



## Аудиовизуелна политика Европске Уније

### Увод

У 2007. години било је 5300 транснационалних, националних и локалних ТВ у ЕУ. Овај сектор донео је 105 милијарди еура нето добити, од тога 72 милијарде еура од ТВ емитавања и 33 милијарде еура од продаје програма (биоскопи, ДВД). Ови подаци могу да објасне зашто ЕУ показује велико интересовање за аудиовизуелни сектор.

Ипак, током 25 година свог постојања, Европска Унија није развила опсежну и целовиту медијску или аудиовизуелну политику. Тек је 80-тих - када је сателитска телевизија представила транснационалну димензију у телевизијском емитавању и демонополизацијом и појавом комерцијалне телевизије област добила на економској важности - заједница почела да креира систем аудиовизуелне политике и регулативе. Сврха овог система била је стварање јединственог европског аудиовизуелног подручја и имплементација стратегија којом би се ојачала аудиовизуелна продукциона индустрија.

У то време, Европска Заједница (ЕЗ) није имала ниједан члан Споразума који се односио на надлежности у култури или медијима. Када је 1992. године усвојен Уговор о оснивању Европске Уније, он је укључивао и члан 128, или тзв. „члан о култури“ (касније пренесен у истом облику као члан 151 Амстердамског Уговора и као члан 168 Лисабонског Уговора). Споразум, у параграфу 2, само помиње аудиовизуелне медије: „Активности Уније ће бити усмерене ка подстицању сарадње држава чланица; у случајевима када је то неопходно, Унија ће подржавати и допуњивати њихове активности у следећим областима – уметничко и литерарно стваралаштво, укључујући и аудиовизуелну област. (нагласио ЈК). Тако ће, према параграфу 4, Унија „узети у обзир културне аспекте у својим активностима, а према другим правилима Уговора, нарочито поштовање и промоцију диверзитета култура

<sup>99</sup> Експерт UNESCO

---

држава чланица“, док је свако усаглашавање закона и регулатива из области културе међу државама чланицама искључено: Европски парламент и Савет могу, делујући у складу са уобичајеним законодавним процедурама и после консултовања Комитета региона „усвојити подстицајне мере“, и Савет може „усвојити препоруке“ на предлог Комисије.

Међутим, већ 1974.године Европски суд правде у случају *Италија против Sacchi* пресуђује, да у одсуству правила која би била супротна у односу на правила у Уговору, емитовање телевизијских сигнала, укључујући оглашавање, и сигнали кабловске телевизије треба да се третирају на исти начин као и правила којима се уређују услуге.

То је отворило врата за аргументе Европске комисије (1984:6) којима се се Уговор, као правило, не односи само на економске активности, већ и на „све активности које се спроводе ради неке добити, било да потичу из економске, друштвене, културне (укључујући посебно информационе, креативне или уметничке активности и забаву) или спортске сфере“. 1984. године Зелена књига о оснивању заједничког тржишта за радиодифузију, нарочито сателитску и кабловску, поставља основе за аудиовизуелну политику ЕЗ и за усвајање Директиве о прекограничној телевизији (TCFD) 1989. године. Зелена књига тврдила је да надлежности ЕЗ на пољу радиодифузије потичу од правила споразума Европске Економске Заједнице (ЕЕЗ-а) усмерених ка оснивању заједничког тржишта. Ово укључује основне принципе слободног протока роба (члан 30), услуга (члан 59-66), капитала и радне снаге (члан 48). Успостављање заједничког тржишта такође имплицира и примену правила о слободној конкуренцији (члан 85 до 93). На овај начин Комисија, по први пут, подводи културу под економске одредбе, посебно у члану 59 Уговора, што јој омогућава да регулише област радиодифузије, чак и у одсуству изричите надокнаде. Медији су се тако у ЕЗ примарно третирали у односу на допринос економском развоју и развоју конкуренције (Европска комисија, 1993).

Годинама касније, комесар Вивиан Рединг, одговорна за информационо друштво и медијски сектор, потврдила је овакав приступ ЕУ аудиовизуелној политици:

*„На основу Уговора, Заједница нема независан мандат да обликује област медија. Уместо тога, правне основе су „хоризонталне“, другим речима, креиране су да постигну опште циљеве Заједнице, посебно формирање интерног тржишта...основна идеја Уговора је да је Заједница пре свега одговорна за обезбеђивање правног оквира који је потребан да би се достигла пуна слобода кретања на тржишту...Политика Заједнице у области регу-*

---

*лативе медијског садржаја је такође од суштинског значаја... Ова питања морају бити регулисана зарад стварања заједничког тржишта, и ни због чега другог. (Рединг, 2002:7) „*

Овакав приступ касније је потврђен када је комесар Рединг покренула нову стратешку иницијативу „и2010- Европско информационо друштво“, промо-вишући отворену и конкурентну дигиталну економију, сматрајући информационе и комуникационе технологије покретачима инклузивнијег друштва и квалитетнијег живота. Ова стратешка иницијатива виђена је као „даљи интегративни приступ информационом друштву и политици аудиовизуелних медија у ЕУ“ (ЕЗ, 2005а:3).

