

Kontrola koncentracji mediów w dobie digitalizacji. Pomiędzy regulacją a konkurencją

Marcin Kolasiński

Artykuł porusza problem kontroli koncentracji mediów. Z uwagi na specyfikę tego rodzaju działalności gospodarczej istnieją różne koncepcje dotyczące właściwych mechanizmów prawnych regulujących strukturę rynku. U podstaw wątpliwości leży przede wszystkim fakt, iż w tym przypadku elementem chronionym przez prawo jest nie tyle konkurencja w aspekcie czysto ekonomicznym, ale przede wszystkim pluralizm mediów. Zagwarantowanie istnienia tej wartości, zdaniem zwolenników szczegółowej regulacji sektorowej, wymaga zdefiniowania sposobów dopuszczalnej, administracyjnej ingerencji w struktury własnościowe przedsiębiorców medialnych. Przeciwnicy tej koncepcji twierdzą, iż dla zachowania pluralizmu wystarczające jest stosowanie do koncentracji mediów ogólnych reguł prawa konkurencji właściwych dla innych dziedzin gospodarki. Choć poruszony wyżej spór pozostaje nierozstrzygnięty, nabrał on szczególnego znaczenia w dobie digitalizacji, skutkującej rozwojem nowych form tworzenia i przesyłu danych. W artykule przedstawiono poglądy na temat konieczności nowego podejścia do problemu koncentracji mediów cyfrowych i uzasadnienie proponowanych zmian prawnych w tej dziedzinie.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka koncentracji mediów oraz możliwych sposobów kontroli tego zjawiska. Temat rozważań, stanowiąc jedną z bardziej kontrowersyjnych kwestii związanych z zakresem dopuszczalnej ingerencji administracyjnej w swobodę działalności gospodarczej, pozostaje w obszarze zainteresowań specjalistów z zakresu zarówno prawa mediów, prawa konkurencji, jak i prawa konstytucyjnego. Pośród prezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów trudno znaleźć jeden o charakterze wiodącym. Problemy wynikające z koncentracji mediów nie znajdują prostego rozwiązania, są raczej sumą wątpliwości, których wyjaśnienie jest kwestią w znacznym stopniu oceną. Niebagatelne znaczenie w analizie problemu mają tak niewymiernie czynniki jak stopień rozwoju demokracji w danym kraju, tradycje polityczne, poziom zaawansowania tech-

niki używanej w sektorze medialnym. Ten ostatni aspekt, obejmujący rozwój nowych form przekazu informacji, uzyskuje obecnie główne znaczenie w dyskusjach dotyczących dostosowania do współczesnych realiów rynkowych przepisów antykoncentracyjnych w dziedzinie mediów. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie możliwych, nieraz sprzecznych ze sobą, propozycji uregulowań prawnych kontroli koncentracji mediów oraz podjęcie próby określenia prawdopodobnych zmian w tej dziedzinie, które mogą nastąpić w niedalekiej przyszłości.

2. Specyfika kontroli koncentracji przedsiębiorstw medialnych

Media postrzegane są nie tylko jako forma prowadzenia działalności gospodarczej, której celem jest osiąganie zysków. Uznaje się, iż podstawowym zadaniem tego sektora gospodarki jest służba publiczna związana z zaspokajaniem informacyjnych i rozrywkowych potrzeb czytelników, słuchaczy i widzów oraz społeczeństwa jako całości. W związku z tym prezentowany jest pogląd, iż media, aby mogły właściwie wypełniać swoje zadania publiczne, muszą być zróżnicowane, muszą konkurować między sobą, gdyż tylko wówczas są w stanie ukazać wewnętrzne podziały i struktury interesów występujące w każdym społeczeństwie (Piątek 1995: 11-12). Podkreśla się również, iż media to „quasi-instytucja” niezbędna dla funkcjonowania demokracji i dlatego jej dywersyfikacja musi być chroniona. Sektor medialny powinien być prawidłowo regulowany w celu zapobiegania monopolizacji własności, jak również monitorowania jakości przekazywanych treści¹. Dla realizacji powyższych zadań niezbędne jest założenie, że reguły wolnorynkowe nie powinny być w całości stosowane do rynku mediów.

