

Stanowisko

Izby Wydawców Prasy

w odpowiedzi na konsultacje Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z pracami Komisji Europejskiej w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej wobec dyrektywy 2010/13/UE.

1. Zakres dyrektywy 2010/13/UE

Obecnie obowiązująca dyrektywa obejmuje swoim zakresem audiowizualne usługi medialne rozumiane jako usługi, za które odpowiedzialność redakcyjną ponoszą ich dostawcy i których podstawowym celem jest dostarczanie ogółowi odbiorców audycji w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych. Jednocześnie dyrektywa dzieli audiowizualne usługi medialne na przekaz telewizyjny (program) i audiowizualną usługę medialną na żądanie stosując jednocześnie łagodniejsze regulacje wobec drugiego typu usług.

Czy zakresem dyrektywy powinny zostać objęte usługi, które są z niej obecnie wyłączone? Jakie powinny być to usługi?

W naszej ocenie nie występuje potrzeba obejmowania zakresem dyrektywy innych usług, poza tymi, do których dyrektywa ma aktualnie zastosowanie. Zakres dyrektywy obejmuje całość usług polegających na dostarczaniu treści audiowizualnych, za które odpowiedzialność ponosi dostawca usługi.

Czy uzasadnione jest utrzymanie obecnej stopniowalnej regulacji i różne traktowanie usług linearnych i nielinearnych?

Tak, uzasadnione jest utrzymanie stopniowalnej regulacji i odmiennego traktowania usług linearnych i nielinearnych. Za aktualne należy uznać motywy dyrektywy stojące u podstaw zróżnicowanej regulacji usług linearnych i nielinearnych. Audiowizualne usługi medialne na żądanie w dalszym ciągu różnią się od przekazu telewizyjnego możliwościami wyboru i kontroli, jakie dają użytkownikowi, a także wpływem, jaki wywierają na społeczeństwo. Audiowizualne usługi medialne na żądanie powinny pozostawać w zgodności jedynie z podstawowymi zasadami określonymi w dyrektywie.

2. Zasady ustalania jurysdykcji

Obowiązujący art. 2 dyrektywy 2010/13/UE wprowadza zasadę państwa pochodzenia jako regułę służącą do ustalania jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych, tak więc dostawca usługi medialnej podlega pod regulacje obowiązujące w państwie, w którym znajduje się jego siedziba. Powoduje to m.in. wyłączenie dostawców usług medialnych świadczących swoje usługi spoza UE z zakresu obowiązywania dyrektywy.

Jakie są skutki zasady państwa pochodzenia dla kształtu polskiego rynku usług medialnych oraz ochrony polskich konsumentów przed niezgodnymi z prawem działaniami dostawców usług medialnych?

Zasada państwa pochodzenia ma wpływ na nierówne traktowanie podmiotów świadczących usługi audiowizualne na żądanie w przypadku skierowania ich do polskich odbiorców, ze względu na miejsce ich rejestracji, prowadzi do dysproporcji w warunkach prowadzenia biznesu, ugruntowuje preferencyjne traktowanie podmiotów amerykańskich względem europejskich i krajowych. Osłabia polski sektor usług audiowizualnych, polską gospodarkę. Nie gwarantuje polskim odbiorcom jednolitej należytej ochrony.

Nierówne traktowanie podmiotów europejskich, w tym polskich a amerykańskich korporacji świadczących usługi VoD europejskim odbiorcom jest bardzo duża. Brak właściwych regulacji doprowadził do sytuacji, gdzie w Polsce większa część wpływów reklamowych online, będących głównych źródłem finansowania szeroko pojętych projektów medialnych, trafia do amerykańskich korporacji, które nie wspierają rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Brak regulacji nie zapewnia ochrony europejskim konsumentom, jak i przedsiębiorstwom. Usługi te są wykorzystywane do generowania zysku przez amerykańskie korporacje, które nie ponoszą obowiązków spoczywających na polskich przedsiębiorcach oferujących usługi cyfrowe do tej samej grupy odbiorców i o tym samym charakterze, co przyczynić się może do osłabienia polskiej gospodarki, innowacyjności i rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

Jak powinny być ukształtowane zasady ustalania jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych?

