



 **Geneza politike Evropske skupnosti/Evropske unije na področju avdiovizualnih medijev**

Geneza politike Evropske skupnosti/Evropske unije na področju avdiovizualnih medijev

mag. Kristina Plavšak Krajnc

Uvod

Evropski medijski prostor, kamor se vključuje tudi Slovenija, je v zadnjih dveh desetletjih doživel intenzivne spremembe. Tehnološke inovacije in ekonomski trendi na področju avdiovizualnih medijev, ki so okrepili procese globalizacije, transnacionalizacije in internacionalizacije,¹ so zmanjšali pomen državnih meja in sploh državne regulacije. Kot rezultat teh sprememb je padel t.i. stari medijski sistem² z izrazito nekomercialnim, javnim značajem, ki je bil primarno omejen na nacionalno področje vsake posamezne države, pojavile pa so se številne transnacionalne (kabelske in satelitske) komercialne postaje izven jurisdikcije posameznih držav. Dejansko so ti trendi začeli tesneje povezovati posamezne državne (nacionalne) sisteme v skupni avdiovizualen prostor, ki pa je bil v situaciji neustreznih prejšnjih, nacionalnih pravil še neurejen.

Te 'spontane' integracijske procese na področju avdiovizualnih medijev so hoteli izkoristiti tudi v okviru Evropske skupnosti (ES), današnje Evropske unije (EU). Politika ES/EU na področju avdiovizualnih medijev, ki je bila formulirana v začetku 1980-tih let, je izhajala predvsem iz ideje o skupnem avdiovizualnem trgu, ki naj bi ES/EU okrepil tako navznoter kot navzven - na svetovnem trgu. Tovrstna politika pa se je razvila tudi iz potrebe, da se v razmerah omejene državne suverenosti in neustreznosti nacionalnega regulativnega sistema znotraj ES/EU uskladijo pravila in da se zagotovi tudi njihovo spoštovanje. Vzpostavitev nadnacionalnega regulacijskega okvira na področju avdiovizualnih medijev bi prispevala k nemotenemu delovanju skupnega trga in zmanjševala njegove morebitne negativne učinke. Hkrati naj bi s sistemskim odgovorom za izboljšanje položaja evropske avdiovizualne produkcije zaščitili tudi kvaliteto in identiteto evropskega medijskega (kulturnega) produkta.

¹ Hamelink (1993: 381) razlikuje med *internacionalizacijo*, tj. transakcijami, ki potekajo med dvema ali večimi nacionalnimi enotami, bilateralno ali regionalno ali pa med akterji s skupnimi interesi, in *transnacionalizacijo*, tj. transakcijami, ki potekajo čez državne meje, usmerjene (nadzorovane) pa so iz centra, ki je lociran na določenem državnem področju. Po našem mnenju se oba procesa prepletata znotraj koncepta *globalizacije*.

² Pojem *medijski (televizijski) sistem* označuje organizirano in normativno urejeno mrežo odnosov med glavnimi subjekti na področju avdiovizualnih medijev, predvsem na eni strani zakonodajnimi in izvršilnimi (državnimi) telesi in na drugi, medijskimi (RTV) organizacijami.

V članku bomo naprej obravnavali splošna načela, iz katerih izhaja politika ES/EU na področju avdiovizualnih medijev. V nadaljevanju bomo pregledali primarne pravne vire ES/EU, kot opredeljujejo področje avdiovizualnih medijev. V posebnem poglavju se bomo osredotočili na najpomembnejši sekundarni pravni vir, t.j. na Direktivo o televiziji brez meja iz leta 1989, zlasti bomo poskušali pojasnjevati procese in ozadja njenega nastajanja. V sklepu bomo analizirali nadaljnje smernice za razvoj ES/EU avdiovizualne politike, zlasti revizije Direktive o televiziji brez meja in njeno implementacijo tako v državah članicah kot v državah kandidatkah, med njimi v Sloveniji. Menimo, da tovrstna geneza avdiovizualne politike ES/EU potrebna za razumevanje obstoječih pravnih in drugih inštrumentov ES/EU na tem področju, ki jih že danes uporablja tudi Slovenija kot bodoča država članica.

Izhodišča za ES/EU avdiovizualno politiko

Tehnološki in ekonomski trendi so odprli dejanske možnosti za uresničitev enega izmed temeljnih ciljev Evropske skupnosti, tj. oblikovanje skupnega trga tudi na avdiovizualnem področju. Ta cilj z izrazito ekonomskim značajem naj bi vključeval odpravo vseh ovir za svobodno kroženje blaga, oseb, kapitala in predvsem storitev (kot bomo videli v nadaljevanju, se pod slednje uvršča tudi t.i. televizijsko oddajanje). Hkrati naj bi bil vzpostavljen sistem, ki bi zagotavljal, da konkurenca na tem trgu ne bi bila motena. Uresničitev tega cilja je zahtevala sistemsko (institucionalno) rešitev v okviru ES.

