

*Paweł Stepka**

Unia Europejska względem zjawiska koncentracji własności mediów

1. Wprowadzenie

Od kilkunastu lat na forum europejskim oraz w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej kwestia koncentracji własności mediów (*media concentration*) jest szeroko dyskutowana.¹ Zjawisko to postrzega się jako skutek uboczny postępującej liberalizacji (globalizacji) rynku mediów i dynamicznego procesu konwergencji technologicznej, polegającego na wzajemnym przenikaniu się technologii i usług charakterystycznych dla sektora mediów elektronicznych, telekomunikacji oraz sektora tzw. nowych technologii.² Koncentracja własności mediów, w dużym uproszczeniu, wskazuje bowiem na sytuację rynkową charakteryzującą się występowaniem niewielkiej liczby podmiotów medialnych, które na skutek serii przejęć i fuzji mogą dominować w sferze kształtowania opinii publicznej.

Pojęcie to jest szczególnie często wykorzystywane w dyskusji na temat tzw. pluralizmu mediów, który cechuje się istnieniem dużej liczby niezależnych i autonomicznych mediów oraz wielością ich rodzajów, a także różnorodnością treści (poglądów i opinii) dostar-

* Dr **Paweł Stepka** – ekspert w Departamencie Polityki Europejskiej i Współpracy z Zagranicą Biura KRRiT (artykuł prezentuje prywatne poglądy autora).

¹ W ostatnich kilkunastu latach w wielu państwach europejskich odbyła się dyskusja na temat problemu koncentracji własności mediów. W większości przypadków skutkowało reformą dotychczasowego prawa, m.in. w Czechach w 2001 r., w Niemczech w 1997 r., we Włoszech w 2004 r., w Wielkiej Brytanii w latach 2001–2002.

² „Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach”, COM (1997) 62, Brussels, 3 December 1997.

czanej odbiorcom.³ Takie pojmowanie pluralizmu mediów wskazuje na dwa podstawowe aspekty tego zjawiska: pluralizm zewnętrzny (lub strukturalny) odnoszący się do pluralistycznej struktury rynków medialnych oraz pluralizm wewnętrzny wskazujący konieczność zagwarantowania zróżnicowanej treści medialnej. W tym kontekście nadmierna koncentracja własności mediów jawi się jako zaprzeczenie pluralizmu zewnętrznego. Nie oznacza to, że zjawisko koncentracji własności mediów musi prowadzić jedynie do negatywnych skutków. Z jednej bowiem strony wiązać się może z komercjalizacją oferty programowej, homogenizacją treści czy wreszcie kontrolowaniem debaty publicznej przez główne podmioty medialne, z drugiej zaś sprzyja powstawaniu silnych grup medialnych zdolnych konkurować na globalnym rynku, pozwala na korzystanie z efektu skali, tj. wielokrotnego wykorzystania treści medialnej, oraz sprzyja innowacyjności w tym obszarze.⁴

Kontrowersje związane z tym zagadnieniem wynikają bezpośrednio ze specyfiki podmiotów medialnych, które są podmiotami gospodarczymi, ale pełnią jednocześnie istotne funkcje społeczne, urzeczywistniając prawo obywateli do wypowiedzi i informacji. Ze względu na szczególną rolę mediów w systemie demokratycznym konieczność zachowania pluralistycznego charakteru tego rynku jest silniejsza niż w przypadku innych branż. Dlatego kluczowe dla niniejszego artykułu pojęcie koncentracji własności mediów nie powinno być utożsamiane z charakterystycznym dla prawa konkurencji terminem koncentracji przedsiębiorstw. O ile bowiem prawo antymonopolowe odwołuje się do pojęcia dominującej pozycji rynkowej danego podmiotu (*dominant market position*), o tyle termin koncentracji własności mediów wiąże się z tzw. dominującą pozycją opiniotwórczą danej firmy medialnej (*dominant power of opinion*).⁵ W ten sposób koncentracja własności mediów wiąże się bezpośrednio ze społeczno-polityczną funkcją mediów.

³ Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote media pluralism (adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999 at the 656th meeting of the Ministers' Deputies).

⁴ Szerzej m.in.: Department for Culture, Media and Sport, Department of Trade and Industry, *Consultation on Media Ownership Rules*, November 2001, <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/3465A81B-4251-4A4E-A323-EB6C67840BA7/0/mediaownership2001.pdf>

⁵ European Audiovisual Observatory, *IRIS Plus. Media Supervision on the Threshold of the 21st Century. What are the Requirements of Broadcasting, Telecommunications and Concentration Regulation?*, Strasbourg 2002, s.5.

Obserwowane zjawisko koncentrowania się własności mediów rodzi wiele kontrowersji wśród uczestników i obserwatorów rynku medialnego. Na tej płaszczyźnie krzyżują się bowiem interesy firm, dążących do maksymalizacji zysków, z interesem społecznym, jakim jest zachowanie pluralistycznego charakteru rynku mediów. Celem polityki na rzecz ochrony pluralizmu mediów jest tym samym umiejętne wyważenie proporcji między konkurencyjnością i rozwojem podmiotów medialnych a zachowaniem odpowiedniej liczby niezależnych od siebie podmiotów medialnych mających wpływ na kształtowanie opinii publicznej. Uczestnikami tego sporu są najczęściej z jednej strony firmy i grupy medialne (np. nadawcy komercyjni, wydawcy prasy), z drugiej zaś instytucje publiczne oraz organizacje dziennikarskie. Warto również odnotować, że polityka mająca na celu łagodzenie negatywnych skutków koncentracji własności mediów nie jest jedynie charakterystyczna dla państw europejskich, prowadzą ją także np. Stany Zjednoczone⁶ i Australia,⁷ gdzie liberalizacja rynku mediów jest bardziej zaawansowana.

