

JĘDRZEJ SKRZYPCZAK
Poznań

POLITYKA AUDIOWIZUALNA UNII EUROPEJSKIEJ

Pojęcie polityki medialnej definiowane jest rozmaicie¹. Najczęściej traktowane jest jako „działalność władz w kształtowaniu warunków funkcjonowania systemu komunikowania masowego – głównie prasy, radia i telewizji”². Wedle innych opinii to „element polityki publicznej (...), który powinien odpowiadać na pytanie, co należy zrobić, aby w pożądanym sposób ukształtować system mediów i osiągnąć w nim założone cele oraz rozwiązać występujące problemy, a także, jak i dlaczego należy to zrobić oraz jakimi metodami: jakie rodzaje działań można i trzeba podejmować, a jakich nie”³. Warto jednak przywołać pogląd, który pojęcie to traktuje szerzej, nie tylko bowiem w kategoriach regulacji mediów przez kompetentne organy władzy państwowej, ale także jako możliwość sprawczego wpływania na zasady funkcjonowania systemu medialnego na różnych płaszczyznach. I tak wskazuje się na możliwość tzw. samoregulacji mediów, czyli tworzenia reguł postępowania przez samych uczestników rynku medialnego, w tym właścicieli środków społecznego przekazu, dziennikarzy (np. w formie etyki dziennikarskiej). Wreszcie trzecia płaszczyzna regulacji to kulturowe i polityczne tradycje danego społeczeństwa⁴. Ten ostatni pogląd zasługuje na pełną akceptację. Tak więc można postawić tezę, iż obecnie elementami składowymi polityki medialnej są nie tylko działania właściwych organów państwa, ale także innych podmiotów. Należy zgodzić się z konstatacją, że „polityka medialna obejmuje zasady i formy postępowania z mediami nie tylko w celach politycznych, ale także kulturalnych, edukacyjnych i ekonomicznych. Jest częścią ogólniejszej komunikacji politycznej

¹ Patrz szerzej E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 19-30; J. Skrzypczak, *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań 2011, s. 14-17.

² B. Mierzejewska, *Polityka medialna*, w: *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*, (red.) B. Jung, Warszawa 2001, s. 227. Patrz także T. Goban-Klas, *Zygzaki polityki medialnej*, w: *Media i dziennikarstwo w Polsce 1989-1995*, (red.) G. G. Kopper, I. Rutkiewicz, K. Schliep, Kraków 1996, s. 164-165.

³ K. Jakubowicz, *Polityka medialna a media elektroniczne*, Warszawa 2008, s. 17.

⁴ *Ibidem*, s. 17-18.

i zawiera w sobie uregulowania prawne i organizacyjne w zakresie funkcjonowania mediów”⁵. Polityka medialna nie może dziś ograniczać się jedynie do działań danego państwa. W dobie mediów globalnych konieczne jest szersze spojrzenie, nie tylko regionalne, ale i międzynarodowe. W tym znaczeniu termin polityka medialna utożsamiany jest z regulacjami prawnymi, ponieważ proces tworzenia norm prawnych jest jej najistotniejszym instrumentem⁶. Do takich narzędzi zaliczyć trzeba środki finansowe i działalność informacyjno-edukacyjną. Te ostatnie płaszczyzny działań są jednak i tak konsekwencją przyjętych wcześniej norm prawnych.

Obecnie w doktrynie dominuje pojęcie polityki medialnej, przez co rozumie się działania dotyczące regulacji procesu komunikacji społecznej. Trzeba jednak odnotować, że w dokumentach Unii Europejskiej⁷ do lat 70. XX w. często używano określenia „polityka komunikacyjna”, a później „polityka audiowizualna”⁸. Wynika to z faktu, że zainteresowanie Unii koncentrowało się przede wszystkim na problematyce funkcjonowania telewizji, a w mniejszym stopniu zagadnieniach związanych z radiem. Telewizja miała największy wpływ na opinię publiczną, a zarazem było to główne źródło uzyskiwania przez obywateli dostępu do informacji publicznej oraz dorobku kulturalnego. Trzeba jednak przyznać, że w doktrynie opisującej te zjawiska używano także takich pojęć, jak „polityka medialna” oraz „polityka w dziedzinie radiofonii i telewizji”⁹. Rozwój technologii cyfrowej spowodował rewizję przyjętej terminologii (np. radiofonia i telewizja). Również w dokumentach Unii Europejskiej pojęcie usług telewizyjnych zastępowane jest terminem „audiowizualne usługi medialne”¹⁰.

Podejście Wspólnot Europejskich do problematyki mediów na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci można podzielić na kilka etapów. W pierwszym okresie, stosunkowo najdłuższym, odmawiano organom Wspólnot Europejskich kompetencji do ingerowania w ten obszar. Wynikało to z różnic w postrzeganiu tej niezwykle

⁵ A. Hess, *Polityka medialna*, w: *Słownik terminologii medialnej*, (red.) W. Pisarek, Kraków 2006, s. 151.

⁶ K. Jakubowicz, *Polityka...*, s. 18.

⁷ Por. także D. Goldberg, T. Prosser, S. Verhulst, *EC Media Law and Policy*, London 1998, s. 42-54; A. Harcourt, S. Weatherill, *The Consumer, the European Union, and Media Law*, „Journal of Consumer Policy” 2008, Vol. 31, No. 1, s. 1-4; L. Nyakas, *Między rynkiem a misją*, „Raport o kulturze. Europa w mediach – media w Europie” 2002, nr 2, s. 130-132 oraz M. Szewczyk, *Polityka audiowizualna Unia Europejska – Polska. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002.

⁸ E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 17.

⁹ K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010, s. 10-11.

¹⁰ E. E. Paraschos, *Media Law and Regulation in the European Union. National, Transnational and U.S. Perspectives*, Iowa 1998, s. 24; A. Harcourt, S. Weatherill, *op. cit.*; M. Wheeler, *Supranational regulation. Television and the European Union*, „European Journal of Communication” 2004, No 19, s. 349-369; T. Storsul, T. Syvertsen, *The Impact of Convergence on European Television Policy*, „Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies” 2007, No 13, s. 275-291.

wrażliwej problematyki pomiędzy państwami członkowskimi, ale także pomiędzy samymi organami Unii Europejskiej¹¹.

