

Mladen Cerovac*

PLURALIZAM MEDIJA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE

Prikaz novog dokumenta Europske komisije **

U radu se daje prikaz dokumenta Europske komisije *Pluralizam medija u državama članicama Europske unije*.

Riječ je o novoj medijskoj strategiji Europske komisije koja se bavi pitanjem analize postojećeg stanja pluralizma medija u državama članicama Europske unije i pronalaženja objektivnog mjerila za utvrđivanje stupnja pluralizma i raznovrsnosti medija u pojedinim državama članicama.

Taj dokument ujedno nastoji pronaći mogućnost uspostavljanja ravnoteže između potrebe očuvanja pluralizma medija i zaštite tržišnog natjecanja na tržištu medija, imajući na umu nezaustavljivost globalizacijskih procesa i prodor novih tehnologija.

U radu su povučene i neke paralele s nekim rješenjima u hrvatskom medijskom zakonodavstvu i dani neki primjeri iz prakse hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN).

Ključne riječi: *mediji, elektronički mediji, nakladnik medija, novinski nakladnik, nakladnik elektroničkog medija, djelatnost radija i televizije, elektroničke publikacije, tisak, općeinformativni tisak, programski sadržaj medija, poduzetnik, pravo tržišnog natjecanja, tržište, koncentracije poduzetnika, javnost vlasništva, povezanost osoba, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), Vijeće za elektroničke medije (VEM); Europska unija, Europska komisija.*

1. UVOD

Pronalaženje odgovarajućeg mjerila za utvrđivanje pluralizma medija, te slijedom toga i ravnoteže između učinkovitog tržišnog natjecanja u medijima i njegove zaštite i zaštite

* MLADEN CEROVAC, dipl. iur.; Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

** **Ovaj stručni članak objavljen je u Hrvatskoj pravnoj reviji, broj 9, Zagreb 2007.**

Mišljenja autora iznesena u ovome radu strogo su osobna te stoga ne odražavaju nužno i službena stajališta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

pluralizma i raznovrsnosti medija, problem je s kojim se suočavaju praktično sva zakonodavstva u svijetu.¹ Stoga je Europska komisija (u daljnjem tekstu: EK), početkom 2007. godine, baveći se tim politički izuzetno osjetljivim pitanjem, u dokumentu pod nazivom *Pluralizam medija u državama članicama Europske unije*,² pripremila novu strategiju za očuvanje pluralizma medija u svojim državama članicama.

Rezultati ove strategije od izuzetnog su značaja za Republiku Hrvatsku, koja će ih, kao kandidat za članicu EU morati ugraditi u svoje medijsko zakonodavstvo.

2. NOVA STRATEGIJA EUROPSKE KOMISIJE ³

Nova strategija EK pod nazivom *Pluralizam medija u državama članicama Europske unije* trebala bi biti odgovor na stalnu političku zabrinutost povezanu sa sve značajnijim koncentracijama poduzetnika na tržištu medija i učinaka koju takve koncentracije mogu imati na pluralizam medija i slobodu izražavanja. U osnovi te nove strategije EK stoji zamisao da je *značenje pojma pluralizam medija znatno šire od pojma «vlasništva» nad medijima*.⁴

Strategija se priprema sa svrhom utvrđivanja stvarnog stanja pluralizma medija, te pronalazjenja mehanizma koji će građanima omogućiti da jednostavno prepoznaju izvornu neovisnost medija.⁵

EK svoju novu medijsku namjerava provesti u tri koraka.⁶

¹ Naravno, to je problem samo onih zakonodavstava koja tržišno natjecanje i pluralizam medija smatraju vrijednostima koje valja zaštititi.

² *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; dostupno na: europa.eu.int. EK je tu strategiju izložila 16. siječnja 2007. Strategija slijedi preporuke Audiovizualne konferencije održane 2005. godine u Liverpoolu. Riječ je o radnom dokumentu EK (tzv. «green paper»).

³ Navedeno prema *Media Pluralism – The need for transparency, freedom and diversity in Europe's media landscape*; Task Force for Co-Ordination of media Affairs; dostupno na: ec.europa.eu/information-society/media-taskforce/pluralism/index_en.htm.