Generalne reguły dotyczące kontroli koncentracji stosowane są również do przedsiębiorstw działających w sektorze medialnym. Jednakże podkreśla się, iż przepisy te zostały stworzone w celu zapobiegania powstawaniu rynkowej pozycji dominującej w sensie ekonomicznym oraz dla podtrzymania konkurencji (Palzer, Hilger 2001: 6). Natomiast ochrona pluralizmu jest problemem o innym charakterze, którego ocena dokonywana jest niezależnie od kwestii ekonomicznych danej transakcji. To sprawia, iż nawet jeżeli koncentracja nie wpływa negatywnie na rynek w ujęciu ekonomicznym, może być niekorzystna dla pluralizmu. Zadanie ochrony pluralizmu oparte jest na założeniu utrzymania demokracji i zapewnienia wielości głosów w ważnych kwestiach społecznych, politycznych i gospodarczych, tworzących nie „rynek w znaczeniu ekonomicznym”, ale „rynek idei”, którego podstawą jest poszukiwanie prawdy w każdym aspekcie życia społeczeństwa. Stawianie zatem na pierwszym miejscu ochrony pluralizmu mogłoby doprowadzić do blokowania koncentracji przedsiębiorców działających w dziedzinie mediów, także tych, które są neutralne w skutkach dla konkurencyjności, bądź nawet mają efekt prokonkurencyjny². Z uwagi na wskazane powyżej różne wartości, na które mogą mieć wpływ zmiany własnościowe w sektorze medialnym, do oceny tego problemu należy podchodzić z dużą ostrożnością.

Koncentracja mediów jest powszechnie postrzegana jako zagrożenie dla pluralizmu. W rzeczywistości, jak się wskazuje, nie ma bezpośredniego związku między wzrostem koncentracji a redukcją pluralizmu. Koncentracja może bowiem

mieć dla pluralizmu mediów skutki zarówno pozytywne (np. gdy dzięki niej powstaje możliwość oferowania nowych usług i technologii medialnych), jak i negatywne (np. gdy przyczynia się do likwidacji tytułów prasowych) (Mik 1999: 485). W dalszej części artykułu przedstawione zostaną zarówno argumenty powoływane na poparcie tezy o niekorzystnych efektach koncentracji mediów dla demokracji, jak również głosy przeciwnie, znajdujące w tego typu transakcjach wiele pozytywnych skutków dla rozwoju pluralizmu.

Chociaż tylko niewielka część treści przekazywanej przez media może być zaklasyfikowana jako informacje, zagrożenie dla pluralizmu właśnie w tej dziedzinie jest regularnie podnoszone przy okazji rozpatrywania problemu koncentracji przedsiębiorców. Dlatego w dalszej części artykułu będą powoływane rozważania odnośnie dywersyfikacji informacji, przy czym należy podkreślić, iż odnoszą się one w większości także do innych składników przekazu medialnego, takich jak filmy, reportaże, programy rozrywkowe, sportowe i inne.

3. Aktualne podejście do problemu kontroli koncentracji mediów

W legislacji światowej nie ma obecnie jednolitego stanowiska w kwestii kontroli koncentracji mediów. W różnych krajach przyjmowane są inne zapisy konstruowane w celu ochrony pluralizmu, począwszy od generalnych zasad konkurencji, na szczegółowych rozwiązaniach regulacyjnych kończąc. Stosowanie prawa konkurencji do kontroli koncentracji mediów oznacza pozostawienie konsumentowi pełnej możliwości swobodnego wyboru pomiędzy różnymi produktami i usługami, których cena i inne warunki dostawy są wynikiem konkurencyjnej gry rynkowej. Takie podejście sugerowałoby dążenie do stworzenia i utrzymania sytuacji idealnej konkurencji rynkowej w sektorze medialnym. Oznaczałoby to istnienie wielu niezależnych przedsiębiorców na rynku, który oferowałby jednocześnie swobodny dostęp dla nowych przedsiębiorców. Ten model jest jednak raczej teoretyczny i trudno byłoby go zastosować w praktyce. Co więcej, zakłada on, że wszystkie przedsiębiorstwa operujące na jednym rynku oferują ten sam niezróżnicowany produkt. Trudno sobie jednak wyobrazić dokładnie te same gazety czy stacje telewizyjne oferujące dokładnie tę samą treść, działające na tym samym rynku (Jakubowicz 1998: 119). Akceptowane jest powszechnie stwierdzenie, że dywersyfikacja oferty, będąca wynikiem stosowania prawa konkurencji, jest warunkiem niezbędnym, ale nie decydującym dla zapewnienia pluralizmu w mediach³. Przeważające znaczenie ma pogląd, iż samo prawo konkurencji nie jest wystarczające w tym zakresie, bowiem ochrona ww. wartości nie jest głównym kryterium oceny prawidłowości przeprowadzanej koncentracji. Wiele krajów wprowadziło więc specjalne regulacje w celu zapewnienia wolności prezentowania informacji oraz zabezpieczenia demokracji.

