

STANOWISKO
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
z 8 lipca 2009 roku
w sprawie nowych audiowizualnych usług medialnych w kontekście
implementacji dyrektywy 2007/65/EC

Niniejszym stanowiskiem Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) pragnie włączyć się w dyskusję nad kształtem implementacji dyrektywy 2007/65/EC¹, która zmieniła dyrektywę 89/552/EEC (tzw. dyrektywa „O telewizji bez granic”) nadając jej tytuł: dyrektywa „O audiowizualnych usługach medialnych”. Formułując swoją opinię, KRRiT wzięła pod uwagę zarówno wyniki przeprowadzonych przez siebie w dniach 2 lipca - 19 września 2008 roku² konsultacji publicznych, jak również własne doświadczenia wynikające z dotychczasowej działalności oraz doświadczenia innych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie transpozycji przedmiotowej dyrektywy.

Stanowisko to zostało poświęcone kwestii fundamentalnej, jaką bez wątpienia jest sprawa regulacji tzw. „nowych audiowizualnych usług medialnych” czyli usług, które w efekcie nowelizacji zostały włączone w zakres nowej dyrektywy: audiowizualne usługi medialne na żądanie oraz nowe usługi linearne dotąd nie objęte pojęciem rozpowszechniania telewizyjnego np. *webcasting* czy transmisja strumieniowa. Powodem, dla którego KRRiT odniosła się w pierwszej kolejności do tej kwestii jest fakt, iż wraz z przyjęciem ustawy implementującej postanowienia dyrektywy, na dostawców wspomnianych usług medialnych zostaną po raz pierwszy nałożone pewne wymogi regulacyjne, co istotnie wpłynie zarówno na zmianę dotychczasowego systemu regulacyjnego, jak również na sytuację prawną tych podmiotów.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy jest bezpośrednio związane z przyjęciem zasady neutralności technologicznej. Podczas prac nad tym aktem prawnym stwierdzono bowiem, iż dynamicznie rozwijające się audiowizualne usługi medialne, dostępne na różnych platformach dystrybucji, stanowią istotną konkurencję dla tradycyjnej telewizji. Tym samym stworzenie warunków do konkurowania na równych zasadach stało się głównym powodem, dla którego nowe audiowizualne usługi medialne zostały objęte regulacją.

Należy również podkreślić, iż w nowej dyrektywie przyjęto model stopniowalnej regulacji, zgodnie z którym poziom nałożonych obowiązków jest zróżnicowany w zależności od tego, czy audiowizualna usługa medialna ma charakter linearny czy jest usługą na żądanie. Pomimo tego zróżnicowania minimalny poziom obowiązków został nałożony na wszystkich dostawców audiowizualnych usług medialnych.

¹ Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EEG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej

² KRRiT, Raport z konsultacji publicznych dotyczących implementacji Dyrektywy 2007/65/EC, Warszawa, 2008:

http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/komunikaty/Raport_z_konsultacji_dyrektywa2007_65_ec.pdf

KRRiT stoi na stanowisku, iż objęcie nowych audiowizualnych usług medialnych dyrektywą nie może spowodować zahamowania rozwoju tego rynku, który od kilku lat rozwija się szczególnie dynamicznie, przyciągając wiele podmiotów gospodarczych. Stąd też zaleca się ostrożność przy formułowaniu przepisów nakładających obowiązki regulacyjne na wspomnianych usługodawców. Jednocześnie KRRiT pragnie podkreślić konieczność ochrony konsumentów, w szczególności małoletnich, przed szkodliwymi i obraźliwymi treściami. Szczególną rolę w tym kontekście KRRiT upatruje w potrzebie rozwoju edukacji medialnej, której celem jest podniesienie kompetencji medialnej polskiego społeczeństwa.

Ponadto KRRiT opowiada się za implementowaniem dyrektywy poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Ze względu na kompleksowy charakter zmian oraz wiążące się z nimi konsekwencje, do projektu nowelizującego ustawę, powinna zostać przygotowana wyczerpująca Ocena Skutków Regulacji. W przypadku tak fundamentalnych zmian konieczne jest również przeprowadzenie publicznych konsultacji, których przedmiotem byłyby założenia do przyszłej ustawy implementującej.

Audiowizualna usługa medialna

Definicja „audiowizualnej usługi medialnej” wprowadzona w art.1 lit a i rozwinięta w motywach 16-23 preambuły jest centralnym pojęciem dyrektywy, określającym zakres tego aktu. Wszystkie usługi objęte nową dyrektywą winny spełniać odpowiednie warunki jakościowe dotyczące takich kwestii jak m.in. ochrona małoletnich czy wymogi minimalne odnoszące się do handlowych przekazów audiowizualnych. Z tego względu należy zwrócić szczególną uwagę na właściwą transpozycję wspomnianej definicji do polskiego prawa, z uwzględnieniem warunków wskazanych w powyższych motywach preambuły, które przez daną usługę muszą zostać spełnione łącznie.