2. Formy koncentracji własności mediów i metody jej ograniczania

Zjawisko koncentrowania się własności mediów można obserwować na wielu różnych płaszczyznach. W literaturze wyodrębnia się odmienne formy koncentracji ze względu na jej zasięg geograficzny oraz strukturę. W pierwszym przypadku zjawisko to można obserwować na trzech podstawowych poziomach: lokalnym/regionalnym, krajowym oraz ponadgranicznym (globalnym). Dwie pierwsze kategorie odnoszą się do sytuacji charakterystycznej dla krajowych rynków medialnych. W przypadku koncentracji własności o zasięgu lokalnym/regionalnym w centrum uwagi znajduje się interes społeczności lokalnej i jej dostęp do mediów. Na każdym z tego rodzaju rynków poziom pluralizmu zewnętrznego może być bowiem inny, w zależności od konstelacji podmiotów medialnych konkurujących na nim. W przypadku koncentracji własności o zasięgu krajowym pod uwagę są brane jedynie media o zasięgu ogólnokrajowym

⁶ Zob. m.in.: Federal Communications Commission, *Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking*, Adopted: June 2, 2003.

⁷ Zob. m.in.: K.Jackson, *Media Ownership Regulation in Australia*, 30 May 2006, http://www.aph.gov.au/library/intguide/SP/media_regulations.htm#Background_to_the_Media_Ownership_Rules

(tj. nadawcy ogólnokrajowi, gazety, czasopisma). Oprócz tych dwóch dominujących w literaturze poziomów analizy coraz częściej rozpatruje się kwestię koncentracji własności mediów w kontekście ponadgranicznym czy wręcz globalnym, wskazując na zagrożenia związane z integrowaniem się sektora mediów masowych oraz powstawaniem i wzmacnianiem międzynarodowych grup medialnych. Przykładem potwierdzającym ten trend jest raport zatytułowany *Transnational Media Concentration in Europe* przygotowany w listopadzie 2004 r. przez Panel Doradczy ds. Różnorodności Mediów (AP-MD) przy Komitecie Sterującym ds. Mediów Masowych (CDMM) Rady Europy.⁸

Równie istotną kategoryzację stanowi podział koncentracji własności mediów ze względu na jej strukturę, a ściślej – ze względu na podmioty, jakie ona obejmuje. W tym względzie literatura wyróżnia koncentrację horyzontalną, wertykalną i krzyżową (lub skośną).⁹ W pierwszym przypadku mamy do czynienia z podmiotami konkurującymi na tym samym rynku medialnym, takimi jak nadawcy telewizyjni lub gazety codzienne. O koncentracji wertykalnej można mówić w przypadku kapitałowej integracji wzdłuż tzw. łańcucha tworzenia wartości, np. nadawcy, producenci, dystrybutorzy. Ostatnia forma koncentracji odnosi się do integracji kapitałowej zachodzącej na kilku rynkach medialnych, np. prasy i telewizji czy radia i telewizji.¹⁰

Ta różnorodność form omawianego zjawiska wskazuje na wielość poziomów jego analizy i różnorodność instrumentów mających na celu ograniczenie negatywnych skutków koncentracji własności mediów. Wymienić w tym miejscu należy przede wszystkim dwa podstawowe instrumenty prawne ograniczające nadmierną koncentrację własności mediów: prawo konkurencji oraz tzw. przepisy antykoncentracyjne. Jak już wspomniano, celem prawa konkurencji nie jest – bezpośrednio – ograniczanie koncentracji własności mediów, lecz zapobieganie nadużywaniu pozycji dominującej na rynku. Mimo to w sposób pośredni regulacje te ograniczają ekspansję rynkową podmiotów medialnych, ustanawiając progi dla rozwoju podmiotów gospodarczych na rynkach właściwych. W tym miejscu pod-

⁸ Advisory Panel to the CDMM on Media Concentration, Pluralism and Diversity Questions, *Transnational Media Concentration in Europe*, November 2004.

⁹ European Audiovisual Observatory, *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, Strasbourg 2001.

