

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΟΥΝΑΛΑΚΗΣ

Καθηγητής Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου του Marburg

ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΦΩΝΙΑ
Μια συγκριτική επισκόπηση

Ανάτυπο από το «ΔΙΚΑΙΟ ΜΕΣΩΝ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ & ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ»

Τεύχος 4/ Έτος 2009



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

Μαυρομυιάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Ιδιοκτησία των Μέσων Ενημέρωσης και πολυφωνία Μια συγκριτική επισκόπηση*

Γεώργιος Γουνάλακης,

Καθηγητής Νομικής Σχολής του
Πανεπιστημίου του Marburg

«Η διασφάλιση της πολυφωνίας απαιτεί, μεταξύ άλλων, τη λήψη μέτρων περιορισμού της συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης. Στη Γερμανία τα μέτρα διασφάλισης του πλουραλισμού είναι διαφορετικά για τον τύπο από ότι για τη ραδιοτηλεόραση, στο πεδίο της οποίας το δικαίωμα του ανταγωνισμού συμπληρώνεται με πρόσθετες ειδικές ρυθμίσεις του δικαίου των μέσων ενημέρωσης.»

Ι. Ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης και πολυφωνία

1. Η αναγκαιότητα πλουραλισμού στην ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης

Δεν υπάρχει χώρα, στην οποία οι πολιτικοί και οι οικονομικοί παράγοντες δεν προσπαθούν να επηρεάσουν την παρουσία των γεγονότων σύμφωνα με τα δικά τους συμφέροντα. Σε ορισμένες χώρες επιτρέπεται σε πολιτικά κόμματα και οργανώσεις να κατέχουν άδειες ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής ή να εκδίδουν εφημερίδες¹, ώστε αυτά έχουν άμεση δυνατότητα άσκησης επιρροής στην επικοινωνιακή διαδικασία. Δεδομένου συνεπώς ότι η παρουσία των γεγονότων και η έκφραση των απόψεων μπορεί να έχει ιδιοτελή χαρακτήρα, η συγκέντρωση της ιδιοκτησίας των μέσων ενημέρωσης μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις στο δημόσιο διάλογο, εξαιτίας του αποκλεισμού ή της ανεπαρκούς προβολής ορισμένων απόψεων, ή σε κατάχρηση της πολιτικής ισχύος των κατόχων των μέσων ενημέρωσης, με αποτέλεσμα ορισμένες απόψεις να προβάλλονται ενώ άλλες να απωθούνται στο περιθώριο. Η αποτροπή των κινδύνων αυτών επιτυγχάνεται με τη διασφάλιση της πολυφωνίας, που είναι κατοχυρωμένη όχι μόνο σε εθνικό, αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

2. Οι ελευθερίες της έκφρασης και της πληροφόρησης ως θεμέλιο της πολυφωνίας

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα στον κοινωνι-

κό, πολιτιστικό, πολιτικό και δημοκρατικό ρόλο των μέσων ενημέρωσης, τον οποίο αναγνωρίζει στο πλαίσιο των περιορισμών του άρθρου 10

παρ. 2 της ΕΣΔΑ². Η Ευρωπαϊκή Ένωση ακολουθεί αυτή τη νομολογία. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θεωρεί ότι υπό το φως του άρθρου 10 παρ. 2 της ΕΣΔΑ η ύπαρξη ενός πλουραλιστικού ραδιοτηλεοπτικού συστήματος συνιστά επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, το οποίο δικαιολογεί περιορισμούς σε θεμελιώδεις ελευθερίες³.

Το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ συνεπώς δεν κατοχυρώνει μόνο ένα ατομικό δικαίωμα που αναφέρεται στην ελευθερία των μέσων ενημέρωσης, αλλά θεσπίζει επίσης την υποχρέωση των κρατών να εγγυηθούν την πολυφωνία των απόψεων και την πολιτιστική ποικιλότητα των μέσων ενημέρωσης προς το συμφέρον της λειτουργίας της δημοκρατίας και της ελευθερίας της πληροφόρησης για όλους. Η πολυφωνία αποτελεί επομένως θεμελιώδη γενικό κανόνα της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης⁴.

Ήδη, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατοχυρώνει ρητώς όχι μόνο το δικαίωμα στην πληροφόρηση και την ελευθερία της έκφρασης αλλά και την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης.