⁴ Pojam *vlasništva* je pojam građanskog prava. Držimo da se u kontekstu propisa o medijima, naročito u dijelu koji se odnosi na zaštitu tržišnog natjecanja (napose na koncentracije poduzetnika) taj pojam rabi u smislu ostvarivanja kontrole odnosno prevladavajućeg utjecaja poduzetnikom (nakladnikom medija). Stoga ćemo u ovome tekstu, radi dosljednosti taj pojam i njegove izvedenice pisati pod navodnim znacima («vlasnik»; «vlasništvo»; «vlasnički»). Ovo i stoga što se i u relevantnom poredbenom pravu koristi izraz *ownership*.

⁵ Strategija slijedi preporuke Konferencije o audiovizualnim medijima, održane 2005. godine u Liverpoolu. Za njeno provođenje EK je osnovala posebnu radnu skupinu (*Task-force for Co-ordination of Media Affairs*). V. *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 5; dostupno na: europa.eu.int.

⁶ *Three-step approach* (engl.).

Prvi korak je završen donošenjem dokumenta pod naslovom Pluralizam medija u državama članicama EU. Riječ je o radnom dokumentu koji sadrži kratki pregled tržišta audiovizualnih i tiskanih medija u državama članicama EU i podatke o načinu na koji su države članice uredile pitanje «vlasništva» nad medijima.

Drugi korak će biti neovisno istraživanje pluralizma medija u državama članicama EU, s ciljem stvaranja objektivnih, konkretnih i praktično primjenjivih pokazatelja za utvrđivanje razine pluralizma medija u državama članicama.

Treći korak će biti provođenje široke javne rasprave o rezultatima provedenih istraživanja i predloženim pokazateljima medijskog pluralizma.

Konačni rezultat se očekuje u 2008. godini.

2. 1. ODVAJANJE POJMA PLURALIZMA OD «VLASNIŠTVA» NAD MEDIJIMA

EK ovim dokumentom sugerira potpuno drugačije shvaćanje pojma pluralizma i raznovrsnosti medija. To se novo shvaćanje odmiče od tradicionalnog shvaćanja koje između pluralizma medija i različitosti «vlasništva» nad medijima stavlja znak jednakosti. Takav se konzervativni pristup temelji na strahu da koncentracija «vlasništva» nad medijima dovodi do preferiranja jednih izvora informacija uz istovremeno marginaliziranje drugih, što neminovno dovodi do zlouporabe političke moći od strane interesnih skupina (političkih, gospodarskih ili nekih drugih).⁷

Novi pristup koji sugerira EK se od tradicionalnoga razlikuje po tome što smatra da ograničavanje «vlasničkog» povezivanja medija ne može biti jedini način za osiguravanje pluralizma i raznovrsnosti. Shvaćanje je EK da se pluralizam medija treba štiti mjerama koje osiguravaju raznovrsnosti izvora informacija. Samo raznovrsnost izvora informacija omogućava građanima stvaranje vlastitog mišljenja, oslobođenog utjecaja koji potječu iz samo jednog, dominantnog izvora.

Pritom EK ne niječe da komercijalni uspjeh medija može ovisiti o naslovu i sadržaju vijesti. Međutim, ukazuje na to da komercijalni uspjeh uvelike ovisi o povjerenju publike u konkretni medij, što prisiljava nakladnike da javnosti nude pluralističke sadržaje. Takvo je shvaćanje ujedno puno bliže temeljnim načelima prava tržišnog natjecanja.

2. 2. UVAŽAVANJE STVARNOG STANJA NA TRŽIŠTU MEDIJA

EK, međutim, ne isključuje u potpunosti ulogu «vlasništva» nad medijima i njegove koncentracije kao elementa pluralizma. Novina je u tome da «vlasništvo» nije ključni, a još manje jedini element. Ono što je još značajnije jest da se pitanje «vlasništva» nad medijima treba urediti odvojeno od pitanja pluralizma, te da ih ne treba povezivati, a još manje poistovjećivati.

⁷ Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document [SEC(2007) 32]; str. 5; dostupno na: europa.eu.int.