Zgodnie z oczekiwaniami części respondentów konsultacji publicznych, należy rozważyć zdefiniowanie niektórych pojęć, które pojawiają się we wspomnianych motywach, takich jak „dostarczanie audycji jako główny cel działalności”. Doprecyzowanie tych pojęć powinno pozwolić na uniknięcie trudności w interpretowaniu definicji audiowizualnych usług medialnych.

Biorąc pod uwagę dzisiejszy kształt rynku, należy zwrócić szczególną uwagę na usługi wykorzystujące treści wytworzone przez użytkowników, które zostały wyłączone z zakresu przedmiotowego dyrektywy. Platformy tego rodzaju są bowiem często wykorzystywane również przez w pełni profesjonalnych uczestników rynku medialnego, takich jak nadawcy czy wydawcy prasy. Zdaniem KRRiT, zgodnie z zasadą neutralności technologicznej, usługi audiowizualne udostępniane za pomocą tego rodzaju platform przez dostawców audiowizualnych usług medialnych mogą być kwalifikowane jako audiowizualne usługi medialne. KRRiT zwraca również uwagę na powtarzające się przypadki zestawiania w katalogach audycji treści profesjonalnej oraz treści wytworzonej przez użytkowników, co może stanowić istotne wyzwanie regulacyjne.

Ze względu na przyjęcie w dyrektywie tzw. stopniowalnej regulacji, istotne jest również precyzyjne i odporne na zmiany technologiczne określenie w ustawie transponującej dyrektywę, granicy pomiędzy usługami nadawczymi (linearnymi) a usługami na żądanie (nielinearnymi).

KRRiT zwraca ponadto uwagę na istotne zmiany obowiązujących definicji, takich jak rozpowszechnianie, audycja czy nadawca jak też na wprowadzenie nowych pojęć takich jak dostawca usług medialnych czy audiowizualna usługa medialna na żądanie. Warto w tym miejscu podkreślić, iż przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji tworzą spójny system regulacyjny obejmujący także sektor radiofoniczny. Mimo iż dyrektywa nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym radia i usług audialnych, to biorąc pod uwagę dotychczasowe regulacje, należy rozważyć zmiany regulacyjne w tym obszarze. W związku z powyższym, KRRiT stoi na stanowisku, aby w ustawie implementującej nową dyrektywę uwzględnić specyfikę sektora radiofonii oraz tzw. nowych usług audialnych. Ze względu na mniejsze bariery techniczne oraz względnie mniejszy wpływ na opinię publiczną, należy z większą ostrożnością podejść do regulacji rynku audialnego. Ewentualna decyzja w tym zakresie powinna być poprzedzona pogłębioną analizą tego rynku i konsultacjami z działającymi na nim podmiotami. Powinna również brać pod uwagę koszty regulacji tak dynamicznego i zróżnicowanego rynku.

System regulacji nowych audiowizualnych usług medialnych

Biorąc pod uwagę dotychczasowe kompetencje i doświadczenia KRRiT w zakresie regulacji rynku radiofonii i telewizji wydaje się wskazane, aby ten organ konstytucyjny był również właściwy w zakresie regulacji nowych audiowizualnych usług medialnych, w tym usług na żądanie. Wydaje się, iż kompetencje KRRiT w tym zakresie zapewnią spójność regulacyjną całego sektora regulowanego dyrektywą. Jednocześnie warto podkreślić, iż stanowcza większość respondentów opowiedziała się za takim rozwiązaniem w ramach konsultacji publicznych.

KRRiT biorąc pod uwagę motyw 15 dyrektywy stoi na stanowisku, iż mimo rozszerzenia zakresu przedmiotowego dyrektywy, nie istnieje potrzeba wprowadzenia systemu koncesjonowania nowych audiowizualnych usług medialnych. Ponieważ nowe usługi co do zasady nie korzystają z ograniczonych zasobów, zdaniem KRRiT powinny one podlegać jedynie obowiązkowi rejestracji na podstawie zgłoszenia w rejestrze audiowizualnych usług medialnych prowadzonym przez Przewodniczącego KRRiT. Wspomniany rejestr powinien być jawny i udostępniony na stronie internetowej KRRiT.

