

асоциация на българските
радио- и телевизионни оператори

До
г-н Вежди Рашидов
Министър на културата
София, бул. „Ал.Стамболийски” №17

СТ А Н О В И Щ Е

от Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори - АБРО, регистрирана по ф.д. 9215/1997 г. на Софийски градски съд, парт. № 6392, рег.5, том 53, стр.104, със седалище и адрес на управление: гр.София, район Триадница, пл."България" № 1, НДК, административна сграда, етаж 15, офис 2

относно: Консултационен документ за предложения за въвеждането на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги 2007/65/ЕО в българското законодателство

Уважаеми господин Министър,

Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО внимателно се запозна и анализира публикувания на интернет страницата на Министерство на културата Консултационен документ за предложения за въвеждането на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (ДАМУ) 2007/65/ЕО в българското законодателство.

В определения срок изразяваме становището на АБРО по публикувания Консултационен документ, като вярваме, че нашите предложения, основани на добрите практики в редица държави-членки на ЕС, ще бъдат възприети при формирането на резултатите от общественото обсъждане.

Накратко моля да вземете под внимание следното:

Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО работи активно по въвеждане на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги от непосредственото ѝ приемане и публикуване в Официалния вестник на ЕС. За тези две години АБРО организира повече от седем семинара и кръгли маси по основните дискуссионни въпроси, които имаха за цел да се направи максимално информиран изборът на най-подходящите подходи за регламентиране на аудиовизуалните медийни услуги. В организираните събития взеха участие над 400 души – представители на всички заинтересовани страни.

Предвид краткото време, с което разполагаме за становище по поставените въпроси, от една страна и изключително кратките срокове за въвеждане на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, от друга, разделяме поставените въпроси на две групи – тези, които пряко произтичат от въвеждането на ДАМУ и такива, чиито решаване не произтича пряко от процеса по въвеждане. Втората група въпроси, включени в документа предполага широко обществено обсъждане и изработване на цялостна концепция на регулаторна рамка, което е дълъг и сложен процес, който ако започнем сега, рискуваме да измести въвеждането на директивата на втори план и да не съумеем да се вместим в определените срокове.

I. Въпроси, чието решаване не произтича пряко от Директивата:

Въпрос № 1 – Според вас, как трябва да продължат промените в медийното законодателство: да се изготви нов закон или да се въведат новите положения в ДАВМУ чрез ревизия на действащия ЗРТ/действащи закони;

Въпрос № 2 – Според вас, налага ли се нова правна уредба на медийния регулатор (формиране, състав, компетентност) с цел ефективно прилагане на общностното и националното законодателство. Бихте ли подкрепили въвеждане на обединен (конвергентен, мултисекторен) регулатор на този етап, заедно с въвеждането на ДАВМУ;

Въпрос № 19 - Според вас, необходимо ли е повишаване на долния праг на квотата за телевизионни произведения, създадени от независими продуценти, след като практически изпълнението ѝ многократно я превишава – и ако да, какво е предложението ви за минимален праг;

Въпрос № 20 - Според вас, може ли изискванията към радиопрограмите да не включват квота за произведения на независими продуценти, какви са вашите аргументи.

II. Въпроси, чието решаване произтича пряко от Директивата:

Въпрос № 3. *”Ако смятате, че радиопрограмите трябва да имат различна (либерализирана) регламентация в сравнение с традиционната телевизия, можете ли да посочите в кои области и защо”?*

Общите разпоредби на Закона за радиото и телевизията се отнасят едновременно, както за радио- така и за телевизионното разпръскване, като не правят разлика между спецификата на двата вида медии, конкуренцията, насочеността на тяхната комуникация и потребностите на съответната аудиторията. Директивата за аудиовизуалните медийни услуги изрично е изключила от своя обхват радиоразпръскването, т.е. те не представляват аудиовизуални медийни услуги, като със същия документ се въвежда съществено либерализиране на телевизионните услуги. Задължително е при въвеждането на директивата в националния закон да се направят съответните разграничения в двата вида медии, като се предвид различна, но еднакво либерална регламентация в тяхната дейност.

Макар и националната практика до момента да предвижда еднаква регламентация за радиото и телевизията, в редица европейски страни от години е въведен дефиниран метод, като либерализацията е в полза на радиото. С измененията на Закона за радиото и телевизията следва да отпаднат повечето ограничения и изисквания към радиодейността, като по отношение на нея остане да важи минимална регулаторна тежест, свеждаща се до спазване на общите принципи на радио- и телевизионна дейност, а именно тези по чл.10 от ЗРТ.

