

Paket zakona o digitalnim  
uslugama i audiovizualni  
sektor: Složenost interakcija  
novih i starih EU regulatornih  
instrumenata

JAKA PRIMORAC



Author/Autorica:

Jaka Primorac

Title/Naslov:

Digital Services Act package and audiovisual sector: The complexity of interactions of new and old EU regulatory instruments/Paket zakona o digitalnim uslugama i audiovizualni sektor: Složenost interakcija novih i starih EU regulatornih instrumenata

Series editorial board/Uredništvo serije:

Paško Bilić, Jaka Primorac, Aleksandra Uzelac

Layout/Prijelom:

Dragana Markanović

Publisher/Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
(Institute for Development and International Relations)  
LJ. F. Vukotinovića 2, HR-10000 Zagreb

For the Publisher/Za nakladnika:

dr. sc. Sanja Tišma, IRMO Director/Ravnateljica

The platEU REFLECTIONS has been published with the support of the Erasmus+ Programme of the European Union, within the framework of activities of the Jean Monnet Project 'European Union Policies and the Platformisation of the Cultural and Audiovisual Sectors' / platEU (620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT). It brings concise policy-oriented analysis and case studies addressing current issues in cultural and media policy research and practice, as well as critical analysis on the different issues reflecting the themes of the platEU project. More information about the project is available at: <https://plateu.irmo.hr/en/>  
The publication reflects the views of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

platEU osvrti rezultat su rada na projektu 'Javne politike Europske unije i platformizacija kulturnog i audiovizualnog sektora' / platEU (broj: 620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT) koji je sufinanciran sredstvima programa Europske unije Erasmus+. platEU osvrti donose policy orijentirane analize aktualnih tema iz područja istraživanja i praksi kulturnih i medijskih politika te kritičke analize raznorodnih tema od interesa za platEU projekt. Više informacija o projektu dostupno je na mrežnoj stranici [plateu.irmo.hr](https://plateu.irmo.hr). Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora publikacije i Komisija se ne može smatrati odgovornom prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.



# Sadržaj

Sadržaj.....	1
Sažetak.....	2
Summary.....	7
O autorici/ About the author:.....	8

## Sažetak

U prvom platEU osvrtu autorica daje prikaz online konferencije pod nazivom ‘Novi paket zakona o digitalnim uslugama: promjena paradigme?’ u organizaciji Europskog Audiovizualnog Opservatorija (EAO), koja se održala online 11. veljače 2021.godine. Konferencija je organizirana kako bi se bolje ispitale sve značajke najnovijeg europskog zakonodavstva od interesa za sektor, te kako bi se raspravilo koje su posljedice novog regulatornog modela za davatelje internetskih sadržaja poput emitera, usluga videa na zahtjev (VOD) i platformi društvenih medija.

Tijekom 2019. godine Europska komisija pokrenula je postupak za usvajanje sveobuhvatnog regulatornog paketa, takozvanog paketa zakona o digitalnim uslugama (*Digital Services Act package*). Dva nova prijedloga Uredbe (Akt o digitalnim uslugama (*Digital Services Act - DSA*) i Akt o digitalnom tržištu [*Digital Markets Act - DMA*]) objavljena su 15. prosinca 2020. godine i imaju za cilj modernizaciju trenutnog pravnog okvira za digitalne usluge. Predloženi novi zakonodavni okvir na taj način sveobuhvatno utječe na različita područja djelovanja pa tako ujedno djeluje i na kulturni i na audiovizualni sektor. Predloženi okvir za sobom povlači pitanja o područjima, načinima i složenostima interakcija između novog paketa te postojećih regulatornih instrumenata. U kontekstu audiovizualnog sektora postojeći ključni regulatorni okvir je revidirana Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama (*Audiovisual Media Services Directive - AVMSD*) koja još uvijek nije prenijeta u legislativu svih država članica<sup>1</sup>. Štoviše, čak su 23 zemlje članice (uključujući i Hrvatsku) dobile opomenu o kašnjenju prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo za što je rok bio 19. rujna 2020. godine<sup>2</sup>.

