

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki
Europejskiej
i Współpracy z Zagranicą**



Koncentracja własności w mediach z perspektywy Rady Europy i Unii Europejskiej

Marzec 2004

Paweł Stępka

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Nr 4/2004

Wstęp

Termin tzw. koncentracji mediów (*media concentration*) jest nierozłącznie związany z zagadnieniem pluralizmu mediów (*media pluralism*). Koncentracja mediów jest bowiem w najprostszy sposób definiowana jako przeciwieństwo pluralizmu. To ostatnie zjawisko, zgodnie z definicją zaproponowaną przez Radę Europy w Rekomendacji nr R(99)1, cechuje się istnieniem dużej ilości niezależnych i autonomicznych mediów oraz różnorodnością ich rodzajów jak również różnorodnością treści (poglądów i opinii) dostarczanej odbiorcom. Pluralizm mediów jest zjawiskiem wieloaspektowym. W literaturze wyróżnia się pluralizm treści (*content*), pluralizm źródła (*source*) oraz pluralizm dostawców (*outlet*). Zapewnienie pluralizmu źródła i pluralizmu dostawców (podmiotów medialnych) nie musi

bezpośrednio przełożyć się na oczekiwany pluralizm treści, bez wątpienia jednak sytuacja taka sprzyja osiągnięciu różnorodności opinii i poglądów. Wieloaspektowość pluralizmu pociąga za sobą konieczność współistnienia różnych środków zapewniających pluralizm mediów:

- regulacje dotyczące treści programowej (np. zapisy ustawowe jak również koncesyjne)
- regulacje dotyczące konkurencji (zarówno regulacje ograniczające koncentrację własności jak również regulacje dotyczące fuzji i przejęć)
- regulacje zapewniające przedstawianie różnorodnych opinii politycznych i społecznych
- regulacje dotyczące dostępu

Największe emocje wzbudzają uregulowania dotyczące konkurencji na rynku medialnym. W tym kontekście wymienia się, komplementarne w stosunku do siebie, przepisy prawa konkurencji (*competition law*) jak również przepisy ograniczające koncentrację własności w mediach (*media concentration law*).

Celem prawa konkurencji jest dbanie o właściwe funkcjonowanie wolnego rynku a co się z tym wiąże uczciwej konkurencji pomiędzy podmiotami rynkowymi. Prowadzone postępowania na podstawie przepisów prawa konkurencji ma za zadanie wykazać czy dany podmiot posiada „dominującą pozycję rynkową” (*dominant market position*). Nadrzędnym celem przepisów ograniczających koncentrację własności w mediach jest natomiast zachowania pluralizmu mediów a prowadzone badanie ma wykazać czy dany podmiot ma „dominującą moc opiniotwórczą” (*dominant power of opinion*).

W ramach zjawiska koncentracji własności w mediach wyodrębnia się jego trzy specyficzne rodzaje: koncentrację horyzontalną, wertykalną oraz skośną (tzw. *cross-ownership*). Pierwszy typ dotyczy powiązań kapitałowych i własnościowych pomiędzy podmiotami tego samego rynku (np. pomiędzy nadawcami telewizyjnymi). Koncentracja wertykalna dotyczy powiązań pomiędzy nadawcami, producentami i dystrybutorami. Koncentracja skośna dotyczy natomiast powiązań pomiędzy podmiotami różnych rynków medialnych (np. prasa, radio i telewizja).

Przyjęcie odpowiednich przepisów anty-koncentracyjnych pozostaje domeną państw, po tym jak nie powiodły się próby stworzenia spójnego europejskiego mechanizmu gwarantującego pluralizm mediów.

Poniżej przegląd stanowisk Rady Europy oraz Unii Europejskiej w kwestii ochrony pluralizmu mediów.

