



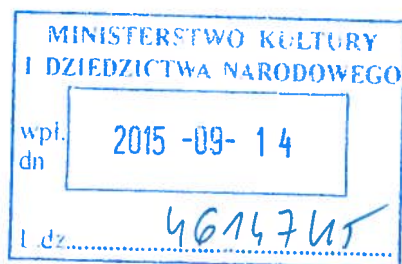
TELEWIZJA POLSKA

Janusz Daszczyński

Prezes Zarządu

Warszawa, dn. 10 września 2015 r.

TVP/JB-072-163/2015



Pani

Małgorzata Omilanowska

Minister

Kultury i Dziedzictwa Narodowego

*Szanowna Pani Minister!*

w nawiązaniu do pisma z dnia 22 lipca br. (DWIM/875/15/KZ), w załączeniu przesyłam Stanowisko TVP S.A., wobec dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych.

*Z wyrazami szacunku*

**Stanowisko Telewizji Polskiej S.A.**  
**wobec dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych**  
**w zakresie pytań Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego**  
**przedstawionych w piśmie z dnia 22 lipca 2015 r.**  
**w związku z konsultacjami prowadzonymi przez Komisję Europejską**

**I. Uwagi wprowadzające – ocena skutków dyrektywy.**

Telewizja Polska S.A. (TVP) wyraża zadowolenie z prowadzonych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) szerokich konsultacji na temat oceny i ewentualnych kierunków zmian dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych w związku z konsultacjami ogłoszonymi przez Komisję Europejską.

DAUM, w ślad za poprzednim aktem wspólnotowym - dyrektywą o telewizji bez granic (DTVBG), stanowi podstawowy element europejskich ram prawnych w dziedzinie prawa mediów elektronicznych i istotny punkt odniesienia dla krajowych ustawodawstw medialnych, co w Polsce znajduje wyraz w ustawie o radiofonii i telewizji (URTV). DAUM wyznacza minimalny europejski standard regulacji mediów audiowizualnych, słusznie pozostawiając jednocześnie prawodawcom krajowym szeroki margines dla regulacji bardziej szczegółowej i surowszej, choć co wymaga podkreślenia niesprzecznego z dyrektywą. W ten sposób umożliwia się poszczególnym państwom prowadzenie własnej polityki medialnej, dostosowanej do krajowej specyfiki i tożsamości, krajowych potrzeb i wyzwań społecznych.

W ocenie TVP, DAUM i DTVBG wniosły ważny i potrzebny wkład w kształtowanie się na poziomie europejskim oraz w państwach członkowskich regulacyjnego ładu medialnego, opartego na ochronie podstawowych wartości: godności człowieka, prawa do informacji, wolności gospodarczej, ochronie odbiorców i konsumentów, a także interesu publicznego w audiowizualnych usługach medialnych.

Znaczenie dyrektywy jest podwójne: 1) demokratyczno-kulturowe i 2) gospodarcze. Tak też oceniać należy skutki wprowadzonej dyrektywą regulacji. Ocena uwzględniająca jedynie korzyści bądź koszty gospodarcze byłaby jednostronna i niepełna. Jednocześnie liczbowe oszacowanie tych korzyści bądź kosztów jest trudne i narażone na pewną dowolność.

Odnosząc się zatem ogólnie do prośby o ocenę pozytywnych i negatywnych skutków regulacji wynikających w dyrektywy, chcemy stwierdzić, co następuje. Po pierwsze, ocena taka musi odróżniać skutki regulacji wynikającej z samej DAUM od jej implementacji krajowej wprowadzającej reguły surowsze albo bardziej szczegółowe. Po drugie, ocena wymaga jasnego punktu odniesienia, czyli hipotetycznego stanu regulacji, w braku DAUM. Rozumiemy, że tym punktem odniesienia jest stan sprzed przystąpienia przez Polskę do UE.

Przyjmując takie założenie stwierdzamy, że ocena skutków większości regulacji wynikającej z samej DAUM wypada pozytywnie. Dotyczy to w szczególności:

- 1) objęcia dyrektywą na zasadzie stopniowania regulacji audiowizualnych usług linearnych i nielinearnych – co tworzy co do zasady (co prawda, aktualnie w niedostatecznym stopniu) pole do równowagi i porównywalnych warunków konkurowania tych usług, przy zapewnieniu ochrony odbiorcom;
- 2) zasady państwa pochodzenia – stwarzającej pewność prawną umożliwiającą podejmowanie decyzji redakcyjnych i sprzyjającą przepływowi usług audiowizualnych w ramach UE;
- 3) swobody reemisji;
- 4) podstawowych standardów ochrony małoletnich – sprzyjających wypracowaniu na poziomie krajowym standardów bardziej szczegółowych, uwzględniających mechanizmy samo- i współregulacyjne;
- 5) elastycznego mechanizmu promowania dostępności usług medialnych dla osób z upośledzeniami narządu wzroku lub słuchu;
- 6) co do zasady i z pewnymi zastrzeżeniami, o których mowa dalej, regulacji przekazów handlowych, w tym szerokiego dopuszczenia różnych ich form, w tym lokowania produktu, przy generalnie dość liberalnie na poziomie samej dyrektywy ujętym standardzie (o czym świadczy surowsza regulacja krajowa w Polsce, zwłaszcza w zakresie ilościowych ograniczeń reklamy oraz zakazów i ograniczeń produktowych przekazów handlowych);

- 7) elastycznego i pozostawiającego szeroki margines implementacji krajowej systemu wspierania produkcji europejskiej i niezależnej (kwot programowych);
- 8) regulacji dostępu szerokiej publiczności do ważnych wydarzeń – przeciwdziałającej pozbawianiu odbiorców możliwości śledzenia odbiorców ważnych społecznie wydarzeń przez ich rozpowszechnianie wyłącznie w usługach płatnych lub niedostępnych powszechnie;
- 9) prawa do krótkich sprawozdań – służącego realizacji prawa do informacji i pluralizmu mediów;
- 10) ogólnej wzmianki o współpracy niezależnych organów regulacyjnych.