¹⁰ European Audiovisual Observatory, *Television and Media...*, op.cit.

kreślić trzeba, że podmioty rynkowe działające na rynku europejskim podlegają regulacjom wspólnotowym,¹¹ jak również krajowemu prawu chroniącemu konkurencję. Prawo europejskie w postaci rozporządzenia Rady 139/2004/WE z 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw¹² daje Komisji Europejskiej upoważnienie do oceny koncentracji o tzw. wymiarze wspólnotowym. Ponadto pozwala państwom członkowskim, zgodnie z art. 21(4), zastosować dodatkowe mechanizmy kontrolne w celu ochrony pluralizmu mediów.¹³ Część państw członkowskich wprowadziła w ramach krajowego prawa konkurencji specyficzne przepisy dla sektora mediów (np. Austria, Irlandia, Niemcy i Wielka Brytania). W praktyce oznacza to obniżenie progów stosowanych w prawie konkurencji, których przekroczenie uzasadnia działanie organu antymonopolowego.¹⁴ W wielu dokumentach i w literaturze przedmiotu dominuje jednak przekonanie, że prawo konkurencji (zarówno krajowe, jak wspólnotowe) nie jest wystarczającym instrumentem chroniącym pluralizm mediów.¹⁵

W związku z tym większość państw członkowskich Unii Europejskiej zdecydowało się przyjąć niezależne od prawa konkurencji tzw. przepisy antykoncentracyjne (np. Francja, Niemcy, Węgry i Włochy).¹⁶ Jak wspomniano, ten mechanizm prawny jest skierowany bezpośrednio przeciwko nadmiernej koncentracji własności w obrębie rynku mediów. W praktyce oznacza to przyjęcie przez państwa członkowskie różnego rodzaju progów, które mają za zadanie nie dopuścić do zagrożenia pluralizmu mediów zarówno na poziomie lokalnym/regionalnym, jak i krajowym, w odniesieniu do różnych form koncentracji (tj. horyzontalnej, wertykalnej i krzyżo-

¹¹ Zob. m.in.: M.Szydło, *Kontrola operacji koncentracyjnych w prawie wspólnotowym. Wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Europejskie” nr 4/2005, s.75-98.

¹² Rozporządzenie Rady 139/2004/WE z 20 stycznia 2004 r. zastąpiło rozporządzenie Rady 4064/89 z 21 grudnia 1989 r. oraz w wersji znowelizowanej rozporządzenie Rady 1310/97 z 30 czerwca 1997 r.

¹³ Rozporządzenie Rady 139/2004/WE z 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw.

¹⁴ KRRiT, *Promocja pluralizmu mediów – doświadczenia europejskie a potrzeby polskie. Materiały z konferencji, 9 grudnia 2004 r.*, Warszawa 2004, s.111.

¹⁵ Szerzej patrz m.in.: M.Monti, *European Commissioner for Competition Policy. Does EC Competition Policy Help or Hinder the European Audiovisual Industry?*, 26 November 2001, SPEECH/01/578; Council of Europe, *Media Diversity in Europe*, H/APMD(2003)001.

¹⁶ W niektórych państwach nie zdecydowano się wprowadzić przepisów antykoncentracyjnych, np. w Estonii, na Litwie, w Danii, w Polsce, w Portugalii.

wej). Owe progi mogą bazować m.in. na kryterium udziału w rynku słuchalności, oglądalności, czytelnictwa, liczby posiadanych koncesji nadawczych na danym terenie lub na kryterium udziału kapitałowego.¹⁷ Przepisy te bywają bardzo szczegółowe (np. we Francji¹⁸ i na Węgrzech¹⁹) bądź też mają charakter bardziej ogólny i elastyczny (np. w Wielkiej Brytanii²⁰). Mogą dotyczyć wszystkich form koncentracji kapitału w mediach lub jedynie niektórych. W przypadku części państw europejskich wspomniane przepisy zawierają także ograniczenia dla podmiotów spoza UE (np. we Francji). Dobór właściwych mechanizmów jest decyzją polityczną, uzależnioną m.in. od wielkości rynku medialnego w danym państwie, siły nadawców publicznych lub struktury społecznej.

Należy zauważyć, że fakt pozostawienia polityki dotyczącej ochrony pluralizmu w mediach w gestii państw członkowskich skutkuje współistnieniem na obszarze Unii Europejskiej różnorodności regulacyjnej w tym zakresie, co sprzyja powstawaniu barier na rynku wewnętrznym. Oznacza to tym samym, że w każdym z państw członkowskich odmiennie definiowany jest zakres dopuszczalnej koncentracji własności mediów i stosowane są różne kryteria jego określania. Tę sytuację pogłębia odmienna polityka państw członkowskich dotycząca koncesjonowania nadawców, funkcjonowania mediów publicznych i środowiskowych czy wspierania prasy lokalnej.

Istotne różnice w tej dziedzinie sprawiły, że od początku dyskusji na temat zjawiska koncentracji własności mediów i jego skutków dla pluralizmu w mediach pojawiał się argument wzywający instytucje europejskie do większego zaangażowania. Celem tych działań miało być przede wszystkim niedopuszczenie do powstawania dodatkowych barier wewnętrznych oraz osłabienie konkurencyjności europejskich grup medialnych wobec podmiotów spoza UE.²¹

¹⁷ European Audiovisual Observatory, *Television and Media...*, op.cit., s.2.

¹⁸ Loi n° 86 – 1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

¹⁹ Act I of 1996 on Radio and Television Broadcasting.

²⁰ Zob.: Communications Act 2003; Ofcom Guidance for the Public Interest Test for Media Mergers.

²¹ A. van Loon, *European Union. EU Involvement in National Television Ownership and Control Policies and Practices w: Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2001, s.64.