W ramach środków stosowanych np. w krajach Unii Europejskiej, mających zapewnić właściwą strukturę własnościową mediów, można wyróżnić cztery podstawowe typy:

- ograniczenie koncentracji monomedialnych – w drodze zakazów posiadania określonej ilości mediów lub oznaczonego procentu udziałów w mediach tego samego rodzaju, co te, których aktualnie właścicielem jest prze-

prowadzający transakcję (np. podmiot posiadający stację telewizyjną nie może posiadać więcej niż x innych stacji telewizyjnych);

- ograniczenie koncentracji multimedialnych – w drodze zakazów kontrolowania lub posiadania udziału w mediach różnego typu (np. wydawca prasy nie może kontrolować telewizji albo stacja telewizyjna nie może kontrolować stacji radiowej);
- ograniczenie ilości posiadanych udziałów w stacji radiowej lub telewizyjnej – zakaz stosowany niezależnie od ilości innych mediów, które kontroluje dany przedsiębiorca (np. w niektórych krajach brak jest możliwości posiadania więcej niż 25% udziałów w stacji telewizyjnej, nawet jeżeli dany podmiot nie jest właścicielem żadnych innych mediów);
- ograniczenie dotyczące „podmiotów zdyskwalifikowanych” – wyłączenie szczególnych typów podmiotów z możliwości posiadania licencji radiowej lub telewizyjnej; takimi podmiotami mogą być np. organy publiczne, władze lokalne, organizacje polityczne czy religijne, agencje reklamowe⁴.

Należy podkreślić, iż regulacje dotyczące ograniczenia koncentracji mediów były w większości tworzone w realiach istnienia tzw. „starych mediów”, których techniczne aspekty produkcji stwarzały wyraźną granicę między nimi. Oczywiście było, iż sposób zbierania informacji, ich opracowywania oraz dostarczania do odbiorcy pozostawał różny dla telewizji, radia czy gazet. Rewolucja techniczna, która dokonała się w ostatnich latach, zmieniła sposób tworzenia oraz funkcjonowania mediów.

Mając na uwadze powyższe, należy rozważyć, czy dokonane zmiany nie powinny poddać w wątpliwość nie tylko kwestię możliwości, ale przede wszystkim konieczności stosowania dotychczasowych regulacji antykoncentracyjnych w stosunku do „nowych mediów”.

4. Poglądy na temat kontroli koncentracji mediów cyfrowych

Wprowadzenie zmian technicznych umożliwiających zapisywanie danych w systemie binarnym oznaczało początek ery digitalizacji. Odtąd powszechne stało się kodowanie w odpowiednim formacie wszelkiego rodzaju informacji: liczb, słów, obrazów, dźwięków, kolorów. Co więcej, tak skondensowane treści zaczęto przysyłać tą samą drogą, burząc dotychczasowe podziały pomiędzy różnymi typami „starych mediów”. Konwergencja działalności telewizyjnej, telekomunikacyjnej oraz branży informatycznej doprowadziła do znaczącego wzrostu liczby kanałów dystrybucji oraz stworzyła techniczne warunki do przesyłania tej samej treści poprzez różne środki przekazu na odległość, jak np. przez telefon, telewizję, Internet.

Granice pomiędzy mediami ulegają stopniowemu zatarciu, coraz większe wątpliwości powoduje określenie rynków właściwych, na których działają przedsiębiorcy z branży medialnej. W związku z tym o wiele trudniej jest stosować do tego sektora przepisy regulujące koncentrację. Ścisłe podejście do kwestii regulacji było bowiem możliwe, kiedy liczba uczestników rynku była ograniczona. Obecnie, kiedy mamy do czynienia z mnogością usług opartych na technice digitalnej, tradycyjne podejście jest kwestionowane⁵.

Zwolennicy dotychczasowej formy regulacji koncentracji mediów twierdzą, że jest ona lepsza od stosowania prawa konkurencji, bo powoduje ustalenie pewnych i obiektywnych zasad *ex ante*. Natomiast rozpatrywanie każdej sprawy na gruncie prawa konkurencji powodowałoby znaczne problemy, wpływając na niejasność reguł prawnych stosowanych w odniesieniu do stron każdorazowej koncentracji. Ścisłe regulacje, które określają limity własnościowe, mają może swoje ułomności, ale są jasne, przewidywalne i nie narażone na manipulację ze strony środowisk politycznych czy gospodarczych. Dodatkowo podnosi się, iż szczegółowa regulacja przekształceń własnościowych w sektorze mediów uzasadniona jest także wzrostem siły przedsiębiorców z innych branż. Koncentracje pomiędzy mediami i innymi dziedzinami gospodarki mogą doprowadzić do powstania dużych grup kapitałowych, o których działalności trudno będzie uzyskać rzetelne i obiektywne informacje. Twierdzenie to oparte jest na założeniu, iż media, funkcjonując jako „korporacyjny filtr”, będą mniej zainteresowane krytyką przedsiębiorstw z innych branż, pozostających z nimi w tej samej grupie kapitałowej, przyczyniając się tym samym do stworzenia nieprawidłowego obrazu rynku. Podnosi się przy tym, iż takie zjawiska nie są przedmiotem szczegółowych badań na gruncie prawa konkurencji, ponieważ z racji łączenia przedsiębiorstw działających na innych rynkach produktowych nie dochodzi do wzmocnienia pozycji rynkowej uczestników transakcji, co w efekcie nie wywołuje zastrzeżeń odnośnie możliwości wyrażenia zgody na dokonanie danej koncentracji. Ochronę pluralizmu może więc zagwarantować w takich przypadkach jedynie szczegółowa regulacja sektorowa.