Przy koncesjonowaniu usług linearnych powinna obowiązywać zasada państwa pochodzenia jako podstawa uznania danej jurysdykcji.

Powinny obowiązywać równe warunki do prowadzenia działalności medialnej świadczonej za pomocą trans granicznych sieci teleinformatycznych. Należy dążyć do regulacji polegających

np. na uznaniu kraju „targetowania” usługi (a nie rejestracji działalności bądź ulokowania serwera) jako podstawy do uznania jurysdykcji danego kraju. Sprzyjać to będzie firmom krajowym i europejskim do działania w jednolitych warunkach konkurencyjności i nie gorszych warunkach do prowadzenia działalności od tych obowiązujących globalnych graczy, którzy świadczą swoje usługi na terenie Polski i innych krajów UE.

Czy i ewentualnie na jakich zasadach podmioty świadczące swoje usługi spoza terytorium UE powinny być objęte zakresem dyrektywy?

Zasadę państwa pochodzenia należy ocenić pozytywnie – sprzyja ona pewności prawnej w ramach prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie dostarczania usług audiowizualnych. W celu zapewnienia ochrony konsumentów oraz stworzenia równych warunków konkurowania dla wszystkich podmiotów świadczących usługi skierowane na teren UE, potrzebne jest objęcie regulacjami dyrektywy także podmiotów świadczących usługi spoza terytorium UE.

3. Przekazy handlowe

Dyrektywa 2010/13/UE zawiera jakościowe regulacje dotyczące przekazów handlowych we wszystkich audiowizualnych usługach medialnych, a także dalej idące ilościowe ograniczenia emisji przekazów handlowych skierowane wyłącznie do dostawców usług linearnych.

Jakie zmiany należy wprowadzić w zakresie rozpowszechniania przekazów handlowych w audiowizualnych usługach medialnych, aby zapewnić rozwój tych usług w Polsce, a jednocześnie zapewnić wysoki stopień ochrony konsumentów przed nadmierną ilością przekazów handlowych?

Nie ma potrzeby wprowadzania dalej idących ograniczeń w zakresie rozpowszechniania przekazów reklamowych w ramach audiowizualnych usług medialnych. Pozyskiwanie przychodów z reklam stanowi aktualnie dominujący model biznesowy w zakresie dostarczania audiowizualnych usług medialnych i reklamy on-line. Próby dalszej restrykcyjnej regulacji w tym zakresie będą niekorzystnie wpływać na rentowność prowadzenia działalności w zakresie dystrybucji audiowizualnej.

Problemem braku unormowania rynku jest działalność przedsiębiorców naruszających przepisy prawa, a w szczególności prawa autorskiego. Istnieje bezwzględna potrzeba wprowadzenia przepisów ograniczających piractwo przez wprowadzenie odpowiedzialności pośredników w ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną, implementacji art. 8.3

dyrektywy do przepisów p.a., ale też wprowadzenie norm ograniczających finansowanie podmiotów z usługami VoD naruszających prawo.

4. Ochrona konsumentów

Dyrektywa zawiera szereg rozwiązań, których podstawowym celem jest ochrona konsumentów przed szkodliwymi treściami rozpowszechnianymi w audiowizualnych usługach medialnych. Wskazuje m.in., że wszelkie audiowizualne usługi medialne nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość, a także szczególne środki służące ochronie małoletnich, które są zróżnicowane w zależności od rodzaju usługi (art. 12 – usługi nielinearne; art. 27 – usługi linearne). Elementem regulacji służących ochronie konsumentów jest art. 5 dotyczący informacji, które dostawca usług medialnych jest zobowiązany udostępniać.

W jakim kierunku należy zmieniać regulacje dotyczące ochrony konsumentów, w szczególności osób małoletnich przed szkodliwymi treściami?