Въпрос № 5. *“Според Вас, налага ли се диференциране между редакционна отговорност и юридическа отговорност”.*

Редакционна отговорност означава както упражняването на контрол върху избора на предавания, така и върху тяхната организация в хронологичен ред при линейните услуги или подредбата им в каталог при нелинейните услуги. Така дефинирана, редакционната отговорност задължително не съвпада с юридическата отговорност.

Категорично се налага такова разграничение, особено за случаите в които съдържанието на определени програми е извън контрола на доставчика на аудиовизуални медийни услуги. Такива са случаите със закупени филми и сериали, по отношение на които доставчикът може само да прецени къде да ги програмира, но не и да прави промени в съдържанието им. Извън юридическата отговорност на доставчиците трябва да остане и уреждането на авторските и сродни права за рекламните съобщения, за които понастоящем юридическа отговорност по смисъла на ЗРТ носи съответният радио- или телевизионен оператор, който ги излъчва.

Въпрос № 6. *“Според Вас, какви мерки трябва да предвиди законът за осъществяването на ефективен контрол върху линейните услуги в интернет и върху нелинейните услуги? Необходимо ли е доставчиците на тези услуги да са задължени да предоставят определена информация на регулатора и, ако да, дали според вас това трябва да бъде условие за осъществяване на самата дейност и да се извършва предварително?”*

За да може да бъде осъществен ефективен контрол от страна на регулаторния орган, както върху *линейните* (най-вече тези, които са извън традиционната телевизия, тъй като телевизионните програми вече са предмет на лицензиране или регистрация), така и върху *нелинейните услуги*, е необходимо доставчиците да предоставят необходимата информация на регулаторния орган за започване на своята дейност. Уведомлението би следвало да се извършва най-късно в деня, в който те започват разпространението или предлагането на даден вид услуга.

Този режим би следвало да има за цел регулаторният орган да получи необходимата му информация, за да може да идентифицира доставчика на дадена услуга и в случай на извършено от него нарушение да може да го санкционира. Би следвало в случаи на тежки нарушения например, при нарушаване на правилата за защита на малолетни и непълнолетни лица, регулаторът дори да

има възможност да нареди незабавно преустановяване разпространението или предлагането на дадения вид услуга. По тези причини, макар да се отнася за уведомителен режим, законът може да предвиди доставчиците на такива услуги да представят данни, които да позволяват навременната реакция на регулаторния орган.

Въпрос № 7. *“Смятате ли, че по съображения за яснота и еднакво прилагане на закона е необходимо дефиниране на конкретни услуги, независимо дали попадат или остават извън обхвата на регулиране като например линейните live streaming, webcasting, near-video-on-demand или catch-up TV, Timeshifting (възпроизвеждане на записани програми по време на запис в реално време) и др. Ако да- кои конкретни услуги, според вас, трябва да бъдат дефинирани в закона”?*

Смятаме, че законът трябва да даде ясно и изчерпателна легална дефиниция на линейните и нелинейни услуги и да запази техническа и технологична неутралност т.е. не може да сочи конкретни услуги. Такова изброяване не съществува и в ДАМУ. Дефинирането на конкретни услуги в законодателен текст, които са предмет на бързо технологично развитие, заплашва легалните дефиниции да бъдат вече остарели към момента на приемане на изменителния закон или скоро след това.

Поради това е необходима гъвкава уредба, която периодично и много по-лесно от един законов акт може да се привежда в съответствие с актуалната медийна практика. За целите на еднаквото прилагане на закона, по-подходящо решение би било, ако различните видове услуги бъдат дефинирани в акт на регулаторния орган.

Въпрос № 8. *“Според вас, трябва ли България да дерогира забраната за позиционирането на продукти. Ако да:*

- *в кои случаи и за кои услуги.*
- *как практически да се приложи изискването за произведения от трети страни.*
- *безплатното предоставяне на стоки и услуги е позициониране, ако те имат значителна стойност. Какво според вас е “значителна стойност”. Трябва ли в закона да се предвиди възможност за регулатора да изисква договори между доставчика на медийната услуга и рекламодателя /трети лица за установяване, както на възмездността на предоставянето, така и на стойността на стоката/ услугата.*
- *чрез какви критерии, според вас, може да се оценява липсата на “неоправданото изтъкване на продукти”- едно от условията за законно позициониране.*
- *според вас, да се допусне ли позициониране в собствената продукция на обществената телевизия.*
- *какви според вас трябва да бъдат допустимите търговски съобщения за радиопрограмите”.*