3. Η συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης

Τα τελευταία χρόνια, η συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης βρέθηκε στη Γερμανία και σε άλλες χώρες της Ευρώπης και του κόσμου στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης. Αντικείμενο έντονου προβληματισμού στο πεδίο αυτό αποτελεί ο κίνδυνος, εθνικές και πολυεθνικές επιχειρήσεις να κυριαρχήσουν σε διάφορες αγορές στα πεδία της παραγωγής και της διανομής του περιεχομένου που παρέχεται από τα μέσα ενημέρωσης. Το φαινόμενο αυτό υπερβαίνει ήδη τα εθνικά σύνορα. Πράγματι, αν και κατά

* Για την απόδοση του κειμένου της εισήγησής μου, που παρουσιάστηκε στην Ημερίδα του ΔιΜΕΕ της 6.6.2008 με θέμα: «Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση (N 3592/2007): η πρόκληση της εφαρμογής», από την αγγλική στην ελληνική εκφράζω θερμές ευχαριστίες στον Λέκτορα του Πανεπιστημίου Αθηνών Αθανάσιο Τσεβά.

1. Π.χ. στη Γαλλία, τη Φινλανδία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, τη Σουηδία, την Εσθονία, την Τσεχία, την Πολωνία και τη Σλοβενία.

2. ΕΔΔΑ, EuGRZ 1990, 255 (258), αριθμός 69 επ. - Groppera, ΕΔΔΑ, EuGRZ 1994, 549 (550), αριθμός 33 - Informationsverein Lentia.

3. ΔΕΚ, EuZW 1991, 699 (701) - Stichting Collectieve Antennenvoorziening Gouda, ΔΕΚ, Συλλογή I-1991, 4069 (4097), αριθμός 29 επ. - Επιτροπή κατά Ολλανδίας, ΔΕΚ, Συλλογή I-1993, 487 (519), αριθμός 15 - Veronica Omroep, ΔΕΚ, Συλλογή I-1999, 7599 (7637), αριθμός 50 - ARD-Pro Sieben, ΔΕΚ, Συλλογή I-1997, 3689, αριθμός 18 - Familiapress.

4. Βλ. G. Gounalakis, Konvergenz der Medien - Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag, 2002, σελ. 24 επ., 36 επ.

παράδοση οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις μέσωσ ενημέρωσης επικεντρώνουν τις δραστηριότητές τους στις αγορές των χωρών τους, τα δέκα τελευταία χρόνια αρκετές επιχειρήσεις μέσωσ ενημέρωσης ανέπτυξαν σημαντική δραστηριότητα εκτός των κυρίων αγορών τους, ενώ ταυτόχρονα εμφανίστηκε μια τάση προς διασυννοριακές συγκεντρώσεις επιχειρήσεων. Αυτή η εξέλιξη έδωσε αφορμή σε ανησυχίες, ότι θα έχει πλέον αρνητικές συνέπειες για την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης στην Ευρώπη συνολικά⁵.

Η προσέγγιση του προβλήματος της διασφάλισης της πολυφωνίας στο πεδίο της ραδιοηλεκτρονικής οφείλει πάντως να λάβει υπ' όψη της την ιδιαίτερη εξελικτική πορεία που έχει διανύσει η ραδιοηλεκτρονική από τις απαρχές της. Η εξελικτική αυτή πορεία, όπως διαγράφηκε στη Γερμανία, αλλά και αλλού στον κόσμο, φθάνει από μεμονωμένους, εθνικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς με μόνον μερικές ώρες ημερήσιας εκπομπής, στο σημερινό σύστημα με πλειάδα σταθμών, στο οποίο η εκπομπή ραδιοηλεκτρονικού προγράμματος διαρκεί 24 ώρες την ημέρα, και από τη ραδιοηλεκτρονική ως δημόσιο μονοπώλιο στο σημερινό «δυαδικό σύστημα», όπου η δημόσια ραδιοηλεκτρονική συνυπάρχει και έχει σχέσεις ανταγωνισμού με ένα διαρκώς αυξανόμενο αριθμό ιδιωτικών, εμπορικών επιχειρήσεων μέσωσ ενημέρωσης. Στο σύστημα αυτό στην πολυφωνία συμβάλλουν τόσο η δημόσια, όσο και η ιδιωτική ραδιοηλεκτρονική⁶.

4. Ο τρόπος ρύθμισης της αγοράς των μέσωσ ενημέρωσης

Στο πλαίσιο αυτό τίθεται το ερώτημα, εάν, προκειμένου να διασφαλιστεί η πολυφωνία, η αγορά των μέσωσ ενημέρωσης πρέπει να ρυθμιστεί με ειδικούς κανόνες ή αρκεί η ρύθμιση με τους κανόνες του δικαίου του ανταγωνισμού.