Novi pristup pluralizmu posljedica je prihvaćanja postojeće strukture, kretanja i trendova na tržištu medija. Naime, struktura tržišta medija korjenito se promijenila. Još do nedavno tržišta tiska, radija, televizije i nekih novih tehnologija bila su potpuno odvojena. Međutim, prodor novih tehnologija dovodi do konvergencije medija, odnosno tehnološki napredak prisiljava nakladnike medija da se restrukturiraju kako bi mogli udovoljiti potpuno novim zahtjevima koje pred njih postavljaju potrošači.⁸ Drugim riječima, *konvergencija tržišta medija kao prilagodba novim tehnologijama nije prijetnja pluralizmu*. Prodor novih tehnologija i posljedičnu konvergenciju medija ne smije se sprječavati pravdajući takvo postupanje zaštitom pluralizma. U tom je kontekstu izuzetno značajna uloga regulatornih tijela. Ta tijela, naime, moraju odlično poznavati nove tehnologije i na njima zasnovane poslovne modele.⁹

2. 3. NOVI MEDIJI NE UGROŽAVAJU STARE

Stav je EK da *mediji utemeljeni na novim tehnologijama ni na koji način ne ugrožavaju «stare» medije*. Najbolji je dokaz za takvu tvrdnju činjenica da se to nije desilo niti u prošlosti: Naime, unatoč prodora radija i televizije, tiskani mediji su nastavili djelovati. Novi i stari mediji djeluju usporedno, iako će novi mediji preuzeti one njihove funkcije koje se mogu bolje pružati primjenom novih tehnologija.¹⁰ Na taj način novi i stari mediji postaju u određenoj mjeri komplementarni.

Pritom EK ističe da su ključnu ulogu u omogućavanju pristupa novih tržišnih takmaca tržištima medija odigrali propisi o zaštiti tržišnog natjecanja i na njima zasnovane odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i regulatornih tijela.¹¹

2. 3. 1. Digitalna televizija

Prodor digitalne televizije (u daljnjem tekstu: DTV) početkom devedesetih godina prošloga stoljeća pokazao je da sama mogućnost enormnog povećanja broja programa koju daje ta nova tehnologija, nije automatski ojačala pluralizam.

S obzirom na rastući značaj i proširenje opsega usluga koje mogu pružati mrežni operatori komunikacijskih usluga, u cilju očuvanja pluralizma i interesa potrošača,

⁸ Više o tome u dokumentu: *ENPA response to the Commission Issues Paper on Media Pluralism*, iz kolovoza 2005. ENPA je neprofitna udruga nakladnika 5.100 naslova tiskanih medija iz 24 države EU. U bitnome, ENPA tvrdi da su koncentracije na tržištu medija nužnost koju nameće tržište, te da stoga svako ograničavanje «vlasništva» nad medijima sprječava tržišno natjecanje i korištenje svih potencijala tržišta medija.

⁹ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 5; dostupno na: europa.eu.int.

¹⁰ Ibid., str. 5.

¹¹ Ibid., str. 14.

moguće je propisom urediti obveza takvih operatera da u razumnom opsegu moraju emitirati neke programe ili pružati određene usluge.¹²

Istovremeno, nisu se ostvarili niti crni scenariji prema kojima će, pod egidom zaštite pluralizma, nakladnicima *free-to-air* televizije biti onemogućeno istovremeno djelovanje na DTV tržištu.

2. 3. 2. Internet

Poseban je značaj interneta kao novog medija. Bitne novine interneta u odnosu na tradicionalne medije su mogućnost dvosmjerne komunikacije, mogućnost da sami građani oblikuju i distribuiraju svoje programske sadržaje (uključujući i video), niski troškovi pristupa tržištu i objedinjavanje medijskih sadržaja svih tradicionalnih medija.

Takva situacija prisiljava nakladnike tradicionalnih medija da se uključe u brzo rastuće tržište, te da se na njemu tržišno natječu, koristeći mješavinu grafike, fotografije, zvuka i videa.

3. KONCENTRACIJE «VLASNIŠTVA» NE UGROŽAVAJU PLURALIZAM

Koncentriranost «vlasništva» nad medijima sve je prisutnija, kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj odnosno globalnoj razini. Pritom nije samo riječ o horizontalnim koncentracijama, nego sve češće i o dijagonalnim. Ovaj trend jača u posljednjih deset godina.¹³

Kod mnogih analitičara postoji bojazan da stvaranje koncentracija neminovno ugrožava pluralizam medija. Ti analitičari stoga preporučuju da i u ovom slučaju pluralizam medija treba osigurati takvom politikom konkurencije koja nacionalnim propisima o tržišnom natjecanju ograničava veličinu novog gospodarskog entiteta koji će nastati provedbom koncentracije.¹⁴

¹² Riječ je o uslugama popularno nazvanim *dual-play*, *triple-play*, *quadruple-play* i sl. obveza emitiranja pojedinih programa ili pružanja određenih usluga (engl. *must-carry obligations*) Da bi se ta obveza mogla nametnuti operaterima potrebno je da to nameće potreba jasno utvrđenog javnog interesa, te da značajan dio korisnika koristi usluge nekog operatera kao glavni način na koji ostvaruje svoje potrebe za tom vrstom usluge. Više o tome: Ibid. str. 14.