Практиката на преобладаващата част от европейски държави е да допуснат позиционирането на продукти в националните си законодателства, затова неговата забрана в България няма да е особено ефективна, а само би довела до дискриминиране на българските рекламодатели и разграничаване възможностите на вътрешния пазар. При нашия сравнително ограничен медиен пазар и намаляващите приходи от реклама това не изглежда оправдано. Затова е препоръчително дерогирането на забраната за позициониране на продукти в позволените от *Директивата* случаи при програмите на търговските оператори. Редно ще бъде за търговските оператори да се позволи позициониране на продукти във всички позволени категории, а именно: *кинематографични творби, филми и сериали, произведени за аудиовизуални медийни услуги, спортни и развлекателни програми.*

При всички случаи в националното законодателство трябва да се въведе абсолютната забрана за позициониране на продукт в определени категории предавания - например в *детски предавания* и в *новините*, както и позиционирането на отделни продукти, които са забранени за рекламиране - например на *тютюневи изделия или позициониране на организация, чиято основна дейност е производството и продажбата на цигари и тютюневи изделия или на специфични медикаменти или медикаментозно лечение, което се отпуска само по рецепта.*

Забраната не следва да се дерогира по отношение на собствени продукции на обществените оператори, тъй като те се финансират, освен чрез приходи от реклама, и чрез средства от държавния бюджет и предоставянето на още един приходоизточник би повлияло негативно на лоялната конкуренция на телевизионния пазар и съответно до прекомерно финансиране в полза на обществените оператори. Възможно е да се помисли и колко би било оправдано допускането на *позиционирането на продукти* в случаите, когато става дума за чужди продукции или за продукционни помощи, т.нар. „*Production props*”, които вече са факт в програмата на обществените телевизии, напр. при облеклата на водещите на новинарските емисии.

Прилагането по отношение на произведения на трети страни трябва да е с различен режим от тези, произведени под контрола на оператора като собствена продукция или от независими продуценти, тъй като доставчикът не може да носи отговорност за филми и сериали, произведени в страни със значително по-либерален режим по отношение на продуктово представяне. Обичайна практика е доставчикът изобщо да не знае за наличието на продуктово представяне в съответен филм и няма как нито да го ограничи, ако той е забранен от местното законодателство, нито да го обозначи по правилата на ДАМУ..

Значителната стойност трябва да се преценява с оглед икономическата стойност на съответния продукт, съотнесена спрямо програмата и приходите на даден доставчик и конкретното предаване, за чиито нужди се използва. Сумата от, например, 20 000 лева е значителна стойност за монотематичен канал с ограничено разпространение, но е незначителна за национална политематична телевизия. Различни са икономическите стойности на реквизита за прайм-таймови

програми и за дневните програми. С оглед на това предлагаме «значителната стойност» да бъде определяна спрямо официалната рекламна тарифа на съответния доставчик на аудиовизуални медийни услуги за излъчването на търговски съобщения в предаването, в което се използва съответната стока или услуга. Не подкрепяме предоставянето на договори на регулатора. Тарифите на доставчиците са публични, а всеки продукт или услуга има пазарна стойност, която може да бъде установена.

Считаме, че не е възможно да се поставят законови критерии относно “неоправданото изтъкване” и за това липсата или наличието на такова следва да се преценява за всеки случай поотделно.

Позиционирането на продукти би могло да се допусне и по отношение на радиоуслугите стига да не се нарушава редакционната независимост на доставчика на услугата, както е случаят при позиционирането на отделни теми.

Въпрос № 9 *“Според вас, уместно и навременно ли е законът да предвиди създаване на етичен кодекс по чл.3д, ал.2. Ако да, какви са вашите идеи и в кои случаи да бъде възможна намеса на регулатора, за да се гарантира ефективно прилагане”.*

Като се има предвид чл.3д, ал.2 на *Директивата*, че държавите-членки и Комисията насърчават доставчиците на медийни услуги да изготвят етичен кодекс по отношение на неподходящите аудиовизуални търговски съобщения, и по отношение някои храни и хранителни съставки, но няма изискване да се регулира на законодателно равнище рекламата с такъв предмет, подходящо е България да възприеме един среден по стриктност режим, а именно да предостави разработването на подобни етични правила на органите на саморегулацията и в същото време да предвиди връзка на тези правила със закона. Така законодателят ще предостави възможност на медийния сектор да се саморегулира, а за онези негови представители, които не спазват правилата на доброволната саморегулация, може да се предвиди възможността да попаднат под по-тежките правила на закона.