Jednocześnie na gruncie dyrektywy dostrzegamy obszary, gdzie w kwestiach szczegółowych skutki regulacji, a najczęściej jej braku, są negatywne i wskazują na problemy, które można i należy usunąć. Dotyczy to zwłaszcza:

1) nierównowagi polegającej na:

a) nieobejmowaniu zasięgiem przedmiotowym albo terytorialnym dyrektywy niektórych dostępnych w UE a pochodzących spoza obszaru UE usług audiowizualnych konkurujących z europejskimi usługami telewizyjnymi i audiowizualnymi usługami medialnymi na żądanie;

b) nieadekwatnym - poziomie regulacji usług nielinearnych (poza istotą gatunkowej ich odmienności) w stosunku do szczegółowo uregulowanych usług linearnych, biorąc pod uwagę rosnące znaczenie usług na żądanie;

2) tolerowaniu nadużywania zasady państwa pochodzenia przez dostawców usług zdelokalizowanych a adresowanych do pojedynczych innych państw UE, z obejściem ich prawa krajowego, w tym w zakresie surowszych standardów ochrony małoletnich, przekazów handlowych (i np. zakazu reklamy alkoholu), kwot programowych, itd.;

3) braku jasnych kryteriów albo istnienia nadmiernie restrykcyjnej regulacji przy niektórych zagadnieniach przekazów handlowych, w szczególności:

a) brak jasności co do odróżnienia autopromocji od prostej informacji o własnych audycjach, programach lub innych usługach dostawcy czy produktach związanych z tymi usługami;

b) nadmiernie restrykcyjne rozumienie oznaczeń sponsorskich – utrudniające posługiwanie się nowoczesnymi atrakcyjnymi oznaczeniami, obejmującymi ruchome obrazy;

c) brak jasności i niejednolite stosowanie przez regulatorów krajowych kryterium nadmiernego eksponowania produktu przy jego lokowaniu;

4) niedostatecznie szczegółowej regulacji ważnych wydarzeń;

5) braku regulacji dotyczącej operatorów platform i związanego z tym (określenia w prawie krajowym) obowiązku zapewnienia „znajdowalności” i odpowiedniego eksponowania usług audiowizualnych o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa, a także ochrony integralności sygnału usług medialnych.

Niedostatki te nie zmieniają ogólnie pozytywnej oceny dyrektywy. Wskazują jedynie na potrzebę jej rewizji i modernizacji w celu dostosowania do zmieniających się warunków technologicznych, społecznych i rynkowych. Uwagi te rozwijamy w odpowiedzi na pytania szczegółowe.

Jednocześnie zauważyć należy, że pewne niekorzystne skutki regulacji w Polsce w obszarach objętych DAUM wynikają nie z dyrektywy, tylko ze sposobu jej implementacji oraz praktyki w tym zakresie. Jest to jednak osobne zagadnienie.

## **II. Odpowiedzi na poszczególne pytania MKiDN.**

### **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?***

Tak. W ocenie TVP zakres DAUM powinien być rozszerzony.

Po pierwsze, chodzi tu o objęcie różnych redagowanych usług audiowizualnych, operujących krótkimi, charakterystycznymi dla środowiska *online*, formami audiowizualnymi, które nie spełniają kryterium podobieństwa do tradycyjnego przekazu telewizyjnego (*TV-like*). Zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej, kryterium *TV-like* powinno zostać usunięte z DAUM. Współcześnie usługi linearne i nielinearne koegzystują, uzupełniają się wzajemnie i konkurują ze sobą. Powstają nowe gatunki audycji i innych przekazów. Nie ma powodu, aby regulacji podlegały tylko te postaci usług nielinearnych, które opierają się na formatach zbliżonych do tradycyjnej telewizji.

Po drugie, celowe jest dodanie do dyrektywy nowego zespołu przepisów dotyczących platform dostępu do usług medialnych. Powinno to nastąpić nie przez poszerzenie zakresu pojęcia audiowizualnej usługi medialnej i jej dostawcy, lecz raczej przez dodanie niejako kolejnego filaru regulacji, obok uregulowania świadczenia (dostarczania) audiowizualnych usług medialnych oraz ich reemisji. Ten nowy zespół przepisów powinien uwzględniać rolę operatorów platform dostępu do usług medialnych, mogących wpływać na wybór odbiorcy poprzez stopień wyeksponowania tych usług.

Po trzecie, celowe jest poszerzenie zakresu terytorialnego dyrektywy poprzez objęcie nią usług adresowanych do odbiorców w UE a pochodzących spoza jej terytorium. Kwestię tę rozwijamy szerzej w odpowiedzi na dalsze pytania z pkt 2.

Jednocześnie, nie kwestionując dotychczasowej definicji audiowizualnej usługi medialnej ani kryteriów, na których się opiera, zauważamy, że kryteria te, w tym główny cel, odpowiedzialność redakcyjna, wybór audycji, są przedmiotem kontrowersji i rozbieżności w stosowaniu przez państwa członkowskie. Także zakres wyłączeń wynikających z motywów DAUM jest (np. elektronicznych wersji gazet i czasopism – motyw 28) jest przedmiotem

sporów.<sup>1</sup> Celowe więc jest doprecyzowanie znaczenia tych kryteriów i wyłączeń, co może nastąpić w motywach DAUM, z uwzględnieniem np. wytycznych regulacyjnych opracowanych przez EPRA.

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

Tak, co do zasady utrzymywanie stopniowalnej regulacji jest uzasadnione, jednak nie w obecnym kształcie. Potrzebne są istotne zmiany służące zapewnieniu równowagi regulacyjnej usług linearnych i nielinearnych, głównie przez doregulowanie usług nielinearnych.

Stopniowalność regulacji uzasadniano w 2007 r. głównie mniejszym stopniem oddziaływania usług nielinearnych oraz większymi możliwościami ich kontroli przez odbiorców. Oba założenia wydają się być obecnie nieaktualne. Oddziaływanie usług nielinearnych w szczególności na odbiorców młodszych, w tym małoletnich jest już w wielu krajach większe niż usług linearnych. Usługi na żądanie są często konsumowane na urządzeniach mobilnych, w warunkach całkowitej prywatności, co w odniesieniu do usług odbieranych przez małoletnich oznacza znacznie mniejszą możliwość nadzoru i kontroli przez rodziców, niż w wypadku odbioru programów telewizyjnych. Dostępność oprogramowania z kontrolą rodzicielską i jego skuteczność wobec materiałów audiowizualnych w sieci, a wreszcie stopień jego wykorzystywania przez rodziców, nie osiągnęły poziomu gwarantującego w praktyce dostateczną ochronę małoletnich.

Jednocześnie dynamiczny rozwój technologii i rynku sprawił, że usługi linearne i nielinearne w coraz większym stopniu konkurują między sobą na tych samych ekranach, oferując czasami te same treści skierowane do tych samych odbiorców za pomocą dwóch kanałów. Postęp konwergencji, który przebiega zarówno w zakresie samych usług medialnych, jak i sposobu ich dostarczania a także „konsumowania” (możliwości oglądania materiałów audiowizualnych rozciągają się od odbiorników telewizyjnych wyposażonych w łącza internetowe, poprzez STB dostarczających treści audiowizualne jako OTT aż do usług dostarczanych poprzez komputery, laptopy oraz wszystkie urządzenia mobilne) powoduje pogłębianie się konkurencji między tymi usługami. Po przyjęciu w 2007 r. DAUM nastąpił istotny wzrost znaczenia i popularności serwisów społecznościowych, portali takich jak

---

<sup>1</sup> Por. np. opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-347/14 *New Media Online*.