Evropski parlament je že v resoluciji leta 1982³ izrazil zaskrbljenost, da se bodo spremembe razvijale v smeri, ki ne bo v interesu skupnosti, če ta in njene institucije ne bodo sodelovale pri sprejemanju odločitev na tem področju. Komisija ES je svojo namero, da se začne sistematično ukvarjati z avdiovizualno politiko, nakazala leto dni kasneje s svojim poročilom Svetu o avdiovizualnih trendih v Evropi.⁴ Ta dokument je opozoril na skokovito povečanje povpraševanje po avdiovizualnih programih, ki naj bi ga v bližnji prihodnosti prinesle nove tehnologije (satelitska in kabelska), in na potrebo po konsistentni akciji v podporo evropski programski produkciji, predvsem potrebo po skupnem evropskem kanalu.

³ *Resolution on radio and television broadcasting in the European Community adopted on 12 March 1982*, OJ C 87/110, 5.4.1982.

⁴ *Realities and Tendencies in European Television: Perspectives and Options*, Report from the Commission to the European Parliament, COM (83) 229, 25.5.1983.

Tako je bilo po eni strani potrebno zagotoviti, da bodo posamezne države članice nadzorovano odprle svoj avdiovizualni medijski prostor televizijskemu oddajanju iz drugih držav, torej da bodo nadaljevale ali pospešile procese deregulacije, t.j. poleg domačih akterjev v svojem prostoru dovolile tudi delovanje tujih televizijskih postaj in ustvarjalcev. V ES so se po drugi strani zavedali, da morajo za učinkovito funkcioniranje skupnega avdiovizualnega trga vzpostaviti enoten sistem pravil, v katerega se bodo vključevale vse države članice in se mu tudi podrejale. Tako Sepstrup (1989: 30) t.i. Direktivo o televiziji brez meja, ki predstavlja ključno pravno osnovo za politiko ES/EU na tem področju (o tem bomo govorili kasneje), označuje kot "sredstvo za pretvorbo tehničnih možnosti v ekonomske realnosti z dvema komponentama: 1) oblikovanje trga obsega ('market scale'), ki je potreben za ekonomsko profitabilnost, in 2) odpiranje poti za nadaljnjo komercializacijo televizijskega oddajanja, ki je po drugi predpogoj za ekonomsko izkoriščanje kapacitete, ki jo je ustvarila informacijska tehnologija".

Potrebo po urejanju avdiovizualnega prostora na evropski ravni pa so v okviru ES/EU utemeljevali tudi s t.i. kulturnimi argumenti, ki naj bi v končni fazi podpirali uresničevanje ekonomskih ciljev na tem področju. Vzpostavitev pogojev za svobodno kroženje avdiovizualnih storitev, predvsem televizijskih programov, naj bi povečala pretok informacij, idej, mnenj in kulturnih dejavnosti znotraj Skupnosti. Na ta način bi se uresničevala svoboda izražanja, kot jo opredeljuje Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁵ (10. člen): "*Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica zajema svobodo mišljenja ter sprejemanja in dajanja obvestil brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje.*" Prispevali pa bi tudi k uresnitvi drugih temeljnih ciljev ES/EU: k oblikovanju tesne povezanosti med evropskimi narodi in k okrepitvi odnosov med državami članicami. Televizijski programi kot pomemben integracijski dejavnik naj bi prispevali k vzpostavitvi in krepitvi t.i. evropske (kulturne) identitete, tj. občutka pripadnosti evropski skupnosti in skupni kulturi.

Avdiovizualni mediji v primarnih pravnih virih ES/EU

⁵ *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*; sprejeta leta 1950 v Rimu, stopila v veljavo 1953, CETS 005. Dosegljiva preko: <http://conventions.coe.int> (14.04.2004)

Področje avdiovizualnih medijev je primarno, čeprav ne eksplicitno opredeljeno v Ustanovitveni pogodbi Evropske gospodarske skupnosti (EGS),⁶ kjer nastopa v duhu deklariranega cilja, tj. z oblikovanjem skupnega trga produktov, oseb, storitev in kapitala omogočiti nemotene ekonomske tokove med državami članicami (2. člen). Področje kulture (tako tudi ne avdiovizualni sektor) v tem aktu ni omenjeno, tako da je razmejitev med tem področjem in področjem ekonomije nerazpoznavna. Na tej točki evropskega integriranja so na skupni avdiovizualni trg gledali kot na primarno ekonomski inštrument, niso pa se zavedali njegovih morebitnih učinkov na področju kulture.

Med storitve (60. člen) spada tudi televizijski signal po razsodbi Sodišča ES v zadevi Saatchi.⁷ "V odsotnosti eksplicitne določbe, ki bi nasprotovala Pogodbi, mora biti televizijski signal zaradi svoje narave obravnavan kot zagotavljanje storitev...Prenašanje televizijskih signalov, vključno s tistimi, ki imajo naravo reklam, spada kot tako znotraj pravil Pogodbe, ki se nanašajo na storitve." S to opredelitvijo velja tudi določba o ukinitvi kakršnih koli obstoječih omejitev za svobodno kroženje storitev znotraj skupnosti (59. člen) in o prepovedi uvajanja novih omejitev (62. člen) tudi za televizijsko oddajanje. Na ta načine je zagotovljena svoboda čezmejnega televizijskega oddajanja (*'freedom to broadcast'*) kot posebna oblika svobode izražanja ali svobodnega informacijskega toka. Na podlagi tovrstne razlage so morale države članice vzpostaviti pogoje za nemoteno čezmejno oddajanje in sprejemanje televizijskih programov, pri tem pa svojim in tujim državljanom podeljevati enakovreden položaj po načelu nediskriminacije (7., 60., 65. člen). Glede na izvedbene določbe⁸ naj bi bil televizijski in avdiovizualni sektor do čim večje mere liberaliziran, državam pa bile le v omejenih primerih dovoljeni protekcionistični ukrepi.