W naszej ocenie, aktualne regulacje w wystarczający sposób chronią konsumentów, w tym osoby małoletnie przed szkodliwymi treściami, nie są zatem potrzebne w tym zakresie dalej idące przepisy. Należy brać również pod uwagę, że ochrona konsumentów realizowana jest nie tylko przez przepisy wydawane w ramach implementacji dyrektywy 2010/13/UE, ale również przez regulacje wdrożone m.in. na podstawie dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów, która dotyczy także dostarczania konsumentom treści cyfrowych.

Należy dążyć do wprowadzenia zasad samoregulacji, a w przypadku jej braku koregulacji, a także równoległego obowiązku stosowania zabezpieczeń technicznych przez producentów serwisów adresowanych do wąskich grup odbiorców (np.: pornografia).

Czy należy zobowiązać dostawców usług medialnych do udostępniania konsumentom większej ilości informacji, np. dotyczących ich struktury właścicielskiej?

Nie ma potrzeby udostępniania konsumentom większej ilości informacji dotyczących dostawców usług medialnych, w tym informacji o strukturze właścicielskiej danego dostawcy. Działalność w zakresie rozpowszechniania audycji telewizyjnych oraz dostarczania audiowizualnych usług medialnych na żądanie podlega ogólnym zasadom, właściwym dla ogółu przedsiębiorców. Działalność w zakresie dostarczania usług linearnych podlega dodatkowym ograniczeniom ze względu na jej regulowany charakter.

W naszej ocenie, jakiegokolwiek dodatkowe obciążenia i obowiązki powinny być nakładane na podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne jedynie wyjątkowo, tj. w przypadku, gdy jest to niezbędne dla ochrony istotnych społecznie wartości. Na gruncie polskiego porządku prawnego, obowiązki podmiotów gospodarczych w odniesieniu do informacji o składzie organów podmiotów gospodarczych oraz o ich strukturze kapitałowej są kompleksowo regulowane w ustawie kodeks spółek handlowych oraz ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. Brak jest uzasadnienia dla wprowadzania w stosunku do dostawców audiowizualnych usług medialnych dalej idących obowiązków niż obowiązujące ogół przedsiębiorców. Należy dążyć do wzmocnienia restrykcji dla przedsiębiorców, którzy nie realizują obowiązków informacyjnych wynikających z przepisów prawa.

5. Promowanie twórczości europejskiej

Dyrektywa nakłada na dostawców usług medialnych obowiązki związane z promowaniem twórczości europejskiej. Łagodniejsze regulacje przewidziane są w zakresie usług nielinearnych, co do których dyrektywa nakazuje promowanie „w granicach możliwości i w stosowny sposób”. Dalej idące obowiązki nałożone zostały na dostawców usług linearnych, którzy zobowiązani są do wypełniania tzw. „kwot europejskich”.

Jak powinny być ukształtowane regulacje dotyczące promowania twórczości europejskiej w audiowizualnych usługach medialnych?

Obowiązująca w Polsce regulacja w zakresie promowania twórczości europejskiej w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie znacznie odbiega od określonego w dyrektywie promowania utworów europejskich „w granicach możliwości i w stosowny sposób”. Polska regulacja wymaga przeznaczania co najmniej 20% zawartości katalogu na audycje europejskie. Poza powyższym wymogiem, dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie obowiązani są do odpowiedniego wyeksponowania audycji europejskich w katalogu, odpowiedniego oznaczania pochodzenia dostępnych w katalogu audycji i udostępniania możliwości wyszukiwania audycji europejskich lub umieszczania informacji i materiałów promujących audycje europejskie. Obowiązek przeznaczania co najmniej 20% zawartości katalogu na audycje europejskie stanowi barierę wejścia na rynek dla małych podmiotów. Jakiegokolwiek ewentualne zmiany w zakresie obowiązku promowania audycji europejskich powinny zmierzać w kierunku liberalizowania zasad promowania

audycji europejskich. Podstawowym kryterium do promowania twórczości powinna być jakość i rola kulturotwórcza.