32 стране списка мера и политика, из септембра 2008., доносе низ мера и политика из различитих тела Европске комисије које утичу на медије, подељене су на следеће области: аудиовизуелне – ТВ, филм/биоскоп, ТВ и радио емитовање, објављивање штампаних и онлине магазина, књиге, регистри, стручна штампа, музика. Ове мере и политике су под руководством Општих Управа за: комуникацију, конкуренцију, развој, образовање и културу, запошљавање, енергију и транспорт, предузетништво, заштита животне средине, здравствена и заштита потрошача, правда, слобода и сигурност, информационо друштво и медије, унутрашње тржиште, истраживања, социјална политика – једнаке могућности, порези и царине. Свака Управа приступа медијима са свог становишта.

Овде ћемо се фокусирати првенствено на аудиовизуелну и општу медијску политику, јер због ограниченог простора не можемо ово питање да сагледамо у целости. Као последица другачијег приступа од стране ЕУ институција, али и самих држава чланица, аудиовизуелна политика ЕУ је, са једне стране, вођена процесима дерегулације захваљујући тржишној орјентацији делова Европске комисије и, са друге стране, процесима поновне регулације медијског сектора које служи протекционизму или остваривању културних циљева (Хумпхрешс, 2005). Због тога је 1989. Године Директива ТЦФ била резултат политичког компромиса између економски либералних и културно протекционистичких држава чланица.

### **Основни принципи и циљеви аудиовизуелне политике ЕУ**

1999. године Европска комисија (1999) је објавила документ о Принципима и смерницама аудиовизуелне политике у дигиталном добу, који је поставио 5 општих принципа за регулативу у овој области. Тако би регулатива требало да буде заснована на јасно дефинисаним циљевима политике; минимално неопходна за остваривање тих циљева; да тежи даљем повећању правне си-

---

гурности на динамичном тржишту; да тежи ка технолошкој неутралности; и да буде примењена што ближе активностима које регулише.

Остали принципи овог документа су:

- Принцип пропорционалности, што подразумева да степен регулаторне интервенције не сме бити већи од онога што је неопходно за постизање циља о коме се говори
- Раздвајање регулативе која се односи на пренос и регулативе која се односи на садржај,
- Општи циљеви и регулаторни приступ на европском нивоу: регулаторни оквир мора гарантовати заштиту општих интереса друштва, као што је слобода изражавања и право на жалбу, заштита ауторских права, плурализам, заштита потрошача, заштита малолетника и људског достојанства и промовисање језичких и културних разлика. Основна позадина ове регулације требала би да буде спутавање тржишта, било оно реално или потенцијално, у остваривању ових циљева (посебно у одређеним случајевима, као што је заштита малолетника или ауторских права, где тржишне снаге нису прилагођене достизању таквих циљева)
- Препознавање улоге јавног сервиса и потреба за транспарентношћу његовог финансирања
- Саморегулација: емитери и корисници могу допринети постизању циљева од јавног значаја кроз развој мера саморегулације у оквиру свеукупног правног оквира, и тиме отклањајући потребу за детаљном регулативом
- Регулаторни органи требају бити независни од владајућих структура и емитера.

Неколико година касније Европска комисија (2003а:3) објавила је други документ о Будућности европске регулаторне аудиовизуелне политике за-снимајући га на потреби за „новом управом европских аудиовизуелних медија“, посебно се односећи на допуну и модернизацију ТЦФ директиве. У документу је наведена листа области аудиовизуелне политике Уније: конкуренције, медијског плурализма, ауторских права, електро комуникационих мрежа и услуга и услуга информационог друштва, доступности телевизије људима са посебним потребама, заштите потрошача, примене закона на не-уговорене обавезе, политике трговине и промоције културних различитости у спољним односима.

Можемо разликовати 4 области принципа ЕУ активности аудиовизуелној политици и пољу регулације:

- Прво, развој регулаторног оквира

- 
- Мере подршке креиране за промоцију развоја аудиовизуелне индустрије, продукције и дистрибуције европског садржаја (укључујући е-садржај и интерактиван садржај) и филмова.
  - Треће, развој информационог друштва и, у том контексту, омогућавање универзалног приступа електронским комуникационим мрежама и услугама (иако ово није директно део аудиовизуелне политике, овај сектор има значајан утицај на аудиовизуелне медије).
  - Спољни односи, који укључују и ЕУ проширење

У наставку ћемо детаљније расправљати о овим активностима.

## Регулаторни оквир

Главни циљ регулаторних политика је промоција заједничког тржишта емитовања и сајберспејса; заштита конкуренције (и у том смислу регулисање финансирања јавних сервиса); заштита људског достојанства и малолетника од илегалног и штетног садржаја у емитовању и онлине услугама.

Средиште европског регулаторног оквира у аудиовизуелној области је, наравно, била Директива Савета Европе (89/552 ЕЕЗ) од 3. октобра 1989. којом су се координирале одређене одредбе које су прописане законом, регулативом или административном акцијом у земљама чланицама, а које се односе на активности ТВ емитовања (TCFD). Она је заснована на уверењу да је широка либерализација у ЕУ била потребна у смислу креирања такве економије која би у својој размери и обиму била повезана са великим јединственим тржиштем, које би, се како су се надали, појачало компетитивност аудиовизуелне политике ЕУ у односу на тржиште УСА. ТЦФД је допуњена Директивом 97/36/ЕЗ Европског парламента и Савета 30. Јуна 1997. године. У децембру 2007 Директива је даље значајно промењена и допуњена Директивом 2007/65/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. Децембра 2007. године одредбама о аудиовизуелним медијским системима (Audio Visual Media Service Directive - AVMSD) са циљем стварања ефикасног јединственог тржишта аудиовизуелних медија.