Po Ustanovitveni pogodbi EGS pravila konkurence (*'rules of competition'*) veljajo tudi za medijske (televizijske) organizacije, ki so obravnavane kot med seboj tekmujoča podjetja. Ne smejo sklepati sporazumov, ki bi konkurenco omejevali (85. člen), prepovedano pa jim je tudi

⁶ *Treaty Setting Up The European Economic Community ('E.E.C. Treaty')*; podpisana leta 1957 v Rimu, stopila v veljavo 1957. U.N.T.S. Vols. 294, 295, 296, 297 in 298. V *International Organisations and Integration*, 1963: 753-813.

⁷ 155/73/1974 ECR 409.

⁸ Glede na določbe Ustanovitvene pogodbe EGS je državljanom držav članic zagotovljena tudi pravica, da znotraj ES/EU ustanavljajo podjetja za produkcijo in distribucijo televizijskih programov ter da te dejavnosti lahko tudi izvajajo znotraj celotne ES/EU (*'freedom of establishment'*) (52. člen, 1. odstavek). Ustanovitvena pogodba EGS se nanaša tudi na avdiovizualne produkte (filme, fonograme, videokasete, posnetke idr.), saj prepoveduje vse omejitve za svobodno gibanje te vrste blaga znotraj ES/EU (*'freedom of movement of goods'*) (9., 12., 30., in 31. člen). Tako je medijskim organizacijam, njihovim dobaviteljem in strankam omogočeno, da neovirano sodelujejo v trgovini znotraj ES/EU (*'freedom to take part in Community-wide trade'*).

zlorabiti dominantno pozicijo, ki bi lahko vplivala na trgovino med državami članicami (86. člen). To pa hkrati ne pomeni splošne prepovedi, da države članice na svojem ozemlju podelijo enemu ali večim podjetjem ekskluzivne pravice za prenašanje in distribucijo televizijskih in brezžičnih programov, kjer so razlogi za tako odločitev utemeljeni na javnem interesu neekonomske narave. V že navedenem primeru Saatchi je bila tovrstna izjema utemeljena z naslednjimi besedami: "Televizija je brez dvoma sredstvo množičnega komuniciranja, ki ima velik kulturni in izobraževalni pomen, inštrument, ki je zaradi intenzivnosti svojega učinka, še posebno zmožen vplivati na javno mnenje."⁹ Glede na takšno opredelitev, sistemi javnih (nacionalnih ali državnih) televizij načeloma ne kršijo določb o konkurenci. Kljub temu, da so izvzeti iz pravil o konkurenci, zlasti iz določb o državni podpori (92. člen), morajo v skladu z določbami o svobodnem kroženju storitev upoštevati načelo nediskriminacije med domačimi in tujimi programi.

V Ustanovitveni pogodbi EGS je predpisana tudi ustrezna implementacija zgoraj navedenih določb, ki direktno zavezuje države članice in institucije ES. Komisija ES mora zagotoviti, da se kodificirane svobode in pravila spoštujejo in da države članice izvajajo ukrepe, potrebne za njihovo uresničevanje (155. člen, 1. alineja). V primeru nespoštovanja oz. kršitve lahko Komisija kot tudi države članice zadevo predajo Sodišču ES (169. in 170. člen).

S Pogodbo o Evropski uniji (EU)¹⁰ je bilo prvič kot ločeno opredeljeno področje kulture (poglavje IX, 128. člen¹¹), kamor se eksplicitno uvršča tudi avdiovizualni sektor (128. člen, 2. odstavek, 4. alineja). ES/EU se na tem mestu zavezuje, da bo pri svojih ukrepih upoštevala kulturne dimenzije (128. člen, 4. odstavek). Ta določba posredno utemeljuje pomemben preobrat v razumevanju avdiovizualnega sektorja kot spleta ekonomskih in kulturnih dejavnosti. Na tem mestu so namreč navedeni posebni cilji, ki jih lahko apliciramo na področje avdiovizualnih medijev. Med njimi, kot najpomembnejša, nastopata bogatitev kultur držav članic ter pri tem spoštovanje njihove nacionalne in regionalne raznovrstnosti. Posebna pozornost naj bi bila namenjena razgrinjanju skupne kulturne dediščine (128. člen, 1. odstavek). Dejavnosti ES/EU bodo spodbujale sodelovanje med državami članicami in, če bo potrebno, podpirale in dopolnjevale njihove dejavnosti, med drugim na področju razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov, nekomercialne kulturne izmenjave in umetniškega

⁹ 155/73/1974 ECR 409.

¹⁰ *Treaty on European Union ('The Maastricht Treaty')*, OJ C 191, 29.7.1992.