Το δίκαιο του ανταγωνισμού εφαρμόζεται στις περισσότερες χώρες στον κλάδο των μέσωσ ενημέρωσης όπως και σε όλους τους άλλους κλάδους της οικονομίας. Ο σκοπός όμως της νομοθεσίας για τον ανταγωνισμό είναι να διασφαλίσει την αποτελεσματική χρήση των πόρων της κοινωνίας με τη δημιουργία συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού. Αντίθετα, η διασφάλιση της πολυφωνίας των μέσωσ ενημέρωσης δεν αποτελεί πρωταρχικό σκοπό της νομοθεσίας για την ενημέρωση. Έτσι, η ρύθμιση του ανταγωνισμού δεν παρέχει ικανοποιητική προστασία έναντι συγκεντρώσεων μέσωσ ενημέρωσης που είναι αντίθετες προς την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, αλλά και προς το επίπεδο πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης που είναι ευκαίριο να

υπάρχει σε μια δημοκρατική κοινωνία. Κατά τον ίδιο τρόπο οι αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού δεν λαμβάνουν υπ' όψη τους την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης.

Επειδή η νομοθεσία για τον ανταγωνισμό θεωρείται ανεπαρκής για τη διασφάλιση του πλουραλισμού στα μέσα ενημέρωσης, ορισμένες χώρες, όπως η Γερμανία, έχουν εισαγάγει ειδικές ρυθμίσεις προκειμένου να διασφαλίσουν την πολυφωνία. Σκοπός των ρυθμίσεων που αναφέρονται ειδικά στα μέσα ενημέρωσης είναι η διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης και πληροφόρησης, δηλαδή η διαφύλαξη των ατομικών και πολιτικών (δημοκρατικών) δικαιωμάτων του ατόμου. Αντίθετα, στους σκοπούς της ρύθμισης αυτής δεν εμπίπτει η δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

Για τους λόγους αυτούς για τη ρύθμιση της αγοράς των μέσωσ ενημέρωσης είναι αναγκαία και τα δύο πλέγματα κανόνων, και η ειδική ρύθμιση των μέσωσ ενημέρωσης και η ρύθμιση του ανταγωνισμού⁸.

II. Ρυθμίσεις της ιδιοκτησίας των μέσωσ ενημέρωσης στη Γερμανία

1. Η αγορά των μέσωσ ενημέρωσης στη Γερμανία

α) Ραδιοηλεκτρονική

Φορείς της δημόσιας ραδιοηλεκτρονικής στη Γερμανία είναι η ARD και η ZDF, που έχουν την ευθύνη της λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών ARD, ARD 3 (με περιφερειακούς σταθμούς που εκπέμπουν τα λεγόμενα «τρίτα προγράμματα») και ZDF. Κύριοι φορείς της ιδιωτικής ραδιοηλεκτρονικής είναι η RTL Television GmbH, που κατέχει το σταθμό RTL, και η ProSiebenSAT1 GmbH, με τους σταθμούς SAT 1, Pro 7 και Kabel 1.

Τα μερίδια τηλεθέασης των σταθμών αυτών, στα οποία αποτυπώνεται η ημερήσια τηλεθέαση σε ποσοστά επί τοις εκατό (%) είχαν κατά τον Οκτώβριο 2007 ως εξής⁹:

ARD	ARD 3	ZDF	RTL	SAT 1	Pro 7	Kabel 1
13,3	13,2	12,8	12,9	9,9	6,4	3,6

β) Τύπος

Οι δέκα μεγαλύτερες ημερήσιες εφημερίδες στη Γερμανία ήταν κατά το έτος 2004 οι εξής¹⁰:

5. Βλ. για την προβληματική, με μια πρόταση αντιμετώπισής της σε ευρωπαϊκό επίπεδο, G. Gounalakis/G. Zagouras, Plädoyer für ein europäisches Medienkonzentrationsrecht, ZUM 2006, 716 επ.

6. Για μια συνολική εικόνα της εξελικτικής πορείας της ραδιοηλεκτρονικής και της ρυθμιστικής της αντιμετώπισης στη Γερμανία βλ. G. Hermann/M. Lausen, Rundfunkrecht, 2004, σελ. 81 επ.

7. Βλ. F. Kübler, Medienkonzentrationskontrolle im Streit, MP 1999, 379 (383), ο οποίος επισημαίνει την κατ' αρχήν διαφορετική στοχοθεσία των δύο ρυθμιστικών πεδίων.