Rada Europy

Zasada pluralizmu mediów wywodzi się bezpośrednio ze zdefiniowanej w art.10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zasady wolności słowa. Z tego artykułu nie wynika jednak bezpośredni obowiązek państw do podejmowania odpowiednich kroków gwarantujących pluralizm mediów.

W artykule 10a Europejskiej Konwencji Ponadgranicznej wezwano państwa aby dołożyły starań, „by zapobiec zagrożeniu dla pluralizmu środków masowego przekazu ze strony programów rozpowszechnianych lub rozprowadzanych przez nadawcę lub inne osoby prawne lub fizyczne, podlegające ich jurysdykcji”.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)1

Rada Europy w sposób szczególny zajmuje się monitorowaniem przestrzegania zasady wolności słowa a co się z tym wiąże także pluralizmu w mediach. Z tego powodu w 1999 roku powołana została Międzyrządowa Grupa Specjalistów ds. Pluralizmu w Mediach (MM-S-PL). Wynikiem jej prac była Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)1 na temat środków mających na celu promocję pluralizmu w mediach. Dokument zaleca państwom członkowskim rozważenie wprowadzenia uregulowań mających na celu przeciwdziałanie koncentracji, która zagraża pluralizmowi w mediach zarówno na ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym poziomie. Rada Europy rekomenduje także aby państwa członkowskie zdefiniowały specjalne progi, które określą maksymalny wpływ pojedynczej firmy lub grupy medialnej w ramach jednego lub kilku sektorów medialnych. Tego rodzaju progi mogą przybierać formę maksymalnej oglądalności (słuchalności) lub też bazować na obrocie lub dochodzie firm komercyjnych. Możliwe jest także wprowadzenie progów ograniczających udział kapitałowy. Te różne sposoby definiowania progów mogą być ze sobą łączone.

Rada Europy nie określa na jakim poziomie powinny być określone wspomniane progi. Zgodnie z Rekomendacją decyzja o sposobie oraz wartości progu jest decyzją, która powinna być podjęta na poziomie narodowym biorąc pod uwagę wielkość i specyfikę rynku.

Dokument podkreśla istotną rolę regulatora rynku odpowiedzialnego za wydawanie koncesji dla nadawców komercyjnych i który podejmując decyzje koncesyjne powinien kierować się zasadą pluralizmu.

Ponadto państwa członkowskie mogą rozważyć możliwość powołania odrębnej instytucji mającej prawo działania przeciwko praktykom koncentracyjnym lub też wyposażenia w podobne uprawnienia istniejące już ciała regulujące.

Raport na temat Różnorodności Mediów w Europie H/APMD(2003)001)

Kolejna inicjatywa Rady Europy związana z pluralizmem mediów jest powołanie 2000 roku Panelu ds. Różnorodności Mediów (AP-MD), którego zadaniem był monitoring różnorodności i pluralizmu w mediach. Wynik prac tej grupy ekspertów było opracowanie w grudniu 2002 roku raportu na temat Różnorodności Mediów w Europie (*Media Diversity in Europe H/APMD(2003)001*). Raport dokonuje przeglądu europejskich jak również państwowych mechanizmów działających na rzecz zachowania pluralizmu mediów.

Raport podkreśla, iż prawo konkurencji nie jest wystarczającym narzędziem chroniącym zasadę pluralizmu. Według autorów tego dokumentu niezbędnym jest stosowanie specyficznych środków anty-koncentracyjnych. Zadaniem prawa konkurencji jest bowiem zapewnienie warunków właściwego funkcjonowania wolnego rynku. Te mechanizmy, istniejące zarówno na poziomie europejskim i państwowym, często mają pozytywny wpływ na zachowanie pluralizmu mediów jednak nie są wystarczające.

Autorzy raportu dostrzegli ponadto, że w większości państw uznaje się kontrolowanie więcej niż 1/3 rynku telewizyjnego (bez względu na przyjęte kryteria) za przekroczenie górnej granicy. Innymi słowy minimalnym poziomem pluralizmu jest posiadanie przynajmniej trzech nadawców ogólnokrajowych.