¹¹ V prečiščenem tekstu Pogodbe o ustanovitvi Evropski skupnosti (*'Consolidated Version of the Treaty Establishing The European Community'*, OJ C 325, 24. 12. 2002) je to poglavje XII, člen pa 151.

ter literarnega ustvarjanja, tudi v avdiovizualnem sektorju (128. člen, 2. odstavek). Določbe, ki v Pogodbi o EU opredeljujejo kulturne cilje, so za države članice neobvezne in nastopajo bolj kot deklariranimi nameni. Za njihovo uresničevanje naj bi Svet sprejel le spodbujevalne ukrepe ali priporočila, ki pa ne bodo vključevala harmonizacije zakonodaj držav članic na tem področju (128. člen, 5. odstavek).¹²

Direktiva o televiziji brez meja¹³

Direktiva o televiziji brez meja predstavlja ključno pravno osnovo za izvajanje avdiovizualne politike ES/EU in hkrati že prvi korak pri implementiranju le-te. Strokovno podlago za direktivo je predstavljala t.i. Zelena listina Komisije o televiziji brez meja iz leta 1984.¹⁴ V tej komunikaciji Svetu so v okviru pristojnih generalnih direktoratsv podrobno obdelali vprašanja, ki naj bi jih vključevala direktiva (in ki naj bi bila tudi predmet harmonizacije). Zeleni listini je aprila 1986 sledil predlog za direktivo.¹⁵ Po zapletenem, večstopenjskem postopku usklajevanja mnenj in dopolnjevanja predloga (po 189. členu Pogodbe o Evropski uniji) je Svet direktivo, ki se je od prvotnega osnutka v precejšnji meri razlikoval, sprejel 3. oktobra 1989.¹⁶

Za razliko od prej obravnavanih primarnih pravnih virov ES/EU Direktiva kot izvedbeni akt precizira specifična področja, ki zadevajo televizijsko oddajanje in vprašanja, ki ob tem nastajajo. Tako tudi uvaja ustrezne varovalke za popolno harmonizacijo, ki naj bi odpravljale nepravilnosti in neravnotežja na skupnem avdiovizualnem trgu. Pri tem izhajajo iz dveh temeljnih vodil:

¹² S Pogodbo iz Amsterdama (*'Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts'*, OJ C 340, 10.11.1997) je bil dodan posebni Protokol o sistemu javne radiodifuzije (*'Protocol on the system of public broadcasting in the Member States'*), ki pojasnjuje, kako se pogodbene določbe uporabljajo na tem področju.

¹³ *'Television Without Frontiers Directive'* - Council Directive of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, 89/552/EEC, OJ L 298/23, 17.10.1989. Uradni slovenski prevod dostopen preko: <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/1989/31989L0552-SL.doc> (18.4.2004)

¹⁴ *Green Paper* on the Establishment of the Common Market for Broadcasting Especially by Satellite and Cable (Communication from the Commission to the Council, 14.6.1984), COM (84) 300, OJ C 303, 25.11.1985.

¹⁵ *Proposal for a Council Directive* of 30 April 1986 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, COM (86) 146 final/2, OJ C 179, 17.7.1986.

¹⁶ Skoraj istočasno je bila v okviru Sveta Evrope sprejeta Evropska konvencija o čezmejni televiziji (*'European Convention on Transfrontier Television'*, sprejeta 5.5.1989, stopila v veljavo 1.5.1993, CETS 132), kasneje dopolnjena s protokolom (*'Protocol amending the European Convention on Transfrontier Television'*, sprejet 1.10.1998, stopil v veljavo 1.3.2002, ETS 171). Ta mednarodno pravni instrument na zelo podoben način kot obravnavana direktiva regulira področje avdiovizualnih medijev v Evropi in tudi v amandmajih sledi podobnim trendom. Dosegljivo preko: <http://conventions.coe.int> (14.04.2004)

1. odstraniti ovire za čezmejno televizijsko oddajanje in vzpostaviti trg z vsemi varovalnimi mehanizmi;
2. podpreti evropsko avdiovizualno produkcijo za njen čim bolj učinkovit nastop na svetovnem trgu.

V prvem delu je najprej kodificirana svoboda oddajanja (tudi ponovnega prenašanja) in sprejemanja televizijskih programov na celotnem ozemlju ES (iz ene države v drugo) brez vmešavanja državne administracije (2. člen, 2. odstavek). Pri tem je uporabljena naslednja analogija: če je program v skladu z zakonodajo države, iz katere je oddajan, potem je primeren na celotnem ozemlju ES in ga morajo po principu harmonizacije sprejeti vse države članice. Predpogoj za korektno uresničevanje tega načela pa je, da države članice do določene mere uskladijo svoje zakonodaje, na ozemlju svoje jurisdikcije pa zagotovijo, da bodo medijski subjekti pri oddajanju televizijskih programov spoštovali nacionalno zakonodajo (k temu jih zavezuje 1. člen). Ta del direktive določbe Ustanovitvene pogodbe EGS eksplicitno aplicira na televizijsko oddajanje.