8. Βλ. για την προβληματική αυτή αναλυτικά G. Gounalakis, Konvergenz der Medien - Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag, 2002, σελ. 100 επ.

9. Πηγή: Επιτροπή Ελέγχου των Συγκεντρώσεων στο πεδίο των Μέσων Ενημέρωσης (ΚΕΚ), 2007.

10. Πηγή: Παγκόσμια Ένωση Εφημερίδων, Παγκόσμιες τάσεις στον τύπο το 2005.

ΜΕΛΕΤΕΣ - ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

Τίτλος	Εκδότης	Κυκλοφορία	Αναγνωσιμότητα	Τιμή €
1. Bild	Axel Springer	3,867	12,330	0,45
2. WAZ Mediengruppe	Zeitungsgruppe WAZ	1,001	2,830	0,95
3. Zeitungsgruppe Köln	M. Dumont-Schauberg Expedition der Kölnischen Zeitung	628	1,120	0,90
4. Süddeutsche Zeitung	Süddeutsche Zeitung	442	1,110	1,50
5. Rheinische Post	Rheinisch-Bergische Druckerei und Verlagsgesellschaft	405	1,220	0,70
6. Zeitungsgruppe Thüringen	Zeitungsgruppe Thüringen Verwaltungsgesellschaft	398	1,130	0,70
7. Frankfurter Allgemeine Zeitung	Verlag Frankfurter Allgemeine Zeitung	380	860	1,50
8. fp-Freie Presse mit Döbelner Anzeiger	Freie Presse Chemnitzer Verlag und Druck	358	960	0,90
9. Augsburger Allgemeine/Allgäuer Zeitung	Presse- Druck- und Verlagshaus	353	9990	1,00
10. Nürnberger Nachrichten	Mitteldeutsches Druck- und Verlagshaus	310	880	1,00

Κατά το ίδιο έτος (2004) οι δέκα μεγαλύτεροι εκδοτικοί οίκοι στη Γερμανία ήταν οι εξής¹¹:

Εκδοτικός οίκος	Συνολική κυκλοφορία
1. Axel Springer	5,377,800
2. Verlagsgruppe WAZ	1,461,000
3. Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung/ Die Rheinpfalz/Südwestpresse	1,155,400
4. Verlagsgruppe Münchener Zeitungsverlag/ Zeitungsverlag tz München/Westfälischer Anzeiger/Dirk Ippen	1,001,600
5. Georg von Holtzbrinck	979,100
6. Verlagsgruppe M. Dumont-Schauberg	933,500
7. Gruner + Jahr	831,800
8. Verlagsgruppe Madsack	743,100
9. Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung	675,200
10. Verlagsgruppe Süddeutscher Verlag	656,000

2. Ελευθερία έκφρασης και ελευθερία πληροφόρησης - Το άρθρο 5 του Θεμελιώδους Νόμου

Το άρθρο 5 του γερμανικού Συντάγματος (του Θεμελιώδους Νόμου) κατοχυρώνει την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία της πληροφόρησης. Πρωτώς επίσης κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και η ελευθερία των ανακοινώσεων εκ μέρους της ραδιοτηλεόρασης. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να ερμηνεύσει τη διάταξη του άρθρου 5 σε μια μακρά σειρά αποφάσεων¹². Με τη

νομολογία του το Δικαστήριο διέπλεσε σημαντικές αρχές, οι οποίες εκκινούν από τη διαπίστωση, ότι τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης δεν είναι άνευ άλλου τινός σε θέση να παρέχουν πλήρη πληροφόρηση και να αντανακλούν την ποικιλότητα του υφισταμένου φάσματος των απόψεων, και θεωρούν επιβεβλημένη τη διασφάλιση των στόχων αυτών με τη ρυθμιστική παρέμβαση του νομοθέτη.