¹³ *Horizontalne koncentracije* su koncentracije između tržišnih takmaca. To su koncentracije čiji sudionici prodaju iste ili zamjenske proizvode ili pružaju iste usluge na istom tržištu (u proizvodnom smislu). *Dijagonalne koncentracije* nastaju između poduzetnika koji djeluju na različitim, ali na neki način ipak povezanim tržištima. Primjer za to su mediji, odnosno situacija kad su zajedničkim vođenjem objedinjeni nakladnici različitih medija (npr. nakladnik tiskanog medija i nakladnik radija i/ili televizije). Više o tome: CEROVAC, Mladen, *Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja*, TEB, Zagreb, 2003.

¹⁴ Pravo tržišnog natjecanja EU prepušta nacionalnim zakonodavstvima država članica da, ako to smatraju potrebnim, svojim propisima utvrde instrumente kojima će ograničiti veličinu koncentracija na tržištu medija. Rješenja se razlikuju od države do države, a sredstva koja se koriste variraju od ograničavanja veličine tržišnog udjela, ograničavanja broja koncesija ili dozvola, ograničavanja «vlasničkih» udjela koji smije držati jedna osoba, ograničavanje prihoda

Stav EK je, međutim, potpuno drugačiji. Naime, veliki broj studija nedvosmisleno pokazuje da u jurisdikcijama koje su propisima ograničile veličinu koncentracija u medijima, time nije istovremeno osiguran pluralizam medija. I obratno: provedba koncentracije ne znači uvijek i nužno ugrožavanje pluralizma medija.¹⁵

Naime, za ocjenu učinaka koncentracije na pluralizam treba promatrati važna je i veličina konkretnog tržišta. Pritom valja imati na umu da se kod medija zemljopisna dimenzija mjerodavnog tržišta može poklapati s jezičnom dimenzijom.¹⁶

Neovisno o tome je li riječ o elektroničkim ili tiskanim medijima, valja uvijek imati na umu da su glavni izvor financiranja medija prihodi od oglašavanja.¹⁷ Stoga je jasno da je na malim tržištima, kao što je primjerice hrvatsko, ekonomski neodrživo postojanje velikog broja nakladnika medija.¹⁸ Veličina tržišta u pravilu diktira i broj nakladnika, te zato mali broj nakladnika medija na zemljopisno malom tržištu, ne znači automatski ugrozu pluralizma. Štoviše, konsolidacija kroz koncentracije nakladnika na regionalnoj i lokalnoj razini, može imati pozitivnu ulogu u stvaranju i razvitku učinkovitih regionalnih i lokalnih novina koje će se učinkovito tržišno natjecati s nakladnicima novina na nacionalnoj razini.¹⁹

od oglašavanja, kontrole nad različitim medijima itd. Više o tome: *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32; str. 7; dostupno na: europa.eu.int.

¹⁵ Ibid., str. 8.

¹⁶ Utvrđivanje zemljopisne dimenzije mjerodavnog tržišta podrazumijeva utvrđivanje zemljopisnog područja na kojem se stvarni i potencijalni tržišni takmaci tržišno natječu pod dovoljno ujednačenim uvjetima, pa se po tome to tržište bitno razlikuje od susjednih. Više o tome: CEROVAC, Mladen, *Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja*, TEB, Zagreb, 2003.

¹⁷ Dakle, kod medija postoje dva izvora financiranja. Stoga, prema općeprihvaćenim pravilima prava tržišnog natjecanja, kod utvrđivanja mjerodavnog tržišta u medijima postoji jedna specifičnost. Na tom se tržištu, naime, uvijek utvrđuju *dva mjerodavna tržišta: tržište čitatelja/gledatelja/slušatelja* (engl. *readers market*) i *tržište oglašavanja* (engl. *advertisers market*). Više o tome: CEROVAC, Mladen, *Rječnik pojmova prava i politike tržišnog natjecanja i srodnih područja*, TEB, Zagreb, 2003.