Директива AVMSD, попут ТВCF, захтева од сваке државе чланице да успостави одређен минимум стандарда у ТВ услугама које припадају њеној надлежности. Такође, од сваке земље чланице се захтева осигурање слободног пријема ТВ услуга које долазе из других земаља чланица. Циљ је креирање “јединственог тржишта” ТВ сервиса широм Европе. Од државе чланице се захтева да допусте слободан пријем оваквих услуга из целе ЕУ. У исто време, ЕУ закон гарантује минимум стандарда за квалитет садржаја ових услуга.

---

Најважнија промена представљена у новој директиви је проширење опсега услуга које се регулишу. AVMS Директива обухвата и ТВ услуге и оне "телевизији сличне" (*television like*) аудиовизуелне услуге, без обзира на технологију која је коришћена у њиховом преносу. Тако, сервиси дистрибуирани искључиво путем интернета или мобилних телефона или неке друге нетрадиционалне платформе постају предмет регулације на исти начин као и ТВ услуге преносене путем конвенционалних платформи као што су сателит, земаљско емитовање или кабловско. Директива такође, примењује режим степеноване регулације садржаја: екстензивнија за линеарне сервисе и регулисана за нелинеарне сервисе.

Директива садржи 3 одвојена круга регулаторних захтева аудиовизуелних услуга које сваке држава чланица мора да усвоји у оквиру својих надлежности.

### Први круг

Постављен у члану 3а до 3г, и обухвата све аудиовизуелне услуге, и линеарне и "ТВ на захтев" (*TV-on-demand*). Чланови 3а до 3г траже да државе чланице:

- Омогуће провајдерима услуга који су под њиховом надлежношћу да учине одређене информације доступним за кориснике, укључујући најмање њихово име, адресу, контакт податке и назив њиховог регулаторног тела (члан 3а)
- Обезбеде да сервиси под њиховом надлежношћу не садрже никакво подстицање на мржњу на расној, полној, религијској или националној основи (члан 3б)
- Подстичу провајдере под њиховом надлежношћу да осигурају да њихове услуге буду доступне људима са визуелним и слушним ограничењима (члан 3ц)
- Осигурају да провајдери под њиховом надлежношћу не емитују филмове ван договореног периода са носиоцима филмских права (члан 3д)
- Осигурају одређени минимум стандарда који се односи на рекламни садржај (члан 3е)
- Осигурају да спонзорисање програма и услуга испуни одређене стандарде (члан 3ф), и да забране скривено рекламирање осим у случајевима у којима су саме државе чланице одредила да то прихвате (члан 3г).

### Други круг

Односи се само на услугу "ТВ на захтев". Налази се у члановима 3х и 3и. Ови чланови захтевају од држава чланица да :

- Осигурају да сервиси чији садржај може бити штетан за малолетнике буду доступни само у случају када је осигурано да малолетна лица не могу

---

да их виде или чују (члан 3х); и

- Осигуравају да ”ТВ на захтев” промовише ЕУ продукцију и доступност ЕУ радовима

### Трећи круг

Обухвата углавном ТВ емитовање са већ утврђеном програмском шемом (*scheduled TV*). Налази се у члану 3ј и 3к и од члана 4 до 23. Ови чланови понављају захтеве које ТВСФ директива обухватала:

- Јавни приступ свим највећим спортским и другим дешавањима на бесплатним ТВ каналима (члан 3ј)
- Квоту европских и независних продукција у телевизијском емитовању (члан 4 и 5)
- Заштиту малолетника у телевизијском емитовању (члан 22); и
- Право на жалбу ТВ емитуеру или на одговарајућу одштету (члан 23)

Овај круг такође, укључује значајну олакшицу у правилима о износу рекламирања које може бити приказано на телевизији и промену правила које се односе на прекидање програма рекламним порукама (члан 10 до 20): док лимит од 12 минута рекламирања у једном сату емитовања остаје, дневни лимит се повећава. Правила о прекидању програма су поједностављена. Трансмисија филмова направљених за ТВ (искључујући серије, серијале и документарце), кинематографски радови и информативни програми могу бити прекинути рекламом и/или телешопом (*теле-схоппинг*) у сваком програмском периоду у трајању од најмање 30 минута. Емитовање дечијег ТВ програма може бити прекинуто рекламом и/или телешопом (*теле-схоппинг*) једном у одређеном периоду дужем од 30 минута.

Такође, Директива сада дозвољава да емитуери преузимају кратке наводе других емитуера, са ексклузивним правом емитовања, због њиховог укључивања у извештавање у вестима и дозвољава ограничено коришћење у сервисима на захтев (члан 3к).

Правила надлежности била су предмет оштре дебате током процеса ревизије директиве. AVMSD задржава принцип ”земље порекла” (*country of origin principle*), али мења правила која одређују надлежност држава чланица над сателитским ТВ каналима основаним ван ЕУ простора, а који могу да се примају у оквиру ЕУ (сада локација сателитских предајника има првенство у односу на то у којој земљи се сателитски капацитет користи - члан 2.4). То такође подстиче постојећа правила у оквиру којих држава чланица може да изрази забринутост ако програм потиче од емитуера основаног у другој држави чланице, која се не подударују са правилима прве државе чланице, а која су строжа или детаљнија од оних која се налазе у Директиви (члан 3.2 до члана 3.5). Додатно, то омогућава сарадњу међу државама чланицама и

---

њиховим регулаторним органима и то у виду оснивања емитера у једној, а регулисање њиховог рада у другој земљи.