3. Prace nad wspólnotowymi przepisami antykoncentracyjnymi

Konieczność ochrony pluralizmu mediów została podkreślona przez Unię Europejską w przyjętej w 2000 r. Karcie praw podstawowych (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*).²² Artykuł 11 tego dokumentu, nawiązujący treścią do art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela, odnosi się do wolności słowa i dostępu do informacji. Zapis ten uwzględnia dyskusję poświęconą pluralizmowi mediów, jaka toczyła się w Unii Europejskiej od pierwszej połowy lat 90.

Wspomnianą debatę na temat wspólnego podejścia państw członkowskich do kwestii koncentracji własności mediów zapoczątkowało wydanie w 1992 r. publikacji pt. *Zielona Księga. Pluralizm i koncentracja mediów w ramach Rynku Wewnętrznego – ocena potrzeb działania na szczeblu wspólnotowym* (COM (92) 480).²³ Równie istotnym elementem tej dyskusji było wydanie w 1994 r. raportu podsumowującego konsultacje publiczne z zainteresowanymi podmiotami.²⁴ W wyniku przeprowadzonych prac konsultacyjnych odpowiedzialny za rynek wewnętrzny komisarz Mario Monti opracował wstępny projekt dyrektywy, która miała harmonizować krajowe przepisy antykoncentracyjne. Zaproponowano wprowadzenie progu 30% oglądalności (lub słuchalności) dla pojedynczego sektora medialnego. Jednocześnie zasugerowano potrzebę wprowadzenia progu ograniczającego tzw. koncentrację krzyżową (*cross-ownership concentration*). Miał on być ustalony na podstawie średniego udziału w rynku odbiorców, wyliczonego na podstawie zasięgu poszczególnych rodzajów mediów wchodzących w grę. Próg ten byłby określony jako 10% tego średniego udziału.²⁵

Plany te nigdy nie zostały oficjalnie poddane pod dyskusję w formie projektu dyrektywy ze względu na sprzeciw niektórych

²² Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

²³ Komisja Europejska, *Zielona Księga. Pluralizm i koncentracja mediów w ramach Rynku Wewnętrznego – ocena potrzeb działania na szczeblu wspólnotowym*, COM (1992) 480.

²⁴ European Commission, *Follow-up to the Consultation Process Relating to the Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – An Assessment of the Need for Community Action*, 5 October 1994, COM (1994) 353 final.

²⁵ A. van Loon, *European Union...*, op.cit., s.64.

państw oraz presję pewnych grup interesu. Część państw było bowiem przeciwnych tworzeniu wspólnych zasad w tym obszarze, argumentując swą postawę istotnymi różnicami między wielkością oraz strukturą poszczególnych rynków krajowych. Grupy medialne z kolei uznały tę próbę za chęć ograniczenia ich ekspansji na różnych rynkach europejskich.

Warto również zauważyć, że fiasko propozycji Komisji Europejskiej zbiegło się w czasie z rozpoczęciem kluczowej dla wspólnotowej polityki audiowizualnej debaty na temat zjawiska konwergencji technologicznej, czego wyrazem było wydanie w 1997 r. przez tę instytucję *Zielonej Księgi* poświęconej temu zjawisku.²⁶ Prace nad dokumentem wykazały, że dotychczasowe granice między poszczególnymi rynkami medialnymi zanikają, co stanowi poważne wyzwanie regulacyjne. Tymczasem propozycja komisarza Montiego nie brała pod uwagę fenomenu konwergencji technologicznej.

Po nieudanej próbie wprowadzenia regulacji wspólnotowych, harmonizujących instrumenty antykoncentracyjne państw członkowskich, Komisja Europejska w kolejnych dokumentach podkreślała, że główne kompetencje w zakresie ochrony pluralizmu mediów pozostają w gestii państw członkowskich.²⁷ Rola Wspólnot w zachowaniu pluralizmu zewnętrznego, w myśl tych dokumentów, jest ograniczona przede wszystkim do stosowania przepisów wspólnotowego prawa konkurencji. Tym samym Komisja Europejska potwierdziła, że Wspólnoty powinny sprawować kontrolę jedynie nad ekonomicznym aspektem działalności podmiotów medialnych, pozostawiając kwestię ochrony pluralizmu mediów państwom członkowskim. Postawa Komisji była również związana z istotną aktywnością Rady Europy na tym polu, która wydała wiele zaleceń skierowanych do państw członkowskich. Do najistotniejszych dokumentów opracowanych przez Radę Europy należą: zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(94)13 na temat środków promujących przejrzystość w mediach, zalecenie Komitetu Ministrów

²⁶ European Commission, *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*, COM (1997) 62, Brussels, 3 December 1997.

²⁷ Green Paper on Services of General Interest COM (2003) 270, 21.5.2003; 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, COM (2003) 784 final, 15.12.2003; White Paper on Services of General Interest, COM (2004) 374, 12.5.2004.

Rady Europy nr Rec(99)1 na temat środków mających na celu promocję pluralizmu w mediach, zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr Rec(2003)9 na temat środków mających na celu promowanie demokratycznego i społecznego udziału nadawania cyfrowego oraz zalecenie nr Rec(2007)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu w mediach i zróżnicowania zawartości programowej.²⁸ Prace prowadzone przez tę instytucję zaowocowały także licznymi, mającymi wysoką wartość merytoryczną raportami i przez wiele lat wyznaczały kierunek dyskusji na temat pluralizmu mediów na szczeblu europejskim.²⁹ Podkreślić jednak należy, że wspomniane zalecenia i raporty nie mają charakteru wiążącego, co w sposób oczywisty pomniejsza ich wagę.