Europski Audiovizualni Opservatorij (EAO), kao ključna institucija zadužena za prikupljanje podataka o stanju audiovizualnog sektora u Europi, praćenju ključnih trendova u audiovizualnoj industriji te otvaranju diskusije o legislativnim izmjenama u AV području, organizirao je konferenciju pod nazivom 'Novi paket zakona o digitalnim uslugama: promjena paradigme?' koja se održala online 11. veljače 2021. godine. Konferencija je organizirana kako bi se bolje ispitale sve značajke najnovijeg europskog zakonodavstva od interesa za sektor, tj. predloženog paketa zakona o digitalnim uslugama i njegovih implikacija na europsku industriju filma, TV-a i VOD-a. U sklopu konferencije plan je bio raspraviti koje su posljedice novog regulatornog modela za davatelje internetskih sadržaja poput emitera, usluga videa na zahtjev (VOD) i platformi društvenih medija. Konferenciju je moderirala Maja Cappello, voditeljica Odjela za pravne informacije Europskog Audiovizualnog Opservatorija, a na konferenciji su govorili predstavnici Europske komisije, EAO-a, pravni i ekonomski stručnjaci, predstavnici profesionalnih udruženja iz europskog audiovizualnog sektora te predstavnici audiovizualne industrije<sup>3</sup>.

Nakon kratke video prezentacije Franciscoa Javiera Cabrera Blázquez iz EAO-a o razlozima uvođenja novog regulatornog paketa i njegovom generalnom okviru u kontekstu audiovizualne industrije, konferenciju su otvorila izlaganja pravnih i

---

<sup>1</sup> EK je 2. srpnja 2020. godine objavila smjernice za prenošenje i implementaciju revidirane AVMSD za pitanja o platformama za dijeljenje video sadržaja i smjernice o europskim djelima. Više o samim smjernicama na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-releases-guidelines-video-sharing-platforms-and-guidelines-european-works>

<sup>2</sup> Vijest o otvaranju postupka povrede prava prema 23 države članice: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2165)

<sup>3</sup> Program konferencije dostupan je na sljedećoj poveznici: <https://rm.coe.int/dsa-brussels-2021-conference-agenda-en/1680a134ca>

ekonomskih stručnjaka Mark D. Colea (Sveučilište u Luksemburgu), Joana Baratae (Sveučilište Stanford), te Martina Senftlebena (Sveučilište u Amsterdamu) koji su istaknuli kompleksnost cijelog poduhvata uvođenja i prenošenja regulatornog paketa, te su naglasili da su mnogi problemi i dalje otvoreni i kako cijeli proces buduće implementacije donosi mnoga pitanja. Govornici su pozdravili inicijativu Komisije i rad svih dionika koji je doveo do donošenja ovog regulatornog paketa i složili su se oko potrebe da se taj paket zakona donese s obzirom na brojne promjene koje su se dogodile od zadnjeg donošenja relevantnih zakona. Mark D. Cole je naglasio kako je posebno pozitivan pomak u odnosu na buduću veću transparentnost djelovanja i odgovornosti velikih online platformi (*large online platforms – LOP*), ali je naveo da je ostalo još mnogo pitanja vezanih uz međudjelovanje DSA i DMA. Joan Barata je pak naveo kako zapravo ključni principi koji su dosad bili na snazi ostaju, ali da su kao novitet uvedene neke odredbe po principu 'Dobrog Samaritanca'<sup>4</sup>. Međutim, složio se sa rečenim da je još mnogo pitanja otvoreno, posebice u odnosu na odgovornost koja je vezana uz razlikovanje aktivnih i pasivnih platformi. Martin Senftleben je pak naglasio kako DSA paket nadopunjava već postojeću sektorsku legislativu, te da bi dodatno mogao 'pokrpati rupe' za pitanja koja nisu pokrivena kroz odabrane *lex specialis*. Senftleben je posebno naglasio vrijednost uvođenja odredbi koje bi dovele do veće transparentnosti posebice u vezi pitanja moderacije sadržaja. Također je naglasio i vrijednost Članka 19. naročito za audiovizualni sektor koji se dotiče pitanja kako piratstva tako i parodije, te se nada da će audiovizualna industrija to znati prepoznati. Senftleben se također složio sa prethodnim govornicima u vezi složenosti interakcija DSA i DMA te kako o tome treba dobro promisliti posebno oko pitanja velikih online platformi (LOPs) te onih platformi koje tek nastaju.