Mając na względzie dynamiczny rozwój rynku audiowizualnego, w tym powstawanie nowych rodzajów usług, KRRiT jest otwarta na współpracę i wymianę doświadczeń z podmiotami rynkowymi. Dialog regulatora rynku z branżą niewątpliwie pozytywnie wpłynąłby na jakość regulacji w tym obszarze. KRRiT biorąc pod uwagę treść motywu 36 preambuły nowej dyrektywy, dostrzega potrzebę rozważenia możliwości przyjęcia alternatywnych form regulacji takich jak współregulacja czy samoregulacja w celu zapewnienia większej ochrony konsumentów w nowych audiowizualnych usługach medialnych.

Ochrona małoletnich w nowych audiowizualnych usługach medialnych

W związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego dyrektywy „O audiowizualnych usługach medialnych” wymóg ochrony małoletnich, który do tej pory odnosił się jedynie do tradycyjnie rozumianego rozpowszechniania telewizyjnego, został rozszerzony na zarówno nowe linearne audiowizualne usługi medialne, jak również na audiowizualne usługi medialne na żądanie (art. 3h). Pojawienie się nowych platform dystrybucji treści audiowizualnych

zwiększyło bowiem dostępność także treści mogących zagrazać fizycznemu, umysłowemu i moralnemu rozwojowi małoletnich oraz godności ludzkiej.

KRRiT, odwołując się do zasady neutralności technologicznej uważa za stosowne rozszerzenie wymogu kwalifikowania audycji (system oznakowania treści) i sposobu prezentacji oznaczeń na nowe audiowizualne usługi medialne. System ten, uwzględniając odpowiednie Rozporządzenie KRRiT w tym zakresie, powinien być spójny zarówno dla usług linearnych, jak i na żądanie. Zdaniem KRRiT wydaje się konieczne umieszczanie oznaczeń przez cały czas trwania odtwarzanej audycji.

W celu zapewnienia właściwego poziomu ochrony małoletnich w usługach na żądanie tak, aby małoletni w zwykłych okolicznościach nie mogli słuchać ani oglądać przekazów mogących poważnie zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu należałoby, oprócz wspomnianego systemu oznakowania, nałożyć obowiązek wprowadzenia odpowiednich środków technicznych (tj. filtry i kody pin) ograniczających dostęp małoletnich do tych treści.

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę oraz doświadczenie, wydaje się uzasadnione, aby monitoringiem nowych audiowizualnych usług medialnych zajęła się KRRiT. Z uwagi na znaczną fragmentaryzację rynku i zwiększenie liczby audiowizualnych usług medialnych na tym rynku, większe znaczenie będzie miała współpraca KRRiT z organizacjami branżowymi w tym obszarze.

Potrzeba edukacji medialnej

KRRiT podziela pogląd, iż tzw. kompetencja medialna (*media literacy*) jest niezbędnym elementem budowy społeczeństwa informacyjnego. Powszechna umiejętność korzystania z mediów pozwala bowiem konsumentom na skutecznie i bezpiecznie używanie mediów, dokonywanie świadomych wyborów i tym samym pomaga lepiej chronić siebie i swoją rodzinę przed materiałami szkodliwymi lub obraźliwymi. Osiągnięciu tego celu służyć ma edukacja medialna obejmująca różne grupy społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i osób starszych. Nabywanie kompetencji medialnej ma szczególne znaczenie ze względu na dynamicznie rozwijające się nowe usługi i technologie medialne, które zmieniają dotychczasowe nawyki konsumentów. Należy zaznaczyć, iż do tej pory w Polsce nie wypracowano spójnego programu działań mającego na celu podniesienie kompetencji medialnej społeczeństwa.

KRRiT z uznaniem przyjmuje działania podejmowane przez różne podmioty rynkowe, organizacje pozarządowe oraz środowiska naukowe na rzecz rozwoju kompetencji medialnej w polskim społeczeństwie. Dostrzegając te wysiłki oraz dotychczasowe osiągnięcia i cenne inicjatywy, KRRiT jest gotowa je wspierać działając na rzecz wymiany doświadczeń w tym zakresie.

KRRiT dostrzega także istotną rolę, jaką w tym obszarze mogliby odegrać nadawcy oraz inni dostawcy usług medialnych, wzmacniając w ten sposób wizerunek społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw oraz całego sektora. Zdaniem KRRiT kluczową rolę w tym zakresie powinny odgrywać media publiczne, wykorzystując w tym celu również tzw. nowe technologie. W odpowiedzi na postulaty zgłoszone podczas konsultacji publicznych, należy rozważyć możliwość rozszerzenia zadań publicznej radiofonii i telewizji (obecnie

określonych w art. 21 ust. 1a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji) o upowszechnianie wiedzy na temat umiejętności korzystania z mediów. Wydaje się, iż szczególna pozycja, jaką mają spółki publicznej radiofonii i telewizji, pozwala oczekiwać od tych nadawców działań z zakresu edukacji medialnej, których celem byłoby popularyzacja wiedzy na temat współczesnych mediów wśród różnych grup społecznych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i osób starszych.