YouTube czy DailyMotion, oraz rozwój Smart TV i urządzeń mobilnych umożliwiających dostęp do treści poprzez zintegrowanie w jednym urządzeniu funkcji korzystania z telewizji, filmów, gier komputerowych, ale również z aplikacji czy przeglądania stron internetowych.

Z punktu widzenia ochrony konsumenta oraz uczciwej konkurencji różnice pomiędzy usługami linearnymi i nielinearnymi, uzasadniająca w 2007 r. dużo luźniejszą regulację usług nielinearnych, zmniejszyły się na tyle, że DAUM wymaga zmian.

Jednocześnie odrębna jest natura usług linearnych i nielinearnych, związana z decydowaniem o czasie odbioru treści (przez dostawcę – w odniesieniu do telewizji oraz przez odbiorcę – w odniesieniu do VOD). Nie wszystkie rozwiązania wypracowane wobec programów telewizyjnych przystają zatem do usług na żądanie (np. ograniczenia ilościowe przekazów handlowych).

Stopniowanie regulacji jest więc uzasadnione. Nie jest jednak zasadne pozostawianie usług nielinearnych pod znacznie luźniejszym reżimem w zakresie tych celów, które w równym stopniu winny być realizowane wobec obu typów usług. Dotyczy to zwłaszcza ochrony małoletnich.

## **2. Zasady ustalania jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych**

*Obecnie obowiązujący art. 2 dyrektywy 2010/13/UE wprowadza zasadę państwa pochodzenia jako regułę służącą do ustalania jurysdykcji wobec dostawców usług medialnych. W związku z powyższym, co do zasady, dostawca usługi medialnej podlega pod regulacje obowiązujące w państwie, w którym znajduje się jego siedziba. Regulacja ta powoduje 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 jest fundamentem DAUM. Gwarantuje ona pewność prawną przy świadczeniu usług medialnych. Pozwala na świadome podejmowanie decyzji redakcyjnych w oparciu o znany zespołowi redakcyjnemu zestaw krajowych reguł. Sprzyja



wreszcie cyrkulacji usług medialnych w ramach UE, w tym możliwości odbioru polskich programów za granicą.

Niestety, zasada państwa pochodzenia jest w praktyce często nadużywana przez dostawców zdelokalizowanych usług medialnych adresujących daną usługę (o czym świadczy głównie jej język i przekazy handlowe) do odbiorców w jednym państwie członkowskim, z terenu innego państwa członkowskiego, z obejściem prawa medialnego państwa adresata. Wywołuje to niekorzystne skutki. Tworzy to stan konkurencyjnej nierównowagi, naraża odbiorców w danym kraju na odbieranie programów niespektujących standardów tego kraju, podważa rozwiązania promujące produkcję w krajowym języku, osłabia skuteczność krajowej polityki medialnej i ochrony zdrowia publicznego (np. przed reklamą alkoholu). Przewidziany aktualnie w dyrektywie mechanizm współpracy mający przeciwdziałać delokalizacji (art. 4 ust. 2-5 DAUM) jest pozorny i w praktyce nieskuteczny. Nie wypełnił on swojej funkcji. Potrzebne jest więc zdecydowane wzmocnienie środków przeciwdziałania delokalizacji. Najskuteczniejszym rozwiązaniem, byłoby poddanie usług medialnych celowo adresowanych do jednego państwa członkowskiego z terytorium innego państwa – jurysdykcji państwa przeznaczenia, jako ściśle określonego wyjątku od zasady państwa pochodzenia. Usługi paneuropejskie, adresowane do kilku krajów i usługi adresowane głównie do publiczności w kraju pochodzenia, ale odbieralne także za granicą – pozostałyby poddane podstawowej zasadzie państwa pochodzenia. Rozwiązaniem bardziej łagodnym, ale dużo mniej skutecznym, byłoby zobowiązanie dostawców usług zdelokalizowanych do poszanowania reguł krajowych określonego rodzaju albo urealnienie współpracy organów regulacyjnych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że tego typu rozwiązania mogłyby jednak okazać się nieskuteczne.

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

Dotychczasowe zasady ustalania jurysdykcji, na czele z fundamentalną zasadą państwa pochodzenia, powinny być zasadniczo utrzymane. W ramach przeciwdziałania delokalizacji usługi medialne adresowane do jednego państwa członkowskiego z terenu innego państwa powinny zostać poddane jurysdykcji państwa przeznaczenia, chyba że znalezione zostaną inne skuteczne środki zwalczania delokalizacji.

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

Tak. Usługi medialne świadczone lub dostarczane odbiorcom w UE spoza jej terytorium powinny zostać objęte zakresem DAUM. Wymaga tego ochrona odbiorców w UE, w tym małoletnich, a także spójność i skuteczność europejskiej polityki audiowizualnej i krajowych polityk medialnych i kulturalnych.

W zakresie tradycyjnego przekazu telewizyjnego dyrektywa realizuje to założenie poddając dostawców usług medialnych korzystających z satelitarnego *up-linku* w państwie członkowskim albo łącza satelitarnego należącego do tego państwa – jurysdykcji danego państwa członkowskiego (art. 2 ust. 4 DAUM). W ten sposób pozaeuropejskie programy rozpowszechniane satelitarnie w UE podlegają dyrektywie.

Dyrektywa nie zawiera jednak podobnego rozwiązania wobec usług dostarczanych *online*. Tymczasem ilość usług audiowizualnych udostępnianych *online* odbiorcom w UE przez dostawców pozaeuropejskich jest znaczna i często są to usługi o dużym znaczeniu rynkowym i społecznym. Tylko niektórzy wielcy pozaeuropejscy dostawcy usług na żądanie decydują się na ustanowienie siedziby w państwie członkowskim UE (np. Netflix). Inni (np. Google Play Movies, Xbox Live) prowadzą swą działalność spoza UE, unikając w ten sposób europejskich standardów. Biorąc pod uwagę, że wiele programów telewizyjnych w przyszłości także może być dystrybuowanych *online* i one, w braku ustanowienia dostawcy w UE, mogą pozostać poza zakresem DAUM.

Niezbędne jest więc uzupełnienie kryteriów jurysdykcji tak, aby objąć usługi medialne (linearne i nielinearne) udostępniane w państwach członkowskich UE, których dostawcy nie są ustanowieni w żadnym z tych państw.

### **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?*

W ocenie TVP, standardy dotyczące przekazów handlowych określone w DAUM służą istotnym wartościom, to jest ochronie odbiorców/konsumentów, zdrowia publicznego i uczciwej konkurencji. Już obecnie, po rozluźnieniu i uelastycznieniu wymogów przewidzianych w DTVBG, są one ujęte dość liberalnie. Dowodzi tego fakt, że niektóre państwa członkowskie, w tym Polska, stosują w prawie krajowym znacznie bardziej rygorystyczne ograniczenia jakościowe, produktowe lub ilościowe.

