



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Odbor za kulturo in izobraževanje

10.5.2010

DELOVNI DOKUMENT

o storitvah javne radiodifuzije v digitalni dobi: prihodnost dvojnega sistema

Odbor za kulturo in izobraževanje

Poročevalec: Ivo Belet

DT\816176SL.doc

PE441.270v01-00

SL

Združena v raznolikosti

SL

Radiodifuzija je edinstveno področje. Vpliva na vrednote in javno mnenje ter je še zmeraj glavni vir informacij za večino državljanov EU; zaradi tega je zelo pomembna pri zaščiti in spodbujanju temeljnih svoboščin in demokracije, vključno s socialno kohezijo. Avdiovizualno okolje v EU je enkratno in resnično uravnoteženo med javnimi in komercialnimi radijskimi in televizijskimi hišami.

1. Dvojni sistem je del pravnega reda EU

Kot je poudarjeno v direktivi o avdiovizualnih medijskih storitvah¹, je za avdiovizualno okolje v EU značilen tako imenovan dvojni sistem. Soobstoj javnih in komercialnih postaj zagotavlja širok nabor programov; prispeva k medijskemu pluralizmu, kulturni in jezikovni raznolikosti, uredniški konkurenci (v smislu kakovosti in raznolikosti vsebin), pa tudi k svobodi izražanja.

Del tega je močan, vzdržan in dobro financiran sistem javne radiotelevizije, ki za razliko od ZDA in nekaterih drugih držav ni namenjen zgolj zagotavljanju storitev, ki jih zasebne postaje ne zagotavljajo. V dobro delujočem dvojnem sistemu lahko javne radiotelevizije dvigujejo standarde na trgu.

Uravnotežen dvojni sistem na splošno zagotavlja podporo raznolikosti mnenj ter preprečuje tako tržne ekscese in politično vmešavanje države. To je navedeno tudi v dokumentu Komisije o pluralizmu medijev².

2. Zavezanost EU k vlogi sistema javne radiotelevizije

V **Protokolu o sistemu javne radiotelevizije**³ se je EU zavezala sistemu javne radiotelevizije v državah članicah, „ob upoštevanju neposredne povezanosti sistema javne radiotelevizije v državah članicah z demokratičnimi, socialnimi in kulturnimi potrebami vsake družbe in potrebe po ohranitvi medijske pluralnosti.“

Pomen javne radiotelevizije v socialnem, demokratičnem in kulturnem življenju Unije je bil ponovno potrjen v resoluciji o storitvah javne radiodifuzije⁴.

Vloga javne radiotelevizije pri spodbujanju kulturne raznolikosti je bila potrjena v Konvenciji Unesca o zaščiti in spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja leta 2005.

Države članice so se sporazumele tudi v okviru foruma Sveta Evrope o korpusu priporočil⁵. Leta 1996 je bil dosežen sporazum o jasnih smernicah za organizacijo storitev javne

¹ Direktiva **2010/13/EU** (UL L 95, 15.4.2010, str. 1).

² SEC(2007)0032: „Tako javne kot zasebne radiotelevizije prispevajo k medijskemu pluralizmu in ta dualizem sam po sebi krepi pluralizem. Oddajanje visokokakovostnih informacij je pomembna naloga javnih radiotelevizij in izpolnjevanje te naloge pomembno prispeva k medijskemu pluralizmu. Delujoč dvojni system mora biti uravnotežen.“

³ Protokol o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah (UL C 83, 30.3.2010, str. 312), uradno znan kot Amsterdamski protokol.

⁴ Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic na srečanju v okviru Sveta 25. januarja 1999 (OJ C 30, 5.2.1999, str. 1)

⁵ Glej seznam referenc v prilogi 2.

radiodifuzije, ki velja v vseh podpisnicah:

- neodvisnost in stopnja oddaljenosti storitev javne radiodifuzije od države mora biti zagotovljena v organizacijskem, nadzornem in finančnem smislu;
- to pomeni zadostno financiranje za zaščito neodvisnosti storitev javne radiodifuzije, ki je v skladu s preglednimi pravili in omogoča dolgoročno, tekoče načrtovanje.