Sljedeći panel otvorila je Anna Herold, voditeljica Odjela za audiovizualnu i medijsku politiku, DG Connect Europske komisije naglasivši kako je odnos DSA i DMA zasnovan na principima slobode izražavanja, zatim pokušaja adekvatnog odgovora na dilemu uključenosti privatnog/javnog, te transparentnosti prema korisnicima. Pri tome je istaknula kako je u stvaranju paketa naglasak stavljen na nezavisni javni nadzor. Za Herold tri su ključna elementa za raspravu: kako se pozabaviti pitanjem nelegalnih sadržaja online, kako poraditi na cjelokupnoj transparentnosti online oglašavanja, te kako uvesti odredbe o procjeni rizika vezano uz utjecaj velikih online platformi. Naglasila je kako je za Komisiju bitna stavka medijskog pluralizma i borbe protiv dezinformacija, te kako je nužno paralelno raditi na mjerama samoregulacije dok se koregulacijski mehanizmi ne uspostave. Što se tiče mjera specifičnih za audiovizualnu industriju naglasila je kako je pitanje pojačavanja konkurentnosti audiovizualnog sadržaja važno, te kako je vrlo bitno (kako je i istaknuto u AVM

---

<sup>4</sup> Princip 'Dobrog Samaritanca' (*the 'Good Samaritan' principle*) omogućuje da se online posrednike ne penalizira za mjere koje su poduzeli u dobroj vjeri kako bi spriječili objavljivanje nelegalnog ili neprikladnog sadržaja.

akcijskom planu) da se pravila koja već postoje, tj. koja su postojeća u revidiranoj AVMS Direktivi prenesu u legislativu država članica te da budu implementirana.

Nakon izlaganja Anne Herold uslijedio je niz intervencija pozvanih gostiju: Richard Burnley, predstavnik Europske radiodifuzijske unije (*European Broadcasting Union - EBU*) pozdravio je donošenje regulatornog paketa posebice zbog zbiljske potrebe za regulacijom rada platformi (koje se trenutačno ponašaju kao privatni regulatori), nužnosti implementacije principa odgovornosti (unutar DSA) te prevencije zlouporabe podataka (DMA). Pauline Durand-Vialle iz Udruženja europskih filmskih redatelja (*Federation of European Screen Directors - FERA*) naglasila je kako članice i članovi FERA-e promatraju predloženi regulatorni paket kroz prizmu slobode izražavanja tj. slobode umjetničkog izražavanja, te kakve sve implikacije ima DSA paket na raznolike pozicije europskih autora i autorica. Za njih su važna pitanja odgovornosti te pitanja platformi kao gatekeepera i u kolikoj se mjeri DSA i DMA bave otkrivljivošću (*discoverability*) djela europskih filmskih autora/ica. Govoreći ispred Udruženja komercijalnih televizija (*Association of Commercial Television in Europe - ACT*) Miruna Herovanu je pozdravila DSA i DMA paket, te je naglasila da iz perspektive njihovog udruženja prostor za diskusiju leži u nekoliko područja: pitanju odgovornosti vezanih uz uvedene principe 'Dobrog Samaritanca', isključivanju mikropoduzeća iz određenih obveza, te odredbi vezanih uz moderiranje sadržaja i sl. Miriam Estrin iz Google-a se nadovezala na prethodno rečeno naglasivši nužnost ažuriranja trenutačno zastarjelog regulatornog okvira ali i sagledavanja određenih rješenja u sklopu cjelokupnog online ekosistema. Upozorila je kako bi mogućnost obvezivanja samo velikih online platformi mogla rezultirati time da određeni sadržaji uđu u sistem preko mikropoduzeća koja nemaju iste obveze. Naglasila je također da se nada kako će njihovo iskustvo u moderiranju sadržaja moći pomoći u daljnjim raspravama na tu temu u kontekstu regulatornog paketa. Celene Craig ispred Irskog radiodifuzijskog regulatora (*Broadcasting Authority of Ireland - BAI*) također je pozdravila rad na DSA regulatornom paketu te je naglasila kako je ovaj paket značajan napredak iz perspektive regulacije sadržaja.