Aktualnie istniejących, ważnych dla odbiorców, standardów ilościowych dotyczących przekazów handlowych w programach telewizyjnych nie należy rozciągać na usługi na żądanie. Ze względu na odrębną specyfikę usług linearnych i nielinearnych, nie byłoby to realistyczne. Jednocześnie standardy te wobec telewizji są uzasadnione ochroną interesu odbiorców. W tym zakresie istnienie stopniowanej regulacji jest, w naszej ocenie, uzasadnione. Natomiast wysokie standardy jakościowe (w tym zasady oznaczenia, rozpoznawalności, zakaz technik podprogowych i ukrytych przekazów handlowych, ochrony godności, zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska, oraz małoletnich) powinny dotyczyć wszelkich rodzajów audiowizualnych przekazów handlowych, także tych umieszczanych przez podmioty inne niż dostawcy usług medialnych (np. operatorów platform dostępu). Ograniczenia produktowe, determinowane głównie ochroną zdrowia publicznego, powinny być stosowane w sposób spójny wobec usług linearnych i nielinearnych, a także dotyczyć operatorów platform. W przeciwnym razie, ograniczenia te nie będą spełniać swej funkcji, w dobie rosnącego znaczenia usług na żądanie i różnorodności platform dostępu. Na gruncie DAUM dotyczy to ograniczeń promowania alkoholu (art. 9 ust. 1 lit. d i art. 22), wobec których niejednolitość regulacji jest niezasadna.

Ponadto szereg kwestii szczegółowych wymaga doprecyzowania albo wyjaśnienia w treści DAUM.

Ze względu na rozwój nowych form przekazów handlowych DAUM mogłaby bardziej precyzyjnie regulować nowoczesne techniki reklamowe w środowisku cyfrowym – jak np. reklama wirtualna, reklama spersonalizowana, nakładki reklamowe (overlays) czy wyskakujące okienka.

Potrzebne jest bardziej jasne rozróżnienie autopromocji kwalifikowanej jako przekaz handlowy od informacji o własnych audycjach lub programach dostawcy. Obecna sytuacja w Polsce, w której proste (pozbawione elementów perswazyjnych) zapowiedzi programowe są

obciążone ryzykiem kwalifikacji jako autopromocja, czyli jako przekaz handlowy, jest niewłaściwe. Zapowiedzi programowe audycji kulturalnych, filmów dokumentalnych, czy koncertów czy usług na żądanie w programach publicznych nadawane z oznaczeniem autopromocji nie spełniają swej informacyjnej funkcji. A właśnie prawo odbiorcy do informacji, w tym przypadku informacji o programie, winno być tu decydujące. Odbiorcy ostrzeżeni o „autopromocyjnym” charakterze podchodzą do takich zapowiedzi z większym dystansem. Osłabia się w ten sposób zdolność nadawców publicznych do zainteresowania odbiorców wartościowymi treściami, przy okazji nadawania audycji dla masowej widowni.

Większa elastyczność niezbędna jest przy oznaczeniu sponsora. Nie powinna budzić wątpliwości dopuszczalność nowoczesnych oznaczeń obejmujących formy audiowizualne (ruchome obrazy). Sponsorowanie jest bardzo transparentną i stosunkowo mało inwazyjną postacią przekazów handlowych, w szczególności w porównaniu z lokowaniem produktu. Powinno być więc ułatwiane przez ramy prawne z uwzględnieniem ewolucji rynku.

Doprecyzowania wymaga zakaz nadmiernego eksponowania produktu w kontekście jego lokowania oraz reklamy ukrytej. Nadmierne eksponowanie jest bowiem różnie rozumiane w praktyce organów regulacyjnych różnych krajów. Celowe jest stworzenie większej pewności prawnej i przewidywalności stosowania tego wymogu.

Korekty wymaga także niespójność terminologiczna polegająca na odwołaniu się w art. 11 ust. 3 lit. a) dyrektywy jedynie do „seriali”, a nie do „serii” (a w niektórych wersjach językowych dyrektywy – odwrotnie). Co prawda, przyjmuje się dopuszczalność lokowania produktu zarówno w serialach, jak i seriach. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych powodów, aby wykluczać lokowanie produktu w jednej z tych kategorii audycji. Dla usunięcia ewentualnych wątpliwości i niespójności terminologicznej z innymi przepisami dyrektywy potrzebna jest tu jednak korekta i wyraźne wymienienie zarówno serii, jak i seriali

Istotne problemy w praktyce wraz z rozwojem nowych platform dostępu do treści audiowizualnych wywołuje nieautoryzowane (bez zgody nadawcy) umieszczanie przez osoby trzecie (np. operatorów platform) przekazów handlowych na, w lub obok audycji audiowizualnych w sposób naruszający integralność tych audycji, albo inne pasożytowanie na sygnale nadawców. Powoduje to przechwytywanie potencjalnych przychodów nadawców przez pośredników, niekiedy pozaeuropejskich, którzy nie inwestują w europejską i polską twórczość audiowizualną.

Rozwiązanie tego problemu powinno nastąpić przez dodanie do DAUM przepisów o ochronie integralności sygnału obejmującego audiowizualne usługi medialne i składające się

na nie audycje. Ochrona integralności sygnału w prawie mediów powinna być niezależna od ochrony integralności utworu w prawie autorskim.

Postulowane wyżej uregulowanie w DAUM działalności operatorów platform, pozwoli na skuteczne stosowanie ochrony integralności sygnału wobec nich.

Istotne znaczenie w kontekście skutecznej i zrównoważonej regulacji przekazów handlowych w mediach audiowizualnych ma zakres przedmiotowy i terytorialny dyrektywy, który wymaga rozszerzenia, o czym była już mowa.

#### **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?*

Mechanizmy ochrony godności ludzkiej i ochrony małoletnich powinny być skutecznie stosowane zarówno wobec usług linearnych i nielinearnych. Niezbędne jest podniesienie standardów dotyczących ochrony małoletnich w tym drugim typie usług, w sposób zapewniający skuteczność, przy uwzględnieniu specyfiki usług na żądanie. Dzieci i młodzież w dużym i rosnącym stopniu korzystają z treści audiowizualnych w ramach przekazów na żądanie. Utrzymywanie znacznie łagodniejszego reżimu wobec usług nielinearnych nie znajduje więc uzasadnienia. Nie znaczy to, że wszystkie elementy mechanizmu ochrony małoletnich przyjęte wobec programów telewizyjnych miałyby być stosowane w odniesieniu do usług nielinearnych. W szczególności mechanizm czasu chronionego nie jest do nich do końca przystający, choć kwestia wymaga jeszcze analiz.

Natomiast możliwe i celowe jest stosowanie spójnego systemu oznaczeń potencjalnej szkodliwości dla małoletnich audycji w usługach linearnych i nielinearnych.