Създавайки по този начин привилегии за доставчиците, които признават и спазват етичните правила, ще се допринесе и за по-широка подкрепа и популяризация на саморегулационните механизми. Още повече, като имаме предвид, че медийната индустрия в лицето на рекламодателите (БАР), на рекламните агенции (АРА) и радио- и телевизионните оператори (АБРО) вече изработи и представи *Национални етични правила за реклама и търговска комуникация (Етичен кодекс)*. В случая най-уместна е **минимална регулация**, споменаване в закона на *Етичния кодекс* и по-активна **корегулация** между регулаторния орган и *Националния съвет по саморегулация*.

Въпрос № 10. *“Според вас, по какъв начин може да се осъществи ефективен мониторинг за нуждите на регулирането на търговските съобщения при нелинейните услуги?”*

Отчитайки огромният и все по-бързо нарастващ брой на *нелинейните услуги*, а също и на *линейните услуги*, в бъдеще все по-голямо значение ще имат сигналите, които се подават от граждани, институции или оператори. Изработването на специална електронна форма за подаването на сигнал във връзка с търговските съобщения, която да диференцира *линейните и нелинейните услуги* и да бъде публикувана на интернет сайта на СЕМ е възможно решение на този проблем. Така всеки лесно ще може да информира регулаторния орган, а сигналите, в зависимост от това дали се отнасят за *линейни* или *нелинейни услуги*, бързо ще достигат до съответно отговорния служител на СЕМ.

Постоянният 24-часов мониторинг от страна на СЕМ, от една страна е изключително скъп, а практиката показва, че и не достатъчно ефективен. Ето защо, за напред мониторинг следва да бъде правен при наличието на сигнал (оплакване), а не по преценка на регулаторния орган.

Въпрос № 11. *“Според Вас, достатъчна ли е предвидената в Директивата минимална информация за доставчика, която да бъде постоянно достъпна за получателите на услугата. Има ли други данни, които трябва да бъдат постоянно достъпни?”*

Освен данните предвидени в *Директивата*, е препоръчително да бъдат предвидени и други данни, които да бъдат лесно достъпни по отношение на *линейните услуги* (извън традиционната телевизия) и *нелинейните услуги*, като например ЕИК, адрес на управление и регулаторен орган. По отношение на традиционната телевизия, тези данни вече са достъпни, като се има предвид, че СЕМ води публичен регистър на своята интернет страница за лицензираните и регистрираните радио- и телевизионни оператори и разпространяваните от тях програми.

С оглед разширяване обхвата на регулация смятаме, че би било от полза за ефективната регулация и събирането на информация относно лицата, осигуряващи преноса на съдържанието до крайния потребител, например лицата осигуряващи достъп до интернет. Те няма да носят отговорност за съдържанието на пренасяното, но ще бъдат длъжни да преустановят преноса на съдържание, което противоречи на разпоредбите на закона.

Въпрос № 12. *“Как тази информация да бъде достъпна при линейните и при нелинейните услуги, така че да се осигури добър баланс, от гледна точка на гражданите и доставчиците?”*

Първият начин за осигуряване достъп до тази информация е чрез въвеждането на специален раздел в публичния регистър за доставчиците на услуги, които подлежат на уведомителен режим. На второ място, информацията трябва да е достъпна и на техните интернет страници и то по начин, който позволява установяването на бърз, пряк и ефективен контакт с тях. Такъв ще бъде налице, когато линк (достъп) до данните предоставя още началната страница на доставчика. С оглед на

публичността и за осъществяване на минималните изисквания на *Директивата* е необходимо данните да съдържат име и адрес на медийния оператор, негова електронна поща или уебсайт, както и името и адреса на регулаторния орган.

Въпрос № 13 *“В какви рамки според вас, като се вземе предвид забраната на порнографията в НК, българският закон може да допуска “съдържание за възрастни”*

Каналите с подобно съдържание съществуват и при настоящата уредба на НК, която очевидно не отговаря на реалните обществени отношения. Категорично смятаме, че каналите със «съдържание за възрастни» трябва да бъдат отделно и самостоятелно кодирани и така да се ограничи достъпът до тези канали от страна на децата.

В този смисъл трябва да се направи и изменение на НК, както и на ЗРТ и ЗЕС, така че доставчиците на съобщителни услуги, които разпространяват телевизионни канали със «съдържание за възрастни» да бъдат длъжни да кодират тези канали в програмните си пакети.