6. Dostęp osób niepełnosprawnych do audiowizualnych usług medialnych

Dyrektywa 2010/13/UE stanowi, że państwa członkowskie powinny zachęcać dostawców usług medialnych do zapewniania, by świadczone przez nich usługi stawały się stopniowo dostępne dla osób z upośledzeniami wzroku lub słuchu.

Jak należy ukształtować regulacje dotyczące dostępności audiowizualnych usług medialnych dla osób niepełnosprawnych ?

Dostosowanie treści audiowizualnej do potrzeb osób niepełnosprawnych istotnie zwiększa koszty produkcji utworu audiowizualnego. Ponoszenie takich kosztów przez podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie jest w wielu przypadkach nierealne ze względu na ciągle niską rentowność w tym obszarze rynku. Dostosowywanie treści audiowizualnych do poszczególnych form niepełnosprawności powinno być domeną podmiotów finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych, a pozostali dostawcy usług na żądanie mogliby uczestniczyć w udostępnianiu tego typu treści w swoich katalogach. Należy rozważyć możliwość stworzenia funduszu jak w przypadku tzw. „popiwku” (funduszu odprowadzanego na sport szkolny od reklamy piwa), który służyłby finansowaniu dostępności treści dla osób niepełnosprawnych.

7. Wydarzenia o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa

W celu ochrony konsumentów i koniecznością zapewnienia im dostępu do transmisji z wydarzeń o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa dyrektywa 2010/13/UE zawiera postanowienia nakładające na nadawców obowiązek rozpowszechniania tego typu transmisji w sposób niepozbawiający odbiorców możliwości oglądania tych wydarzeń w ogólnodostępnej telewizji. Ponadto dyrektywa nakazuje nadawcom posiadającym wyłączne prawa do transmisji wydarzenia o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa umożliwić innym nadawcom nadawanie krótkich relacji z tych wydarzeń.

Czy obecne regulacje dotyczące transmisji z tzw. "ważnych wydarzeń" oraz prawa do krótkich relacji powinny zostać zmodyfikowane? Jakie powinny być kierunki ewentualnych zmian?

Obecny stan prawny jest niekorzystny dla rynku mediowego, szczególnie prasy, ale także ma daleko idące negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze, które wynikają z monopolu

informacyjnego oraz z nadinterpretacji zapisów motywu 52 dyrektywy „mediowej” przy implementowaniu ich do polskiego porządku krajowego.

Aktualna regulacja prawa do krótkich sprawozdań z wydarzeń budzących istotne zainteresowanie społeczne zakłada, że mogą z niego korzystać jedynie nadawcy telewizyjni, którzy utrzymują w swoim zakresie monopol informacyjny, jednocześnie czerpiąc korzyść z art. 25 ustawy prawa autorskiego i art. 7 prawa prasowego. Pomija ona prasę wraz z jej odpowiednikiem on-line wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy zasadniczej i prawa prasowego, ale też ewentualnie dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie. Przyjęte rozwiązanie monopolistyczne nie uwzględnia obowiązujących przepisów ale też zmieniających się technologii i trendów w sposobie odbioru mediów, tj. stałego zwiększania się ilości odbiorców prasy on-line jak i ewentualnie usług na żądanie, które stanowią podstawowe, a bardzo często jedyne źródło przede wszystkim treści informacyjnych jak też rozrywkowych. W naszej ocenie, aktualne regulacje powinny zostać uzupełnione o przyznanie prawa do krótkich sprawozdań prasie jak i ewentualnie dostawcom audiowizualnych usług medialnych na żądanie.

Realizacja motywu 52 dyrektywy mediowej powinna również uwzględniać strukturę mediów, a w szczególności zasięg prasy, który nie powinien ograniczać jej potrzeb terytorialnych.