3. Dvojni sistem v digitalni dobi: sistem pod pritiskom

Žal je avdiovizualno okolje v Evropi daleč od idealnega položaja dvojnega sistema radiodifuzije, podprtega z dvema enako močnima stebroma. „*Ker postaja medijsko okolje vse bolj fragmentirano in tekmovalno in ker konvergentne tehnologije brišejo meje med radiodifuzijo ter drugimi medijskimi platformami, postajajo glasovi proti javno subvencionirani prisotnosti vse glasnejši, kar otežuje vzdrževanje ene same, javno financirane institucije*“¹.

Mediji v javni službi in dvojni sistem na točki brez vrnitve

V spreminjajočem kontekstu digitalnih medijev se javne radiotelevizije v nekaterih članicah soočajo s temeljnimi in življenjsko nevarnimi težavami, tako finančno kot politično. „*V večini spremljanih držav so se javne televizije znašle pod naraščajočo politizacijo in pritiskom, izkrivljenimi modeli financiranja ter upadanjem ugleda. [...] Parlamenti, vlade, regulatorji in drugi zainteresirani partnerji bi morali začeti javno razpravo o prihodnosti javne radiotelevizije, s poudarkom na depolitiziranih upravnih strukturah, pristopu do novih platform in neodvisnem financiranju*“².

Hkrati s takšnim razvojem tudi nekatere zasebne radijske in televizijske postaje zbuja dvome o njihovi iskrenosti zaradi tesnih vezi z močnimi gospodarskimi konglomerati, ali pa zaradi nejasnih virov financiranja.

Financiranje javne radiotelevizije je v skladu s **Protokolom 29 k PEU** v pristojnosti nacionalnih organov. Povedano drugače, evropski prag minimalnega financiranja ali minimalnih standardov upravljanja ne obstaja. EU trenutno ne razpolaga z neposrednimi instrumenti za nadzor in ukrepanje ob težavah javnih medijev in dvojnega sistema v državah članicah ali regijah.

Kakorkoli že, prišli smo do kritične točke. Javni mediji in posledično dvojni sistem so v nekaterih državah članicah na robu preživetja. Avdiovizualna politika EU ne sme biti omejena na posredovanje v primerih prevelikih nadomestil. Če je EU resnično zavezana dvojnemu sistemu, potem mora obravnavati pomanjkanje tako finančne kot uredniške in upravne neodvisnosti javnih radiotelevizij.

Zelo fragmentiran, nestanovit in hitro spreminjajoč se medijski svet bolj kot kadarkoli prej potrebuje neodvisno, zanesljivo referenčno točko, kar lahko zagotovijo ponudniki javnih

¹ Steve Barnett, referenca v K. Donders, 2010, str. 109.

² Inštitut za odprto družbo, Televizija v Evropi, Več kanalov, manj neodvisnosti, 2008.

storitev, pod pogojem, da izpolnjujejo svojo vlogo, kot jo določajo resolucije EU in Sveta Evrope: uredniško neodvisni, institucionalno avtonomni, z jasnim poslanstvom in zagotovljenim dolgoročnim financiranjem.

Od dvojnega sistema k okolju mnogih ponudnikov

Medijska politika v letu 2010 ne sme biti omejena na ravnovesje med komercialnimi in javnimi radiotelevizijami. V sedanjem kontekstu medijev igrajo vse večjo vlogo novi veliki igralci, kot so ponudniki telekomunikacijskih in internetnih storitev, pa tudi spletni iskalniki. Tudi državljansko novinarstvo in vsebine, ki jih ustvarjajo uporabniki, predstavljajo izziv tradicionalnim medijem. Dvojni sistem radiodifuzije se je razvil v medijski prostor mnogih ponudnikov.

V tem novem okolju tradicionalni mediji brez širitve na nove platforme (storitve SMS, spletne strani, aplikacije za „pametne telefone“ ipd.) ne morejo preživeti. Na teh platformah ni več mogoče vzdrževati mej med storitvami, ki jih zagotavljata tradicionalna radiodifuzija in tisk.