Въпрос № 14. *“Според вас, какви конкретни мерки могат да бъдат предвидени в закона за по-ефективно предотвратяване/прекратяване на достъпа на малолетните до незаконно и вредно съдържание онлайн”*

Защитата на малолетни и непълнолетни лица е една от областите, в които може да бъде въведено корегулиране. Изграждането на такава система и цялостната ревизия на законодателството в тази насока ще отнеме време и би следвало да е предмет на един бъдещ нов медийен закон. Към този момент, с оглед въвеждането на изискванията на *Директивата*, е необходимо да се въведат тези изисквания по отношение на *нелинейните услуги*. Необходимо е разработването на *каталог от критерии*, които определят кое съдържание уврежда или би могло да увреди *малолетните и непълнолетните*. С оглед на по-голяма гъвкавост, тези критерии могат да залегнат в ЗРТ или в *акт* на регулаторния орган. Същото се отнася и по отношение на техническите мерки, които могат да бъдат взети, за да се регулира достъпът на малолетни и непълнолетни лица до съдържание, което би могло да увреди тяхното развитие.

По отношение защитата на малолетните и непълнолетните лица е уместно законовите разпоредби да се обвържат с националните етични правила, които ще бъдат по-лесно приети от медийния сектор, ако се посочат в законова норма.

Като цяло, правомощията на регулатора трябва да предвиждат възможност за еднаква регулация и санкционни мерки на традиционните телевизионни оператори и на доставчиците онлайн, когато се отнася до незаконно или увреждащо малолетните съдържание.\

Въпрос № 15. *“Според вас, кои са възможните области на корегулиране и саморегулиране”?*

Корегулиране е възможно в областта на защитата на малолетни и непълнолетни лица, а саморегулация предимно във връзка със съдържанието на търговските съобщения.

Въпрос № 16. *“Какви мерки за защита на аудиторията предлагате да съпровождат списъка на събития с важно обществено значение”?*

СЕМ съвместно с Експертния съвет към Съвета изработи проект на становище и примерен списък на събития с важно обществено значение, който изпрати за писмени становища на всички заинтересовани институции: Министерство на културата, Министерство на образованието, младежта и науката, Министерство на физическото възпитание и спорта, Комисия по културата, гражданското общество и медии към НС, Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта към НС, Български олимпийски комитет, Български футболен съюз, Професионална футболна лига, Национална спортна академия, АБРО.

Мерките, които следна да се използват при администриране на списъка, не следва да се различават от наличните и към настоящия момент в ЗРТ.

Въпрос № 17. *“Според вас, необходимо ли е разширено регламентиране в закона на правото на кратки репортажи и ако да, какво предлагате да бъде по- подробно уредено, отколкото директивата изисква”?*

Законът би могъл да даде по-подробна регламентация на правото на кратки репортажи за уреждане на отношенията между заинтересованите страни, както и на евентуално възникнали спорове между тях.

В ЗРТ биха могли да бъдат уредени условията, при които един оператор има право на достъп до мястото на събитието или до излъчвания сигнал. Предвид трудностите в прилагането на разпоредбите, свързани с кратките репортажи, необходимо е и дефинирането на понятието „събитие” и видовете достъп. Препоръчително е да бъде предвидено и правото на компенсация за разходите, пряко възникнали при предоставянето на достъп до събитието.

Въпрос № 18. *“Според Вас, с какви мерки да бъдат насърчавани европейските произведения при нелинейните услуги”?*

Нелинейните услуги в България тепърва ще се развиват, а основен фактор за това ще бъде повишаване на тяхната атрактивност и увеличаване на броя на потребителите чрез гъвкави програмни решения, които съответстват на търсенето от страна на медийните потребители. Предвиждането на минимален процент за европейски произведения при нелинейните услуги, на този ранен етап за България, може да се окаже спънка. Подходяща мярка би било насърчаването на

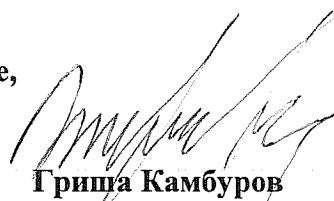
европейските произведения чрез атрактивното им представяне в електронните програмни гидове на нелинейните услуги.

Вярваме, че направените от нас предложения, коментари и бележки ще бъдат взети под внимание при формиране резултатите от общественото обсъждане и разписването на текстовете, които ще транспонират Директивата за аудиовизуалните медийни услуги в националното законодателство.

Оставаме на ваше разположение за допълнителни въпроси и консултации при които нашият опит и експертиза биха били от полза на Министерство на културата и неговото ръководство.



Уважение,


Гриша Камбуров
Изпълнителен директор