Други значајан елемент ЕУ регулаторног оквира тиче се правила конкуренције, заснованих на члановима Уговора који се тичу антимонополских питања (чланови 81 и 82), члан 86 који се односи на сервисе од јавног интереса и провере државне помоћи (члан 87) и Регулативу Савета (ЕЗ) број 139/2004 од 20. јануара 2004. године о контроли концентрације.

Што се тиче правила о спајању предузећа, релативно високи улози комбинованих и индивидуалних обрта морају бити достигнути да би Унија интервенисала. Европска комисија дозвољава (или не) спајања медијских предузећа и аквизиције. Њен утицај се осети кроз бројне неформалне одлуке, као у случају предлога да британска сателитска компанија BskyВ буде искључена из британског дигиталног емитовања (БДБ) када је УК регулатор, ИТС, додељивао франшизе за дигитално терестријално емитовање 1997. године. Важне одлуке су донете у вези са продајом права кључних типова програма, као што су спортски програми, јер је брига Опште Управе била да осигура фер приступ оваквим садржајима.

Друге ЕУ одлуке у вези са конкуренцијом баве се дигиталним „савезима“ међу комерцијалним емитерима. Тако је 1994., и поново у 1998., Општа Управа IV блокирала понуде удружења немачких водећих ТВ компанија Bertelsmanna, Kirch grupe и Deutsche Telekom AG. Ови комерцијални емитери желели су да оснују заједничко предузеће које се зове МСГ и које би нудило услуге плаћене „телевизије на захтев“ и друге интерактивне сервисе путем система условног приступа (*proprietary conditional access system*). Међутим, Комисија је ставила вето на овај савез, сматрајући га претњом за конкурентно тржиште плаћеног емитовања, као и за будуће дигиталне комуникационе услуге у Немачкој.

Уопштено, приступ ЕУ комисије питањима спајања и удруживња предузећа више иде на руку компанијама које желе да ојачају своје аудиовизуелно тржиште кроз увећање и ширење. Циљ оваквог приступа је промовисање ”европских шампиона” као што су RTL група (Bertelsmann), Telefonica и Vivendi. Политика Комисије промовише паневропска спајања на тржишту, пре него концентрације појединих тржишта.

Ово се директно односи на једно питање које је било и наставља да буде разматрано у ЕУ, а то је питање медијског власништва и плурализма. Политика промоције ”европских шампиона” (и ”националних шампиона” унутар сваке државе чланице) може у стварности бити у супротности са принципом

---

медијског плурализма, који је један од принципа нпр. Повеље о основним људским правима (члан 11.2).

Ова дебата је започела публикацијом Зелене књиге о плурализму и медијској концентрацији на унутрашњем тржишту (ЕЗ1992). Дебата се, међутим, ускоро показала несвесисходном, јер није било довољно политичке воље да би се усвојиле било какве обавезујуће одлуке (Kaitatzi-Cithlock, 1996; Michalis, 1999; Dojl, 1997). Постављено је питање да ли ЕУ има правну надлежност да промовише медијски плурализам, нарочито када се даља концентрација медијских тржишта у Европи опажа као позитиван сигнал да индустрија постаје компетитивнија.

Регулатива Европске комисије о спајању предузећа наводи у члану 21.4 да ”државе чланице могу покренути одговарајуће мере да заштите своје легитимне интересе“ као што је „медијски плурализам“. Медијски плурализам је питање, пре свега, за државе чланице. Ипак ово питање се поново појавило кроз бројне одлуке Европског парламента, забринутог медијском концентрацијом и њеним ефектима на демократске дебате и медије уопште. Европска комисија (2007а) је објавила документ о Медијском плурализму у државама чланицама ЕУ, подвлачећи важност обезбеђивања приступа грађанима разноврсним изворима информација, мишљења, гласова итд. у смислу формирања мишљења и ставова без утицаја једне доминантне струје; спречавања ситуација у којима су представљене само једне стране мишљења, а друге маргинализоване; и злоупотребу политичке моћи кроз лобирање моћних интересних група – било да су политичке, приватне или друге.

Међутим, није предложена никаква законска или регулаторна пракса у корист медијског плурализма на нивоу ЕУ. Уместо тога, наручена је студија која би идентификовала конкретне индикаторе неопходне за мерење медијског плурализма у државама чланицама. Ово би требало да пружи грађанима и свим заинтересованим странама оруђе за приступ објективнијем медијском плурализму у државама чланицама, и тамо где је потребно, иницирање акције на националном нивоу којом би се медијски плурализам промовисао.

Питање европског приступа јавним сервисима (PSB) везује се директно за политику конкурентности и медијског плурализма. Ипак, без обзира на другачији приступ Европског парламента (погледати извештај Европског парламента: Будућност јавног сервиса у вишеканалном дигиталном добу из 1996.), Европска комисија целој ствари приступа скоро искључиво у терминима потенцијалне дисторзије конкуренције на аудиовизуелном тржишту давањем државне помоћи јавном сервису, у смислу омогућавања јавног

---

финансирања (било приходом од претплате, расподелом буџета или обоје). У Уговору о оснивању ЕУ јавни сервис се третира као сервис општег економског интереса (*service of general economic interest*). Јавно финансирање јавног сервиса обухваћено је чланом 87 који забрањује: ”сваку врсту помоћи одобрену од стране државе или државних ресурса који на било који начин искривљује или прети да искриви конкурентност, фаворизујући одређене подухвате или производњу одређених добара, а која утиче на трговину међу државама чланицама”, зато што је таква помоћ ”некомпатибилна са заједничким тржиштем”.