Novi medijski ekologiji naproti

V novem digitalnem okolju je brezplačna javna ponudba, ki jo nudijo javne radiotelevizije, trn v peti mnogim komercialnim ponudnikom, zlasti odkar si tradicionalni ponudniki prizadevajo prilagoditi svoje poslovne modele. Pri poskusu pridobivanja novih virov prihodka (spletno oglaševanje) se založniki soočajo z vseprisotnostjo Google¹. Pri tehtanju novih modelov poslovanja, kot so naročniški modeli, se založniki bojijo konkurence s strani proste javne ponudbe, ki je po njihovem vzrok za neenake pogoje.

Rezultat je naraščajoča sovražnost založnikov do spletnih storitev, ki jo nudijo ponudniki javnih medijskih storitev. „Programska oprema, radiodifuzija, imeniki, časopisi in nacionalna telekomunikacijska podjetja si medsebojno hodijo po prstih in si prizadevajo izriniti drugega s poti. [...] Neto izkupiček je [...] nenehno zmanjševanje interesa za investiranje v močno lokalno novinarstvo“². Zato je uravnotežen model sobivanja na spletu ena glavnih prednostnih nalog nacionalne in evropske medijske politike v bližnji prihodnosti.

Države članice EU³ in Sveta Evrope so eksplicitno navedle, da morajo imeti javne radiotelevizije možnost ponudbe storitev na tehnološko nevtralen način in morajo imeti možnost razvijati svoje dejavnosti na spletu. Tudi Komisija v svojem revidiranem sporočilu o radiodifuziji⁴ meni, „da bi morale javne radiotelevizije imeti možnost, da v prid družbe uporabijo priložnosti, ki jih ponujata digitalizacija in različnost distribucijskih platform na tehnološko nevtralni podlagi“.

Namen sporočila je prispevati k sobivanju različnih ponudnikov medijskih storitev. V ta namen zahteva, da je treba ustrezno preoblikovati njihove pristojnosti ali opraviti predhodno

¹ Na nekaterih trgih dosega Google 50 % prihodkov od oglasov.

² Simon Waldman 2008, str. 145.

³ Protokol o sistemu javne radiotelevizije v državah članicah (UL C 83, 30.3.2010, str. 312), uradno znan kot Amsterdamski protokol.

⁴ Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije (OJ C 257, 27.10.2009, str. 1.)

oceno (uravnoveženost javnih storitev proti vplivu na trgu), kadar nameravajo javne radiotelevizije uvesti pomembno novo avdiovizualno storitev.

4. Predlogi za prihodnost

Oblikovanje splošnih priporočil za celotno EU je zaradi različnih zakonskih in organizacijskih okvirov v državah članicah zelo težavno. Pristop „ena velikost za vse“ prav gotovo ne pride v poštev.

Razprava na vseh stopnjah

Treba je spodbuditi intenzivne nacionalne razprave o tem, kako ustvariti zdravo medijsko ekologijo. Revidirano sporočilo Komisije je treba obravnavati kot pobudo k temu. Države članice bi morale sprejeti pobudo Komisije in natančno določiti prispevek svojih javnih radiotelevizij ter prepustiti nadzor uresničevanja neodvisnemu regulatorju. „*Močni javni ponudniki multimedijskih storitev so nujni, vendar možni le, če je izražena različnost: 'ob nezmožnosti prikaza edinstvenosti in privlačnosti v širokem spektru ponudbe utegne konsenz o javnem financiranju razpasti'*“¹. Posledično je treba primerno obravnavati tudi problem zadostnega financiranja.

Lahko bi razmislili o določitvi minimalnih pragov, potrebnih za prenos sprejetih načel v prakso (zadostno financiranje, neodvisno upravljanje, uredniška neodvisnost). Ta postopek vsebuje tveganje: če je kje dejanska stopnja nad minimalno, potem bi lahko nastal pritisk za znižanje na minimum – to je pot, ki se ji je treba izogniti.