Nadalje, direktiva v posebnem poglavju obravnava področje oglaševanja in sponzoriranja televizijskih programov (IV. poglavje, 10.-21. člen). Oglaševanje ne sme zavzemati več kot 15 odstotkov dnevnega (kar se lahko poveča na 20 odstotkov, če je narava televizijske postaje takšna, da vsebuje direktne ponudbe za nakup, prodajo ali izposajo produktov ali ponudbe storitev) in 20 odstotkov enournega televizijskega programa (18. člen). Države članice pa lahko na svojem ozemlju uveljavljajo strožje ukrepe (19. člen). Vrednost in integriteta programa ne sme biti okrnjena, zato so lahko oglasi uvrščeni le v naravnih premorih znotraj programa (pri športnih prenosih) ali vsakih 45 minut (pri predvajanju filmov, vendar ne v primeru nadaljevanj, nanizank, zabavnega in dokumentarnega programa). Če je program daljši (vsaj 110 minut), so dovoljene pogostejše prekinitve, vendar mora med dvema oglaševalskima blokoma miniti vsaj 20 minut. Oglasi ne smejo prekinjati prenosa verskih obredov ter informativnega, dokumentarnega, religioznega in otroškega programa, ki ne traja dlje od 30 minut (11. člen). Prav tako je na televiziji prepovedano oglaševanje cigaret in drugih tobačnih izdelkov ter zdravil, ki se v državah članicah predpisujejo le na recept. Oglasi za alkoholne pijače so sicer dovoljene, vendar se morajo podrežati posebnim omejitvam, ki preprečujejo zlasti, da bi oglaševalci prikrili ali spreobrnilo negativne učinke alkohola. Posebno pozornost morajo oglaševalci nameniti varstvu mladoletnikov - izogibati se morajo direktni manipulaciji s tem segmentom občinstva (11.-16. člen).

Omejitve (zlasti čas trajanja in način prekinjanja programa z oglasi), ki naj bi omogočile pravilo funkcioniranje notranjega trga, so sprožale velike polemike, zlasti v interesnih združenjih ekonomskih subjektov, ki so jih te določbe najbolj zadevale. Tako je bilo v procesu sprejemanja te direktive (v letih 1988-1989) najbolj aktivno Evropsko združenje oglaševalskih agencij (EAAA), ki je sistematično in organizirano lobiralo pri Komisiji ES (zlasti pri III. generalnem direktoratu, ki je pripravil osnutek). V zaščiti svojih interesov, tj. zmanjšanju omejitev, so bili evropski oglaševalci zelo uspešni, saj so dosegli, da so te določbe liberalizirali (Tunstall in Palmer, 1991: 94-99). O pomembni vlogi evropskega oglaševalskega lobija priča tudi dejstvo, da je bilo Mednarodno oglaševalsko združenje že leta 1979 imenovano kot uradno posvetovalno telo Komisije ES pri pripravi zakonodaje za področje marketinga in oglaševanja, tako tudi pri pripravi Direktive o televiziji brez meja (Mattelart, 1991: 118). Lahko se strinjamo s trditvijo, da so določbe o oglaševanju in sponzorstvu v obravnavani direktivi rezultat kompromisa med državami s prevladujočim privatnim avdiovizualnim sektorjem, ki mu je oglaševanje prevladujoči dohodka (npr. Italija), in med državami, kjer javna (nacionalna) televizija še ohranja določeno monopolno vlogo in ni popolnoma odvisna od oglaševalskega dohodka (Maggiore, 1990: 34).

Naslednji področji, ki ju urejuje direktiva, sta zaščita mladoletnikov (V. poglavje, 22. člen) in pravica do odgovora (VI. poglavje, 23. člen). Minimum skupnih standardov, ki je na tem mestu določen in ki ga morajo države članice spoštovati, naj bi zaščitil gledalce oz. specifične ciljne segmente pred zlorabo s strani medijev. Proces implementacije je pokazal, da države članice v glavnem spoštujejo določila o zaščiti mladoletnikov, medtem ko je bolj problematično področje pravice od odgovora. Pred Evropskim sodiščem za človekove pravice so bile obravnavane številne kršitve na tem področju.

Drugi del direktive opredeljuje ukrepe za spodbudo distribuciji in produkciji televizijskih programov (III. poglavje, 4.-9. člen), ki naj bi uravnotežili uresničevanje ekonomskih in kulturnih ciljev na avdiovizualnem področju. Po eni strani naj bi okrepili evropsko avdiovizualno produkcijo in trgovinske tokove med državami članicami, s tem pa izboljšali (ekonomski) položaj te industrije nasproti drugim uspešnejšim (predvsem ameriški) industrijam; s tem bi po drugi strani zaščitili specifični kulturni karakter evropske avdiovizualne produkcije ter na ta način omogočili njen razvoj in uveljavitev v svetu. Tovrstno razmišljanje je bilo delno izpeljani iz takrat aktualnih razprav o t.i. ameriškem

medijskem in kulturnem imperializmu v okviru organizacije UNESCO in Gibanja neuvrščenih. Glavna zagovornica teze, da dominantni ZDA prek enosmernega toka svojih kulturnih produktov vsiljujejo svoj simbolni (kulturni) sistemi, in to na škodo ekonomske in kulturne integritete drugih narodov, je bila Francija in zato se je tudi dosledno zavzemala za protekcionistično politiko ES/EU na avdiovizualnem področju.