Drugim elementem niezbędnym do zwiększenia ochrony konsumentów, w tym małoletnich, jest wspomniane rozszerzenie zakresu przedmiotowego i terytorialnego dyrektywy, w tym usunięcie zdezaktualizowanego kryterium *TV-like* oraz objęcie DAUM usług audiowizualnych oferowanych europejskim odbiorcom spoza terytorium UE.

Wreszcie potrzebne jest wprowadzenie do DAUM dodatkowego uregulowania dotyczącego operatorów platform audiowizualnych (zestawiających lub wybierających treści audiowizualne, bądź dostarczających interfejs użytkownika). Ochrona małoletnich, jeżeli ma być skuteczna, powinna być stosowana także na poziomie platform. Dotyczy to zwłaszcza treści audiowizualnych udostępnianych na platformach dostępu, a nie pochodzących od dostawców audiowizualnych usług medialnych podlegających dyrektywie, a więc treści nie poddanych reżimowi ochrony małoletnich określonemu w DAUM i implementujących ją przepisach prawa krajowego. Natomiast nie ma potrzeby poddawania przez operatorów platform audiowizualnych wtórnej weryfikacji pod kątem ochrony małoletnich usług medialnych podlegających dyrektywie, za których odpowiedzialność redakcyjną ponosi dostawca, zobowiązany już do stosowania reguł ochrony małoletnich. W takich sytuacjach odpowiedzialność za stosowanie środków ochrony małoletnich powinien ponosić jedynie dostawca audiowizualnej usługi medialnej.

Ochrona interesów małoletnich, nie może polegać jedynie na środkach negatywnych, na ochronie „przed zagrożeniami”. Ważniejsza jest pozytywna oferta wartościowych i bezpiecznych treści audiowizualnych skierowana do odbiorców małoletnich. Szczególną rolę mają w tym zakresie do odegrania media publiczne, co TVP realizuje m.in. przez ofertę audycji dla dzieci i młodzieży, program wyspecjalizowany TVP ABC i skierowaną do młodych odbiorców ofertę VOD, a także portal edukacyjny [edu.tvp.pl](http://edu.tvp.pl). Niezbędne są jednak regulacyjne instrumenty zapewnienia łatwego i dogodnego dostępu odbiorców do takich istotnych społecznie treści. Uregulowanie w DAUM platform audiowizualnych sprzyjałoby takim rozwiązaniom na poziomie krajowym.

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

Tak. Większa transparentność mediów jest elementem służącym ich pluralizmowi.

Aktualne uregulowanie z art. 5 DAUM zapewnia odbiorcom jedynie minimum informacji i jest niewystarczające. Szerszy jest obowiązek informacyjny wynikający z art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Telewizji Ponadgranicznej, który obejmuje także informacje kapitałowo-finansowe. Obowiązek ten jest jednocześnie adresowany do władz krajowych, a nie nadawcy, co zakłada dostęp tych władz (np. w Polsce – KRRiT) do właściwych informacji. W DAUM kwestie te powinny zostać uregulowane przez poszerzenie obowiązków informacyjnych dostawców usług medialnych.

## **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?**

Aktualne ujęcie kwoty europejskiej oraz kwoty produkcji niezależnej w odniesieniu do usług linearnych cechuje się elastycznością i pozostawieniem poszczególnym państwom potrzebnego marginesu do kształtowania własnych rozwiązań krajowych, przy jednoczesnym jasnym określeniu minimalnych progów obowiązkowej obecności tych kategorii audycji w programach. Rozwiązanie to sprawdza się w praktyce, na co wskazują raporty ze stosowania DAUM, wedle których kwoty są realizowane z nadwyżką przez nadawców europejskich. Zdecydowanie przodują w promowaniu twórczości europejskiej nadawcy publiczni. W tej sytuacji aktualne uregulowanie w DAUM kwoty europejskiej i kwoty produkcji niezależnej w programach telewizyjnych powinno zostać zasadniczo utrzymane.

Celowe jest przy tym przewyższenie trudności wynikających z aktualnej definicji utworu europejskiego, która w praktyce nie daje się stosować do audycji innych niż tych powstałych z udziałem danego nadawcy, ze względu na trudność pozyskania informacji stanowiących przesłanki uznania audycji za europejską. Utrudnia to wykonywanie kwoty europejskiej przez nadawanie audycji innych niż krajowe. Ułatwienie mogłoby polegać na uproszczeniu definicji (co jednak może okazać się trudne) albo na wprowadzeniu

dobrowolnego rejestru utworów europejskich, z wpisem do którego łączyłoby się domniemanie, że dana audycja jest takim utworem. Ułatwiałoby to obieg audycji europejskich w innych krajach niż państwo wytworzenia.

Zdecydowanie przeciwni jesteśmy wprowadzaniu podkwoty europejskich audycji niekrajowych. Naruszałoby to autonomię polityk medialnych państw członkowskich i godziło w ustaloną praktykę wykonywania kwot europejskich.

Natomiast pewne zmiany są konieczne w zakresie mechanizmów promowania twórczości europejskiej w usługach na żądanie. Rosnące znaczenie tych usług sprawia, że obowiązki określone niezwykle luźno w art. 13 dyrektywy powinny zostać bardziej skonkretyzowane, po analizie rozwiązań stosowanych w państwach członkowskich.

Ponadto także i dla zapewnienia efektywności mechanizmów promowania twórczości europejskiej celowe jest, już wielokrotnie akcentowane, rozszerzenie zakresu przedmiotowego i terytorialnego dyrektywy.

Wreszcie uwzględnić należy, że kwoty programowe lub inwestycyjne nie są ani jedynym ani najbardziej skutecznym środkiem promowania twórczości europejskiej. Najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywają w Europie media publiczne, inwestujące, zgodnie ze swą misją publiczną, oryginalną twórczość i promujące ją. W tym kontekście, istotne znaczenia ma adekwatne finansowanie publiczne mediów publicznych, którego w Polsce, niestety, wciąż w dostatecznym stopniu nie ma. Choć jest to materia poza zakresem DAUM, prace nad rewizją dyrektywy powinny sprzyjać refleksji także nad tym aspektem, wymagającym pilnej, i tak mocno zapóźnionej interwencji polskiego ustawodawcy.

Ponieważ usługi mediów publicznych są najważniejszym mechanizmem promowania twórczości europejskiej, istotną rolę odgrywają gwarancje regulacyjne łatwego dostępu odbiorców do tych usług.

DAUM powinna zawierać reguły sprzyjające łatwemu dostępowi odbiorców do ważnych dla społeczeństwa usług promujących twórczość europejską w ramach istotnych platform audiowizualnych.

