lit. c) europejskiego aktu o wolności mediów a ich odpowiednim krajowym prawem karnym, wskazując tym samym potrzebę dalszej analizy wewnętrznej na szczeblu krajowym.

Kilka państw członkowskich podkreśliło, że konieczne jest dalsze doprecyzowanie zakresu terminów „pracownicy” i „członkowie rodziny” zamieszczonych w art. 4 ust. 2 lit. b) i c) oraz art. 4 ust. 3 europejskiego aktu o wolności mediów, ponieważ nie wszystkie te osoby mają udział w działaniach związanych z treściami medialnymi.

4. Obowiązki dostawców usług medialnych zapewniających treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących

W art. 6 europejskiego aktu o wolności mediów nakłada się na dostawców usług medialnych zapewniających treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących obowiązek uczynienia tych treści łatwo i bezpośrednio dostępnymi dla odbiorców ich usług, a także obowiązek przyjęcia środków, jakie dostawcy ci uznają za odpowiednie, w celu zagwarantowania niezależności indywidualnych decyzji redakcyjnych. Kilka państw członkowskich wspomniało, że tylko ci dostawcy usług medialnych, którzy przekazują treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących, są objęci w szczególności art. 6 europejskiego aktu o wolności mediów; państwa te pragnęły także, by doprecyzować, które podmioty kwalifikują się jako dostawcy usług medialnych przekazujący treści informacyjne i treści dotyczące spraw bieżących.

W odniesieniu do art. 6 ust. 3 europejskiego aktu o wolności mediów państwa członkowskie rozważały pozytywne i negatywne strony zwolnienia dla mikrojednostek w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2013/34/UE. Z jednej strony, takie zwolnienie może zmniejszyć obciążenie administracyjne mikrojednostek, ale z drugiej strony, nieprzewidzenie zwolnienia dla nich mogłoby podnieść poziom przejrzystości co do własności oraz szczebla niezależności redakcyjnej wszystkich dostawców usług medialnych przekazujących wiadomości i treści z zakresu spraw bieżących.

5. Europejska Rada ds. Usług Medialnych

W art. 8 europejskiego aktu o wolności mediów tworzy się Europejską Radę ds. Usług Medialnych (zwaną dalej „radą”), która zastępuje Europejską Grupę Regulatorów ds. Usług Medialnych (ERGA) utworzoną na mocy dyrektywy AVSMD. Zgodnie z art. 9 europejskiego aktu o wolności mediów w toku wypełniania swoich zadań lub wykonywania swoich uprawnień Rada działa w sposób w pełni niezależny. Kilka państw członkowskich zadało pytania o niezależność tej rady, zwłaszcza w związku z Komisją, w świetle proponowanego poziomu udziału Komisji w niektórych przypadkach, również wtedy, gdy decyzja lub opinia tej rady byłaby przyjmowana „w porozumieniu z Komisją”.

Jeżeli chodzi o art. 12 europejskiego aktu o wolności mediów, kilka państw członkowskich zaproponowało, by w tekście stwierdzono wyraźnie, że rada może działać z własnej inicjatywy.

6. Koordynacja środków dotyczących dostawców usług medialnych mających siedzibę poza Unią

Art. 16 europejskiego aktu o wolności mediów stanowi, że rada musi koordynować środki stosowane przez krajowe władze lub organy regulacyjne w przypadkach, gdy rozpowszechnianie lub dostęp do usług medialnych jest zapewniane przez dostawców usług medialnych mających siedzibę poza Unią, gdy usługi te „przynoszą uszczerbek bezpieczeństwu publicznemu i obronie narodowej lub stwarzają poważne i groźne ryzyko takiego uszczerbku”.

W tym zakresie państwa członkowskie omawiały praktyczne aspekty skoordynowanych działań między krajowymi władzami regulacyjnymi oraz związek między art. 16 europejskiego aktu o wolności mediów i ostatnimi sankcjami medialnymi nałożonymi przez Radę z zastosowaniem innej podstawy prawnej. Niektóre państwa członkowskie zwróciły się o dalsze wyjaśnienia procedur koordynacji i zakresu środków, które mogą zostać przyjęte. Termin „ryzyko dla bezpieczeństwa publicznego i obrony” również spowodował pytania i wnioski o doprecyzowanie ze strony niektórych państw członkowskich.

7. Przydział reklam państwowych

Artykuł 24 ust. 2 stanowi, że organy publiczne, w tym rządy krajowe, federalne lub regionalne, władze lub organy regulacyjne, a także przedsiębiorstwa państwowe lub inne jednostki kontrolowane przez państwo na poziomie krajowym lub regionalnym, lub terytorialne samorządy jednostek terytorialnych liczących ponad 1 mln mieszkańców, muszą m.in. udostępniać publicznie informacje o swoich wydatkach na reklamę przeznaczonych na rzecz dostawców usług medialnych. Przeprowadzono dyskusję na temat obciążenia administracyjnego wynikającego z tego progu. Kilka państw członkowskich wyraziło zdanie, że dla większej przejrzystości próg 1 mln mieszkańców należy usunąć całkowicie lub obniżyć.