Glede na predlog direktive naj bi vsaka država članica vsaj 60 odstotkov svojega programskega časa namenila delom ES oz. evropskim delom. Ta predlog pa je naletel na številne odpore nekaterih držav članic, zlasti ZR Nemčije, Belgije in Danske. V ZR Nemčiji so zvezno vlado napadle deželne vlade, češ da je s poseganjem v kulturno politiko, vključno s področjem avdiovizualnih medijev, zlorabila svoje pristojnosti. Zvezna vlada sicer oblikuje in izvaja nemško politiko v odnosu do ES/EU, vendar pa imajo po ustavi dežele izključno pravico odločanja o zadevah s področja kulture. Kljub temu, da sata Komisija in Svet določbo o kvotah kvalificirali kot politično zavezujočo (torej ne pravno obvezujočo), so nekatere dežele sprožile spor pred nemškim ustavnim sodiščem (Maggiore, 1990: 35). Belgija, ki je bila med malimi ES/EU državami prvotno edini veliki pristaš kvotnega sistema, je ob predlogu direktive zahtevala več zaščite za svojo avdiovizualno industrijo (Hirsch in Petersen, 1992: 45, 48). Zanimiv primer je tudi Danska - čeprav se je kvotni sistem načeloma ujemal z njenimi kulturnimi cilji, je pri sprejemanju direktive uveljavila svoj veto. Po interpretaciji danske uradne politike kulturno področje namreč ni del mandata ES/EU, zato na tem področju ES/EU nima nikakršnih pristojnosti, temveč je to izključno predmet nacionalne jurisdikcije (Cheesman in Kyhn, 1991: 26). Dansko stališče je dodatno pojasnjeno takole: "Tudi harmoniziranje pravil medijske konkurence ne bo pomagalo razviti specifične danske identitete znotraj ES/EU... Tarča Direktive ES namreč ni kultura, temveč ekonomija." (Cheesman in Kyhn, 1991: 29)

Nekatere druge države članice (na primer Nizozemska) so se zbale groženj s strani ZDA. Ameriška administracija je namreč predlog direktive, ki je vseboval kvotne omejitve, označila kot protekcionistični ekonomski ukrep, ki naj bi evropsko industrijo zavaroval pred zunanjo konkurenco. Kot glavni argument pri lobiranju zoper direktivo (skupaj z Motion Pictures Association of America, glavnim dobaviteljem ameriških filmov za Evropo) je navajala naslednje: "Implementacija direktive bi bila kričeče diskriminacijska, očitno neopravičljiva in bi skoraj gotovo imela katastrofalen vpliv na precejšnji ameriški dohodek v Evropi." (cit. po Hirsch in Petersen, 1992: 47) Ameriška stran se je skliceval tudi na kršenje določb sporazuma

GATT (1. in 3. člen) in takoj zagrozila s povračilnimi ukrepi (Burgelman in Pauwels, 1991. 169).

Pod temi pritiski je bila v končni verziji direktive določba o kvotah omiljena in države članice le načeloma zavezuje, da - kjer je mogoče in z ustreznimi sredstvi - večino svojega transmisijskega časa namenijo evropskim delom, kar pa ne velja za novice, športne dogodke, kvize, oglaševanje in teletekst (4. člen). Obveljala je tudi problematična opredelitev t.i. evropskih del, t.j. na podlagi geografskih kriterijev in nacionalne pripadnosti njihovih ustvarjalcev, vključena pa so tudi dela iz držav podpisnic Evropske konvencije o čezmejni televiziji in dela iz evropskih tretjih držav, ki so z ES podpisale posebne sporazume (6. člen).

V drugi del direktive, torej med določbe, ki opredeljujejo kulturne cilje avdiovizualne politike, spada tudi določba o odstotku programskega časa (10 odstotkov) in odstotku proračuna (10 odstotkov), ki naj ga države članice namenijo neodvisnim producentom (5. člen). Na ta način naj bi spodbujali individualne ustvarjalce znotraj evropskega avdiovizualnega prostora, ki v razmerah koncentracije kapitala in vse večje komercializacije skoraj ne morejo preživeti. S tem bi dosegli tudi enega izmed pomembnih kulturnih ciljev - vzpostavitev neodvisne evropske produkcije raznolikih in kvalitetnih avdiovizualnih produktov, ki se postavlja po robu industriji standardiziranih in komercializiranih (ameriških) medijskih vsebin.

Proti sprejetju Direktive sta, zaradi že navedenih razlogov, glasovali Danska in Belgija. Francija, ki je bila sprva najbolj radikalna in je še junija 1989 v Svetu protestirala, češ da so kvotne določbe preohlapne in neobvezujoče, je pristala delno zaradi možnosti, ki jo ponuja 8. člen direktive. Države namreč lahko zaradi potreb določenega jezika na ozemlju svoje jurisdikcije uvajajo bolj natančna ali strožja pravila. V skladu s to določbo velja za avdiovizualne medije na francoskem nacionalnem področju strožji kvotni sistem - obveznih 60 odstotkov evropskih in 40 odstotkov francoskih del.

Direktiva je države članice obvezovala, da naj bi do 3. oktobra 1991 svoje zakonodaje uskladile z njenimi določbami in na ta način implementirale predpisani minimum standardov (25. člen). Za medijske subjekte na svojem ozemlju lahko države članice uveljavljajo celo bolj natančna ali strožja pravila (3., 8., in 19. člen). Direktivo je s formalnim izvedbenim aktom do konca 1993 implementirala le Španija, tovrstna vključitev direktive v nacionalno

zakonodajo pa je bila leta 1994 predvidena tudi na Danskem in v Grčiji. Večina držav članic je v svojih medijskih zakonodajah vsebinsko upoštevala določila direktive, predvsem na področju oglaševanja in zaščite mladoletnikov (Robbilard, 1993).