8. Prawo do odpowiedzi

Zgodnie z dyrektywą 2010/13/UE osoba, której uzasadnione interesy, w szczególności reputacja i dobre imię, zostały naruszone w wyniku przedstawienia nieprawdziwych faktów w programie telewizyjnym, ma możliwość skorzystania z prawa do odpowiedzi lub z równoważnych środków.

Czy obecne regulacje dotyczące prawa do odpowiedzi powinny zostać zmodyfikowane?

Jakie powinny być kierunki ewentualnych zmian?

Dodatkowe regulacje w zakresie prawa do odpowiedzi należy uznać za zbędne. Materia ta regulowana jest obecnie przepisami prawa prasowego oraz kodeksu cywilnego (przewidującego środki prawne w przypadku zagrożenie lub naruszenia dóbr osobistych).

10. Zasada must carry

Dyrektywa 2002/22/WE o usłudze powszechnej pozwala państwom członkowskim nakładać na podmioty rozprawdzające programy obowiązek transmisji określonych programów radiowych i telewizyjnych. Dyrektywa 2002/13/WE o dostępie umożliwia państwom

członkowskim wprowadzanie regulacji m.in. w zakresie elektronicznych przewodników po programach.

Czy należy wprowadzić zmiany do europejskich regulacji dotyczących zasady must carry? W jakim kierunku powinny pójść ewentualne zmiany?

Zgodnie z dyrektywą 2002/22/WE o usłudze powszechnej, do sieci używanych do rozpowszechniania programów radiowych lub telewizyjnych, a więc objętych obowiązkiem „must carry”, zalicza się sieci nadawcze kablowe, satelitarne i naziemne. Można również do nich zaliczyć inne sieci o tyle, o ile znacząca liczba użytkowników końcowych używa takich sieci, jako swojego głównego sposobu odbioru programów radiowych czy telewizyjnych.

W naszej ocenie, aktualne przepisy należałoby doprecyzować i jednoznacznie umożliwić stosowanie zasady „must carry” do sieci innych niż kablowe i satelitarne, w tym do sieci teleinformatycznych, np. typu webTV. Byłoby to również zgodne z zasadą neutralności technologicznej, przewidzianą w art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.Urz.UE.L z 2002 r. Nr 108, str. 33). Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjmowania takich przepisów prawnych, aby były one „możliwie neutralnymi pod względem technologii, tzn. by nie narzucać lub nie dyskryminować danego rodzaju technologii”.

Ze względu na intensywny rozwój technologiczny, systemy teleinformatyczne stają się coraz bardziej popularnym sposobem dostępu do kanałów telewizyjnych. Brak jest uzasadnienia dla utrzymywania, że zasada „must carry” ma się odnosić do sieci kablowych i satelitarnych, a do innych systemów nie. Blokują to rozwój nowoczesnych usług telewizyjnych w internecie, ze szkodą dla odbiorców, którzy w coraz większym zakresie korzystają z dostępu do treści poprzez sieci teleinformatyczne.

Trudno określić jednoznacznie, ile osób ma dostęp do programów telewizyjnych wyłącznie za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, ale niewątpliwie już aktualnie istnieje znacząca grupa odbiorców korzystających z oferty telewizyjnej wyłącznie lub głównie poprzez sieci teleinformatyczne. Tym samym mamy do czynienia ze „znaczną liczbą użytkowników końcowych”, o której mowa w art. 31 dyrektywy 2002/22/WE o usłudze powszechnej.

Uważamy, że zasada „must carry” powinna dotyczyć programów telewizyjnych ujętych we właściwym rozporządzeniu krajowego organu regulacyjnego. Ponadto podmiot rozprowadzający programy telewizyjne powinien móc według własnego uznania i wyboru rozprowadzać programy nadawane w multipleksach naziemnych. Pozwoli to zachować pluralizm mediów, przy uwzględnieniu zasad równego traktowania i niedyskryminacji. Podmiot rozprowadzający programy telewizyjne objęte zasadą „must carry”, powinien decydować o warunkach rozprowadzania, w tym o odpłatności lub nieodpłatności.

Warszawa, 4 września 2015 r.

Izba Wydawców Prasy