Odnosząc się do kwestii nowych możliwości świadczenia usług przesyłu danych, propagatorzy systemu ścisłej regulacji koncentracji mediów twierdzą, że zachodzące zmiany rynkowe jeszcze bardziej uzasadniają istnienie odrębnych rozwiązań specyficznych dla tego sektora. Proponuje się rozbudowanie, a także w niektórych przypadkach połączenie dotychczasowych organów regulacyjnych z dziedziny mediów i telekomunikacji. Sceptycy zmian podkreślają również, iż nowe kanały dystrybucji treści, w tym przede wszystkim Internet, nie są wystarczającym środkiem dla ochrony pluralizmu, ponieważ główne ich źródła są własnością tych samych dużych grup medialnych, które kontrolują radio, telewizję, gazety, stacje kablowe, a treść stron internetowych niczym nie różni się od treści przekazywanej za pomocą tradycyjnych nośników informacji. Dodatkowo wskazuje się na fakt, iż większość użytkowników Internetu wyszukuje w sieci krajowe lub międzynarodowe informacje, a nie informacje lokalne, co każe z tym większą uwagą uregulować kontrolę koncentracji mediów lokalnych⁶.

Przeciwnicy dotychczasowego podejścia do kwestii kontroli koncentracji kapitału w sektorze medialnym twierdzą, iż szczególna regulacja w tej dziedzinie nie jest już potrzebna, ponieważ techniczne zmiany przesyłu danych (szczególnie wprowadzenie Internetu) powodują, iż ocena koncentracji mediów powinna być przeprowadzana w ten sam sposób, jak ocena koncentracji w innych dziedzinach gospodarki. Nowe technologie oferują szeroki wachlarz możliwości zarówno produkcji, jak i dystrybucji treści, w związku z tym działalność przedsiębiorstw medialnych powinna być oparta na zasadzie konkurencji, a nie pozostawać ograniczana restrykcyjnymi regulacjami, ingerującymi w ich stosunki własnościowe. Koncepcje te opierają się na liberalnym podejściu do rynku i przekonaniu, że prawidłowa, nieograniczona ingerencją z zewnątrz gra sił rynkowych sama przyniesie największe korzyści dla odbiorców usług.

Znacząca jest różnica prezentowanych w Europie i w Stanach Zjednoczonych zdań na temat przedmiotowego problemu. O ile w Europie przeważa proregulacyjne podejście do kwestii koncentracji mediów, to w Stanach Zjednoczonych szerszy oddźwięk zyskuje pogląd przyznający prawu konkurencji wiodącą rolę w tej dziedzinie. Ww. różnica jest nieprzypadkowa i uzasadniona co najmniej dwoma czynnikami: odmiennym podejściem do kwestii regulacji gospodarki jako całości oraz różnym stopniem rozwoju technicznego, a w związku z tym inną społeczną znajomością nowych rozwiązań technicznych.

Zwolennicy prawa konkurencji w dziedzinie koncentracji mediów poddają pod wątpliwość słuszność stosowania starych regulacji antykoncentracyjnych do mediów operujących obecnie głównie w cyberprzestrzeni. W odniesieniu do „starych mediów” regulacja koncentracji była usprawiedliwiona problemem ich niewielkiej liczby, spowodowanym przede wszystkim ograniczonymi możliwościami technicznymi. Obecnie zaś konwergencja zaciera ściśle podziały pomiędzy systemami transmisji danych: komunikacją telefoniczną, telewizyjną, systemem przesyłu danych internetowych. W tym kontekście dalsze stosowanie systemu regulacji opartego na rozróżnieniu odmiennego przeznaczenia różnych obszarów działalności przesyłu danych oraz stosowaniu do nich innych rozwiązań, szczególnie w przypadku koncentracji międzysektorowych, może okazać się niepraktyczne. Takie podejście może być także niepotrzebne⁷. Konieczne jest natomiast nowe spojrzenie na problem, uwzględniające fakt eksplozji nowych form komunikacji i niezwiązane z minioną erą czarno-białych mediów⁸. Jako uzasadnienie tego stanowiska podaje się dodatkowo argumenty innej natury; wskazuje się mianowicie, że możliwość posiadania różnych rodzajów mediów może przynieść znaczące korzyści dla konsumentów, prowadząc do wykorzystywania efektu synergii, co pozwoli dostarczać usługi audiowizualne lepszej jakości i poprzez szerszą gamę kanałów dystrybucji⁹. Rezygnacja z dotychczasowych ograniczeń dotyczących koncentracji mediów może także przynieść znaczne korzyści dla organizacji strukturalnej nabywanych przedsiębiorstw. Duże korporacje medialne kupując małe spółki, mogą łatwo zainwestować środki w celu poprawy jakości ich programów. Nie można być bowiem aktywnym w dziedzinie dziennikarstwa, jeżeli nie jest się silnym ekonomicznie¹⁰.