3. Οι κανόνες για την ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης στη Γερμανία - Αρμοδιότητα θέσπισης ρυθμίσεων

Η ρύθμιση της ραδιοτηλεόρασης υπό το γερμανικό Σύνταγμα ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Χωρών (Länder). Η νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου προσδιορίζει ειδικές υποχρεώσεις, τις οποίες πρέπει να τηρεί η νομοθεσία των Χωρών σχετικά με τη ραδιοτηλεόραση, προκειμένου αυτή να παρέχει πλήρη πληροφόρηση και να αντανακλά την ποικιλότητα του υφισταμένου φάσματος των απόψεων. Σύμφωνα με το Δικαστήριο η ρύθμιση των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης οφείλει να εισάγει κανόνες με τους οποίους διασφαλίζεται ότι η τηλεόραση και το ραδιόφωνο θα υπηρετούν το σκοπό της ελεύθερης διαμόρφωσης της ατομικής και της κοινής γνώμης. Αυτός ο σκοπός επιδιώκεται μέσω ενός κανόνα «ισόρροπης πολυμέρειας» όλων των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων¹³. Το δίκαιο των μέσων ενημέρωσης οφείλει συνεπώς να θεσπίσει ένα πλαίσιο το οποίο θα επιτρέπει σε διαφορετικές απόψεις να αποκτούν πρόσβαση στο μέσο ενημέρωσης.

11. Πηγή: Παγκόσμια Ένωση Εφημερίδων, Παγκόσμιες τάσεις στον τύπο το 2005.

12. Με κύριους σταθμούς τις αποφάσεις BVerfGE 12,205 (Deutschland Fernsehen GmbH, 1. Rundfunkurteil), 31,314 (2. Rundfunk- bzw. Mehrwertsteuerurteil), 57,295 (3. Rundfunk- bzw. FRAG-Urteil), 73,118 (4. Rundfunk- bzw. Niedersachsen-Urteil), 74,297 (5. Rundfunkentscheidung), 83,238 (6. Rundfunkurteil), 90,60 (7. Rundfunkurteil), βλ. την πλήρη παράθεση της νομολογίας του

Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου εις: G. Hermann/M. Lausen, Rundfunkrecht, 2004, σελ. 101 επ.

13. Για τον κανόνα της «ισόρροπης πολυμέρειας» στο dualistό ραδιοτηλεοπτικό σύστημα κατά τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου βλ. P. Lerche, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltstandard, NJW 1982, 1676.

Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 5 του Θεμελιώδους Νόμου απαιτεί τη θέσπιση εγγυήσεων κατά της συγκέντρωσης της ιδιοκτησίας στη βιομηχανία της ραδιοηλεκτρονικής και κατά της συσσώρευσης ισχύος που στοχεύει στην άσκηση κυριαρχικής επιρροής στην κοινή γνώμη. Οι Χώρες έχουν ως εκ τούτου την υποχρέωση να προβλέψουν μηχανισμούς που περιλαμβάνουν τον έλεγχο συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης, και οφείλουν να το πράξουν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε η δημιουργία ισχύος ικανής να κυριαρχήσει στο πεδίο της επικοινωνίας να μην αντιμετωπίζεται εκ των υστέρων, αλλά να προλαμβάνεται¹⁴.

4. Οι κατ' ιδίαν κανόνες για την ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης στη Γερμανία

Η γερμανική ρύθμιση για την ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης χαρακτηρίζεται από μια διπλή ρυθμιστική προσέγγιση. Από τη μία πλευρά έχει εισαχθεί η ρύθμιση η οποία αφορά ειδικώς τη ραδιοηλεκτρονική εθνικής εμβέλειας, και σκοπός της οποίας είναι η αποτροπή της απόκτησης δεσπόζουσας επιρροής στην κοινή γνώμη. Από την άλλη πλευρά υπάρχουν οι γενικοί κανόνες του ανταγωνισμού, οι οποίοι καταλαμβάνουν και τα μέσα ενημέρωσης, τόσο τα έντυπα όσο και τα ραδιοηλεκτρονικά. Σκοπός των κανόνων αυτών είναι η τιθάσευση της δεσπόζουσας θέσης στις αγορές των μέσων ενημέρωσης.

α) Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας στο πεδίο της τηλεόρασης εθνικής εμβέλειας

Η Γερμανία εφαρμόζει ως περιορισμό της ιδιοκτησίας στην τηλεόραση εθνικής εμβέλειας το σύστημα διασφάλισης του πλουραλισμού με βάση το μερίδιο τηλεθέασης (απαγόρευση κατοχής μεριδίου τηλεθέασης άνω του 30% ή 25% του κοινού). Την κατεύθυνση της διασφάλισης της πολυφωνίας με κριτήριο την επίδραση στο κοινό ακολουθούν και άλλες χώρες. Με το κριτήριο αυτό, ο Υπουργός μπορεί να παρέμβει σε συγχωνεύσεις ΜΜΕ που εγείρουν ζητήματα δημοσίου συμφέροντος στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στη Γαλλία ισχύει το όριο των τεσσάρων εκατομμυρίων για το τηλεοπτικό κοινό και των τριάντα εκατομμυρίων για τους ακροατές ραδιοφώνου. Περαιτέρω, στη Νορβηγία εφαρμόζεται το όριο του 1/3 της εθνικής αγοράς, ενώ στην Αυστραλία ο κανόνας των 5/4, σύμφωνα με τον οποίο σε μητροπολιτικές αγορές πρέπει να παραμείνουν 5, ενώ σε περιφερειακές αγορές 4 ανεξάρτητες φωνές.