Raport ponadto uznaje za mało realne ustanowienie jednego, spójnego europejskiego mechanizmu gwarantującego pluralizm mediów. Kwestia ta pozostaje w gestii państw członkowskich, ze względu na duże różnice pomiędzy poszczególnymi rynkami narodowymi. Przegląd uregulowań anty-koncentracyjnych w różnych państwach europejskich wskazuje na współistnienie wielu różnych kryteriów, na podstawie których określone są progi koncentracji rynku mediów: m.in.: oglądalność, obrót firm, udział kapitałowy itd. Autorzy zaznaczają, iż kryterium oglądalności jest wykorzystywane w wielu przypadkach i że odzwierciedla ono faktyczny wpływ nadawcy na rynek, choć, jak twierdzą, nie może być ono wykorzystane w przypadku każdego rynku.

Zwraca się również uwagę, iż procesy konwergencji i cyfryzacji prowadzące do znacznego wzrostu ilości i różnorodności treści pociągają za sobą tendencje do liberalizowania przepisów anty-koncentracyjnych. Ten trend przejawia się głównie w odchodzeniu od

restrykcyjnych przepisów określających maksymalną ilość koncesji posiadanych przez pojedynczego operatora jak również w uelastycznieniu przepisów *cross-ownership*.

Raport podkreśla także istotną rolę nadawców publicznych w zachowaniu pluralizmu w mediach. Podmioty te stanowią bowiem przeciwwagę dla sektora mediów komercyjnych, gdzie ujawniają się tendencje koncentracyjne. Stąd też, zdaniem autorów, ważnym czynnikiem budowania pluralizmu jest wspieranie nadawców publicznych, co w wielu państwach ma miejsce m.in. w formie wprowadzenie zasady *must-carry* obligującej operatorów kablowych to rozpowszechniania kanałów publicznych..

Unia Europejska

Obecnie na poziomie UE nie ma spójnego mechanizmu anty-koncentracyjnego. Tego typu uregulowania istnieją jedynie na poziomie państw członkowskich. UE dysponuje natomiast instrumentem komplementarnym, jakim jest prawo konkurencji, którego celem jest zapewnienie właściwego funkcjonowania wolnego rynku. Unia Europejska jednak kilkakrotnie wzywała państwa członkowskie do ochrony pluralizmu mediów (np. „Karta praw podstawowych” UE z 2000r. (2000/C 364/01) czy uchwała Parlamentu Europejskiego z 2002 roku (P5_TA-PROV (2002)0554)).

Próba wspólnotowego uregulowania kwestii koncentracji mediów

Opublikowana w 1992 roku Zielona Księga pt.: „Pluralizm i koncentracja mediów w ramach Rynku Wewnętrznego – ocena potrzeb działania na szczeblu Wspólnotowym” (COM (92) 480) stanowiła początek dyskusji na temat wspólnego podejścia państw członkowskich do kwestii koncentracji mediów. Wynikiem tej dyskusji była przedstawienie wstępnego projektu dyrektywy, która miała regulować tą kwestię. Komisarz Mario Monti, odpowiedzialny za sporządzenie projektu, argumentował, iż tego typu regulacje uniemożliwią obchodzenie przepisów państwowych oraz stworzą równe pole gry dla firm medialnych umożliwiając im rozwój. We wspomnianym projekcie proponowano wprowadzenie progu 30% oglądalności (lub słuchalności) dla pojedynczego sektora medialnego. Jednocześnie proponowano wprowadzenie progu ograniczającego tzw. *cross-ownership*. Próg ten miał być określany na poziomie 10% średniego udziału w rynku odbiorców. Suma procentowego udziału w poszczególnych sektorach miała być dzielona przez ilość sektorów.