Комерцијални емитери су искористили ову и друге одредбе Уговора да би поднели Европској комисији приличан број жалби на разне форме државне помоћи јавним сервисима. Они и њихови политички поборници сматрају да би у мултиканалном окружењу јавним сервисима требало поверити оне делове тржишта који су профитно незанимљиви и где је очигледно да је тржиште подбацило да донесе одговарајућу услугу.

Први корак у решавању ових потешкоћа било је усвајање Протокола број 32 о систему јавних сервиса у државама чланицама, додатог на Амстердамски Уговор из 1997. године. Он препознаје да је систем јавних сервиса у државама чланицама ”директно повезан са демократским, социјалним и културним потребама сваког друштва и потребом да се очува медијски плурализам”. Према Протоколу, држава чланица је слободна да организује јавни сервис како јој одговара, како сама одлучи и како дозволи, као и да одлучи који ће извори финансирања бити отворени за јавне сервисе, све док то не умањује конкуренцију.

Касније је Европска комисија (2001) издала документ о Примени правила државне помоћи јавним сервисима. Експлицитно се прихвата да државе чланице могу прихватити широка растерећења јавног сервиса и слободу да бирају средства за његово финансирање, али Комисија треба да верификује, према члану 86(2) да је умањивање нормалних закона конкуренције на заједничком тржишту у сврху сервиса општег економског интереса и не утиче на конкуренцију на заједничком тржишту на диспропорционалан начин. Овим се захтева:

- Јасна и прецизна дефиниција накнаде за јавни сервис
- Јасно и одговарајуће разликовање активности јавног сервиса и активности не-јавног сервиса, где потоње постоје

Раздвајање ове две тачке између ове две сфере је уобичајено и већ захтевано на националном нивоу, јер се тиме обезбеђује транспарентност и одговор-

---

ност у коришћењу јавних фондова. Разликовање ове две тачке, уколико се организације јавног сервиса упусте у не-јавне активности (као што је рекламирање, неопходне су да би се Комисији дозволило да изврши тестове о пропорционалности.

Пресуда Европског суда правде у случају C-280-00 (Алтмарк) је овде нарочито релевантна јер је суд пресудио да финансијска подршка, која представља само компензацију за обавезе јавног сервиса која је наметнула држава чланица, нема карактеристике државне помоћи, ако:

- кориснику су ефективно поверене дужности са јасно дефинисаним обавезама јавних услуга;
- параметри за израчунавање компензације морају бити унапред постављени на објективан и транспарентан начин
- компензација не прелази онолико колико је неопходно да би се покрили сви или делови трошкова који се појављују у испуњавању обавеза јавних услуга, узимајући у обзир накнаду коју те обавезе могу производити и чињеницу да је кориснику омогућено да разумно профитира за испуњавање ових обавеза
- или је предузеће одабрано за испуњавање обавезе јавних услуга изабрано путем процедуре о јавним набавкама или, уколико то не успије, ниво компензације је одређен на основу анализе какви би били трошкови типичног, добро-вођеног предузећа за испуњавање ових обавеза, поновно узимајући у обзир накнаду коју такве обавезе могу производити и право корисника да прави профит у разумним оквири-ма.

Последњи критеријум (тзв. ”тест приватних инвеститора”) је оспораван од стране емитера јавног сервиса који тврде да ниједан комерцијални емитер није упоредив са јавним сервисом као и да ниједан ”типични” комерцијални емитер нема обавезе и резултирајуће трошкове јавног сервиса.

Скоро је у случају SIC против Комисије (Т-442/03), Европски суд правде заузео другачије становиште од комерцијалних емитера, наводећи да: ”Свака држава чланица има право да дефинише емитере од општег економског интереса који би укључио и емитовање широког програмског спектра (*full spectrum programming*), у исто време дозвољавајући опратеру сервиса од општег економског интереса да настави са комерцијалним активностима, попут продаје огласног простора”.

Као део регулаторног оквира требало би да споменемо Препоруку Савета о заштити малолетника и људског достојанства из 1998.године, касније 2006.

---

године, замењену Препоруком Европског парламента и Савета Европе о заштити малолетника и људског достојанства и праву на одговор у контексту конкурентности европске аудиовизуелне и он лине индустрије информацио-них сервиса.

Препорука из 2006. позива државе чланице да предузму неопходне мере и да, између осталог, обезбеде заштиту малолетника и људског достојанства у свим онлине информационим сервисима тако што би: предузеле акције којима би се омогућило малолетницима да одговорније користе аудиовизелне и он лине информационе сервисе; предузеле акције којима се омогућава лакши приступ квалитетном садржају и услугама које су прилагођене малолетницима, укључујући ту и одредбе којима се омогућује приступ у едукативним установама и на јавним местима; промовисање медијске писмености; подстицање аудиовизелне и индустрије онлине информационих услуга, а без угрожавања слободе изражавања или слободе штампе, да избегавају сваку врсту дискриминације базиране на полној, расној или етничкој основи, религији или убеђењу, инвалидитету, годинама или сексуалној орјентацији у свим аудиовизуелним и он лине услугама као и да се боре против такве дискриминације; промовисање мера којима се бори против свих илегалних активности на интернету штетних за малолетнике и обезбеђивање да интернет постане сигурнији медиј.