¹⁸ Kakve su ogromne razlike u veličini tržišta vidljivo je iz usporedbe ukupnog prihoda od oglašavanja u 2004. godini u dvije države članice EU. Tako je ukupan prihod od oglašavanja u elektroničkim medijima u Mađarskoj iznosio 242 milijuna eura, a prihod od oglašavanja u tisku 103 milijuna eura. U istoj je godini ukupan prihod od oglašavanja u elektroničkim medijima u Njemačkoj iznosio 4,2 milijarde eura, a od oglašavanja u tisku 5,4 milijarde eura. Više o tome: *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 8; dostupno na: europa.eu.int.

¹⁹ Tako neke studije pokazuju da su koncentracije nakladnika općeinformativnog tiska na nacionalnoj razini (primjerice u Njemačkoj i Francuskoj) u stvari odgovor na činjenicu da čitatelji preferiraju lokalne i regionalne novine. Navedeno prema: Ibid., str. 8.

EK ukazuje i na svojevrsni paradoks. Riječ je o tome da samo nakladnik s velikim tržišnim udjelom može jačati pluralizam na audiovizualnom tržištu, budući da samo ekonomski jaki poduzetnici mogu financirati skupe programske sadržaje kao što su drame ili znanstvene emisije.²⁰

Pritom posebnu ulogu u očuvanju pluralizma na tržištu elektroničkih medija ima dualizam javnih i privatnih audiovizualnih medija (radija i televizije), koji se istovremeno međusobno tržišno natječu.²¹ U tom je segmentu izuzetno važna uloga tržišnih regulatora. Ti regulatori moraju biti potpuno neovisni kako od izvršne vlasti, tako i od poduzetnika («vlasnika») na tržištu medija.²²

3. 1. PREKOGRANIČNE KONCENTRACIJE I KOMPETITIVNOST NA GLOBALNOJ RAZINI

Posebno je pitanje jačanja trenda prekograničnih koncentracija nakladnika medija. Pritom je naročito zanimljiva pojava medijskih konglomerata, koji svoje proizvode, u pravilu iz različitih medija, plasiraju u velikom broju država.

Sa stanovišta EU razlikuju se dva oblika prekograničnih koncentracija u medijima.²³ To su *koncentracije s globalnom dimenzijom*, u kojima se, obično kao preuzimatelji, pojavljuju poduzetnici sa sjedištem izvan EU.²⁴ Drugi oblik su *koncentracije koje imaju dimenziju unutarnjeg tržišta EU*. Riječ je o koncentracijama čiji sudionici imaju sjedište u državama članicama EU.²⁵

Zanimljivo je da EK smatra da upravo stvaranje jakih europskih nakladnika medija pridonosi globalnom jačanju medijskog pluralizma.²⁶

Iz straha da će prodor stranih nakladnika velike tržišne snage na domaće tržište medija uništiti ili značajno oslabiti ili potpuno izbaciti s tržišta prije svega relativno male domaće nakladnike, a time i smanjiti pluralizam, neka su zakonodavstva nacionalnim propisima

²⁰ Ibid., str. 15.

²¹ *Dual system* (engl.).

²² V. *Audiovisual Media Services Directive*; COM(2005) 646 final; dostupno na europa.eu.int.

²³ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 9 - 10; dostupno na: europa.eu.int.

²⁴ Primjerice koncentracije na tržištu medija EU u kojima se kao sudionik pojavljuje globalni medijski konglomerat *News Corp* Roberta Murdocha (tisak i *pay-TV*) i sl.

²⁵ Primjerice koncentracije u kojima se kao sudionici pojavljuju europski nakladnici medija kao *WAZ*, *Springer grupa*, *Ringer grupa* i sl. Ti su poduzetnici preuzeli velik broj nakladnika u državama koje su postale članice EU u 2004. i 2006., te u države jugoistočne Europe. Isp. rješenje AZTN u predmetu koncentracije *WAZ/Europapress holding*, klasa UP/I-030-98-01/201, od 15. rujna 1999.; objavljeno u Narodnim novinama, broj 135/99.