Nakon izlaganja sudionika i sudionica iz AV sektora, Anna Herold iz Europske komisije je naglasila kako još uvijek ima prostora za poboljšanje pri čemu se DSA paket može gledati kao nadgradnju koja leži na stupovima postojeće sektorske regulative. Stručnjaci iz prvog panela komentirali su kako je nužan daljnji razgovor i rad kako bi se mogli svi detalji međudnosa DSA, DMA i postojeće regulative uskladiti te kako je u trenutačnoj situaciji DMA potrebna jer legislativa o tržišnom natjecanju nije dovoljna u kontekstu platformi. Konferenciju je zatvorila Susanne Nikoltchev, izvršna ravnateljica EAO-a, koja je naglasila kako su iz perspektive EAO-a ključni izazovi odgovornost, prava drugih, ekonomski interes, ali također i interes potrošača tj. građana. Navela je kako je pred njima jako puno posla vezano uz usklađivanje postojećih direktiva sa DSA paketom, gdje je potrebno uvidjeti kakav



je međuodnos već postojećih elemenata sa novim elementima koje DSA paket donosi. Naglašeno je kako će EAO i dalje raditi na stručnoj analizi paketa, pri čemu je moderatorica Maja Cappello najavila ciklus webinarâ posvećenih toj temi koji će se održavati jednom mjesečno na mrežnoj stranici Opservatorija<sup>5</sup>.

Konferencija je pokazala svu složenost kako cjelokupnog novog regulatornog paketa, mnoga otvorena pitanja koja proizlaze ne samo iz implementacije novih rješenja nego i iz međuodnosa sa postojećim sektorskim regulatornim okvirima. Uzevši u obzir da prenošenje Direktiva vezanih za audiovizualni sektor (kako revidirane AVMSD, tako i copyright Direktive) još uvijek nije završeno u većini članica Europske unije, pa tako ni u Hrvatskoj, može se reći da ostaje otvoreno još jako puno pitanja i da predstoji još jako puno posla.

---

<sup>5</sup> Popis svih održanih EAO seminara o DSA paketu i najave predstojećih dostupne su na sljedećoj adresi: <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/series-of-webinars-from-march-to-july>

## Summary

The first platEU reflection brings a review of the online conference entitled ‘The new Digital Services Act Package: a paradigm shift?’ organized by the European Audiovisual Observatory (EAO) that was held online on the 11th of February 2021. The conference was organized in order to examine all the features of the new European legislative that are relevant to the sector, and so as to discuss what are the consequences of the new regulatory model for the providers of the Internet content such as emitters, video on demand services and social media platforms.