EU bi morala spodbuditi razpravo med državami članicami na različnih ravneh. Delitev izkušenj in najboljših praks med nacionalnimi medijskimi ministri, menedžerji javnih radiotelevizij, vladnimi uradniki in neodvisnimi regulatorji je lahko zelo dragocena. Komisija in prihodnja predsedstva nosijo odgovornost v tem pogledu.

Spoštovanje evropskih standardov

V vmesnem obdobju morajo države članice izpolnjevati obveznosti, sprejete v okviru Sveta in Sveta Evrope, ter tiste, ki so jih sprejele z vstopom v EU.

Evropska komisija mora opominjati države članice na te obveznosti ter zahtevati njihovo odgovornost pri načinih izvajanja teh zahtev. Nadzorni postopek v tem pogledu je možen in zaželen. Ker ima Svet Evrope na tem področju obsežen pravni red in veliko izkušenj, je za to nalogo najprimernejši Evropski avdiovizualni observatorij.

EU mora ukrepati, preden dosežemo točko brez vrnitve. To ni v nasprotju s subsidiarnostjo. Gre za uresničevanje tega, kar je bilo dogovorjeno med članicami istega kluba, ki imajo skupne vrednote.

Pri pogajanjih za članstvo bi morala Komisija dati večjo prednost dvojnemu sistemu kot delu pravnega reda EU. Jamstva za neodvisnost in zadostno financiranje javnih radiotelevizij so

¹ Jeanette Steemers, sklic v K. Donders, 2010, str. 121.

ključnega pomena. Komisija mora spremljati napredek, ki ga dosežejo države kandidatke, in biti bolj zahtevna pri spoštovanju teh standardov.

Financiranje

Finančna podpora javnim radiotelevizijam za namestitve in prenovo njihove infrastrukture za digitalizacijo lahko prihaja preko posojil EIB, kar je leta 2006 napravil BBC za modernizacijo svoje infrastrukture¹.

Spodbujanje sodelovanja: vzpostavitev položaja, v katerem pridobijo vsi

K sodelovanju je treba spodbuditi različne deležnike, da bi tako zagotovili vzdržnost njihovih dejavnosti. Skupna uporaba avdiovizualnih vsebin, izmenjava formatov in navzkrižne reference med platformami lahko koristijo deležnikom. Javni in zasebni ponudniki bi lahko sodelovali z založniki, kar se že dogaja v nekaterih državah. Sodelovanje, ki temelji na prostovoljni udeležbi različnih partnerjev, zahteva premik v miselnosti, vendar bi lahko vzpostavilo položaj, v katerem bi pridobili vsi. Pristojni organi naj posredujejo rešitve za morebitno konkurenco pri avtorskih pravicah v interesu javnosti.

Prispevek k vsebini

Iskalnike je treba spodbuditi, da prispevajo k nastajanju vsebin, npr. z izdelavo zakonskega okvira za zbiralce vsebin. Tradicionalni zbiralci vsebin, kot so telekomunikacijski operaterji, delujejo v reguliranem okolju, medtem ko slednje pri iskalnikih ne obstaja. To bi lahko v prihodnosti preučili.

Napori ES v pogledu na medijsko industrijo

ES mora v iskanju zdravega in vzdržnega sektorja povezati različne medijske ponudnike in deležnike. Mediji so četrti steber demokracije. Pomembni deli slednjih preživljajo resnično težke čase. Spoštovanje subsidiarnosti lahko gre z roko v roki s podporo EU dolgoročnim rešitvam. „Dvojni sistem ni bil nikoli statični končni izdelek, temveč zmeraj delo v teku“².

¹ <http://www.eib.org/projects/pipeline/2006/20060208.htm?lang=-en>.

² Doris Pack, glavni govor, Varšavska konferenca, Prihodnost ali pogreb, 23.01.2010.