Ponadto, szczególnie media publiczne dążąc do zaspokojenia potrzeb nie tylko masowej widowni, winny uwzględnić potrzeby odbiorców z niepełnosprawnością narządu wzroku i słuchu (przekład dźwięku na tekst, język migowy oraz audiodeskrypcja) tak, by te osoby również mogły korzystać z prezentowanej przez telewizję publiczną oferty programowej.

Jednocześnie KRRiT podziela przekonanie większości środowisk, iż zadanie edukacji medialnej społeczeństwa polskiego powinno spoczywać na państwie i jego instytucjach. Biorąc pod uwagę kompleksowy charakter tego wyzwania KRRiT dostrzega swoją rolę jako instytucji inicjującej a także koordynującej działania z zakresu edukacji medialnej. W dniu 10 czerwca 2008 roku KRRiT przyjęła stanowisko w sprawie potrzeby upowszechnienia wiedzy z zakresu edukacji medialnej.

Promocja produkcji europejskiej

Zgodnie z przyjętą w dyrektywie zasadą neutralności technologicznej, wszystkie linearne audiowizualne usługi medialne zostaną objęte tymi samymi obowiązkami w zakresie promocji produkcji europejskiej jak w tradycyjnej telewizji. W przypadku audiowizualnych usług medialnych na żądanie, dyrektywa w art. 3i zaleca przyjęcie odpowiednich rozwiązań, mających na celu zapewnienie promocji europejskich utworów audiowizualnych oraz dostęp do nich.

KRRiT podziela zdanie części respondentów, iż należy zachować daleko idącą ostrożność przy wprowadzaniu rozwiązań prawnych w tej kwestii. Przede wszystkim należy podkreślić, iż rynek usług na żądanie mimo dynamicznego rozwoju, wciąż stanowi niewielki procent rynku audiowizualnego w Polsce. Zbyt duże obciążenie tych dostawców obowiązkami może z jednej strony zahamować rozwój tego rynku, z drugiej zaś doprowadzić do przenoszenia działalności pod inną jurysdykcję.

Zgodnie z postulatami zgłoszonymi podczas konsultacji publicznych, dostawcy usług na żądanie powinni zapewnić promocję produkcji europejskiej według kryterium zawartości kwot katalogowych lub finansowych lub łącznie.

Mając na uwadze jeden z celów przyświecających zmianom dyrektywy, jakim jest stworzenie warunków równej konkurencji dla wszystkich audiowizualnych usług medialnych, wydaje się zasadne nałożenie na dostawców wymogu, którego minimalna wysokość w zakresie udziału w katalogu audycji dzieł europejskich, zawiera się w przedziale 15%-33%. Wprowadzone obowiązki powinny odnosić się zarówno do ilości audycji, jak i do całkowitego czasu ich trwania.

Zdaniem KRRiT, ewidencja wykonywania tych obowiązków przez dostawców usług na żądanie nie powinna być nadmiernie szczegółowa i tym samym uciążliwa dla dostawców

wspomnianych usług. Powinna raczej obejmować informacje na temat średniej procentowej zawartości katalogu (zarówno pod względem ilości jak i całkowitego czasu ich trwania) w poszczególnych kwartałach. Monitoringiem audiowizualnych usług medialnych na żądanie w tym względzie powinna zajmować się Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Wyzwania regulacyjne

Rozszerzenie przedmiotowego zakresu dyrektywy „O audiowizualnych usługach medialnych” o nowe usługi, w tym usługi nielinearne, spowoduje zmianę dotychczasowej polityki regulacyjnej a co za tym idzie – poszerzy obowiązki organu regulacyjnego. Jak wspomniano na wstępie, KRRiT wydaje się być instytucją właściwą do regulowania tego rodzaju usług zarówno pod względem ich rejestrowania, klasyfikowania, jak również monitorowania zawartości dostarczanej treści, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ochrony małoletnich a także promocji produkcji europejskiej.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż rozszerzenie zadań organu regulacyjnego wiąże się z koniecznością zwiększenia możliwości administracyjnych oraz poczynienia istotnych inwestycji w zasoby ludzkie przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich środków pozwalających na niezależną realizację tych zadań.

Ponadto w obliczu tak kompleksowych zmian zasadna wydaje się współpraca regulatora rynku z podmiotami gospodarczymi, mająca na celu tworzenie mechanizmów samo- i/lub współregulacyjnych. Jednak istotną przeszkodą w tym względzie jest brak funkcjonowania organizacji branżowej reprezentującej dostawców nowych audiowizualnych usług medialnych.

Przewodniczący KRRiT

Witold Kołodziejski