### **Мере подршке за промовисање развоја аудиовизуелне индустрије, продукција и дистрибуција европског садржаја**

AVMS Директива задржава одредбе Директиве о прекограничној телевизији у члановима 4 и 5, утврђујући да земље чланице треба да осигурају, кад год је то могуће, да емитери сачувају већину свог времена за емитовање европских радова (осим за вести, спорт, квизове, рекламе и телетекст ) 10 % емитованог времена мора бити обезбеђено, кад год је то могуће, за независне европске продукције. Ове и друге одредбе Директиве обезбеђују улагање у европске и независне продукције и њихову доступност за европску публику.

Изузев ових квота, наследност МЕДИА програма је обезбедила шему подршке за европски филм и ТВ индустрију са циљем стварања кокурентније индустрије и способније да се суочи са потребама све већег пораста броја ТВ станица.

У 2006. Европски парламент и Савет су установили ново лице МЕДИА програма, МЕДИА 2007, са буџетом од 755 милиона еура за период 2007. до 2013. године, који би се првенствено потрошили на развој и дистрибуцију

---

европског аудиовизуелног материјала.

Друга област ових улагања је дигитални и онлине садржај. Савет је 2000. године основао вишегодишњи програм за стимулисање развоја и употребу европског дигиталног садржаја на глобалној мрежи и промоцију језичких различитости у информационом друштву, наменивши 100 милиона еура у ову сврху. 2002. године документ Савета о интерактивном медијском садржају у Европи, позива земље чланице да промовишу управо такав садржај. 2005. године, одлука 456/2005/ЕЗ Европског парламента и Савета основала је вишегодишње програме којим би учинила дигитални садржај у Европи доступнијим, употребљивијим и искористивијим (“eContentplus programme”) за године 2005 – 2008 распоређујући 149 милиона еура у ову сврху .

Бројне активности биле су усмерене ка промоцији креативног садржаја дистрибуираног онлине (ЕЗ 2008 а, 2008 б) као што су аудиовизуелни онлине медији (филм, телевизија, музика и радио), онлине видео игре, онлине издаваштво, едукативни садржаји као и садржаји које су произвели корисници мреже. Ово укључује Високу радну групу за управљање дигиталним правима, (*High Level Group on Digital Rights Management*) европску Повељу о развоју и преузимању филмова онлине и иницијативу Дигиталне библиотеке. Последњи пројекат има за циљ да учини доступним онлине европску културну баштину у књигама, музици, сликама, фотографијама и филмовима преко јединственог портала. Дигитализација културног материјала може да пружи Европљанима приступ материјалима из музеја, библиотека и иностраних архива. Сама Комисија ће обезбедити суму од 120 милиона еура у периоду 2009-2010. године за побољшање онлине приступа европском културном наслеђу.

### **Развој информационог друштва, обезбеђивање универзаланог приступа електронским и комуникационим мрежама и сервисима**

Европска политика у овом пољу настаје из анализе процеса конвергенције (ЕК, 1997) и његових технолошких, тржишних и медијских последица. Они се труде да постану носиоци овог процеса како би се постигле погодности које би били у служби достизања европских циљева. Тако нпр. Акциони план Стратегије „Еуропа 2005: информационо друштво за све“ (ЕК, 2002) и сл., посвећене су убрзавању процеса дигитализације, као и промоцији дигиталне конверзије телевизије у државама чланицама (ЕК, 2003б, 2005б). Део овог процеса је политика спектрума, креирана да користи дигиталну дивиденду (фреквенције ослобођене након преласка на дигитално емитовање) који би могле да изађу у сусрет брзорастућим захтевима безичне комуникације, нпр. промовишући широко-појасне апликације у савладавању

---

“дигиталне поделе”, обезбеђујући додатне терестријалне услуге емитовања и подстичући раст мобилне мултимедије (ЕК, 2007ц).

Велики корак напред ка консолидацији унутршњег тржишта у конвергентном окружењу, је отклањање препреке правилима о комуникационим мрежама и сервисима на европском нивоу, усвајањем „телеком пакета“ у 2002. Ово је подразумевало усвајање једног броја директива<sup>100</sup> које су додате већ кохерентном регулаторном оквиру, који се односи на све трансмисионе инфраструктуре без обзира на типове услуга које се тим путем преносе (тзв. хоризонтални приступ). Нови оквир обухвата све електронске и комуникационе мреже, укључујући опрему, и електронске комуникационе услуге, укључујући и оне које су до сада емитовале садржај, као што су нпр. кабловске телевизијске мреже, терестријалне мреже и сателитске.

Општи циљ је либерализација: телекомуникационе лиценце су замењене општим дозволама за трансмисију, док појединачне лиценце и за трансмисију и за производњу садржаја више неће бити бити доступне. Државе чланице имају слободу да захтевају да одређен садржај буде емитован на одређеним фреквенцијама, али услуга емитовања мора бити додељена у складу са отвореним и транспарентним процедурама. „Must carry“ (обавезно емитовање) одредба остаје на снази и може бити проширена за достизање дефинисаних циљеве од јавног интереса. Питања приступа – CAS, EPG, API– су ту да би се регулисало на основу фер, резонског, недискриминаторног приступа. Идеја у позадини ове иницијативе је да се регулише само када је то крајње неопходно и да се регулатива постепено редукује онда када конкуренција постане ефективна на тржишту. Циљ је да се регулатива фокусира само тамо где је потребна, и да посебно контролише „уска грла“ с обзиром на то да индивидуални оператери имају значајан тржишни удео. „Телеком пакет“ налази се у процесу ревизије, а нове промене се тек очекују. Тренутне активности у овој области повезане са стратешким оквиrom,“ и 2010 - европско информационо друштво 2010”, који промовише отворену и конкурентну дигиталну економију, наглашавајући информационо комуникационе технологије као носице инклузије и квалитета живота (ЕК, 2005а).