Przełomem w tym podejściu było stanowisko zaprezentowane w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 30 czerwca 1974 r. Stwierdzono wówczas jednoznacznie, że nadawanie programów telewizyjnych należy zakwalifikować jako świadczenie usług i stosować wszystkie obowiązujące w tej dziedzinie zasady¹². Chodzi przede wszystkim o uwzględnienie przepisów o swobodnym przepływie usług i towarów¹³. Później do podobnych konkluzji ETS doszedł w sprawie *Procureur du Roi v. Marc J.V.C. Debauxe and others* (sygn. 52/70), przesądając, że jako usługę można traktować działalność polegającą na rozpowszechnianiu i rozprowadzaniu programów w sieciach kablowych¹⁴.

Lata 80. XX w. charakteryzują się próbą wypracowania odpowiednich strategii wobec mediów masowych. W tym okresie panował spory chaos i występowały zmienne tendencje. I tak działania w latach 1981-1984 określa się jako nakierowane na europejską jedność kulturalną kosztem różnorodności. Po 1985 r. w polityce wspólnotowej zauważono odwrotne podejście, a mianowicie nastawienie na promowanie różnorodności przed jednością¹⁵. Wyrażało się to w decyzjach, które miały podtrzymać tożsamość europejską i zatrzymać „zalew” produkcji amerykańskich. W tym okresie na szerszą skalę pojawiły się telewizje satelitarne, co dało pretekst do zwrócenia uwagi na problem mediów nie tylko w perspektywie krajowej, ale także paneuropejskiej. Zdecydowano wówczas, że polityka Wspólnot Europejskich będzie koncentrować się na problematyce telewizji, pomijając całkowicie prasę drukowaną i tylko w niewielkim stopniu dotykając zagadnień radiofonii. Odpowiednia wspólna polityka audiowizualna miała tworzyć poczucie wspólnoty, wzmacniać tendencje integracyjne, ukazywać korzyści wynikające z unijnej polityki¹⁶.

¹¹ K. Jakubowicz, *Unia...*, s. 13.

¹² Zob. w orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Public Prosecutor v. Giuseppe Sacchi* 1974 r. (sprawa C155/73, ECR. 1974, s. 426). Stwierdzono, że „w braku wyraźnego przepisu o odmiennej treści, transmisję sygnału telewizyjnego, w tym w postaci reklamy, należy uznać z racji jego natury za świadczenie usług, podczas gdy handel materiałami, nagraniami dźwiękowymi, filmami (taśmami), aparaturą i innymi produktami używanymi do upowszechniania sygnałów telewizyjnych trzeba uznać za obrót towarami”. Zob. szerzej C. Mik, *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999, s. 153-154 oraz E. D. Sage, *Usługi audiowizualne*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, (red.) J. Barcz, Warszawa 2004, s. 1067, a także R. R. Bartoszcze, L. Stupek, *Telewizja – dobro kultury czy element rynku. Transformacja telewizji publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Rzeszów 2001, s. 182; E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, *op. cit.*, s. 30 i n.; J. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 132 i n.

¹³ Por. T. J. O'Dowd, *Broadcasting Policy and European Law*, w: *Law and the Media. Views of Journalists and Lawyers*, (ed.) M. McGonagle, Dublin 1997, s. 276.

¹⁴ K. Jakubowicz, *Unia...*, s. 12-13.

¹⁵ *Ibidem*, s. 30.

¹⁶ Por. uchwałę Parlamentu Europejskiego z lutego 1982 r. tzw. uchwałę Hahna I oraz raport z 1983 r. Komisji Europejskiej *Realities and tendencies in European television: Perspectives and Options* (COM 83, 229 final).

W tym okresie Parlament Europejski kilkakrotnie doceniał znaczenie telewizji satelitarnej, jako medium prawdziwie globalnego. Promowano bardzo mocno utworzenie wspólnego europejskiego programu satelitarnego¹⁷. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwie uchwały przyjęte w 1984 r., a mianowicie tzw. Raport G. Arfe'a¹⁸ i Raport A. M. Huttona¹⁹. Przywołać też należy najważniejsze tezy z tzw. Raportu Barzantiego²⁰, będącego odpowiedzią Parlamentu Europejskiego na Zieloną Księgę Komisji Europejskiej o telewizji bez granic²¹. Określono w nich pole zainteresowania polityki medialnej Wspólnot i wyrażono przekonanie, że liberalizacja rynku medialnego oraz ułatwienie w nadawaniu transgranicznych emisji przyspieszy proces integracji, a nadto, iż należy wspierać produkcje europejskie poprzez wprowadzenie odpowiednich kwot programowych, tj. określonej liczby produkcji wytworzonych na rynku europejskim, które stacje nadawcze byłyby zobligowane emitować. Konieczne było także przeciwdziałanie koncentracji przedsiębiorstw medialnych i zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy sektorem nadawców publicznych i prywatnych. Zwrócono także uwagę na problem nadawców publicznych, twierdząc, że gwarancje ich niezależności leżą m.in. w odpowiednich podstawach finansowych. Uznano, że struktury europejskie powinny także w sposób finansowy wspierać tworzenie wspólnego rynku medialnego. Postulowano uregulowanie i ujednoczenie przepisów prawnych określających zasady emitowania reklam oraz ochronę praw autorskich i pokrewnych. Za niezbędną uznano także współpracę przy wykorzystywaniu nowych technologii przekazywania sygnałów telewizyjnych²².

Trzeba jednak zauważyć, że media w polityce Unii traktowane są różnorodnie. Jeżeli jako podmioty gospodarcze, to w kontekście polityki konkurencyjności oraz zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dostrzec można także nurt, który traktuje media jako element demokratycznej i kulturowej infrastruktury społec-

¹⁷ Trzeba odnotować, że w 1982 r. uruchomiono program Eurikon, dzięki zaangażowaniu 15 stacji, jednak nie był on powszechnie odbierany. W 1985 r. utworzono kanał Europa TV, który zakończył działalność po 18 miesiącach. Zauważyć trzeba, że opór krajowych stacji był duży, a i popularność niewielka. Patrz K. Jakubowicz, *Unia...*, s. 43-44.

¹⁸ *Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on a policy commensurate with new trends in European Television. Working Documents 1983-84, Document 1-1541/83, 16 March 1984, zob. <http://aei.pitt.edu/3118/>.*

¹⁹ *Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on broadcast communication in the European Community (the threat to diversity of opinion posed by the commercialization of new media). Document 1-1523/83, 15 March 1984, tekst dostępny na stronie <http://aei.pitt.edu/3119/01/000056.PDF>.*

²⁰ *Report on the proposal from the Commission of the European Communities for a directive on the coordination of certain provision laid down by broadcasting activities. Rapporteur R. Barzanti. Doc. A2-246/87. Zob. K. Jakubowicz, Unia...*, s. 41-42.