4. Wznowienie aktywności przez instytucje europejskie

Istotny dorobek Rady Europy oraz studia i raporty na temat poziomu koncentracji własności mediów w państwach europejskich, opracowywane doraźnie przez różne instytuty badawcze i organizacje pozarządowe, wpłynęły na ponowne uaktywnienie się instytucji europejskich w tym zakresie.³⁰ Wspomniane dokumenty oraz analizy wskazywały bowiem na liczne trudności regulacyjne związane z dynamicznymi zmianami technologicznymi oraz postępującym procesem cyfryzacji, które sprzyjają nadmiernej koncentracji własności

²⁸ Recommendation no. Rec(94)13 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Transparency; Recommendation no. Rec(99)1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism; Recommendation no. Rec(2003)9 on Measures to Promote the Democratic and Social Contribution of Digital Broadcasting; Recommendation no. Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to Member States on Media Pluralism and Diversity of Media Content.

²⁹ Zob. m.in.: Council of Europe, Media Diversity in Europe, H/APMD(2003)001; Comments on the draft Convention on Cultural Diversity prepared by the International Network of Cultural Policy (INCP) (AP-MD(2003)004); Transnational media concentrations in Europe (AP-MD(2004)007); Report on Media Pluralism in the Digital Environment (CDMM(2000) pde).

³⁰ Zob. m.in.: European Federation of Journalists, *Eastern Empires. Foreign Ownership in Central and Eastern European media: Ownership, Policy Issues and Strategies*, June 2003; European Federation of Journalists, *European Media Ownership: Threats on the Landscape. A survey of who owns what in Europe*, January 2003; Commissariaat voor de Media, David Ward, *A Mapping study of media concentration and ownership in ten European countries*, Hilversum 2004; South East European Network, Peace Institute, *Media Ownership and its impact on media independence and pluralism*, Lublana 2004.

mediów. Szczegółowa analiza tego zjawiska wskazała wiele negatywnych zjawisk zagrażających zewnętrznemu pluralizmowi, np. skłonność do tworzenia się tzw. koncentracji wertykalnej w przypadku nadawania cyfrowego.³¹

Ta sytuacja sprawiła, że Parlament Europejski jako pierwszy ponownie zajął się kwestią pluralizmu mediów. Istotnym materialnym skutkiem prac parlamentarnych jest wydana w listopadzie 2002 r. rezolucja na temat koncentracji własności mediów.³² W dokumencie tym Parlament Europejski wezwał państwa członkowskie oraz Komisję Europejską do podjęcia działań w celu ochrony pluralizmu w mediach. Rezolucja stanowiła wyraz woli politycznej ponownego przedyskutowania kwestii aktywności instytucji europejskich w zakresie ochrony pluralizmu mediów, w tym zapobiegania nadmiernej koncentracji własności mediów w kontekście postępujących przemian technologicznych. Wezwano w niej Komisję Europejską m.in. do zainicjowania procesu konsultacji w celu oceny rozwoju nowych technologii i komunikacji, a szczególnie wpływu fuzji, sojuszów i przedsięwzięć *joint venture* na rynek wewnętrzny i pluralizm medialny. Ponadto Komisja Europejska została wezwana do sporządzenia do końca 2003 r. Zielonej Księgi uwzględniającej zmiany technologiczne i stan prawny w państwach członkowskich, a także do przeprowadzenia badania politycznych, ekonomicznych i prawnych przesłanek stworzenia regulacji ramowej na poziomie europejskim lub innych przepisów, np. dyrektyw, w celu ochrony wolności słowa i pluralizmu w mediach.³³ Należy nadmienić, że wspomniana rezolucja została uchwalona w przededniu rozpoczęcia przez Komisję Europejską prac nad rewizją najważniejszego wspólnotowego aktu prawnego w dziedzinie mediów, jakim jest dyrektywa „O telewizji bez granic”.³⁴

Uchwalenie kolejnej rezolucji Parlamentu Europejskiego w kwietniu 2004 r. przypadło w czasie procesu rewizji wspomnianej dyrek-

³¹ Zob. m.in.: European Audiovisual Observatory, *IRIS Special. Regulating Access to Digital Television. Technical bottlenecks, vertically integrated markets and new forms of media concentration*, Strasbourg 2004.

³² European Parliament resolution on media concentration, P5_TA(2002)0554, 20 November 2002.

³³ Ibidem.

³⁴ Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.

tywy.³⁵ Dokument ten zawiera jeszcze dalej idące wnioski niż rezolucja z listopada 2002 r. Stwierdza, że w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie mogą lub nie chcą podjąć stosownych działań, Unia Europejska ma polityczny, moralny i prawny obowiązek zapewnienia w zakresie swoich uprawnień przestrzegania prawa jej obywateli do dostępu do wolnych i pluralistycznych mediów. Ponadto wyraża ubolewanie z powodu fragmentacji prawodawstwa wewnątrz Unii Europejskiej w zakresie mediów i podkreśla, że Unia Europejska powinna wykorzystać swoje kompetencje do określenia minimalnych wymogów, jakich powinny przestrzegać państwa członkowskie, by zapewnić stosowny poziom pluralizmu.³⁶ W ten sposób Parlament Europejski dał wyraźny sygnał państwom członkowskim i Komisji Europejskiej, że istnieje wola polityczna przeniesienia dyskusji na temat ochrony pluralizmu mediów, a tym samym koncentracji własności mediów, na poziom wspólnotowy. Jednocześnie należy wspomnieć, że mocny wydzźwięk drugiej z wymienionych rezolucji był w dużej mierze podyktowany sytuacją we Włoszech, gdzie po przejęciu władzy przez premiera Silvio Berlusconi duopolistyczny rynek telewizyjny mógł być kontrolowany przez sprawującą władzę siłę polityczną.