Το σύστημα διασφάλισης του πλουραλισμού με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή δεν ακολουθείται πλέον στη Γερμανία, εξακολουθεί όμως να βρίσκει εφαρμογή σε άλλες χώρες, όπως π.χ. η Ελλάδα¹⁵.

Ορισμένες χώρες συνδυάζουν και τα δύο συστήματα. Στις Η.Π.Α. η ρύθμιση για την ιδιοκτησία στο πεδίο της τηλεόρασης εθνικής εμβέλειας θεσπίζει ως όριο το 45% των αμερικανικών νοικοκυριών, αλλά επιτρέπει την ιδιοκτησία συγκεκριμένου αριθμού ραδιοφωνικών σταθμών.

Στη Γερμανία, οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας στο πεδίο της τηλεόρασης εθνικής εμβέλειας προβλέπονται στο άρθρο 26 της Σύμβασης των Χωρών για τη ραδιοηλεκτρονική. Οι περιορισμοί αυτοί βασίζονται στο μερίδιο τηλεθέασης με σκοπό να αποτρέψουν την άσκηση δεσπόζουσας επιρροής στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και επεμβαίνουν όταν η επιχείρηση αποκτά τέτοια δεσπόζουσα επιρροή. Η απόκτηση δεσπόζουσας επιρροής στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης τεκμαίρεται, όταν το ποσοστό τηλεθέασης στη διάρκεια ενός έτους ανέρχεται στο 30% του συνόλου της σε εθνικό επίπεδο (όριο τηλεθέασης του 30%) ή όταν το ποσοστό τηλεθέασης στη διάρκεια ενός έτους ανέρχεται στο 25% του συνόλου της σε εθνικό επίπεδο και η επιχείρηση κατέχει δεσπόζουσα θέση σε μία αγορά συναφή προς τα μέσα ενημέρωσης (όριο τηλεθέασης του 25%).

β) Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας στο πεδίο των εντύπων

Τα έντυπα μέσα ενημέρωσης υπόκεινται στους κανόνες του ανταγωνισμού, οι οποίοι περιλαμβάνουν αποκλίνουσες ειδικές ρυθμίσεις που εισήχθησαν για αυτά με το νόμο σχετικά με τον έλεγχο συγκεντρώσεων προς αποτροπή περιορισμών του ανταγωνισμού στο πεδίο του τύπου (Pressefusionskontrollgesetz)¹⁶. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις αυτές, η γνωστοποίηση της συγκέντρωσης στην Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Επιχειρησιακών Συμπράξεων απαιτείται εφόσον τουλάχιστον μία συμμετέχουσα επιχείρηση έχει κύκλο εργασιών 25 εκατομμυρίων ευρώ κατά την τελευταία ετήσια χρήση, εκτός εάν πρόκειται για περιπτώσεις που εμπίπτουν στη λεγόμενη «ρήτρα ανοχής», η οποία αφορά κύκλο εργασιών μικρότερο των 15 εκατομμυρίων ευρώ.

Στην έννοια της συγκέντρωσης δεν εμπίπτει η απόκτηση μεριδίου σε επιχείρηση έκδοσης εντύπου μέσου ενημέρωσης, με την οποία το συνολικό μερίδιο του αποκτώντος στην

14. Για μια σύντομη περιεκτική ανάπτυξη των απαιτήσεων αυτών της νομολογίας του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου βλ. Dieter Dörr, Pluralismussicherung und Konzentrationskontrolle im Medienbereich. Das Zuschaueranteilsmodell des Rundfunkstaatsvertrages, εις: Α.Δ. Τσεβάς (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης, 2007, σελ. 9 επ. [10 επ.] και στον αυτό τόμο, σελ. 41 επ. [43 επ.], P. Huber, Die Entscheidung der KEK zur Übernahme von ProSiebenSat1 durch die Axel Springer AG (και τα δύο κείμενα με μετάφραση στην ελληνική από Α. Τσεβάς).