²¹ *Television without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable. Annex. COM (84) 300 final/annex, 14 June 1984. Tekst dostępny na stronie <http://aei.pitt.edu/1155/>.*

²² K. Jakubowicz, *Unia...*, s. 42-43.

czeństw europejskich, albo taki, który ocenia rolę i znaczenie mediów w procesie budowy społeczeństwa informatycznego. Generalnie zwraca się uwagę, że środki społecznego przekazu były traktowane w polityce Unii Europejskiej bardziej w kategoriach instytucji rynkowych niż kultury. Obrazuje to najlepiej podział kompetencji w ramach struktur Komisji Europejskiej. Początkowo problematyką mediów zajmowała się Dyrekcja Generalna III, w orbicie zainteresowań której pozostawały takie kwestie, jak rynek wewnętrzny i sprawy gospodarcze. To z inicjatywy tej struktury przygotowano wspomnianą już wyżej Zieloną Księgę. Funkcjonowanie mediów należało również do kompetencji Dyrekcji Generalnej IV, zajmującej się sprawami konkurencji na rynku wewnętrznym oraz Dyrekcji Generalnej X, do zadań której należały kwestie związane z komunikacją, informacją, kulturą i mediami. Jako sztandarowe projekty tej jednostki należałoby wymienić programy MEDIA. Zainteresowanie sprawami środków społecznego przekazu wykazywała też Dyrekcja Generalna XIII, parająca się telekomunikacją, informatyką i innowacjami²³. Później kompetencje w tym obszarze uzyskała Dyrekcja Generalna ds. Informacji, Komunikacji, Kultury i Mediów, a następnie Dyrekcja Generalna ds. Oświaty i Kultury. Wreszcie od 2004 r. politykę audiowizualną prowadzi Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów.

Podkreślić należy, że przedmiotem wspólnotowej polityki audiowizualnej jest tworzenie, po pierwsze, regulacji prawnych pozwalających na funkcjonowanie tego sektora na wspólnych zasadach, po drugie, infrastruktury technicznej i społecznej niezbędnej dla funkcjonowania mediów²⁴. Stąd też dominuje dwutorowa strategia regulacji zasad funkcjonowania mediów. Pierwsza dotyczy regulacji przekazywanych treści informacji, druga regulacji infrastruktury technicznej i sposobów przekazywania określonych treści.

Jeżeli chodzi o tę pierwszą płaszczyznę, to przede wszystkim wymienić trzeba wręcz fundamentalną dla europejskiego rynku medialnego dyrektywę Rady nr 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności²⁵. Dokument ten rozpoczyna okres liberalizacji europejskiego rynku telewizyjnego, co miało stworzyć fundamenty dla transgranicznych usług telewizyjnych. Postanowiono wprowadzić minimalne standardy. Dotyczy to w szczególności ochrony nieletnich widzów, zasad reklamowania, gwarancji dostępu widzów do audycji o szczególnym

²³ *Ibidem*, s. 13.

²⁴ E. Stasiak-Jazukiewicz, *op. cit.*, s. 17.

²⁵ Opublik. w „Official Journal” (dalej O.J.) L 298 z 17.10.1989 r., s. 23-30; Polskie wydanie specjalne: rozdz. 06, t. 01, s. 224-231. Dokument ten zwyczajowo zwany jest Dyrektywą o telewizji bez granic. Patrz szerzej O. Castendyk, L. Woods, *Comments on Article 1 TWFD*, w: *European Media Law*, (ed.) O. Castendyk, E. Dommering, A. Scheuer, Kluwer Law International, The Hague 2008, s. 273-279.

znaczeniu²⁶ oraz zasad zamieszczania sprostowań. Wprowadzono też szczególną ochronę produkcji europejskich²⁷. Nowelizacja tego dokumentu nastąpiła na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/36/WE z 30 czerwca 1997 r.²⁸ Zmiana wynikała z doświadczeń w stosowaniu aktu z 1989 r. Uznano, że funkcjonujące rozwiązania są za mało skuteczne, a nadto, że redefinicji wymagają pojęcia przyjęte w tym akcie. Przyjęto też, że niezbędne jest wprowadzenie lepszej ochrony osób małoletnich.

Zjawisko cyfryzacji spowodowało, iż po upływie następnej dekady stwierdzono potrzebę kolejnej gruntownej rewizji tego aktu z powodu m.in. dynamicznego rozwoju rynku medialnego. Z danych zaprezentowanych w przez Komisję Europejską dotyczących stosowania dyrektywy o telewizji bez granic 89/552/EEC²⁹ wynikało, iż liczba programów telewizyjnych wzrosła z 584 w 2003 r. do 6067 w 2008 r.³⁰ W rezultacie uznano za konieczne przyjęcie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych³¹. Dokument podkreślił szczególne znaczenie audiowizualnych usług medialnych dla współczesnych społeczeństw demokratycznych, chociażby z uwagi na możliwość dostarczania informacji. Zwrócono uwagę na

²⁶ A. Jaskiernia, *Ewolucja standardów europejskich relacjonowania ważnych wydarzeń przez media elektroniczne*, „Studia Medioznawcze” 2007, nr 2, s. 12-18.

²⁷ Tak D. Goldberg, T. Prosser, S. Verhulst, *op. cit.*, s. 56-68 oraz C. Mik, *Media...*, s. 241-256.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/36/WE z 30 czerwca 1997 r., O.J. L 202 z 30.07.1997 r., s. 60-70. Polskie wydanie specjalne Dz. U. U. E., rozdz. 06, t. 02, s. 321-331.

²⁹ Tak Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 22 lipca 2008 r. Ósmy komunikat w sprawie stosowania art. 4 i 5 Dyrektywy 89/552/EEC „Telewizja bez granic”. Zmienionej dyrektywą 97/36/WE, w latach 2005-2006, Bruksela, 22.7.2008 r., KOM(2008) 481 wersja ostateczna, (SEC(2008) 2310), tekst dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0481:FIN:PL:PDF>. oraz Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Dziewiąty komunikat w sprawie stosowania art. 4 i 5 Dyrektywy 89/552/EEC „Telewizja bez granic”. Zmienionej dyrektywą 97/36/WE, w latach 2007-2008, Bruksela, 23.9.20010 r., KOM(2010) 450 wersja ostateczna, (SEK(2010)995), tekst dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0450:FIN:PL:PDF>.