Jednocześnie, choć wykracza to poza zakres DAUM i dotyczy ściśle jej implementacji w Polsce, chcemy zwrócić uwagę na pewne problemy w stosowaniu aktualnych przepisów URTV o kwotach programowych. Dotyczy to zwłaszcza podkwoty audycji wytworzonych w okresie ostatnich 5 lat w ramach kwoty produkcji niezależnej (art. 15a ust. 1 zd. 2 URTV). Sposób stosowania tego przepisu w praktyce KRRiT nakłada na nadawców, zwłaszcza programów wyspecjalizowanych o tematyce kulturalnej i historycznej, niemożliwe do



realizacji i nieproporcjonalne obowiązki, które nie znajdują uzasadnienia ani w treści przepisu, ani w historii prac nad nim, ani w samej DAUM. Potrzebna jest zmiana tej praktyki, co może nastąpić albo przez sprecyzowanie przepisu albo w drodze jego wykładni. Problematiczne na gruncie art. 15a jest także jego stosowanie do programów informacyjnych z natury składających się prawie wyłącznie z audycji wytworzonych przez samego nadawcę, a niekoniecznie mających charakter serwisów informacyjnych. Potrzebom praktyki odpowiadałoby wyłączenie programów informacyjnych z kwoty produkcji niezależnej, co mogłoby nastąpić w samej dyrektywie, oraz upoważnienie KRRiT do określenia, w drodze rozporządzenia, niższego udziału produkcji niezależnej dla niektórych programów (podobnie jak aktualnie w art. 15 ust. 4 URTV).

## **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?**

Aktualne ukształtowanie uregulowania DAUM (art. 7) dotyczącego dostępności audiowizualnych usług medialnych dla osób niepełnosprawnych jest elastyczne i pozostawia szczegółową regulację w tym zakresie państwom członkowskim, stwarzając także przestrzeń dla samo- i współregulacji.

Takie podejście uważamy za uzasadnione i zasługujące na utrzymanie. Biorąc pod uwagę ogromne zróżnicowanie i dynamikę krajowych rynków audiowizualnych w ramach UE i świadczonych na nich usług medialnych, trudne byłoby wprowadzenie tu sztywnych standardów europejskich.

Natomiast wdrożenie art. 7 DAUM w URTV budzi pewne uwagi krytyczne. Istnieje tu brak symetrii pomiędzy rozwiązaniami dotyczącymi programów (art. 18a URTV) i usług nielinearnych (art. 47g URTV), wobec których unormowanie jest bardziej ogólne, pozbawione sankcji (art. 53 ust. 1 URTV) i upoważnienia dla KRRiT do wydania rozporządzenia wykonawczego. Regulacja z art. 18a URTV też rodzi problemy. Choć zakłada ona 10% kwotę łącznie dla 3 rodzajów udogodnień (audiodeskrypcji, napisów dla

niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy), a nie dla każdego z tych rodzajów udogodnień, opiera się na ogólnym założeniu, że (w proporcji określonej przez nadawcę) wszystkie te 3 rodzaje udogodnień powinny występować w każdym programie. Tymczasem nie zawsze jest to możliwe, gdyż:

- nie wszystkie programy wymagają każdego z tych rodzajów udogodnień (np. w kanałach informacyjnych audiodeskrypcja zasadniczo nie jest potrzebna);
- język migowy jako usługa nieopcjonalna (której odbiorca nie może wyłączyć) ma ograniczone zastosowanie (np. ze względu na integralności utworu) i jest stosowana głównie w programach informacyjnych;
- ze względu na techniczny sposób nadawania programu dostarczanie audiodeskrypcji może być niemożliwe (brak dodatkowego pasma na fonię z audiodeskrypcją).

Powinna więc istnieć większa elastyczność i możliwość dostosowania wymagań w zakresie udogodnień dla niepełnosprawnych do charakteru programu i sposobu jego rozpowszechniania. Jak wyjaśniono, dotyczy to uregulowania w URTV. Sama DAUM przewiduje już odpowiednią elastyczność, która powinna być zachowana.

## **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 w 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?***

Odrębnego ustosunkowania się wymaga regulacja ważnych wydarzeń i prawa do krótkich relacji.

Regulacja **ważnych wydarzeń** w DAUM odegrała i odgrywa ważną rolę skłaniając państwa członkowskie do rozważenia wprowadzenia rozwiązań w tym zakresie do prawa krajowego i zapewniając ochronę krajowych list ważnych wydarzeń wobec programów adresowanych do danego państwa z innego kraju UE. W tym kontekście doniosłe jest dokonane niedawno w Polsce uzupełnienie ustawowej listy ważnych wydarzeń w drodze rozporządzenia KRRiT i zakończone sukcesem notyfikowanie tej regulacji przez władze polskie Komisji Europejskiej.

Zawarta w DAUM regulacja ważnych wydarzeń wymaga jednak modernizacji, w celu zapewnienia jej większej skuteczności, co istotne dla ochrony prawa dostępu europejskich odbiorców do ważnych wydarzeń. Wedle dostępnych z EBU informacji wśród 28 państw członkowskich – ok. 20 zdecydowało się wdrożyć krajową regulację ważnych wydarzeń. Z tych krajów tylko ok. 10 notyfikowało swoje listy Komisji. Wszystkie krajowe listy ważnych wydarzeń obejmują Igrzyska Olimpijskie, mecze finałów Mistrzostw Świata i Mistrzostw Europy w piłce nożnej, wymienione zresztą w motywie 49 dyrektywy. Jednocześnie coraz częściej prawa do transmisji ważnych wydarzeń nabywane są przez wielkie pozaeuropejskie korporacje medialne, z zagrożeniem dla dogodnej dla europejskich odbiorców dostępności tych wydarzeń. W naszej ocenie, doświadczenia te przemawiają za bardziej zdecydowaną regulacją europejską.

DAUM powinna przewidywać obowiązek (a nie tylko możliwość) państw członkowskich uregulowania dostępu do ważnych wydarzeń. Określenie listy ważnych wydarzeń powinno w kwestiach szczegółowych pozostać kompetencją państw członkowskich, z zastrzeżeniem jednak możliwości określenia w dyrektywie minimalnej europejskiej listy obejmującej najważniejsze wydarzenia o wyraźnym wspólnym europejskim wymiarze. Dotyczy to wydarzeń aktualnie wymienionych w motywie 49 DAUM i objętych zasadniczo wszystkimi krajowymi listami ważnych wydarzeń: czyli Igrzysk Olimpijskich, finałów Mistrzostw Świata i Mistrzostw Europy w piłce nożnej. Wzmocnić i sprecyzować należy pojęcie programu kwalifikowanego, czyli takiego, w którym transmitowanie ważnego wydarzenia na zasadzie wyłączności jest dopuszczalne. W dobie naziemnej telewizji cyfrowej o powszechnym zasięgu nie ma powodu, aby nisko określony próg dla tych programów (np. w Niemczech - 2/3 odbiorców), prowadził do pozbawienia znacznej części odbiorców w danym kraju możliwości śledzenia ważnego społecznie wydarzenia. Programem kwalifikowanym powinien być więc program realnie powszechnie dostępny bezpłatnie dla odbiorców w danym kraju, co powinno zasadniczo oznaczać 95% odbieralności. Ponadto wymagać należy rozpowszechniania programu kwalifikowanego w wysokim standardzie