PRILOGA 1

Contact list:

- Albrechtskirchinger Pascal, Delegate to the European Institutions, ZDF
- Biggam Ross, Director General, Association of Commercial Television in Europe (ACT)
- de Borchgrave Patrick, Director External Relations, Roularta Media Group
- Boribon Margaret, Secrétaire générale, JFB
- Burggraf Jurgen, Head of Public Affairs, ARD
- Carlin Ben, European Policy Advisor, ENPA - European Newspaper Publishers' Association
- Coppeters Sandra, Legal adviser, VRT
- Decker Arnaud, Director of Institutional Relations, Lagardère Active
- Doerr Renate, EU Public Affairs, ZDF
- Donders Karen, **Scientific Researcher, VUB**
- Frank Nikola, Head of European Affairs, EBU
- Gekiere Wouter, European Affairs Adviser, EBU
- Grünberger Gerald, Chair of ENPA Legal and Social Affairs Committee, Verband Österreichischer Zeitungen
- Hadadi Khaled, European Affairs Manager, Channel 4
- Hansen Tommy, Nordic PSB
- Ingves Marit, Head of the Brussels Office and Nordic Representative, Nordic PSB
- Léger Nathalie, Directrice adjointe des relations internationales, France Télévisions
- Lind Malte, Nordic PSB
- Lott Karina, Verband Deutscher Zeitschriftenverleger
- Maggiore Matteo, Group Controller, International Policy, BBC
- Martorelli Simona, European Affairs delegate, RAI
- Nehm Florian, Director Government Affairs, Axel Springer
- Paulger Gregory, Director of Audiovisual and the Internet in DG INFSO
- Philippot Jean-Paul, Administrateur général, RTBF
- Steenfadt Olaf, project co-ordinator and consultant, c/o Screenworld@_moving_media_management
- Sorensen Pier Helge, Nordic PSB
- Strand Lena, Nordic PSB
- Vercruysse Lut, Head Legal Affairs, VRT
- Verdenhalven Helmut, European Policy Adviser, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
- Wehrhahn Carolin, European Policy Adviser, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
- Wiesner Jan, Deputy Head of EU Office, WDR

PRILOGA 2

Reference list:

Biggam R., Public Broadcasting and State Aid in the New Media Environment, in C. Pauwels, H. Kalima, K. Donders, B. Van Rompuy (edd), *Rethinking European Media and Communication*, pp. 165 ff.

Council of Europe - Recommendation no. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the guarantee of the independence of public service broadcasting, adopted on 11 September 1996
([http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1996\)010&ExpMem_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1996)010&ExpMem_en.asp#TopOfPage)).

Council of Europe - Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the remit of public service media in the information society, adopted on 31 January 2007
(<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>).

Council of Europe - Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the Member States, adopted on 27 September 2006
(<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl-27.09.2006&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>).

Donders K., State Aid and Public Service Broadcasting, in C. Pauwels, H. Kalima, K. Donders, B. Van Rompuy (edd), *Rethinking European Media and Communication*, pp. 187 ff.

Donders K., *Under Pressure? An analysis of the impact of European State aid policy on public service broadcasting*, Marginalisation or revival as public service media, PhD Thesis VUB, 2010 (not yet published).

European Audiovisual Observatory, *The Public Service Broadcasting Culture*, Iris Special, 2007.

European Audiovisual Observatory, *Television in 36 European States*, Yearbook, 2009.

European Communities - Resolution 1999/C 30/01 of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting (OJ C 30, 5.2.1999, p. 1)
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:030:0001:0001:EN:PDF>).

Moe H., Between Supra-national Competition and National Culture? Emerging EU Policy and Public Broadcasters' Online Services, in: I Bondebjerg & P. Madsen (edd.) *Media, Democracy and European Culture*, pp. 307 ff.

Open Society Institute: Television Across Europe, More Channels, Less Independence, 2008.

Pack P., The dual system in broadcasting: what can/should Europe do?, Keynote speech at the Conference 'Future or Funeral? The Dual System at a Crossroads: defining legislative standards for the survivability of Public Service Media, Warsaw, 23 January 2010.

Steenfadt O. - Krajewski A. (edd.), Warsaw conference: Future or Funeral, Dual System at a Crossroads, Warsaw Conference, 2010 (<http://www.futureorfuneral.pl/>).

S. Waldman, The Changing Nature of the Local Market, in: The Price of Plurality, Reuters Institute, 2008.