Стратегија намеће три приоритета информационог друштва и медијске политике:

---

<sup>100</sup> Директива 2002/21/ЕЗ Европског Парламента Савета о регулаторном оквиру електронских комуникацијских мрежа и сервиса; Директива 2002/20/ЕЗ Европског Парламента и Савета о ауторизацији електронских комуникационих мрежа и сервиса; Директива 2002/19/ЕЗ Европског Парламента и Савета о приступу и интерконекцији електронских комуникационих мрежа и опреме; Директива 2002/22/ЕЗ Европског Парламента и Савета о универзалним сервисима и правима потрошача у вези са електронским комуникационим мрежама и сервисима.

---

1. формирање јединственог европског информационог простора које промовише отворено и конкурентно унутрашње тржиште за информационо друштво и медије, нудећи приступачне, сигурне и широке опсеге комуникација, богат и разнолик садржај и дигиталне сервисе. Овакав циљ захтева решење за многе изазове узроковане дигиталном конвергенцијом:

a) брзина: брже широкопојасне услуге у Европи за доставу богатог садржаја као што је HD видео

b) богат садржај: повећање правне и економске сигурности којом би се подстакли нови сервиси и онлине садржаји

c) међуоперативност: подстицање уређаја и платформи које „разговарају једна са другом” и сервиса који су преносиви од платформе до платформе

d) сигурност: обезбедити да интернет буде сигурнији од варалица, штетног садржаја и технолошких грешака, као би се повећало поверење између инвеститора и потрошача

2. јачање иновација и улагање у информационо комуникационе технологије и истраживања како би се промовисао развој и већа запосленост

3. достизање Инклузивног Европског Друштва које промовише развој и запосленост, а који је конзистентан са одрживим развојем и даје приоритет бољим јавним сервисима и квалитету живота.

Мора се поменути и Директива 2001/29/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 22. маја 2001. године, која разматра питања хармонизације одређених аспеката ауторских права и сродних права у инфромационом друштву, креирана да једним делом обезбеди и да произвођачи садржаја и провајдери могу да профитирају коришћењем свог садржаја. Директива хармонизује права на репродукцију, права комуникације са публиком, права да се садржај учини јавним и права на дистрибуцију. Основни принцип овакве хармонизације је обезбеђивање високог нивоа заштите аутора. Ова права односе се на онлине окружење.

Европска комисија (2008ц) је такође објавила и Зелену књигу о ауторским правима у “друштву знања”, којим би се покренула дебата о томе како се инфромације о знању, истраживању, науци и едукацији најефикасније могу дистрибуирати у онлине окружењу. Зелена књига има за циљ да постави сет питања у вези са улогом ауторских права у “економији знања”.

### **Спољно-политичка димензија аудиовизуелне политике Заједнице**

Процес проширења ЕУ, укључујући рад са кандидатима и земљама придружницама у циљу помоћи при усвајању европских закона (*acquis*) у аудиовизуелном сектору једна је од главних области активности. Процес придруживања захтева од земље кандидата да транспонује регулаторни оквир

---

у своје правне системе и инкорпорира циљеве ЕУ аудиовизуелне политике у своје медијске политике.

MEDIA 2007, Euromed Audiovisual 2 или EU-ACP подржава програм за аудиовизуелну и филмску индустрију укључујући и све елементе кооперације са земљама трећег света. У смислу њиховог проширења, Европски парламент је покренуо препараторни програм „Медиа Интернационал“ 2007. године, са циљем јачања сарадње између држава чланица ЕУ и земаља трећег света (Општа Управа за информационо друштво и медије, 2008). Програм је, такође, усмерен на охрабривање двосмерног протока кинематографских радова. У контексту веома мале присутности европског филма на тржишту величине као што је азијско или латиноамеричко, као и потешкоћа које имају филмови из тих земаља да стигну на европских биоскопа, овај програм има двоструку сврху.

Основни сегмент спољне акције је одбрана европских културних интереса у контексту Светске трговинске организације, имајући у виду имплементацију Генералног споразума о трговини у услугама (GATS). То је први сет мултилатералних, правно важећих правила која обухватају међународну трговину услуга и усмеравају њену даљу либерализацију, проширујући третман „најповлашћеније нације“, приступ тржишту и третман једнак националном за све стране Споразума које су прихватиле обавезе у овим областима.

Политика ЕУ је комбинације либерализације трговине и економских интеграција уз очување културних циљева и политиком општег интереса.

Управо је ово разлог америчког инсистирања у оквиру Светске трговинске организације и на другим местима, да се отклоне трговинска ограничења, као што су националне филмске квоте и финансијске подршке (засновано на америчком нео-класичном виђењу тржишне економије и њиховом односу према производима културе где би они требало да буду ослобођени протекционизма државе), наишло на такав отпор у земљама ЕУ.

На крају, ниједна држава чланица ЕУ није се обавезала на либерализацију тржишта нити је гарантовала једнак третман страним и домаћим компанијама („национални третман“) у аудиовизуелној области. Европске државе омогућиле су бројне изузетке од правила ”најповлашћеније нације да би државе које дозвољавају приступ појединим страним такмацима давале једнаке шансе свим чланицама Светске трговинске организације.