Mimo tych sygnałów Komisja Europejska długo nie reagowała, pomijając kwestię koncentracji własności mediów podczas prowadzonej od 2003 r. rewizji dyrektywy „O telewizji bez granic”. Zarówno w czasie pierwszej tury publicznych konsultacji, jakie miały miejsce w lipcu 2003 r.,³⁷ jak również na etapie prac tzw. grup tematycznych w roku 2004³⁸ zagadnienie koncentracji własności mediów nie było przedmiotem dyskusji. Za każdym razem Komisja Europejska odwoływała się przede wszystkim do różnorodności kulturalnej, wykazując w ten sposób troskę o pluralizm mediów w państwach członkowskich. Istotny przełom w polityce Komisji stanowi druga tura publicznych konsultacji, która rozpoczęła się w lipcu 2005 r. Komisja Europejska wezwała wówczas zainteresowane

³⁵ European Parliament resolution on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights) (2003/2237(INI)), P5_TA(2004)0373, 22 April 2004.

³⁶ Ibidem.

³⁷ European Commission, Public consultation on the review of the „Television without Frontiers” directive, 2003, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/consultation_2003/index_en.htm

³⁸ European Commission, Focus Groups, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/modernisation/focus_groups/index_en.htm

podmioty do dyskusji nad sześcioma najistotniejszymi dla dalszych prac zagadnieniami, w tym nad kwestią pluralizmu mediów. Osiągnięty w ostatnim momencie kompromis sprawił, że temu zagadnieniu poświęcony został ostatni tzw. dokument problemowy (*issue paper*).³⁹ Wyniki tej rundy konsultacji publicznych stanowiły wkład merytoryczny w konferencję ministerialną, jaka miała miejsce w Liverpoolu 22 września 2005 r.⁴⁰ Zarówno dokument będący przedmiotem dyskusji, jak konkluzje podsumowujące publiczne konsultacje wykazały przede wszystkim istotny chaos pojęciowy oraz różnorodność regulacyjną w tym obszarze, która w dużym stopniu ogranicza możliwości działania Wspólnot. Pośród wielu wątków, takich jak rola nadawców publicznych, niezależność dziennikarzy, wspieranie produkcji europejskiej, Komisja odniosła się także do zjawiska koncentracji własności mediów, wskazując zagrożenia związane z nadmierną regulacją tej kwestii, co mogłoby skutkować znacznym osłabieniem konkurencyjności podmiotów europejskich w stosunku do odpowiedników amerykańskich. Ostatecznie Komisja Europejska zaznaczyła, że ze względu na chaos pojęciowy oraz brak porównywalnych danych trudno podjąć działania harmonizacyjne na poziomie europejskim, które mogłyby znaleźć odzwierciedlenie w tekście dyrektywy.⁴¹ Mimo to podczas konferencji w Liverpoolu uczestnicy zgodzili się, że rola instytucji europejskich powinna być większa w tym obszarze. Nie musi jednak automatycznie oznaczać przyjmowania nowych wspólnotowych instrumentów prawnych w tym zakresie. Zgodzono się natomiast, że Komisja Europejska zaangażuje się w projekt tzw. europejskiego obserwatorium mającego na celu monitorowanie pluralizmu mediów w Europie.⁴²

Przedstawiony przez Komisję Europejską w grudniu 2005 r. projekt nowej dyrektywy, mający w przyszłości zastąpić obowiązującą dyrektywę „O telewizji bez granic”, w znikomym stopniu odnosił się

³⁹ European Commission, „Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference. Media Pluralism – What should be the European Union’s role?”, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_media_pluralism_en.pdf

⁴⁰ „Liverpool Audiovisual Conference Between Culture and Commerce”, 20–22 September 2005, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-en.pdf

⁴¹ European Commission, „Issues Paper...”, op.cit., s.6.

⁴² „Liverpool Audiovisual Conference Between Culture and Commerce”, 20–22 September 2005, s.26, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-en.pdf

do kwestii pluralizmu mediów, a jednocześnie całkowicie pomijał problem koncentracji własności mediów.⁴³ Dokument jest obecnie przedmiotem dyskusji wewnątrz pozostałych instytucji europejskich oraz państw członkowskich. Mimo iż Komisja Europejska konsekwentnie sprzeciwiała się wprowadzeniu regulacji wspólnotowych, harmonizujących krajowe przepisy w zakresie koncentracji własności mediów, pozytywnie odpowiedziała na wezwania Parlamentu Europejskiego o większe zaangażowanie Wspólnot w tę kwestię.