²⁶ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 5; dostupno na: europa.eu.int.

ograničila mogućnost pristupa stranih poduzetnika tržištu medija. Međutim, EK smatra da sama činjenica da je «vlasnik» domaćeg medija strani poduzetnik ne znači automatski i ugrožavanje pluralizma. EK, naime, drži da će to prije svega ovisiti o zakonskim rješenjima pojedine države koja osiguravaju neovisnost urednika u odnosu na «vlasnika» medija. Štoviše, EK drži da preuzimanja domaćih medija od strane financijski jakih stranih poduzetnika, pogotovo ako su specijalizirani za medije, može imati pozitivan učinak, jer će to u nekim slučajevima biti jedini načina da se sačuvaju neke novine, odnosno televizijski ili radijski program.²⁷

Stoga pravi izazov za svako zakonodavstvo ne smije biti sprječavanje pristupa tržištu stranim nakladnicima, neovisno o tome pristupaju li tržištu putem *greenfield* investicije ili kroz akvizicije, već pronalaženje odgovarajućeg modela sprječavanja zlouporabe njihove tržišne snage u ostalu na njihove tržišne takmace.²⁸

3. 2. DIJAGONALNE KONCENTRACIJE U MEDIJIMA

Dijagonalne koncentracije, odnosno koncentracije čiji su sudionici nakladnici različitih medija (tiska, radija, televizije, elektroničkih publikacija i drugih novih medija)²⁹ sve su češće, naročito nakon snažnog prodora novih medija.

Takvi su procesi, po svemu sudeći, neminovnost uvjetovana potrebom prilagođavanja uvjeta na tržištu. Naime, nazovimo ga tako, «monomedijski» pristup ne odgovara stvarnom stanju na tržištu medija oblikovanom prodorom novih medija. Tako, primjerice, nakladnici medija ne mogu ignorirati zahtjeve potrošača koji zahtijevaju *on-line* pristup programskim sadržajima.

S obzirom da svaki medij ima svoju publiku (čitatelje, slušatelje, gledatelje), izgleda da se opravdanim čine prigovori je li u takvom novom medijskom okruženju uopće opravdano i potrebno zakonski ograničavati udjele «vlasništva» pojedinog subjekta u nakladniku medija i to opravdavati potrebom očuvanja pluralizma sadržaja medija.

²⁷ Ibid., str. 10. Kad govorimo o pozitivnim učincima mislimo kako na učinke u obliku očuvanja pluralizma, tako i na pozitivne učinke na tržišno natjecanje u obliku očuvanja struktura tržišta. U tom je smislu, sa stanovišta zaštite tržišnog natjecanja, posebno zanimljiv slučaj iz prakse hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN). Riječ je o koncentraciji poduzetnika *Europapress holding/Slobodna Dalmacija* (rješenje AZTN; klasa UP/I 030-02/2004-01/33; Narodne novine, broj 111/04). U tom je predmetu AZTN koristila argumentaciju *sanacije u obliku koncentracije* (engl. *rescue merger; failing firm defence*). AZTN je, naime, utvrdila da će preuzimanje Slobodne Dalmacije, kao poduzetnika u financijskim poteškoćama, od strane EPH imati pozitivne učinke na tržišno natjecanje i interese potrošača (čitatelja), jer s tržišta neće nestati jedan značajan novinski *brand*.

²⁸ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 10; dostupno na: europa.eu.int.

²⁹ Tako *Zakon o elektroničkim medijima* (Narodne novine, br. 122/03), u čl. 2. st. 1., pod pojmom *elektroničkih publikacija* podrazumijeva programske sadržaje, bez obzira na njihov opseg, koje fizičke ili pravne osobe prenose putem informacijsko-komunikacijskih veza na način da su dostupni širokoj javnosti.

Pogotovo se čine opravdanima prigovori oko toga može li se, s istim opravdanjem, ograničavati dopušteni tržišni udjel koncentracijom nakladnika stvorenog gospodarskog entiteta. Ovo pogotovo iz razloga što je teško opravdati izbor upravo nekog tržišnog udjela koji predstavlja gornju granicu za dopuštenost provedbe koncentracije.³⁰

4. PLURALIZAM ODRAŽAVAJU PROGRAMSKI SADRŽAJI, A NE «VLASNIŠTVO» NAD MEDIJIMA

EK razlikuje vanjski i unutarnji pluralizam. Navedeni aspekti pluralizma moraju se uvijek razmatrati zajedno.