³⁰ *Ibidem*, s. 3.

³¹ Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych). Tekst jednolity opublik. jako Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.3.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej. (Dz. U. U. E. L 95, z 15.04.2010 r., s. 1 i n.). Patrz szerzej W. Kołodziejczyk, P. Stępka, „Stare” i „nowe media”. *Dyrektywa „O audiowizualnych usługach medialnych” jako próba odpowiedzi na wyzwania rynkowe i technologiczne*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 1, s. 13-16; A. Matlak, *Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2010, z. 2 (108), s. 127-147.

znaczącą rolę tych usług w kształtowaniu takich wartości, jak wolność słowa, informacji i pluralizm polityczny, światopoglądowy i językowy. Co istotne – zważywszy na dotychczasową praktykę – dostrzeżono nie tylko wartość gospodarczą tego sektora, ale także jego znaczenie dla sfery kultury, sztuki, edukacji³².

Na szczególną uwagę zasługuje definicja pojęcia „audiowizualnych usług medialnych”³³, które obejmuje tradycyjne przekazy telewizyjne (tzw. linearne³⁴), usługi *Video-on-Demand*³⁵ oraz przekazy handlowe³⁶. W ten sposób rozszerzono zakres normowania dyrektywy 89/552/EEC na wiele rozmaitych form działalności telewizyjnej dostępnych w erze cyfrowej. Definicja audiowizualnych usług medialnych obejmować będzie zarówno tradycyjną telewizję analogową, ale i cyfrową, formy dystrybucji sygnałów telewizyjnych, jak przekazy naziemne, kablowe, satelitarne, a także tzw. telewizję mobilną. Dotyczy to także przekazów dostępnych w internecie i to zarówno w postaci tzw. transmisji strumieniowej na żywo, tj. tzw. *webcastingu* oraz *Near-Video-on-Demand*, tj. sekwencyjnego udostępniania audycji³⁷. Natomiast cechą wspólną *VoD* jest dostępność w miejscu i czasie wybranym przez odbiorcę. Obecnie dostrzega się coraz większe znaczenie tego rodzaju usług, zbliżonych do tradycyjnych przekazów telewizyjnych i adresowanych do tego samego sektora rynku medialnego. Na szczególną uwagę zasługuje jednak katalog wyłączeń zaprezentowany w tym dokumencie, co zważywszy na okoliczność, iż era cyfrowa charakteryzuje się wielością form aktywności

³² Patrz szerzej A. Matlak, *Dyrektywa...*, s. 129.

³³ Warto wspomnieć, że w myśl art. 1 ust. 1 pkt a *dyrektywy 2010/13/EU* audiowizualną usługę medialną zdefiniowano jako „usługę w rozumieniu art. 49 i 50 Traktatu, za którą odpowiedzialność redakcyjną ponosi dostawca usług medialnych i której podstawowym celem jest dostarczanie ogółowi odbiorców – poprzez sieci łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2 lit. a) *dyrektywy 2002/21/WE* – audycji w celach informacyjnych, rozrywkowych lub edukacyjnych. Taka audiowizualna usługa medialna jest przekazem telewizyjnym w rozumieniu lit. e) niniejszego artykułu albo audiowizualną usługą medialną na żądanie w rozumieniu lit. g) niniejszego artykułu, lub handlowy przekaz audiowizualny”.

³⁴ W myśl art. 1 pkt e *dyrektywy 2010/13/WE* „rozpowszechnianie telewizyjne” lub „przekaz telewizyjny” (tzn. linearna audiowizualna usługa medialna) to „audiowizualna usługa medialna świadczona przez dostawcę usług medialnych, umożliwiająca równoczesny odbiór audycji na podstawie układu audycji”.

³⁵ Zgodnie art. 1 g *dyrektywy 2010/13/WE* audiowizualna usługa medialna na żądanie (tzn. nielinearna) to „audiowizualna usługa medialna świadczona przez dostawcę usług medialnych, umożliwiająca użytkownikowi odbiór audycji w wybranym przez niego momencie i na jego życzenie w oparciu o katalog audycji przygotowany przez dostawcę usług medialnych”.

³⁶ Zgodnie z cytowaną *dyrektywą* „handlowy przekaz audiowizualny” to „obrazy z dźwiękiem lub bez niego, które mają służyć bezpośredniemu lub pośredniemu promowaniu towarów, usług lub wizerunku osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność gospodarczą. Obrazy te towarzyszą audycji lub zostają w niej umieszczone w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie lub w celach autopromocji. Formy handlowego przekazu audiowizualnego obejmują między innymi: reklamę telewizyjną, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu”.

³⁷ A. Matlak, *Dyrektywa...*, s. 130. Patrz także R. Chavannes, O. Castendyk, *Directive 2007/65/EC Audiovisual Media Services' Directive*, w: *European Media Law...*, s. 806.

nadawczej, *de facto* wyznacza zakres przedmiotowy tej regulacji. Z tego pojęcia wyłączone zostały przekazy audialne (tj. radiowe) oraz elektroniczne wersje gazet i czasopism. Ponadto dyrektywa wykluczyła z zakresu tego pojęcia takie formy aktywności, jak niekomercyjne przekazy skierowane tylko do oznaczonych osób, a nie do odbioru publicznego. W grupie tej znajdują się np. witryny internetowe, które nie są nastawione na zysk, a także poczta elektroniczna. To samo dotyczy usług, których głównym celem nie jest dostarczanie audycji, w których elementy audiowizualne odgrywają rolę jedynie pomocniczą np. krótkie spoty reklamowe. Wspomniane powyżej pojęcie nie będzie obejmować gier i wyszukiwarek internetowych³⁸.