Европска Комисија (2003ц) подржава рад у оквиру УНЕСКО, на основу Конвенције о заштити и унапређењу диверзитета у културном изражавању,

---

из 2005. године. ЕУ министри културе на састанку у Солуну маја 2003. дискутовали су о могућим интернационалним инструментима културног диверзитета, доносећи следеће закључке:

Европа као континент културе не може да прихвати споразум о хомогености култура, нити споразум о претњи од пропасти цивилизације. Европски одговор на све ово је инсистирање на очувању и унапређењу културних различитости... Основни међународни форум за културну политику не може бити Светска трговинска организација.

## REFERENCES

Doyle, Gilian (1997) From "Pluralism" to "Ownership": Europe's emergent policy on Media Concentrations navigates the doldrums. *The Journal of Information, Law and Technology*\_1997 (3). [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/commsreg/97\\_3doyl/](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/commsreg/97_3doyl/).

European Commission (1984) *Television Without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market For Broadcasting, Especially by Satellite and Cable*, COM(84) 300 final. Brussels: European Community.

European Commission (1992) *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. An assessment of the need for Community Action*. Green Paper. COM(92)480 final. Brussels: European Union.

European Commission (1993) *White Paper on growth, competitiveness, and employment - The challenges and ways forward into the 21st century*. COM(93) 700 final. Brussels: European Union.

European Commission (1997) *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sektors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*. COM(97)623. Brussels: European Union.

European Commission (1998) *Audiovisual Policy of the European Union*. Brussels: European Union.

European Commission (1999) *Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age*. COM(1999) 657 final. Brussels: European Union.

---

European Commission (2001) Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting. *Official Journal of the European Communities*, C 320: 5-11. Brussels: European Union.

European Commission (2002) *eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council*. COM(2002) 263 final. Brussels: European Union

European Commission (2003a) The Future of European Regulatory Audiovisual Policy, COM(2003) 784 final, Brussels: European Union.

European Commission (2003b) *Communication on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital 'switchover' to analogue 'switch-off')*. COM(2003) 541 final. Brussels: European Union

European Commission (2003c) *Towards an international instrument on cultural diversity*. COM(2003)520 final. Brussels: European Union

European Commission (2005a) *i2010 – A European Information Society for growth and employment*. COM(2005) 229 final. Brussels: European Union  
European Commission (2005b)

European Commission (2005b) *Communication on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting*. COM(2005) 204 final. Brussels: European Union.

European Commission (2006) *Seventh communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers", as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2003-2004*. COM(2006) 459 final. Brussels: European Union.

European Commission (2007a) *Media pluralism in the Member States of the European Union. Commission Staff Working Document*. SEC(2007) 32. Brussels: European Union

European Commission (2007b) *Reaping the full benefits of the digital dividend in Europe: A common approach to the use of the spectrum released by the digital switchover*. COM(2007) 700 final. Brussels: European Union

European Commission (2008a) *Creative Content Online in the Single Market*. COM(2007) 836 final. Brussels: European Union.

---

European Commission (2008b) *Commission Staff Working Document accompanying the Communication on Creative Content Online in the Single Market*. SEC(2007) 1710. Brussels: European Union.

Harcourt, A.J. (1998) EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives. *Journal of Common Market Studies*. September.

Harrison, J., L. Woods (2007) *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Humphreys, P. (2005) *The EU and Audiovisual Regulation: An Agency for De-regulation or Re-regulation - A Research Agenda*. Paper presented during the 3rd conference of the European Consortium for Political Research, Budapest, <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/phumphreys.pdf>

Information Society and Media Directorate-General (2008) *2008 Work Programme Implementation of the Preparatory Action "MEDIA International"*. [http://ec.europa.eu/information\\_society/media/docs/pa/pdf/wp2008en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/pa/pdf/wp2008en.pdf)

Jõesaar, Andres (forthcoming) Formation of Estonian Broadcasting Landscape 1992-2007: Experience of the Transition State. Impact of the EU legislation on the Estonian television broadcasting since mid 90's. *Central European Journal of Communication*, No. 2

Kaitatzi-Whitlock, Sophia (1996) Pluralism and Media Concentration in Europe. Media Policy as Industrial Policy. *European Journal of Communication*, 11(4): 453-483.

KEA European Affairs, CERNA (2007) *Study on the Impact of the Conditional Access Directive*. Study prepared on behalf of the European Commission Directorate General for Internal Market & Services, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/media/docs/elecpcay/study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpcay/study_en.pdf)

Media Task Force (2008) *Inventory of Measures Affecting the Media*. Brussels: European Commission, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/grid\\_inventory.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/grid_inventory.pdf)

Michalis, Maria (1999) European Union Broadcasting and Telecoms: Towards a Convergent Regulatory Regime? *European Journal of Communication*. 14(2): 147-171.

Ognyanova, Nelly (forthcoming) Bulgarian Media Policy and Law: How Much Europeanization. *Central European Journal of Communication*, No. 2.

---

Reding, Viviane (2002) *The challenges facing a future European regulatory system for media and communications*. Speech/02/490. Medientage, Munich, 17 October. ([http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/490|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/490|0|RAPID&lg=EN))

*Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy of the European Union* (1994). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

*The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age* (1996) Committee on Culture, Youth, Education and the Media, European Parliament, <http://www.poptel.org.uk/carole-tongue/index2.html>