Pod *vanjskim pluralizmom* podrazumijeva onaj aspekt pluralizma koji je povezan s «vlasništvom» nad medijima i pravilima koja taj aspekt uređuju.

Pod *unutarnjim pluralizmom* podrazumijeva različitost u programskim sadržajima medija.³¹ Unutarnji pluralizam se u tiskanim medijima može osigurati stvaranjem dobrovoljnih samoregulacijskih mehanizmima.³² U audiovizualnim medijima taj se pluralizam može bolje ostvariti zakonskim utvrđivanjem kriterija kojima program mora udovoljavati, te utvrđivanjem sastava uprava elektroničkih medija odnosno sastava tijela odgovornog za oblikovanje programskih sadržaja medija.³³

Dakle, pluralizam medija prvenstveno podrazumijeva različitost sadržaja proisteklu iz različitosti informacija i njihovih izvora. Činjenica različitosti «vlasnika» medija koji djeluju na nekom mjerodavnom tržištu, nije automatski i jamstvo medijskog pluralizma u programskim sadržajima medija.

Naime, mediji, kako tiskani tako i elektronički, često objavljuju informacije koje su potekle iz istog izvora. Razlog takvoj «uniformnosti» u pravilu je posljedica činjenice da različiti nakladnici koriste informacije dobivene od iste novinske agencije, dakle iz istoga izvora. slično je i sa znanstvenim i kulturnim sadržajima, budući da nakladnici (naročito elektroničkih medija), često ne proizvode svoje programe, već koriste vanjsku produkciju i agencije.

Pritom se kao problem često ističe kako mali nakladnici (i novinski i elektroničkih medija) nemaju financijskih resursa dovoljnih za održavanje široke dopisničke mreže. Stoga se

³⁰ Isp. *ENPA response to the Commission Issues Paper on Media Pluralism*, kolovoz 2005., str. 4. Primjer takvog ograničenja nalazimo u čl. 33. ZM, gdje je kao gornja granica dopuštenosti koncentracija između nakladnika općeinformativnog tiska utvrđen tržišni udjel od 40 posto (nakon provedbe koncentracije).

³¹ Tako *Zakon o medijima* (Narodne novine, br. 59/04), u čl. 2., definira *programske sadržaje medija* kao informacije svih vrsta (vijesti, mišljenja, obavijesti, poruke i ostale informacije) te autorska djela koja se objavljuju putem medija u svrhu obavješćivanja, te zadovoljavanja kulturnih, znanstvenih, obrazovnih i ostalih potreba javnosti.

³² V. čl. 24. Zakona o medijima (Narodne novine, br. 59/04) o *statutu medija*.

³³ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 12; dostupno na: europa.eu.int.

oni sve više oslanjaju na agencijske vijesti. U tom smislu EK smatra da mali nakladnici mogu imati značajne koristi od postojanja nakladnika značajne tržišne snage koji djeluju na istom mjerodavnom tržištu. Naime, takvi veliki tržišni «igrači» imaju i veliku pregovaračku snagu u poslovnim pregovorima s novinskim agencijama i vanjskim produkcijama. Kao pravila o tržišnom natjecanju zabranjuju diskriminaciju poduzetnika, novinske agencije morat će svoje usluge davati i malim nakladnicima pod bitno jednakim uvjetima.³⁴ Tako će i mali poduzetnici ostvariti određene prednosti, iako im njihova veličina ne omogućuje ostvarivanje ekonomije obujma ili ekonomije obuhvata.³⁵

5. ZAKLJUČAK

Novi radni dokument EK pod naslovom *Pluralizam medija u državama članicama EU*, uzimajući u obzir nezaustavljivost globalizacijskih procesa i prodora novih tehnologija, otvara novo poglavlje u pristupu problemu pluralizma i raznovrsnosti medija, s tim problemom povezanog pitanja «vlasništva» nad medijima i učinkovitog tržišnog natjecanja na tržištu medija. Temeljne postavke toga dokumenta su sljedeće.