Warto poruszyć jeszcze jeden aspekt związany z funkcjonowaniem omawianej dyrektywy. Materia tego aktu dotyczy również przekazów internetowych. Stąd też pojawiła się kwestia, w jakim zakresie możliwa jest ingerencja prawodawcy w ten obszar. Z punktu widzenia dotychczasowej tradycji prawnej, ta sfera działalności człowieka była raczej pomijana przez regulatorów. Wynikało to m. in. ze specyfiki tego typu komunikacji, tzn. takich, które mają charakter globalny, a w każdym razie wykraczający poza granice państwa. Ponadto komunikowanie w internecie daje poczucie (być może obecnie złudne) pełnej wolności i anonimowości, braku odpowiedzialności prawnej. Podejście prawodawców do tych kwestii musiało uwzględniać wszystkie wątpliwości. W dyrektywie 2010/13/WE podkreślono, iż wprowadzanie jakichkolwiek form koncesjonowania lub administracyjnego zatwierdzania podmiotów zamierzających świadczyć usługi audiowizualne w internecie jest niedopuszczalne³⁹. Warto zwrócić uwagę także na strukturę tego dokumentu. Pierwsza część to przepisy wspólne dotyczące zarówno usług linearnych, jak i nielinearnych⁴⁰. Druga dotyczy rozwiązań wyłącznie odnoszących się do

³⁸ Warto zauważyć, że podobnie jak dyrektywa 89/552/EWG, również ten dokument hołduje zasadzie kraju pochodzenia. Przypomnijmy, że reguła ta pozwala rozstrzygnąć kwestię właściwości stosowania określonego prawa krajowego. Włączenie w zakres normowania tego aktu przekazów internetowych, wymagało jednak nowego spojrzenia na ten problem zważywszy, iż przekazy dostępne w sieci są w istocie globalnymi. Choć oczywiście już wcześniej podejmowano to zagadnienie z uwagi na międzynarodowy charakter telewizji satelitarnej. Jednak w dobie *World Wide Web* wymagało to nowego spojrzenia na kwestie jurysdykcji krajowej. Konkretyzując powyższą regułę przyjęto, że systemowi prawnemu danego państwa podlegać będą te podmioty, które mają siedzibę w tym państwie lub korzystają z naziemno-satelitarnej stacji nadawczej znajdującej się w tym państwie członkowskim lub z łącza satelitarne należącego do tego państwa członkowskiego. Kwestię tę opisano szczegółowo w art. 2 ust 3 dyrektywy 2010/13/EU.

³⁹ A. Matlak, *Dyrektywa...*, s. 130.

⁴⁰ W tym zakresie nałożono na takie podmioty m. in. obowiązek podania do publicznej wiadomości takich danych jak: firma, adres siedziby, e-mail, a także niekiedy danych o właściwych organach regulacyjnych lub nadzorczych. Wprowadzono również zakazy przekazywania treści nawołujących do nienawiści ze względu na rasę, płeć, religię lub narodowość, emitowania utworów kinematograficznych poza okresami uzgodnionymi z posiadaczami praw do tych utworów, przekazów ukrytych, wykorzystujących techniki podprogowe, naruszające godność ludzką, treści dyskryminujących ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub

usług typu *Video-on-Demand*⁴¹. Ta część charakteryzuje się bardzo liberalnym podejściem a regulacja jest ograniczona do minimum. Materię można poddać samoregulacji lub współregulacji. Wreszcie trzecia część odnosi się do linearnych przekazów telewizyjnych. W tym zakresie podejście regulacyjne jest najbardziej wymagające⁴².

Drugi, odrębny nurt regulacji Unii Europejskiej dotyczył infrastruktury techniczno-organizacyjnej funkcjonowania mediów. W tym katalogu mieści się wiele różnych dokumentów, dotyczących bardzo szczegółowych kwestii technicznych⁴³.

Europejska polityka audiowizualna dotyczyła również mediów publicznych. Przywołać tu należy zwłaszcza protokół w sprawie systemu publicznej radiofonii i telewizji w krajach członkowskich, tzw. protokół amsterdamski, stanowiący załącznik do traktatu amsterdamskiego⁴⁴. Wyrażono w nim przekonanie, że system publicznej radiofonii i telewizji jest ściśle związany z demokratycznymi, socjalnymi i kulturalnymi potrzebami każdego ze społeczeństw i jest niezbędnym czynnikiem

orientację seksualną, promowania postaw zagrażających zdrowiu lub bezpieczeństwu, ochronie środowiska, dotyczących papierosów i innych produktów tytoniowych, produktów i zabiegów leczniczych dostępnych wyłącznie na receptę, a także wyrządzających fizyczną lub moralną szkodę małoletnim. Zakaz dotyczy również emitowania materiałów promujących napoje alkoholowe, jeżeli są kierowane do małoletnich bądź zachęcają do nieumiarkowanej konsumpcji takich napojów. Przekazy takie nie mogą także bezpośrednio nakłaniać małoletnich do kupna lub najmu produktu lub usługi, wykorzystując ich brak doświadczenia lub łatwości, a także zachęcać takie osoby, aby przekonali rodziców lub osoby trzecie do kupna reklamowanych produktów lub usług. Nie mogą także wykorzystywać szczególnego zaufania, którym małoletni darzą rodziców, nauczycieli, ani pokazywać małoletnich w niebezpiecznych sytuacjach. Postuluje się nadto, aby przekazy stawały się dostępne dla osób z upośledzeniami wzroku lub słuchu.

⁴¹ Nałożono tu obowiązek umożliwienia zainteresowanym ograniczenia dostępu małoletnich do treści, które mogłyby poważnie zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Jednocześnie postawiono postulat promowania utworów europejskich m. in. poprzez finansowe wsparcie dla produkcji utworów europejskich i zakupie praw do nich lub udostępnianiu lub ekspozycji utworów europejskich w katalogu audycji oferowanych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie.

⁴² Chodzi m.in. o regulację tzw. praw wyłącznych i krótki relacji. W ten sposób próbuje się z jednej strony zapewnić ochronę posiadanych praw wyłącznych do transmisji istotnych wydarzeń (np. sportowych), a z drugiej umożliwić odbiorcom dostęp do najważniejszych informacji. Obowiązkiem państwa jest zaproponowanie katalogu takich wydarzeń oraz przesądzenie czy takie powinny być one w całości dostępne, czy też odbiór możliwy będzie częściowo w przekazie na żywo a częściowo z opóźnieniem. Od tego rodzaju przekazów wymagania dotyczące zasad reklamowania i telesprzedaży są znacznie bardziej wymagające.

⁴³ Tutaj wymienić należy Dyrektywę Rady 86/529/EEC o przyjęciu wspólnych specyfikacji technicznych standardu MAC na potrzeby bezpośredniej telewizji satelitarnej, Dyrektywę 92/38/EEC z 11 maja 1992 r. dotyczącą przyjęcia standardów sygnału przekazów satelitarnych (czyli tzw. dyrektywę HD-MAC) Council Directive 92/38/EEC of 11 May 1992 on the adoption of standards for satellite broadcasting of television signals, OJ L 137 z 20.05.1992 r., s. 17-20.