technicznym i jego łatwej dostępności dla odbiorców (np. w wyniku objęcia regulami *must-carry* lub odpowiedniego wyeksponowania na platformach dostępu). Dyrektywa powinna wymagać od państw członkowskich efektywnego mechanizmu regulacyjnego zapewniającego dostępność ważnych wydarzeń w programach kwalifikowanych. Wyrażnego potwierdzenia wymaga więc, że wynagrodzenie za licencję na transmisję ważnego wydarzenia przez nadawcę takiego programu powinno odpowiadać wartości nadania danego wydarzenia w takim programie (a nie np. programie płatnym). Celowe jest też wprowadzenie na poziomie krajowym zezwolenia organu regulacyjnego *ex ante* na nadanie ważnego wydarzenia w inny sposób niż w programie kwalifikowanym (jak w W. Brytanii). Ważne jest też zapewnienie neutralności technologicznej regulacji ważnych wydarzeń i jej zastosowania do wszelkich linearnych transmisji, w tym także w jednorazowych usługach typu *pay-per-view*. Wreszcie postulować należy uproszczenie i usprawnienie systemu notyfikacji list ważnych wydarzeń przez państwa członkowskie Komisji Europejskiej.

Uregulowanie **prawa do krótkich relacji** w DAUM wypełnia swoją funkcję i powinno być utrzymane. U jego podstaw leży założenie potencjalnej wzajemności w wykonywaniu tego prawa, tj. nadawca korzystający z dostępu do krótkiego sprawozdania w innej sytuacji sam będzie zapewniał dostęp dla nadawcy udostępniającego. Z tego powodu prawo do krótkiej relacji jest nieodpłatne, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości. W tej sytuacji nie jest celowe rozszerzanie prawa do krótkich relacji na usługi nielinearne, których dostawcy byłiby w dużo większym stopniu biorącymi niż udostępniającymi sprawozdania.

## **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?***

Aktualne uregulowanie prawa do odpowiedzi w dyrektywie w odniesieniu do programów telewizyjnych jest właściwe. Istotne jest zwłaszcza zapewnienie odpowiedniej

elastyczności i poszanowania dla różnych reżimów krajowych (*right of reply or equivalent remedies*), co umożliwia np. system sprostowania – jak aktualnie w polskim Prawie prasowym.

Celowe może być rozciągnięcie uregulowania prawa do odpowiedzi w DAUM także na nielinearne usługi medialne, co ma miejsce w wielu krajach europejskich, w tym w Polsce, i byłoby zgodne z zaleceniem (2004)161 Rady Europy w sprawie prawa do odpowiedzi w nowych mediach.

## **9. Organy regulacyjne**

*Obecnie obowiązująca dyrektywa 2010/13/UE jedynie w wąskim zakresie odnosi się do krajowych regulatorów rynków usług medialnych, nakładając na nie jedynie obowiązek współpracy w szczególności w zakresie transgranicznego świadczenia audiowizualnych usług medialnych.*

***– Czy dyrektywa powinna zawierać bardziej szczegółowe regulacje dotyczące krajowych regulatorów rynków usług medialnych?***

Tak. Dyrektywa powinna wymagać niezależności krajowych organów regulacyjnych i tym samym stwarzać w ramach UE realne gwarancje niezależności politycznej i gospodarczej regulatorów medialnych. Dotychczas europejskie standardy niezależności regulatorów określone są w instrumentach Rady Europy, zaliczanych do tzw. miękkiego prawa (zalecenia i uchwały). Istnieje natomiast potrzeba wzmocnienia w tym zakresie standardów i przeniesienia ich na poziom „prawa twardego” - aktu normatywnego (dyrektywy) UE. Jednocześnie regulacja w DAUM nie może być nadmiernie szczegółowa. Ukształtowanie niezależnych organów regulacyjnych powinno być kwestią krajową. Dyrektywa powinna natomiast wyraźnie wymagać od państw członkowskich ustanowienia niezależnych organów regulacyjnych oraz zapewnienia i poszanowania ich niezależności od sił politycznych i gospodarczych.

***– Czy należy wprowadzić zmiany w prowadzonej przez regulatorów procedurze przeciwdziałania tzw. „delokalizacji nadawców” uregulowanej w art. 4 dyrektywy?***

Tak. W ocenie TVP procedura określona w art. 4 ust. 2-5 dyrektywy okazała się

nieskuteczna. Pojawia się jednak pytanie, czy sama współpraca regulatorów jest w stanie rozwiązać problemy płynące z delokalizacją. Współpraca opiera się na woli stron współpracujących i brak zainteresowania rozwiązaniem problemów po stronie państwa pochodzenia może utrudniać sytuację w praktyce. Dlatego rozwiązaniem bardziej skutecznym byłoby wprowadzenie wobec usług, skierowanych z terytorium państwa członkowskiego głównie do odbiorców w innym pojedynczym państwie członkowskim, wyjątku od zasady państwa pochodzenia i poddanie tych usług jurysdykcji państwa odbioru. Łagodniejszym środkiem byłoby określenie rodzaju reguł państwa odbioru, które winny być szanowane przez zdelokalizowanych nadawców, być może wraz z systemem ich notyfikacji Komisji. Jak wspomniano, może to jednak nie być w pełni skuteczne.

#### **10. Zasada *must carry* oraz dostęp do treści użyteczności publicznej**

*Dyrektywa 2002/22/WE o usłudze powszechnej pozwala państwom członkowskim nakładać na podmioty rozprowadzające 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?*
- *Jakie środki prawne powinny zapewniać konsumentom do szczególnie istotnych audiowizualnych usług medialnych oraz rozpowszechnianych w nich treści użyteczności publicznej? Jak ułatwić konsumentom korzystanie z tego typu usług?*

Europejskie uregulowanie dopuszczalności stosowania przez państwa członkowskie zasad *must-carry* w dyrektywie o usłudze powszechnej ujęte zostało z perspektywy prawa telekomunikacyjnego. Tymczasem reguły *must-carry* w prawie krajowym zwykle należą, jako gwarancja pluralizmu mediów, różnorodności kulturowej i interesu publicznego w radiofonii i telewizji, do materii prawa medialnego (w Polsce URTV) i konsekwentnie ich stosowanie poddane jest kompetencjom organów regulacyjnych z zakresu mediów elektronicznych (w

Polsce – KRRiT). Europejska i krajowa regulacja *must-carry*, nie wyczerpuje kwestii zapewnienia odbiorcom dostępu do istotnych społecznie treści audiowizualnych. Nie jest to tylko kwestia sieci telekomunikacyjnych (sieci kablowych, IPTV, satelitarnych platform cyfrowych), ale też urządzeń końcowych (np. smart TV) i platform OTT, dystrybuujących treści audiowizualne przez Internet. Europejska regulacja *must-carry* obejmuje jedynie usługi linearne (programy TV), a nie odnosi się do usług nielinearnych użyteczności publicznej.