Znaczącym głosem w dyskusji na temat możliwych rozwiązań prawnych kontroli koncentracji mediów w nowej rzeczywistości rynkowej stało się orzeczenie Sądu Apelacyjnego Dystryktu Columbia z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie *Fox Television Stations Inc. v. Federal Communications Commission and United States of America*¹¹, w którym sąd ten zakwestionował dwie zasady ograniczające możliwość koncentracji mediów, dotyczące: dopuszczalnego procentowego udziału we własności stacji telewizyjnych oraz możliwości koncentracji stacji telewizyjnych i kablowych. W sentencji uzasadnienia wyroku wskazano m.in. na nieadekwatność starych przepisów regulacyjnych w odniesieniu do nowej rzeczywistości w dziedzinie mediów. Sąd wezwał także Federal Communication Commission (FCC), amerykański organ regulacyjny, do szczegółowego uzasadnienia kwestionowanych zapisów ograniczających koncentrację, zarzucając także, iż utrzymywanie ich jest działaniem arbitralnym, nieuzasadnionym i niezgodnym z prawem.

Powyższy wyrok był jedną z przyczyn przeprowadzenia przez FCC badań rynku mediów, których efektem było przygotowanie w październiku 2002 r. dwunastu szczegółowych opracowań¹². Ich wyniki świadczą o tym, iż nieuzasadnione jest za-

łożenie, że mniejsze media są lepsze co do ilości i jakości przekazywanych informacji, ani też, że gazeta i stacja telewizyjna należące do jednego właściciela kreują na tym samym rynku „wspólny głos”. Przeprowadzone badania wykazały także, że lokalne stacje telewizyjne, będące własnością dużych sieci telewizyjnych, zdobywają nagrody za jakość prezentowanych informacji trzy razy częściej niż stacje zarządzane przez mniejszych właścicieli, a ponadto produkują prawie 25% więcej informacji niż inne podmioty z nimi współpracujące, a nie będące własnością sieci. Dodatkowo stwierdzono, iż stacje telewizyjne należące do przedsiębiorców, którzy posiadają również gazety, mają lepsze osiągnięcia w dziedzinie produkcji informacji, wygrywają więcej nagród w tej dziedzinie oraz oferują więcej informacji w porównaniu z podmiotami niezwiązanymi kapitałowo z gazetami¹³.

Zwolennicy oceny koncentracji mediów na gruncie prawa konkurencji kwestionują także możliwość stworzenia, w obecnym stanie rozwoju techniki, wyczerpujących przepisów regulacyjnych, obejmujących wszystkie aspekty praktycznej działalności rynkowej. Podnoszone są pytania, jak można poddać regulacji coś, co podlega ciągłej zmianie, nieustannemu rozrostowi? Jak można wypracować wyczerpujące standardy działania dla rynku, na którym warunki techniczne zmieniają się, szczególnie dzięki osiągnięciom branży informatycznej, dosłownie z miesiąca na miesiąc?

5. Uzasadnienie proponowanych zmian podstaw prawnych kontroli koncentracji „nowych mediów”

Digitalizacja otworzyła rynki na konkurencję, zmniejszając koszty wejścia na rynek, umożliwiając przedsiębiorstwom działającym w jednej gałęzi rynku informatycznego konkurowanie z podmiotami działającymi na innych częściach tego rynku, także w dziedzinie mediów. Tej technicznej konwergencji nadano jednak w większości negatywne znaczenie, zakładając, iż doprowadzi ona do zredukowania wielkości rynku do kilku tylko zintegrowanych wertykalnie korporacji kontrolujących sieci i źródła informacji. Tymczasem konwergencja ma więcej wspólnego z konkurencją niż z monopolizacją, ponieważ znacząco zwielokrotniła ilość proponowanych usług medialnych. Następstwem procesu rozwoju rynku są oczywiście, podobnie jak to ma miejsce w każdej innej dziedzinie gospodarki, także zmiany w sferze własnościowej. Rozwijające się grupy medialne przejmują mniejsze podmioty działające w branży. Ale czy to musi automatycznie oznaczać zmniejszenie konkurencji? Niekoniecznie, zważywszy, że wspomniane koncentracje dochodzą do skutku w otoczeniu coraz bogatszym w konkurentów. Koncentracje w sektorze medialnym nie mają same w sobie pozytywnego bądź negatywnego wpływu na pluralizm. Ten efekt może być mierzony poprzez odniesienie do środowiska, w którym funkcjonują odbiorcy mediów oraz poziomu dywersyfikacji informacji oferowanych tym odbiorcom w danym miejscu¹⁴. O ile więc faktem jest, iż podmioty działające na rynku rosną w siłę, o tyle jednocześnie należy zwrócić uwagę na rozrastanie się samego rynku, którego uczestnikami są już nie tylko podmioty dostarczające tradycyjne media, ale także stale rosnąca w siłę grupa przedstawicieli „nowych mediów”. Uzasadnia to stwierdzenie, iż stopień koncentracji rynkowej może wcale się nie zwiększać, ale nawet ulegać zmniejszeniu.