⁴⁴ Patrz szerzej H. Ungerer, *Legal and Regulatory Aspects of Public Service Broadcasting*, Bukareszt 2003, s. 6 i n.; idem, *Impact of Competition Law on Media – some comments on current development*, Bruksela 2003, s. 2.

wspierającym pluralizm w mediach. Warunki i reguły określone w traktacie ustanawiającym Unię Europejską powinny – bez szkody dla kompetencji każdego z państw członkowskich – uwzględniać zasady finansowania mediów publicznych, przy założeniu, że pozwoli się tym podmiotom wypełniać misję publiczną, zdefiniowaną i zorganizowaną przez same państwa członkowskie i że tak określone środki i fundusze nie zakłócą warunków wolnego handlu i konkurencji w obrębie Unii, przy uwzględnieniu wspólnego interesu.

Z kolei w komunikacie Komisji Europejskiej z 15 listopada 2001 r.⁴⁵ zaproponowano pojemną definicję misji publicznej, stwierdzając, iż „szeroka definicja, powierzająca konkretnemu nadawcy zadania nadawania zrównoważonego i zróżnicowanego programu zgodnie z określoną misją i przy utrzymaniu pewnego udziału w widowni, może być rozpatrywana jako prawomocna (z punktu widzenia przepisów), jako zgodna z zadaniem realizowania demokratycznych, społecznych i kulturalnych potrzeb danego społeczeństwa oraz gwarantowania pluralizmu, w tym pluralizmu kulturowego i językowego”⁴⁶. Powierzając państwom członkowskim kompetencje do sprecyzowania misji publicznej, zażądano jednocześnie, aby określenie takich zadań było jasne i precyzyjne, by umożliwić Komisji stwierdzenie zgodności misji z przepisami unijnymi. Możliwy jest wybór dwóch odmiennych systemów finansowania mediów publicznych, a mianowicie tzw. *single-funding system* albo *dual-funding system*. Ten pierwszy zakłada, że finansowanie odbywa się wyłącznie ze środków publicznych, a drugi dopuszcza – oprócz wsparcia publicznego – także prowadzenie działalności komercyjnej, np. poprzez nadawanie reklam⁴⁷. Nie może to jednak wpływać negatywnie na warunki rynkowe i zasady konkurencji na rynku medialnym. Musi się to wiązać z wprowadzeniem czytelnych zasad pozwalających odróżnić źródła i cele finansowania każdego z tych sektorów. Konieczne jest zatem wprowadzenie oddzielnej księgowości środków pochodzących z funduszy publicznych i uzyskanych z działalności komercyjnej. Finanse publiczne mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację zadań w ramach misji. Powyższe tezy zostały następnie potwierdzone w kolejnym komunikacie Komisji⁴⁸.

Na szczególną uwagę zasługuje aktywność Unii Europejskiej w dziedzinie tzw. nowych mediów. Trzeba tu wymienić Zieloną Księgę z 6 kwietnia 1994 r.⁴⁹, dostrzegającą wyraźnie proces zbliżania się sektora telekomunikacyjnego i medialnego⁵⁰. Docenić trzeba także znaczenie kolejnej Zielonej Księgi z 3 grudnia

⁴⁵ *Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting*, O.J. C 320z 15.11.2001r., s. 5-11. Dalej komunikat Komisji.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej (2009/ C 257/01), Dz. U. U. E. C 257 z 27.10.2009 r., s. 1-14.

⁴⁹ *Strategy Options to Strengthen the European Programme Industry in the Context of Audiovisual Policy of the European Union – Green Paper*, (COM (1994)96 Final).

⁵⁰ W tym nurcie mieści się także Rezolucja Rady z 27 czerwca 1994 r. dotycząca ram polityki Wspólnoty w sprawie *Digital Video Broadcasting Council Resolution of 27 June 1994 on framework for*

1997 r.⁵¹ Jej przedmiotem była przyszłość polityki audiowizualnej Unii. Zaproponowano trzy warianty polityki w obszarze usług audiowizualnych i telekomunikacyjnych. Pierwszy zakładał zachowanie odrębnego podejścia regulacyjnego w zakresie radiofonii i telewizji oraz telekomunikacji. Drugi sugerował przyjęcie nowego prawa dla usług konwergentnych, przy zachowaniu jednak odmienności podejścia sektorowego. Trzecia propozycja szła najdalej, bowiem proponowała zupełnie nową spójną i jednolitą regulację dotyczącą nowych mediów⁵². W następnym komunikacie Komisji Europejskiej z 14.12.1999 r.⁵³ wskazano zasady, na jakich należy budować politykę audiowizualną w erze cyfrowej, m.in. regułę proporcjonalności, polegającą na tym, iż zakres interwencji regulacji na szczeblu unijnym powinien umożliwiać osiągnięcie przyjętych celów. Zdecydowano o konieczności utrzymania separacji między regulacją treści i infrastruktury technicznej, sugerowano operowanie takimi instrumentami, jak samoregulacja i współregulacja i konieczność ochrony takich wartości społecznych, jak wolność wypowiedzi, pluralizm mediów, prawa do sprostowań, ochrony praw autorskich i pokrewnych, nieletnich, ludzkiej godności, promowania kulturowej i językowej różnorodności. Dokument dostrzegał także rolę i znaczenie mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym⁵⁴.

Community policy on digital video broadcasting, OJ C 181 z 2.07.1994, s. 3-4. Przywołać też trzeba Dyrektywę 95/47/EC Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o standardach transmisji telewizyjnej z 24 października 1995 r. wprowadzającą standardy techniczne w zakresie m. in. algorytmu skramblingu oraz interfejsu CAS. Zob. *Directive 95/47/EC of European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on use of standards for the transmission of television signals*, OJ L 281 z 23.11.1995 r., s. 51-54.

⁵¹ *Green Paper on the Convergence of Telecommunications, Media and Information Technologies*, COM 97/623, December 1997. Zob. także D. Goldberg, T. Prosser, S. Verhulst, *op. cit.*, s. 114-117.

⁵² K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*, s. 50. W raporcie Zespołu Wysokiego Szczebla dotyczącym polityki audiowizualnej tzw. grupy Orejo z 26 października 1998 r. zatytułowanym „Era cyfrowa a europejska polityka audiowizualna”, po raz kolejny podkreślono rolę mediów dla współczesnych europejskich społeczeństw demokratycznych, ale jednocześnie zalecano podjęcie działań mających doprowadzić do wzrostu konkurencyjności tego sektora w erze cyfrowej, stwarzających możliwość poszerzenia w sposób zdecydowany oferty nadawczej. W tej sytuacji podkreślano stworzenie nowego ładu prawnego. K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*, s. 50-51; E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka...*, s. 29. Na uwagę zasługuje także Plan Parlamentu Europejskiego i Rady UE dotyczący działalności wspólnotowej na rzecz promocji bezpiecznego wykorzystania Internetu przez zwalczanie nielegalnej i szkodliwej zawartości sieci globalnej.