Wyrazem zmiany polityki Komisji Europejskiej w tym zakresie jest ogłoszenie 16 stycznia 2007 r. trzyetapowego planu działania mającego na celu rozpoczęcie debaty na temat stanu pluralizmu mediów wewnątrz UE.⁴⁴ Faktowi temu towarzyszyło wydanie przez Komisję Europejską roboczego dokumentu zatytułowanego *Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej*.⁴⁵ Biorąc pod uwagę wieloaspektowy charakter zagadnienia pluralizmu mediów, brak spójności metodologicznej oraz dotychczasowy dorobek w tym zakresie, w szczególności Rady Europy, Komisja Europejska zdecydowała się na zlecenie badań, których celem ma być opracowanie kilku wskaźników ilustrujących poziom pluralizmu mediów w poszczególnych państwach członkowskich. Przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej prace powinny zaowocować zdefiniowaniem kilku kategorii wskaźników, które odzwierciedlałyby kompleksowy charakter pluralizmu mediów. Wspomniane indeksy mają także odnosić się do kwestii koncentracji własności mediów.⁴⁶ Umożliwi to monitoring stanu pluralizmu mediów w poszczególnych państwach członkowskich i tym samym studia kompa-

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (przedstawiona przez Komisję), Bruksela, 13.12.2005 COM (2005) 646 końcowy,

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0646pl01.pdf

⁴⁴ European Commission, „Media pluralism: Commission stresses need for transparency, freedom and diversity in Europe's media landscape”, Brussels, 16 January 2007, IP/07/52,

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/52&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴⁵ European Commission, „Commission Staff Working Document. Media pluralism in the Member States of the European Union”, Brussels, 16 January 2007, SEC(2007) 32, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/media_pluralism_swp_en.pdf

⁴⁶ European Commission, „Commission Staff...”, op.cit., s.17-18.

ratystyczne w tym zakresie. W dalszej kolejności Komisja Europejska planuje wydanie na początku 2009 r. komunikatu, co ma się wiązać z organizacją konsultacji publicznych w tej sprawie.

Wraz z ogłoszeniem swojego planu Komisja Europejska po raz kolejny podjęła się pracy nad wzbudzającym wiele kontrowersji zagadnieniem pluralizmu mediów, w tym zjawiskiem koncentracji własności mediów. Zaznaczyć jednak należy, że punktem wyjścia ma być opracowanie spójnej siatki pojęć obejmującej wskaźniki ilustrujące różne aspekty pluralizmu mediów na rynkach krajowych. Zwieńczeniem prac Komisji stanie się wydanie komunikatu precyzującego jej politykę w zakresie ochrony pluralizmu mediów. Podkreślić trzeba, że choć ewentualny komunikat będzie miał charakter niewiązący, umożliwi nadanie wysiłkom na rzecz ochrony pluralizmu mediów wymiaru wspólnotowego. W konsekwencji ten niewiązący akt prawny może wpłynąć na częściową harmonizację regulacji krajowych.

5. Uwagi końcowe

Jak wskazano powyżej, każde z państw członkowskich prowadzi własną autonomiczną politykę na rzecz ochrony pluralizmu mediów. Jej kształt jest wypadkową wielu czynników, takich jak wielkość rynku, siła nadawcy publicznego, struktura społeczna. Jednym z jej elementów jest ochrona tzw. pluralizmu zewnętrznego (strukturalnego), której podstawowym zadaniem jest niedopuszczenie do osiągnięcia przez jakikolwiek podmiot medialny dominującej pozycji opiniotwórczej. W tym celu najczęściej wykorzystywane są dwa podstawowe instrumenty: prawo konkurencji oraz tzw. przepisy antykoncentracyjne. Realizacja przez każde z państw członkowskich odrębnej polityki w tym zakresie i zupełna swoboda jej kształtowania oznacza istnienie dodatkowych barier rozwoju wewnątrz Wspólnot. Ogranicza to rozwój europejskich podmiotów medialnych i pociąga za sobą chaos pojęciowy, który uniemożliwia obiektywne analizowanie poziomu pluralizmu mediów na poszczególnych rynkach. Świadomość powyższych zagrożeń sprawiła, że od kilkunastu lat trwa debata na temat roli Wspólnot Europejskich w zapewnieniu pluralizmu mediów.

Na przestrzeni lat zaobserwować można ewolucję stanowiska instytucji wspólnotowych w tym zakresie. Za punkt wyjścia przyjąć można podjętą przez Komisję Europejską próbę prawnego uregulowania problemu koncentracji własności mediów w państwach