Nadaljnje smernice za "evropsko televizijo brez meja"

Z nadaljnjo revolucijo na avdiovizualnem področju, z inovacijami v tehnologiji (npr. uvedba on-line avdiovizualnih storitev ali t.i. 'video-on-demand') in spremembami na trgu, je Komisija prepoznala potrebo po krepitvi pravne podlage za zagotavljanje prostega gibanja televizijskih programov in je zato 31. maja 1995 predstavila predlog dopolnjene direktive o televiziji brez meja. Po ekstenzivni razpravi sta 23. junija 1997 Evropski parlament in Svet sprejela novo Direktivo o televiziji brez meja,¹⁷ ki naj bi razčistila nekatere pravne nejasnosti v direktivi iz 1989 in posodobila določene določbe. Revizije in dopolnila zajemajo naslednja področja:

- načelo jurisdikcije: Državo članico, ki je odgovorna za oddajanje televizijskega programa, se določa na podlagi lokacije centralne administracije in mesta, kjer se sprejemajo najpomembnejše programske odločitve (2. člen, 3. odstavek). Države članice se zavezujejo, da bodo zagotavljale svobodno sprejemanje in na svojem ozemlju ne bodo omejevale ponovnega predvajanja televizijskih programov iz drugih držav članic, razen v izjemnih pogojih, ki so taksativno določeni v direktivi (2a. člen)

- dogodki ključnega družbenega pomena: Nova direktiva določa pogoje za prosto javno predvajanje dogodkov ključnega družbenega pomena (npr. veliki športni dogodki, kot so olimpijske igre, svetovna ali evropska prvenstva). Vsaka država članica mora tako pripraviti seznam takšnih dogodkov, ki morajo biti predvajani v nekodirani obliki tudi, če so bile ekskluzivne pravice prodane kateremu od komercialnih programov (3a. člen).

- televizijska prodaja : Nova direktiva opredeljuje televizijsko prodajo ('teleshoping') (1., 4. in 5. člen) in jo podreja večini pravil, ki veljajo za televizijsko oglaševanje (10.-20. členi). Okna

¹⁷ *Directive 97/36/EC* of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, OJ L 202/60, 30.07.1997. Uradni slovenski prevod dostopen preko: <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/1997/31997L0036-SL.doc> (18.4.2004)

za predvajanje programov televizijske prodaje lahko na splošnih programih trajajo največ 15 minut in morajo biti jasno razpoznavna. Maksimalno število oken na dan je 8, njihovo skupno trajanje pa ne sme presegati več kot 3 ure na dan (18. člen).

- zaščita mladoletnikov in javnega reda: Strogo so prepovedani programi, ki škodujejo razvoju mladoletnikov ali spodbujajo k sovraštvu na podlagi rase, spola, vere ali nacionalnosti. Nova direktiva natančno določa, da morajo države članice v programih, ki bi utegnili škodovati razvoju mladoletnih in so predvajani v nekodirani obliki, zagotoviti označevanje z akustičnim opozorilom ali identifikacijo z vizualnim simbolom (22., 22a. člen). Po sprejetem predlogu Evropskega parlamenta se je Komisija na tej točki zavezala, da bo pripravila študijo o uvedbi filtrirnega sistema, ki bi omogočil staršem nadzor nad spremljanjem televizijskih programov (t.i. "v-čip") (22b. člen).

- evropska dela: V novi direktivi zajema definicija evropskih del tudi koprodukcije s tretjimi državami, kjer večino stroškov krijejo koproducenti znotraj ES/EU oz. produkcija ni pod večinskim nadzorom producentov izven ozemlja ES/EU (6. člen).

- pravica do popravka: Določbe glede pravice do popravka v primeru, če je objava neresničnih in napačnih podatkov v televizijskem programu škodovala ugledu in dobremu imenu zainteresirane stranke (23. člen), so v novi direktivi okrepljene.

- nadzor nad implementacijo direktive: Glede na določbe nove direktive je bil pri Komisiji ustanovljen t.i. kontaktni odbor, sestavljen iz predstavnikov relevantnih teles iz držav članic, ki nadzoruje implementacijo direktive, spremlja razvoj v avdiovizualnem sektorju in zagotavlja izmenjavo mnenj na tem področju (VIa poglavje, 23a). Predvideva se tudi nadaljnja revizija določb pred 30. junijem 2002 (25a. člen), Komisija pa mora na vsaki dve leti predložiti poročilo o implementaciji direktive in pripraviti relevantne predloge, kako se prilagajati nadaljnjim spremembam na področju avdiovizualnih medijev (26. člen).