Wszystko to sprawia, że problematyka gwarancji dostępu odbiorców do istotnych społecznie usług medialnych jest dużo szersza niż regulacja *must-carry* z dyrektywy o usłudze powszechnej i nie powinna być zamykana w ramach instrumentów prawa telekomunikacyjnego. Potrzebne jest nowe, szerokie spojrzenie na tę problematykę, z właściwej jej perspektywy prawa medialnego. Rewizja DAUM stwarza znakomitą okazję do stworzenia nowoczesnych europejskich ram prawnych gwarancji dostępu odbiorców do ważnych społecznie usług audiowizualnych za pośrednictwem istotnych platform dostarczania treści audiowizualnych, zgodnie z celami dyrektywy.

Współcześnie, w dobie konwergencji problem z dostępem do ważnych społecznie usług medialnych nie jest już w takim stopniu jak kiedyś związany z niedostatkami zasobów transmisyjnych. Wąskim gardłem jest platforma dostępu odbiorcy do treści audiowizualnych i stosowany przez jej dostawcę system porządkowania dla potrzeb odbiorcy dostarczanych usług medialnych. Odbiorcy często w oparciu o interfejs stosowany przez operatora platformy mają możliwość (łatwiejszą bądź trudniejszą) odnalezienia i dostępu do określonych treści. Z uwagi na ograniczone możliwości (czasowe lub związane z umiejętnością obsługi nowoczesnych urządzeń) wyszukiwania przez odbiorcę treści, pozostaje on w znacznym stopniu narażony na skierowanie go do treści wyeksponowanych przez operatora lub najłatwiej dostępnych w jego systemie. Ponieważ operatorzy platform są często sami jednocześnie dostawcami usług medialnych, bądź są z takimi dostawcami powiązani własnościowo, istnieje tendencja, motywowana interesami gospodarczymi tych podmiotów, do eksponowania ich własnych usług bądź usług podmiotów powiązanych. Usługi mediów publicznych, nawet te najbardziej popularne wśród odbiorców, często są spychane na dalsze miejsca i nie są należycie eksponowane. Nie zmienia tego możliwość innej konfiguracji kolejności usług przez użytkownika, z której odbiorcy korzystają rzadko. Jednocześnie sama obecność usług mediów publicznych i innych programów nadawców naziemnych jest dla operatorów platform często niezbędnym elementem siły atrakcyjnej ich oferty. Wielu

klientów nie byłoby w ogóle zainteresowanych korzystaniem z danej platformy, bez dostępu w jej ramach do np. programów TVP i innych programów dostępnych w DVB-T.

Badania w innych krajach pokazują, że odbiorcy oczekują łatwego dostępu nie tylko do programów nadawców publicznych, ale także ich usług nielinearnych (tak np. w W. Brytanii co do usług BBC).

Problematyka dostępu i znajdowalności ważnych dla społeczeństwa usług medialnych powinna zostać uregulowana w znowelizowanej DAUM. Byłoby to zgodne ze stanowiskiem i oczekiwaniem wyrażonym przez Parlament Europejski.<sup>2</sup>

Potrzebne jest też poszerzenie europejskiej regulacji *must-carry* tak, aby potwierdzić dopuszczalności obejmowania takimi regułami usług nielinearne użyteczności publicznej.

Powszechna dostępność do treści usług mediów publicznych jest jednym z podstawowych elementów europejskiego modelu audiowizualnego. Zapewnienie odpowiedniego wyeksponowania i łatwego dostępu do treści o dużym znaczeniu społecznym powinno być częścią nowoczesnych ram prawnych dla mediów audiowizualnych. W cyfrowym świecie konwergentnych mediów reguły dotyczące „znajdowalności” treści interesu publicznego stanowią logiczne i celowe uzupełnienie reguł *must-carry*. Odbiorcy powinni przy tym nie tylko mieć dostęp do treści, które preferują i którym ufają, ale także być w stanie łatwo rozpoznać zaufanego dostawcę treści medialnych, biorąc pod uwagę jego odpowiedzialność redakcyjną za te treści. Oferta mediów publicznych i innych dostawców ważnych społecznie treści nie powinna zagać w nierozpoznawalnej zagregowanej mieszance treści dostępnej w ofercie operatora platformy dostępu.

Europejskie ramy regulacyjne powinny więc wspierać państwa członkowskie w regulacji zapewniającej, że programy i usługi (linearne i nielinearne) uznane za mające istotne znaczenie dla społeczeństwa, ze względów demokratycznych, kulturowych i społecznych, mogą być łatwo odnalezione i dostępne na stosownych platformach. Określenie tych istotnych społecznie usług powinno pozostać kompetencją krajową.

---

<sup>2</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie przygotowania do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych (2013/2180(INI)), pkt 6-16:

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0232+0+DOC+XML+V0//PL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0232+0+DOC+XML+V0//PL)

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie telewizji hybrydowej (2012/2300(INI)), pkt 20: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0329+0+DOC+XML+V0//PL>



Uważamy więc, że wśród wskazanych przez samą Komisję Europejską opcji należy wyrazić następującą preferencję i poprzeć:

- 1) rozszerzenie istniejących reguł *must-carry* na usług nielinearne;
- 2) znowelizowanie DAUM i dodanie do nie regulacji „znajdawalności” usług audiowizualnych użyteczności publicznej (np. reguł dotyczących wyeksponowania usług użyteczności publicznej na platformach dystrybucji audiowizualnych usług medialnych).

Niezależnie od potrzeby wprowadzenia dodatkowej regulacji europejskiej, sygnalizujemy potrzebę zmian krajowych przepisów *must-carry* i wprowadzenia do URTV przepisów o obowiązku odpowiedniego eksponowania i zapewnienia łatwej znajdawalności usług mediów publicznych i likwidacji przy tym zasady *must-offer* jako nieadekwatnej dla usług na żądanie, ale także nadużywanej przy programach przez operatorów platform do wymuszania nieodpłatności dostępu do treści usług audiowizualnych, co w żaden sposób nie zaspakaja potrzeby zapewnienia ekwiwalentności rynkowej tych usług jak i pokrycia inwestycji nadawcy, i co jest niezgodne z międzynarodowymi standardami prawa autorskiego (art. 11bis ust. 2 konwencji berneńskiej). Ma to tym bardziej doniosłe znaczenie w sytuacji braku reformy i nieefektywnego pokrycia wpływami z abonamentu usług nadawcy publicznego.



TELEWIZJA POLSKA S.A.  
Prezes Zarządu

*Janusz Daszczyński*