15. Για το ελληνικό δίκαιο βλ. Α.Δ. Τσεβάς, Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης κατά το ελληνικό δίκαιο. Παρατηρήσεις με αφορμή το δημόσιο διάλογο για μια νέα νομοθετική ρύθμιση του ανταγωνισμού των ιδέων στο πεδίο του δημόσιου λόγου, εις: Ο αυτός (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης, 2007, σελ. 105 επ.

16. Σχετικά με τους ειδικούς κανόνες για τον έλεγχο συγχωνεύσεων προς αποτροπή περιορισμών του ανταγωνισμού στο πεδίο του τύπου βλ. G. Zagouras, Konvergenz und Kartellrecht. Die Regulierung des Wettbewerbs im Bereich der Medien und Kommunikationsplattformen nach GWB, TKG und RStV sowie Optionen für eine Umstrukturierung, 2002, σελ. 132 επ.

ΜΕΛΕΤΕΣ-ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

επιχείρηση αυτή δεν υπερβαίνει το 25% του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου.

γ) Περιορισμοί διαγωνίας συγκέντρωσης

Προκειμένου για διαγωνίες συγκεντρώσεις η άσκηση δεσποζουσας επιρροής στην κοινή γνώμη εκ μέρους μιας επιχείρησης τεκμαίρεται εφ' όσον μια επιχείρηση έχει μερίδιο τηλεθέαςσης 25% του συνόλου της τηλεθέαςσης σε εθνικό επίπεδο και κατέχει δεσποζούσα θέση σε μία αγορά συναφή προς τα μέσα ενημέρωσης ή εφ' όσον από μια συνολική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της στην τηλεόραση και σε αγορές συναφείς προς τα μέσα ενημέρωσης προκύπτει επίδραση που αντιστοιχεί σε αυτήν μιας επιχείρησης με μερίδιο τηλεθέαςσης 30%.

5. Η υπόθεση Springer

Η υπόθεση αυτή αφορά το σχέδιο εξαγοράς της ιδιωτικής τηλεοπτικής επιχείρησης ProSiebenSAT.1 Media AG εκ μέρους της Axel Springer AG, μια συγχώνευση αξίας 3,5 δισεκατομμυρίων ευρώ, που απορρίφθηκε το 2006 από τις γερμανικές αρχές. Η υπόθεση ενέπιπε στο πεδίο εφαρμογής των περιορισμών στη διαγωνία συγκέντρωση μέσων ενημέρωσης. Η αρμόδια για τα θέματα αυτά Επιτροπή Ελέγχου των Συγκεντρώσεων στο πεδίο των ΜΜΕ (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK) αποφάνθηκε ότι με τη συγχώνευση ο Springer θα αποκτούσε κυρίαρχη επιρροή και δεσποζούσα θέση στο πεδίο του δημόσιου λόγου¹⁷.

Η Επιτροπή Ελέγχου των Συγκεντρώσεων βάσισε την απόφασή της στις ειδικές ρυθμίσεις για τα μέσα ενημέρωσης που θεσπίστηκαν με το άρθρο 26 της Σύμβασης των Χωρών για τη Ραδιοτηλεόραση.

Το μερίδιο τηλεθέαςσης που συγκεντρώναν τα προγράμματα της ProSiebenSAT.1 Media AG διαπιστώθηκε ότι στην περίοδο αναφοράς (Αύγουστος 2004 - Ιούλιος 2005) ανερχόταν σε 22,06%. Με τα δεδομένα αυτά, το τεκμήριο του άρθρου 26 παρ. 2 της Σύμβασης των Χωρών για τη Ραδιοτηλεόραση (το όριο του 30% ή του 25%) δεν εύρισκε εφαρμογή. Όμως η Επιτροπή Ελέγχου των Συγκεντρώσεων έλαβε υπ' όψιν της και άλλες αγορές συναφείς με τα μέσα ενημέρωσης.

Αυτές οι άλλες συναφείς με τα μέσα ενημέρωσης αγορές είναι κρίσιμες εφόσον είναι σημαντικές για τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης («αγορές στο πεδίο της δημοσιότητας») ή μπορούν να ενισχύσουν την επιρροή που αποκτάται

μέσω της τηλεόρασης. Η σημασία τους εξαρτάται επίσης από το κατά πόσον η αγορά είναι συγκρίσιμη με την τηλεόραση εθνικής εμβέλειας («συνάφεια»). Ο βαθμός της συνάφειας εξαρτάται από τα συγκρίσιμα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας, που προσδίδουν σε αυτήν την ικανότητα να επηρεάσει την κοινή γνώμη. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, αυτά τα χαρακτηριστικά είναι πρωταρχικά η υποβλητικότητα, η διεισδυτικότητα και η επικαιρότητα.