## O autorici/ About the author:

**Jaka Primorac** radi kao viša znanstvena suradnica na Odjelu za kulturu i komunikacije Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) u Zagrebu, Hrvatska. Doktorirala je sociologiju na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 2010. godine. Njeni znanstveni interesi presijecaju područja sociologije kulture, sociologije medija i komunikacija te sociologije rada. U svojem se radu bavi odnosom kulture i ekonomije sa posebnim fokusom na pitanja kulturnog i kreativnog rada, te kulturnih i medijskih politika. Sudjelovala je kao voditeljica i suradnica na domaćim i međunarodnim znanstvenim i stručnim projektima (npr. Jean Monnet projekt CULPOL, projekt 'Access to Culture. Policy Analysis' Programa Kultura, COST akcija 'Dynamics of Virtual Work', FP7 projekt MEDIADEM Instituta ELIAMEP, te u ekspertizama iz područja kulturnih politika za Europski parlament, Svjetsku banku i dr.). Trenutačno je voditeljica Erasmus+ Jean Monnet projekta 'Javne politike Europske unije i platformizacija kulturnog i audiovizualnog sektora – platEU (2020.-2022.) te vanjska suradnica na projektu „Otpornost hrvatskog društva uslijed COVID-19 pandemije (SOCRES)“ koje financira Hrvatska zaklada za znanost. Od 2019.godine do-predsjednica je Hrvatskog sociološkog društva (HSD) čija je članica od 2006., dok je članica Europskog sociološkog društva (ESA) i Međunarodnog sociološkog društva (ISA) od 2012. godine. Objavljuje u međunarodnim i domaćim znanstvenim časopisima kao što su Cultural Trends, International Journal for Cultural Policy, Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research (FQS) i dr.

**Jaka Primorac** works as a Senior Research Associate at the Department for Culture and Communication, Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, Croatia. She holds a PhD (2010) in Sociology from the Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Zagreb, Croatia. Her research interests intersect the fields of sociology of culture, sociology of media and communications and sociology of work. Her work is centred on the relationship between culture and economy, with the particular focus on cultural and creative labour issues and implications for cultural and media policies. Primorac collaborated on a number of research projects in Croatia and abroad (e.g. Jean Monnet project CULPOL, 'Access to culture. Policy analysis' EU Program Culture, COST Network 'Dynamis of Virtual Work', FP7 project MEDIADEM, cultural policy expertise for European Parliament, as a short term consultant in cultural policy issues for World Bank, etc). Currently she is the project coordinator of Erasmus+ Jean Monnet project 'European Union Policies and the Platformisation of Cultural and Audio-visual Sectors – platEU' (2020-2022) and she is an external collaborator on Croatian Science Foundation project 'The social resilience of Croatian society in the midst and aftermath of the

COVID-19 pandemic – SOCREŠ'. Since 2019, she is the Deputy President of the Croatian Sociological Association (HSD) whose member she is from 2006. From 2012 is a member of the European Sociological Association (ESA) and of the International Sociological Association (ISA). Her work has been published in international and domestic scientific journals such as Cultural Trends, International Journal for Cultural Policy, Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research (FQS), etc.

Jean Monnet projekt 'Javne politike Europske unije i platformizacija kulturnog i audiovizualnog sektora / platEU (broj: 620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT), koji je sufinanciran sredstvima programa Europske unije Erasmus+, orijentiran na razmjenu znanja o utjecaju javnih politika Europske unije na platformizaciju kulturnog i audiovizualnog sektora.

The Jean Monnet Project 'European Union Policies and the Platformisation of the Cultural and Audiovisual Sectors' / platEU (620223-EPP-1-2020-1-HR-EPPJMO-PROJECT) has been supported by the Erasmus+ Programme of the European Union. It aims to promote discussion and reflection on the role that European Union policies have on the online platforms impacting cultural and audio-visual sectors.

With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



**Institut za razvoj i međunarodne odnose**  
**Odjel za kulturu i komunikacije**  
**LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb**

**Institute for Development and International Relations**  
**Department for Culture and Communication**  
**LJ. F. Vukotinića 2, HR-10000 Zagreb**

**Tel. +385 1 48 77 460**

**Fax. +385 1 48 28 361**

**plateu@irmo.hr**

**<http://plateu.irmo.hr/>**

**<http://www.irmo.hr/>**

**plateu**