⁵³ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age*, COM (1999) 657 final. Brussels, 14.12.1999, tekst dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0657:FIN:EN:PDF>

⁵⁴ Por. T. Kowalski, *W poszukiwaniu nowej struktury regulacyjnej sektora mediów w Polsce – aspekt europejski*, „*Studia Medioznawcze*” 2003, nr 5, s. 18-20 oraz K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*, s. 52-53.

Podczas spotkania lizbońskiego w dniach 23-24 maja 2000 r. Rada Unii Europejskiej podkreśliła rozwój, konkurencyjność oraz potencjał rynku pracy tworzącego się w procesie konwersji cyfrowej gospodarki opartej na wiedzy⁵⁵. Wskazała konieczność zapewnienia taniego dostępu do treści na wszelkich możliwych płaszczyznach oraz zdecydowała o rozszerzeniu programu MEDIA Plus na europejskie produkcje tworzone w nowych technologiach⁵⁶.

W 2002 r. przyjęto tzw. pakiet telekomunikacyjny. Tworzą go następujące dyrektywy: 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowej)⁵⁷, 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)⁵⁸, 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej prawami użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej). Powyższy pakiet został zmieniony w 2009 r.⁵⁹.

⁵⁵ Por. uwagi w preambule do Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, O.J. L 108, 24/04/2002 P.0033-0050, s. 349-366.

⁵⁶ E. Stasiak-Jazukiewicz, *Polityka...*, s.105. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej z 10.02.2004 r. Budowa naszej wspólnej przyszłości. Wyzwania i środki budżetowe powiększonej Unii 2007-201, przedłużający funkcjonowanie programu MEDIA Plus do 30 czerwca 2007 r., *ibidem*.

⁵⁷ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, O.J. L 108, 24/04/2002 P.0033-0050, s. 349-366.

⁵⁸ O.J. L 108 z 24.4.2002, s. 21-32, polskie wydanie specjalne: rozdz. 13, t. 29, s. 337-348.

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U.U.E. L337 z 18.12.2009 r., s. 11-36) oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U.U.E. L 337 z 18.12.2009 s. 37-69). Na mocy powyższych aktów oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1211/2009 z 25 listopada 2009 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U.U.E. L337 z 18.12.2009r., s. 1-10), ustanowiono m.in. BEREC zastępujący tzw. Grupę Europejskich Regulatorów. Inne zmiany dotyczą zarządzania widmem radiowym. Podkreślono konieczność respektowania zasady neutralności technicznej i usługowej oraz dopuszczono możliwość wtórnego obrotu na rynku częstotliwości. Zob.

W dniu 21 czerwca 2002 r. Komisja Europejska przedstawiała podczas szczytu w Sewilli dokument noszący tytuł „Plan działania eEurope 2005. Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”⁶⁰. To kompleksowe opracowanie w zakresie funkcjonowania mediów elektronicznych postulowało konieczność wdrożenia przez państwa członkowskie przejrzystych zasad procesu określanego mianem *switchover*, a więc konwersji cyfrowej programów telewizyjnych. Za niezbędne uznano przyjęcie w państwach członkowskich Unii Europejskiej odpowiednich strategii, określających zamierzenia państwa w tym obszarze, wskazując w szczególności harmonogram działań oraz tzw. *switch-off*, a więc moment wyłączenia przekazów analogowych⁶¹.

Powyższe wytyczne zostały powtórzone w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 17 września 2003 r.⁶² Dokument nie proponował jakiegось jednego paneuropejskiego modelu strategii *switchover*, jednak obowiązał po raz kolejny państwa członkowskie do stworzenia własnych planów w tym zakresie⁶³. Określał wytyczne, które winny być uwzględnione w konstruowaniu dokumentów. Zalecono przy tworzeniu zrębów takiej polityki wzięcie pod uwagę nie tylko kwestii technicznych, ale także aspektów socjalnych, kulturalnych, politycznych, ekonomicznych oraz stworzenie czytelnych reguł zarządzania spektrum radiowym. W dokumencie określono też rolę i kompetencje regulatora rynku i zasady koncesjonowania działalności uczestników rynku. Niezbędne było określenie kalendarza *switch-off* oraz podjęcie działań zachęcających konsumentów do kupna odpowiednich urządzeń (tzw. *set-top-boxów*, tzn. odpowiednich przystawek lub telewizorów cyfrowych) pozwalających na odbiór cyfrowych programów. Realizując powyższe cele należy zatem uwzględniać takie zasady, jak: transparentność, interoperacyjność, techniczna neutralność, zakaz dyskryminacji

F. Kamiński, *Charakterystyka pakietu regulacyjnego 2009 dla sektora komunikacji elektronicznej*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” 2010, nr 1-2, s. 4-15.

⁶⁰ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. eEurope 2005. An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council 21/22 June 2002*, COM (2002) 263, Bruksela, 28.05.2002, niepublikowane; na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF>

⁶¹ Zob. także *Digital Switchover Broadcasting. A BIPE study for the European Commission, Directorate General Information Society (Executive Summary)*, 12 kwietnia 2002. Tekst dostępny na stronie http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/radiofonia%20i%20telewizja%20cyfrowa/cyfr_bipe_a.pdf a także *Digital Switchover Broadcasting. A BIPE study for the European Commission, Directorate General Information Society (Final Report)*, 12 kwietnia 2002. Tekst dostępny na stronie http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/radiofonia%20i%20telewizja%20cyfrowa/cyfr_bipe_b.pdf.

⁶² *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital „switchover” to analogue „switch-off”)*, COM (2003) 541, (SEC (2003) 992), opublikowano na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0541:FIN:EN:PDF>.

⁶³ K. Jakubowicz, *Polityka...*, s. 192.

jakiegokolwiek uczestnika rynku medialnego, proporcjonalność polityki oraz redefinicja regulacji tzw. *must-carry*. Jednocześnie Komisja zarezerwowała sobie prawo do nadzorowania i monitorowania realizacji krajowych polityk w tym obszarze⁶⁴.