Znaczący wpływ na nowy kształt rynku mediów miało rozpowszechnienie Internetu, dającego każdemu możliwość stania się jednocześnie twórcą informacji, jej producentem i wydawcą. Sieć połączyła nie tylko odbiorców z przedsiębiorstwami medialnymi, ale także odbiorców z bezpośrednimi źródłami informacji. Możliwość połączenia się z krajowymi i zagranicznymi centrami informacyjnymi rządów, samorządów, ośrodków kształtowania opinii społecznej – takich jak uczelnie, stowarzyszenia dziennikarzy, organizacje społeczne, partie polityczne – sprawia, że mamy warunki do łatwego weryfikowania danych uzyskiwanych z mediów. W chwili obecnej, w większości przypadków dokonujemy tego na własne potrzeby, ale w niedługiej przyszłości należy spodziewać się rozwoju tego typu usług na zasadach komercyjnych. Brak barier dostępu do sieci informatycznych, jak Internet, możliwość korzystania z nowinek technicznych, zmniejszenie kosztów dostępu do odbiorcy końcowego, dostarczają więcej możliwości do przygotowywania dopasowanych do gustu odbiorców usług, zapewniając niewykorzystane dotąd nisze rynkowe. Uważa się przy tym, iż nowe, interaktywne media przeniosły siłę rynkową od tego, kto dostarcza informacji, do jego odbiorcy, co może wzmocnić pluralizm¹⁵.

Wielość przedsiębiorców działających w szeroko pojętym środowisku komunikacji społecznej może także przyczynić się do rozszerzenia zdywersyfikowanej oferty dla odbiorców także z innych przyczyn. Niezależnie bowiem od różnych poglądów odnośnie wpływu koncentracji mediów na pluralizm jest pewne, iż duże grupy medialne są przede wszystkim podmiotami, których celem jest zwiększenie zysku i przetrwanie w walce handlowej z konkurentami. Dlatego, w obliczu wrażliwej ilości podmiotów oferujących podobne usługi, przedsiębiorstwa medialne będą musiały zabiegać o klienta, dostosowując się do jego wymagań. Ich działania, a przede wszystkim jakość przekazywanych przez nie treści, będą konfrontowane przez konkurencję.

Podkreśla się także, iż przyszłość mediów to nie pięć tysięcy kanałów, ale raczej jeden osobisty kanał dla każdego, zestawiony z różnych komponentów, przygotowanych przez osobistych, elektronicznych agentów. Już niedługo nie będzie uzasadnienia ekonomicznego dla istnienia kanałów skierowanych do odbiorcy masowego w sytuacji, kiedy warunki techniczne umożliwią skierowanie oferty dla określonych, zindywidualizowanych odbiorców. W przypadku powstania takiego środowiska mało prawdopodobne będzie istnienie dużych grup medialnych, działających niezależnie od reszty środowiska. Poszczególne podmioty wchodzące w skład tych grup, chcąc sprostać wszystkim oczekiwaniom klienta, będą musiały współpracować z przedsiębiorcami konkurującymi z ich grupą medialną, jeżeli rywale będą dysponowali lepszymi warunkami współpracy¹⁶. Tym samym dostęp do wielości informacji i zdywersyfikowanej oferty będzie zabezpieczony w skutek rywalizacji konkurentów o klienta.

Należy zatem założyć, iż w sektorze komunikacji społecznej nie będzie potrzeby istnienia tak silnej jak obecnie regulacji, choć pewien jej poziom powinien zostać zachowany. Treść tych uregulowań nie powinna jednak zmierzać do ograniczenia możliwości koncentracji mediów, ale stwarzać równe warunki konkurencji dla wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od ich wielkości. Wskazuje się, że kontrola koncentracji mediów w erze digitalizacji będzie opierała się na elastycznych limitach własności w powiązaniu z nie mniej ważnymi regulacjami dotyczącymi

dostępu do platform cyfrowych i sieci kablowych. Zapewnienie pluralizmu w warunkach nowej rzeczywistości technicznej będzie w dużo większym stopniu zależę od zapewnienia kontroli dostępu stron trzecich do systemu przesyłu danych, rozwiązania problemu „wąskich gardeł” sieci, rozwinięciu kompatybilności sprzętu używanego do odbioru danych, a w mniejszym stopniu od regulacji ograniczających własność mediów¹⁷.