Η Επιτροπή εξέτασε κατά πόσο ο συνδυασμός τηλεόρασης και άλλων δραστηριοτήτων στο πεδίο των ΜΜΕ θα δημιουργούσαν κυρίαρχη επιρροή. Οι ημερήσιες εφημερίδες αποτελούν, κατά την άποψη της Επιτροπής, μια αγορά μέσων ενημέρωσης με ιδιαίτερα στενή συνάφεια με την ανωτέρω έννοια, όπου ο οίκος Springer έχει ιδιαίτερα σημαντική θέση. Πράγματι, ο οίκος Springer είναι ιδιοκτήτης της «Bild», της πρώτης σε κυκλοφορία γερμανικής εφημερίδας σχήματος tabloid με ημερήσια κυκλοφορία 3,867 εκατομμύρια φύλλα και ημερήσια αναγνωσιμότητα 12,330 εκατομμύρια αναγνώστες. Προκειμένου να υπολογίσει το μερίδιο κοινού, η Επιτροπή εφάρμοσε ένα «συντελεστή μετατροπής» δύο τρίτων σε σχέση με τις μετρήσεις της τηλεθέαςσης. Με βάση αυτόν το μερίδιο αγοράς ύψους 26% της «Bild» στην αγορά των ημερήσιων εφημερίδων θεωρήθηκε ότι αντιστοιχεί σε μερίδιο τηλεθέαςσης 17%. Άλλες μετοχικές συμμετοχές της Axel Springer AG κατ' εξοχήν σχετιζόμενες με την υπόθεση εντοπίζονται στις αγορές των περιοδικών ραδιοτηλεοπτικού προγράμματος, των περιοδικών που στοχεύουν στο ευρύ κοινό, του ραδιοφώνου και του περιεχομένου που είναι προσιτό μέσω υπολογιστή. Αυτές θεωρήθηκαν ότι αντιστοιχούν σε μερίδιο τηλεθέαςσης 3%.

Με βάση αυτές τις σκέψεις το συνολικό μερίδιο κοινού της επιχείρησης υπολογίστηκε από την Επιτροπή σε 42%, ώστε ενέπιπε στην απαγόρευση της απόκτησης δεσποζουσας θέσης. Η απόφαση της Επιτροπής κρίθηκε το 2007 νόμιμη και από τα Δικαστήρια, στα οποία προσέφυγαν οι ενδιαφερόμενοι¹⁸.

Η εξαγορά που σχεδίαζε ο Springer απαγορεύθηκε επίσης από την Υπηρεσία Επιχειρησιακών Συμπράξεων¹⁹. Η αρμόδια για τις συγκεντρώσεις επιχειρήσεων Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Επιχειρησιακών Συμπράξεων απαγόρευσε τη συγχώνευση σύμφωνα με το γενικό δίκαιο του ανταγωνισμού, κυρίως διότι μετά τη συγχώνευση ο Springer θα είχε σημαντική θέση στη διαφημιστική αγορά, τόσο στο πεδίο της τηλεόρασης όσο και στο πεδίο των εντύπων, και ειδικότερα όσον αφορά στις ημερήσιες εφημερίδες.

17. KEK, απόφαση της 10.01.2006, 293-1, 293-2, στην ιστοσελίδα της Επιτροπής (www.kek-online.de, πρόσβαση: 08.11.2008). Για την υπόθεση αυτή βλ. αναλυτικά Dieter Dörr, Pluralismssicherung und Konzentrationskontrolle im Medienbereich. Das Zuschaueranteilsmodell des Rundfunkstaatsvertrages, εις: Α.Δ. Τσεβάν (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκεντρώσεων στα μέσα ενημέρωσης, 2007, σελ. 9 επ. και στον αυτό τόμο, σελ. 41 επ., P. Huber, Die Entscheidung der KEK zur Übernahme von ProSiebenSat1 durch die Axel Springer AG, (και τα δύο κείμενα με μετάφραση στην ελληνική από Α. Τσεβάν), καθένα με εκτενείς παραπομπές.

18. Διοικητικό Πρωτοδικείο του Μονάχου, απόφαση της 08.11.2007 - M 17 K 06.2675 - ZUM 2008, 343.

19. Απόφαση της 19.01.2006 (B6 - 103/05), στην ιστοσελίδα της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Επιχειρησιακών Συμπράξεων (www.bundeskartellamt.de, πρόσβαση: 08.11.2008).