członkowskich w pierwszej połowie lat 90. Odrzucenie inicjatywy Komisji Europejskiej w 1995 r. rozpoczęło kilkuletni okres wycofywania się instytucji europejskich z obszaru, który pozostawał w gestii państw członkowskich. Jedynym instrumentem, jakim dysponowały wówczas Wspólnoty, było europejskie prawo konkurencji. Wycofanie się instytucji europejskich było podyktowane także rozpoczęciem kluczowej dla obszaru wspólnotowej polityki audiowizualnej debaty na temat procesów konwergencji technologicznej i cyfryzacji oraz ich wpływu na regulację mediów. W tym czasie europejskim forum dyskusji na temat pluralizmu mediów stała się Rada Europy, która w ramach swoich kompetencji wydała wiele raportów oraz dokumentów poświęconych temu zagadnieniu. Okazją do wznowienia aktywności instytucji wspólnotowych było rozpoczęcie prac nad rewizją dyrektywy „O telewizji bez granic” w 2003 r. Istotną inspirację w tym zakresie stanowiły również bez wątpienia wyniki analiz i raportów przedstawionych przez Radę Europy oraz inne organizacje, które wskazały wiele zjawisk zagrażających pluralizmowi mediów w Europie.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że Parlament Europejski stał się rzecznikiem większego zaangażowania Wspólnot w działania wspierające pluralizm mediów. Wydając rezolucje w 2002 i 2004 r., wzywał nie tylko państwa członkowskie, ale również Komisję Europejską do podjęcia konkretnych działań, które zahamowałyby między innymi rozwój negatywnych skutków koncentracji własności mediów w Europie. W wyniku tej presji Komisja Europejska w styczniu 2007 r. ogłosiła swój plan działań w zakresie pluralizmu mediów, którego zwieńczeniem ma być wydanie komunikatu w 2008 r. Ogłoszenie planu Komisji nastąpiło w momencie, gdy debata nad projektem nowej dyrektywy regulującej rynek audiowizualny weszła w fazę finalną. Uporządkowanie zasadniczych dla tej branży kwestii związanych ze zmianami technologicznymi pozwala bowiem na podjęcie rzeczowej dyskusji na temat koncentracji własności mediów

Należy ponadto podkreślić, iż celem działań Komisji nie jest wydanie nowej dyrektywy harmonizującej przepisy prawne w państwach członkowskich, lecz komunikatu, który nie ma charakteru wiążącego. Fakt ten nie musi być jednak interpretowany jako „kapitulacja” Wspólnot. Wydaje się bowiem, że polityka Komisji w tym względzie wpisuje się w ogólny trend polegający na stopniowym odchodzeniu od regulacji tradycyjnej w kierunku tzw. miękkiego prawa (*soft law*), które obejmuje niewiążące akty prawa europejskiego,

na przykład komunikaty, rekomendacje czy wytyczne.⁴⁷ Ta regulacyjna ewolucja pozwala na uproszczenie mechanizmu prawodawczego oraz wprowadzanie bardziej elastycznych rozwiązań. Zapowiedź kolejnych kroków Komisji Europejskiej w zakresie polityki na rzecz ochrony pluralizmu mediów pozwala mieć nadzieję na uniknięcie klinczu politycznego oraz nadanie tej kwestii wymiaru wspólnotowego. Tym samym wydaje się, że przedłożony projekt Komisji rozpoczyna nowy okres aktywności instytucji wspólnotowych w obszarze ochrony pluralizmu mediów. Tym razem instrumentem Wspólnot ma być tzw. miękkie prawo w postaci komunikatu, a nie dyrektywa harmonizująca. Na podstawie przedstawionego przez Komisję Europejską planu można stwierdzić, że instytucja ta widzi się przede wszystkim w roli jednostki monitorującej różne aspekty pluralizmu mediów w państwach członkowskich i tworzącej swoisty system wczesnego ostrzegania. Nierozstrzygnięty pozostaje natomiast problem jej współpracy z Radą Europy, która nadal pozostaje bardzo aktywna na tym polu, czego wyrazem jest przyjęte na początku 2007 r. nowe zalecenie⁴⁸ oraz przedłużenie mandatu Grupy Specjalistów ds. Różnorodności Mediów (MM-S-MD).⁴⁹

Abstract

The European Union towards media concentration phenomenon

The process of media concentration is currently experienced on different media markets. This phenomenon should be seen as one of side-effects of the liberalization process as well as of technological convergence. It is also one of the most controversial issues of the media policy. It is

⁴⁷ Szerzej na ten temat: L.Senden, *Soft law, self-regulation and co-regulation In European law: Where do they meet?*, „Electronic Journal of Comparative Law”, vol. 9.1, January 2005, <http://www.ejcl.org/91/art91-3.PDF>

⁴⁸ Recommendation Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content.

⁴⁹ Mandat grupy specjalistów ds. różnorodności mediów (MM-S-MD) został przedłużony przez Komitet Ministrów Rady Europy podczas posiedzenia w dniu 31 stycznia 2007 r. do grudnia 2008 r. Jednym z postawionych przed grupą zadań jest praca nad spójną metodologią umożliwiającą monitorowanie zjawiska koncentracji własności mediów w Europie.

because decision-makers responsible for policy of protecting pluralism of media should consider private interests of media companies as well as public interest. The issue is still under discussion in many countries around the world. It also attracted attention of the EU policy-makers. In early 1990s they tried to persuade Member States to harmonize anti-concentration provisions within the EU. However a number of Member States as well as influential interest groups rejected this proposal, so the issue vanished from the European agenda. The European Parliament was the first EU institution to start discussing this issue once again in 2002. Adoption of the European Parliament resolution concerning it reopened this debate in the context of a process of review of the Television without Frontiers directive. The discussion on the European Level has inspired the European Commission to launch a three-step approach for advancing the debate on media pluralism within the EU. The action is supposed to be concluded with a Commission Communication on indicators for media pluralism in the EU Member States, expected in 2009.

This article attempts to clarify the multidimensional term “media concentration” and to present the EU policy in this respect.