Nieważne jest, jak daleko postępuje koncentracja przedsiębiorstw medialnych, wertykalnie czy horyzontalnie, ponieważ to dostęp jest kluczowy dla zapewnienia wolności wyboru końcowego adresata polityki konkurencji – konsumenta¹⁸. Aby zaistniał bowiem taki scenariusz rozwoju mediów jak opisany powyżej, potrzebne jest zapewnienie co najmniej równego dostępu do nowych technologii i standardów transmisji danych, zapewnienia niezależności źródeł informacji oraz swobody wyboru i dostępu do mediów.

Spośród tych wymagań najważniejsza wydaje się dywersyfikacja źródeł informacji. Naprawdę istotna dla zapewnienia pluralizmu mediów jest bowiem nie liczba kanałów dystrybucji, np. dostępnych kanałów telewizyjnych czy tytułów prasowych, ale liczba źródeł informacji, które następnie stanowią treść przekazu medialnego. Pluralizm, rozumiany jako zapewnienie wiarygodnych usług medialnych, będzie zapewniony jedynie w przypadku zagwarantowania dostępu do niezależnych źródeł informacji. Wskazuje się przy tym, że dywersyfikacja własności przedsiębiorstw medialnych nie jest wystarczająca dla zapewnienia pluralizmu treści, którą oferują media. To sposób, w jaki przygotowują jest produkcja programów nadawanych przez media, ma znaczący wpływ na ogólny poziom pluralizmu. Czytając gazety czy oglądając telewizję należącą nawet do innych właścicieli, możemy bowiem w rzeczywistości czytać te same artykuły czy oglądać te same informacje, pochodzące z tej samej agencji. Wynika to z faktu, iż media nie produkują wszystkich swoich artykułów czy programów, ale korzystają z agencji, które dostarczają im informacje, zdjęcia, filmy, dokumenty, seriale itp. W konsekwencji intensywna konkurencja pomiędzy gazetami bądź kanałami telewizyjnymi nie gwarantuje pluralizmu treści przez nie prezentowanej. Media generalnie skupiają się na tej samej, ograniczonej liczbie wydarzeń, co do których uznano konieczność nadania priorytetu prezentacji. Pluralizm nie jest podtrzymywany w sytuacji, kiedy zadanie mediów sprowadza się do kopiowania tych samych informacji dostarczonych im przez agencje informacyjne, czy też prezentowania zdjęć dostarczanych przez inne kanały, szczególnie obce, w przypadku informacji zagranicznych. W takich sytuacjach rola dziennikarza ogranicza się jedynie do wybierania materiałów z dużej ilości informacji dostarczanych z ograniczonej liczby źródeł. Opisane zjawisko rodzi uzasadnione pytanie, czy, a jeżeli tak, to do jakiego stopnia, nieprawidłowa konkurencja pomiędzy źródłami informacji może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa¹⁹.

Tak długo jak pozwolimy przedsiębiorcy, który kontroluje źródło wytwarzania informacji czy innych programów stanowiących składniki przekazu medialnego, aby posiadał również system dystrybucji, nie osiągniemy dywersyfikacji treści. Jeżeli natomiast zostanie stworzona ścisła granica rozdzielająca tworzenie treści od sposobów jej dystrybucji, nie będzie miało większego znaczenia, jaki udział w dystrybucji będą posiadały konkretne podmioty, a tym samym, jak duże będą grupy medialne działające na rynku²⁰.

6. Zakończenie

Powyżej przedstawiono argumenty skłaniające do nowego spojrzenia na problem kontroli koncentracji mediów w obliczu zaistniałych, a także zachodzących obecnie, zmian w dziedzinie cyfrowego systemu przesyłu danych.

Każdemu z tych argumentów przeciwstawiane są z kolei kontrargumenty udowadniające zagrożenia dla demokracji i sfery publicznej, wynikające z rosnącej siły (gospodarczej, ale także w zakresie wpływów politycznych) korporacji medialnych. Podnosi się także, że choć nowe techniki informacyjno-komunikacyjne uniemożliwiają monopolizację informacji, zawarte w nich treści w bardzo niewielkim stopniu odnoszą się do sytuacji w poszczególnych krajach bądź też wynikają z kultury i tradycji danego kraju, jak również, że ich oddziaływanie społeczne jest jeszcze bardzo ograniczone w porównaniu z siłą oddziaływania mediów masowych, zwłaszcza telewizji¹.