Kao prvo, *pitanje «vlasništva» nad medijima ne treba poistovjećivati s pojmom pluralizma*. Pojam pluralizma medija znatno je širi od pojma «vlasništva» nad medijima i odnosi se prvenstveno na osiguravanje raznovrsnosti izvora informacija. Pluralizam treba osiguravati, između ostaloga, kroz rješenja koja osiguravaju neovisnost urednika u odnosu na «vlasnika» medija.

Zatim, *veličina tržišta, odnosno ekonomski razlozi, u pravilu diktiraju broj nakladnika koji na tom tržištu djeluju*.

Globalizacija i prodor novih tehnologija nužno rezultiraju provedbom koncentracija poduzetnika na tržištu medija. Stoga valja uzeti u obzir stvarno stanje na tržištu medija. Stvaranje jakih europskih nakladnika medija pridonosi globalnom jačanju medijskog pluralizma. U tom kontekstu, ograničavanje koncentracija nužno ne osigurava pluralizam. Konsolidacija kroz koncentracije nakladnika medija može imati pozitivnu ulogu u stvaranju i razvitku učinkovitih regionalnih i lokalnih novina koje će se učinkovito tržišno natjecati s nakladnicima koji izdaju novine na nacionalnoj razini. Konsolidacija će u nekim slučajevima biti jedini način da se sačuvaju neki naslovi ili programi. Osim toga, samo nakladnik s velikim tržišnim udjelom može financirati određene skupe programske

³⁴ Tako *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja* (Narodne novine, br. 122/03) u čl. 9., st. 1., t. 4., izričito navodi da su, između ostalih, zabranjeni oni sporazumi između poduzetnika (ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prešutni dogovori, usklađeno djelovanje i odluke udruženja poduzetnika) koji kao cilj ili posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja na način što se u njima primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim posljedicama čime ih se dovodi u nejednak položaj u odnosu na njihove tržišne takmace.

³⁵ *Media pluralism in the Member States of the European Union - Commission Staff Working Document* [SEC(2007) 32]; str. 11; dostupno na: europa.eu.int. U tom se smislu naročito naglašava pozitivni učinak koji je na medijskom tržištu EU imala Direktiva «*Television without Frontiers*» (89/552/EEC; izmijenjena Direktivom 97/36/EC). Svrha je te direktive jačanje neovisnih produkcija i olakšavanje neometanog protoka audiovizualnih djela iz različitih zemalja, čime je bitno ojačan pluralizam. U pripremi je nova *Direktiva o audiovizualnim uslugama (Audiovisual Media Services Directive; COM(2005) 646 final; dostupno na europa.eu.int)*.

sadržaje i tako jačati pluralizam na audiovizualnom tržištu. Pritom je važan element i dualizam javnih i privatnih audiovizualnih medija potiče tržišno natjecanje i pluralizam.

Nadalje, *mediji utemeljeni na novim tehnologijama ne ugrožavaju «stare» medije.* Koncentracije između različitih medija su neminovnost proizašla iz pojave novih medija. Naime, nakon pojave novih medija «monomedijski» pristup ne odgovara potrebama potrošača koji zahtijevaju *on-line* pristup programskim sadržajima. U tom je smislu presudna pojava interneta koja prisiljava nakladnike tradicionalnih medija da se uključe u to brzo rastuće tržište, te da se na njemu tržišno natječu, koristeći mješavinu grafike, fotografije, zvuka i videa.

Mali nakladnici mogu imati značajne koristi od postojanja nakladnika značajne tržišne snage na istom tržištu, jer im kroz zabranu diskriminacije u smislu pravila tržišnog natjecanja, omogućuju povoljnije uvjete u pregovorima s novinskim agencijama i vanjskim produkcijama.

Potrebno je stvoriti takav zakonodavni okvir u kojem će se jasno razdvojiti materija zaštite tržišnog natjecanja u medijima od zaštite pluralizma i raznovrsnosti medija. Međutim, medijsko zakonodavstvo ne smije sprječavati pristup tržištu stranim nakladnicima, već kroz propise o tržišnom natjecanju sprječavati zlouporabu njihove tržišne snage. U tome *značajnu ulogu igraju tržišni regulatori i koji moraju biti potpuno neovisni od izvršne vlasti i «vlasnika» medija.*

Republika Hrvatska, kao kandidat za članicu EU morala bi pomno pratiti provedbu strategije EK o pluralizmu medija i na odgovarajući način i pravovremeno usklađivati svoje medijsko zakonodavstvo s njenim rezultatima.