Nova direktiva je države članice obvezovala, da naj bi najkasneje do 31. decembra 1998 svoje zakonodaje uskladile z njenimi določbami in o tem nemudoma obvestile Komisijo. Glede na

četrto poročilo Komisije aplikacijah direktive¹⁸, so države članice namenile zadostna sredstva za aplikacijo nacionalne zakonodaje, ki učinkovito implementira določbe direktive. Prav tako so ustanovile ustrezna neodvisna regulativna telesa z zadostnimi finančnimi, tehničnimi in kadrovskimi potenciali. V letih 2000-2002 so pred sodiščem ES/EU tekli sodni postopki zoper Luksemburg, Italijo in Nizozemsko, ki niso pravočasno izpolnile svojih obveznosti, kot jih določa direktiva. Prav tako so bili sprožene sankcije zoper Grčijo, Španijo in Italijo, ki v obravnavanem obdobju niso spoštovale določbe glede oglaševanja. Ob tem je večina držav kandidatka za vstop v ES/EU, med njimi Slovenija, dosegla visoko stopnjo usklajenosti ES/EU zakonodajo na področju avdiovizualnih medijev. Tako je slovenski Zakon o medijih¹⁹ zagotovil popolno usklajenost slovenske zakonodaje s pravnim redom EU na tem področju. Slovenija je v svojih prvotnih pogajalskih izhodiščih²⁰ zahtevala predhodno obdobje za uveljavitev kvot evropskih del in neodvisnih producentov v RTV programih na avdiovizualnem področju, kar je utemeljevala s slabo razvitostjo produkcije, distribucije in posredovanja kulturnih dobrin v slovenskem jeziku. To zahtevo je na podlagi dodatnih strokovnih pojasnil kasneje umaknila.²¹

V sklepu Komisija ugotavlja, da direktiva tudi v nadalje uspešno funkcionira kot sredstvo za zagotavljanje svobodnega oddajanja in sprejemanja televizijskih storitev v ES/EU. Prav tako direktiva učinkovito regulira evropski avdiovizualni sektor in poročilo potrjuje veljavnost skupnega evropskega pristopa k avdiovizualnem področju. Kljub temu se zavezuje, da bo pripravljala nadaljnje predloge za adaptacijo direktive, zlasti v kontekstu intenzivnega tehnološkega razvoja. Evropski parlament je dal več pobud za revizijo direktive: tako v resoluciji za večje kroženje evropskih filmov na notranjem trgu in v državah članicah²² ter v resoluciji o EU akcijskem načrtu za uspešno uvedbo digitalne televizije v Evropi.²³ Evropski svet je novembra 2002 sprejel sklepe o reviziji direktive,²⁴ ki naj bi na podlagi prihodnjih

¹⁸ *Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the applications of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers". COM (2002) 778 final, 6.1.2003.*

¹⁹ *Zakon o medijih (Zmed)*, sprejet 25.4.2001, objavljen 11.5.200, začetek veljavnosti 26.5.2001. Ur.l. RS, št. 35/2001.

²⁰ *Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 20 Kultura in avdiovizualna politika*, 10.9.1998. Dostopno preko: www.gov.si/ops/slo/pi (9.12.2001)

²¹ *Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za pravni red*, sprejet v obdobju od 1.3.1998 do 31.12.1999, za področje Kultura in avdivizualna politika, 9.6.2000. Dostopno preko: www.gov.si/ops/slo/pi (9.12.2001)

²² *Parliamentary own-initiative report*, tabled on 21 October 2001, on achieving better circulation of European films in the internal market and the candidate countries (2001/2342(INI)) - Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport - Rapporteur: Luckas Vander Taelen.

²³ European Parliament Doc., B5-0488/2002.

²⁴ <http://ue.eu.int/pressData/en/educ/73183.pdf>

predlogov Komisije vsebovala vrsto ukrepov za okrepitev koherentne evropske avdiovizualne politike in s tem ustvarili ugodno okolje za nadaljnjo rast evropskega avdiovizualnega sektorja.

Citirana literatura:

Burgelman, Jean-Claude in Pauwels, Caroline (1992) Audiovisual policy and cultural identity in small European states: the challenge of a unified market. *Media, Culture and Society* 14 (2), 169-183.

Cheesman, Robin in Kyhn, Carsten (1991) *The Structure of Danish Mass Media*. Remarks on the significance of recent developments. Referat na petem kolokviju o komuniciranju in kulturi "Media Systems in Transition", Piran, 7.-12. september 1991.

Hamelink, Cees J. (1993) Globalism and National Sovereignty. V K. Nordstrem in H.I. Schiller (ur.) *Beyond National Sovereignty. International Communication in the 1990s*, 371-393. Nowood: Alex Publishing Corporation.

Hirsch, Mario in Petersen, Vibeke G. (1993) Regulation of Media at the European Level. V K. Siune, W. Truetzschler in Euromedia Research Group (ur.) *Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe*, 42-56. London: Sage.

Maggiore, Matteo (1990) *Audiovisual production in the single market*. Luxemburg: Office for Official Publications of the EC.

Mattelart, Armand (1991) *Advertising International. The privatisation of public space*. London: Routledge.

Robbillard, Serge (1993) *La réglementation et les systemes de regulation de l'audiovisuel dans 35 Etats de l'Europe*, Mediafact Series. Düsseldorf: The European Institute for the Media.

Sepstrup, Preben (1989) Implications of current developments in West European broadcasting. *Media, Culture and Society* 11 (1), 29-54.

Tunstall, Jeremy in Palmer, Michael (1991) *Media Moguls*. London: Routledge.