Mając na uwadze ten brak zgodności w ocenie bieżącej sytuacji na rynku mediów, nie sposób jednak ignorować faktu, iż obraz komunikacji społecznej, dzięki rozwojowi możliwości technicznych, uległ znaczącym przekształceniom. Ale na tym nie koniec, kolejne zmiany już przed nami. Aby dobrze się do nich przygotować, musimy opracować pasujące do tej rzeczywistości rozwiązania prawne. Podążanie za zmianami przynosi o wiele mniejsze efekty niż wcześniej przygotowana strategia. Formułując ją, należy wziąć pod uwagę nie tylko dotychczasowe doświadczenia, ale też prawdopodobne, przyszłe możliwości w dziedzinie komunikacji. Cel kontroli koncentracji mediów pozostaje przy tym niezmienny od wielu lat – jest nim zapewnienie pluralizmu. Powyższy artykuł pokazuje jednak, iż o ile pytania, jak to zrobić, wydają się ciągle te same, o tyle możliwe na nie odpowiedzi, formułowane obecnie, w dobie digitalizacji, uległy znaczącej zmianie.

Informacja o autorze

Mgr Marcin Kolasiński, p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Konkurencji w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów; uczestnik Seminarium Doktoranckiego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; mkolasinski@uokik.gov.pl

Przypisy

- ¹ Parks, L., *Media concentration: the power of the few*, (www.cafebabel.com/en/article.asp?T=A&Id=422).
- ² *Media mergers*, OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Competition Committee, DAFE/COMP(2003)16, s. 10.
- ³ *Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis, Final Report July/October 2003*, Institute of European Media Law e.V. (EMR), Saarbrücken 2003, s. 12.
- ⁴ 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”, Brussels 1994, COM(94)352 final, s.7.
- ⁵ McGonagle, M., *Trends in Broadcasting Regulation*, EPRA Meeting, Lubljana, Słowenia, 23-25th October 2002 r. (www.epra.org/content/english/press/papers/mcgonagle.doc).
- ⁶ Hickey, N., *The Gathering Storm over media* (www.alternet.org/story.html?StoryID=15654).

- ⁷ Noam, E.M., *Media Concentration in the United States: Industry trends and regulatory responses* (www.vii.org/papers/medconc.htm).
- ⁸ McCullagh, D., *FCC eases rules on media ownership*, CNET News June 2 2003 (www.news.com/2100-1028_3-1012027.html?tag=fd_top).
- ⁹ Gattuso, J., *The myth of media concentration: Why the FCC's media ownership rules are unnecessary*, The Heritage Foundation, May 29, 2003 (www.heritage.org/Research/InternetandTechnology/wm284.cfm).
- ¹⁰ Hickey, N., *Media Monopoly. Behind the mergers: Q&A*, *Columbia Journalism Review*, May/June 2003 (www.archives.cjr.org/year/02/3/hickey.asp).
- ¹¹ Tekst dostępny na stronie internetowej www.pacer.cadc.uscourts.gov/common/opinions/2002/00-1222a.txt.
- ¹² *Media Ownership Working Group Studies*, Federal Communications Commission (www.fcc.gov/ownership/studies.html).
- ¹³ Compaine, B., *Domination fantasies. Does Rupert Murdoch control the media? Does anyone?*, (www.reason.com/0401/fe.bc.domination.shtml).
- ¹⁴ *Pluralism and media concentration in the internal market. An assessment of the need for Community action*. Commission Green Paper, Brussels 1992, COM(92)479 final, s. 18.
- ¹⁵ Downes, D.M., *Telecom & the New Media Economy: content versus carriage redux* (www.law.mcgill.ca/institutes/csri/paper-downes.php3).
- ¹⁶ Noam, op. cit., s. 12.
- ¹⁷ Tamże.
- ¹⁸ Pereira, M.M., *Vertical and horizontal integration in the media sector and EU competition law*. Wykład przygotowany dla U.L.B.-SMIT CEAS-Norwegian School of Management, Oslo Tele-nor Broadcast, Bruksela 7 kwietnia 2003 r. (www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_009_en.pdf).
- ¹⁹ *Media diversity in Europe*, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Media Division, Strasbourg, December 2002, H/APMD(2003)1, s.7 i n.
- ²⁰ N. Johnson, *Media regulation in the Age of the Internet*, Wykład na Uniwersytecie Iowa, 1 marca 2000 r. (www.uiowa.edu/~cyberlaw/uicd/mrainote.html).
- ²¹ Jakubowicz, K., Jung, B., Kowalski, T., *Założenia nowej ustawy o mediach elektronicznych oraz nowelizacji innych ustaw*, Studium w ramach projektu PHARE PL 2001/IB/OT01, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji 2001, s. 48.

Bibliografia

- Jakubowicz, K. 1998. Media economics, w: *Media and democracy*, Strasbourg Council of Europe Publishing.
- Mik, C. 1999. *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Palzer, C., Hilger, C. 2001. *Media supervision on the threshold of the 21st century – structure and powers of regulatory authorities in the area of convergence*, Strasbourg: IRIS Plus, European Audiovisual Observatory.
- Piątek, S. (red.) 1995. *Konkurencja a regulacja w dziedzinie środków masowego przekazu*, Warszawa: Urząd Antymonopolowy.