Dwa lata później, 24 maja 2005 r. Komisja Europejska wyraziła nieco bardziej stanowczą opinię w kwestii przyspieszenia konwersji z nadawania analogowego na cyfrowe⁶⁵. Podkreślono bowiem, że im szybciej nastąpi wyłączenie nadawania analogowego na obszarze całej Unii Europejskiej, tym prędzej będzie można skorzystać z dobrodziejstw, jakie płyną z tego procesu. Podnoszono argument, że nadawanie analogowe, wymagające nadajników dużej mocy, zajmuje częstotliwości radiowe, które mogłyby być lepiej wykorzystane w przekazach cyfrowych. Digitalizacja to także możliwość lepszego wykorzystania dywidendy cyfrowej, czyli „odzyskania” określonych zasobów częstotliwości, które mogą być przeznaczone ponownie na różnego typu aktywność. Sugerowano, aby wygospodarowane w ten sposób cenne zasoby przeznaczyć na usługi ogólnoeuropejskie oraz różnego typu usługi dodatkowe (np. informacje drogowe, telefonię komórkową), inne niż przekazy radiowo-telewizyjne. Wskazano wówczas na początek 2010 r. jako termin *switch-off*.

Dobrym przykładem stanowiska Unii Europejskiej w kwestii pomocy finansowej państwa w procesie konwersji cyfrowej była opinia Komisji Europejskiej w sprawie przekazania środków publicznych przez Republikę Federalną Niemiec w związku z wprowadzaniem naziemnej telewizji cyfrowej (*DVB-T*) w Berlinie – Brandenburgii⁶⁶. Stwierdzono, że państwa członkowskie dysponują różnymi możliwościami wsparcia finansowego dla takich projektów, tym bardziej iż służą one wzrostowi konkurencyjności z jednej strony i pogłębianiu więzi społecznych. W przypadku tego regionu rozważono propozycję subsydiowania nabywania takich urządzeń przez mieszkańców o niskich dochodach, ale także rekompensowanie nadawcom zwiększonych kosztów związanych z tzw. *simulcastingiem*, czyli

⁶⁴ W komunikacie Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2003 r. o przyszłości regulacji polityki audiowizualnej Unii Europejskiej powtórzono potrzebę ścisłego monitorowania procesu cyfryzacji, a w szczególności skutków tego procesu oraz zmian na rynku. Patrz *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „The Future of European Regulatory Audiovisual Policy”*, 15.12.2003 r.; COM (2003) 784 final. Tekst dostępny na stronie www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.

⁶⁵ Komunikat z dnia 24 maja 2005 r. Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przyspieszenia przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe, COM (2005) 204, (SEC (2005) 661), opublikowano na stronie http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0204en01.pdf. Zob. także opinię Zespołu do Spraw Polityki Spektrum Radiowego (*Radio Spectrum Policy Group, Opinion on the World Radio Conference 2007 (WRC-07) FINAL – November 23, 2005*). Tekst dostępny na stronie http://rspg.groups.eu.int/—documents/documents/opinions/rspg05_103_op_wrc07.pdf.

⁶⁶ Decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2005 r. (2006/513/WE) w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej (*DVB-T*) w Berlinie – Brandenburgii (Dz. U. U.E. L 200, -z 22.07.2006 r. s. 14-34).

równoczesnym nadawaniem przez pewien czas przekazów analogowych i cyfrowych. Takie wsparcie funduszami publicznymi nie zakłóciło konkurencji na rynku i nie dyskryminowało w jakikolwiek sposób żadnego z uczestników rynku. Komisja uznała, że podobne projekty służą realizacji celów leżących w interesie ogółu, a to pozwala na wprowadzenie pewnych mechanizmów subsydiowania ze środków publicznych. Należy jednak uwzględnić regułę neutralności technologicznej, co oznacza, że nie można preferować tylko jednej z platform przekazywania treści (np. przekazów naziemnych kosztem satelitarnych i kablowych). Konieczne jest także spełnianie postulatu interoperacyjności wdrażanych usług. Oznacza to, że należy stosować otwarte interfejsy aplikacji, umożliwiające korzystanie ze sprzętu różnych producentów i standardów technicznych. Ponadto środki przekazywane na rzecz nadawców mogą tylko rekompensować poniesioną stratę, a nie stwarzać jakiegokolwiek przywileje. Rozpatrując z kolei kasus Austrii, wyrażono zgodę na przeznaczenie określonych środków publicznych na prace studyjne i badawcze związane z wprowadzaniem technologii cyfrowych, ale także pomoc społeczną na zakup przez obywateli urządzeń umożliwiających odbiór przekazów cyfrowych⁶⁷.

Podsumowując należy stwierdzić, że od chwili, kiedy organy Wspólnot Europejskich „uzyskały” kompetencje do regulacji zasad funkcjonowania mediów, nastąpił burzliwy rozwój prawa medialnego. Widoczne to jest zwłaszcza od momentu pojawienia się mediów globalnych. Pierwszą taką przesłanką były narodziny telewizji satelitarnej. Stworzenie międzynarodowych sieci informatycznych pogłębiło jeszcze ten proces. Jednak aktywność ta ograniczała się zasadniczo do telewizji, a później audiowizualnych usług medialnych. O ile ograniczono ingerencję w sferę treści przekazów medialnych, o tyle działania skierowane w stronę budowania infrastruktury techniczno-organizacyjnej były znacznie szersze.

ABSTRACT

The article provides a provisional systematization of EU policy on mass media. The approach of the European Communities to the issue of mass media in the last decades can be divided into several stages. In the initial period, relatively the longest one, EC organs were denied competences to interfere in this area. The 1980s and 1990s were characterized by an attempt on the part of the EU to work out adequate and distinct strategies regarding mass media. The moment the EC organs "gained" the competences to regulate the principles underlying the functioning of the media, a boisterous development of the EU medial law started and became especially conspicuous with the emergence of global media. Regulations on mass media initially pertained to television but then expanded onto audiovisual media services followed by a growing significance of the so-called "new media". EU policy deals with the media in three different contexts: firstly, in the aspect of competition policy and principles governing the functioning of the internal market; secondly as an element of democratic and cultural infrastructure; and thirdly, on the plane of building the so-called information society. A hypothesis is put forward that the EU audiovisual policy is dominated by a two tracks strategy of regulating the functioning of the media.

⁶⁷ Chodzi o decyzję Komisji z 16 marca 2005 r., tekst dostępny na stronie http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/additional_docs.html.