Powyższe plany nigdy nie zostały zgłoszone pod dyskusję w formie spójnej dyrektywy. Było to skutkiem silnego sprzeciwu niektórych państw (szczególnie Niemiec) oraz silnej presji niektórych grup interesu.

Komunikat na temat Przyszłość Europejskich Regulacji dot. Mediów Audiowizualnych (COM(2003) 784 final)

Komisja Europejska w swoim Komunikacie na temat Przyszłość Europejskich Regulacji dot. Mediów Audiowizualnych (COM(2003) 784 final) z 12 grudnia 2003 roku powołując się na Zieloną Księgę Komisji w sprawie usług o charakterze ogólnym z dnia 21 maja 2003 (COM(2003) 270 final) stwierdziła, iż *„ochrona pluralizmu medialnego jest przede wszystkim zadaniem państwa członkowskich”*. Komunikat stwierdza ponadto, że *„mimo, iż główne założenie wspólnotowych przepisów o konkurencji ma wymiar ekonomiczny, jakim jest zapewnienie warunków dla konkurencji pomiędzy operatorami rynkowymi, to przepisy te pomagają także zapobiegać takiej kumulacji kontroli lub uczestnictwa w spółkach medialnych, która mogłaby zagrozić istnieniu szerokiego spektrum poglądów i opinii na rynkach medialnych”*.

Europejskie Prawo Konkurencji

Jak już to zostało wspomniane Komisja Europejska może zapobiegać nadmiernej koncentracji własności mediów za pomocą polityki konkurencji. Komisja dla rynków różnych produktów i usług oraz dla różnych rynków geograficznych dokonuje oceny przedsięwzięć rynkowych (np. fuzje i przejęcia) pod kątem ich wpływu na konkurencję na tych rynkach. W ramach tej oceny Komisja określa czy w skutek danego przedsięwzięcia dany podmiot uzyska lub wzmocni dominującą pozycję.

Większość postępowań związanych z zagadnieniem koncentracji własności mediów odbywa się na podstawie prawa o fuzjach (*EU Merger Law*).

W skutek procedury sprawdzającej prowadzonej przez Komisję Europejską zezwolono ostatnio między innymi na przejęcie przez australijską firmę *News Corporation Limited* włoskiego płatnego nadawcę satelitarnego *Telepiù* i połączenie go z satelitarnym operatorem rozprawdzającym płatne programy *Stream* (Case No COMP/M.2876 -*NEWSCORP/TELEPIU*TM). Wcześniej Komisja nie dopuściła natomiast do fuzji na rynku płatnej telewizji niemieckiej pomiędzy Bertelsmann i Kirch (Case No IV/M.993 — *Bertelsmann/Kirch/Premiere*).

Bibliografia:

- Council of Europe Committee of Ministers, 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)
- Media Diversity in Europe, Report prepared by the AP-MD, (H/APMD(2003)001), Strasbourg, December 2002.
- Komunikat na temat Przyszłość Europejskich Regulacji dot. Mediów Audiowizualnych (COM(2003) 784 final), Bruksela 12.12.2003- (polskie tłumaczenie).
- European Audiovisual Observatory, "Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level." w IRIS Special, Strasbourg 2001.
- Dr Carmen Palzer and Caroline Hilger, "Media supervision on the threshold of 21st century – structure and powers of regulatory authorities in the era of convergence", w IRIS Plus 2001-8, Strasbourg 2001.
- Susanne Nikoltchev, "Media supervision on the threshold of 21st century. What are the Requirements of Broadcasting, Telecommunications and Concentration Regulation?", w IRIS Plus 2002-2, Strasbourg 2002.
- Herbert Ungerer, "Media in Europe: Media and EU Competition Law", Conference on Media in Poland by the Polish Confederation of Private Employers, Warsaw, 13 February 2002.
- Marie McGonagle, "Trends in Broadcasting Regulation", EPRA Meeting, Ljubljana, 23-25th October 2002.