

**Készült az ORTT  
Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja  
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,  
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
2005. április**

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint  
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól  
(2005. április)**

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

## I.

### A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő kérdések

#### 1. Az audiovizuális szolgáltatásokat érintő bizottsági irányelv-tervezet – az Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottságnak javaslat-tervezete

Evelyne Gebhardt, német szocialista európai parlamenti képviselő április 19-én terjesztette be a szolgáltatásokról szóló irányelvről jelentését a belső piaci bizottság tagjai számára.<sup>1</sup> A jelentés nem az irányelv egészével, csupán annak legellentmondásosabb elemeivel, nevezetesen a „származási ország” elvével és a jogszabály hatályával foglalkozik részletesebben. Az irányelvben szereplő, egyben a vitát kiváltó rendelkezés helyett, amely szerint a vállalatok működésére csupán a vállalat származási országának nemzeti jogszabályai vonatkoznának, még abban az esetben is, ha szolgáltatásaikat az EU belső határain belül nyújtják, a német raportőr a „kölcsonös elismerés” elvét javasolja. Ugyanakkor fogyasztó- és környezetvédelmi kérdésekben, illetve a munkajog részét képező előírások, úgy mint a bérek, a munkaidő, illetve a munkahelyi biztonság tekintetében a fogadó ország nemzeti jogszabályai lennének irányadóak. Az irányelv hatálya a jelentés javaslatai alapján jócskán leszűkült, hiszen kikerültek belőle még az olyan kereskedelmi szolgáltatások is, amelyek célja „közérdekű feladatok” ellátásának biztosítása. Ide tartoznak például, az egészség- és társadalombiztosítási-, vagy oktatási szolgáltatásokat, illetve az audiovizuális szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások. A raportőri jelentés vegyes politikai visszhangra talált. Malcolm Harbour, brit konzervatív EP képviselő szerint a tervezet még a mostaninál is több bürokratikus feladatot ró majd az európai vállalkozásokra, holott az Uniónak éppen ennek az ellenkezőjét kellene tennie a térség gazdasági fellendítésének érdekében. A liberálisokkal összhangban, a konzervatívok álláspontja is az, hogy a „származási ország elve” a jogalkotás egyik legfontosabb eleme kell, hogy maradjon. A Zöldek ugyanakkor támogatták a tervezetet – mind az irányelv hatályának korlátozását, mind pedig a származási ország elvének a tervezetből történő kivételét. Frakciójuk vezetői ugyanakkor hozzátették: *„Sajnáljuk, hogy a tervezet nem helyezi hatályon kívül a Bolkestein irányelvet, amely az egyetlen ésszerű módja lenne ezen irányelv hibáinak megoldására.”*

\*\*\*

---

<sup>1</sup> DRAFT REPORT PART I on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market (COM(2004)0002 – C5-0069/2004 – 2004/0001(COD)) Committee on the Internal Market and Consumer Protection Rapporteur: Evelyne Gebhardt 8.4.2005 PROVISIONAL 2004/0001(COD) Par 1. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (01).

Korábbi Elemzéseinkben több esetben foglalkoztunk már az Európai Bizottságnak a szolgáltatásokról szóló irányelv-javaslatának<sup>2</sup> és az audiovizuális szolgáltatásoknak összefüggéseivel. Az eredeti javaslat a szolgáltatásokra horizontálisan tekint, melybe beleérti az audiovizuális tartalomszolgáltatás is, és a származási ország elvét vallja. Az irányelvvel és különösen az említett elvekkel kapcsolatban az európai audiovizuális szakma aggályokat fogalmazott meg,<sup>3</sup> melyek közül kétségtelenül a legsúlyosabb az, mely szerint az irányelv-tervezet jelenlegi állapotában a hatályos európai audiovizuális szabályozási rezsimet felborítaná, hiszen az a tagállamok kompetenciáját csorbítaná, mivel a nemzeti szabályozásban lefektetett, a közérdek körébe tartozó, de az TVWF irányelv által nem szabályozott követelményeknek a tagállam hatóságai révén nem tudna érvényt szerezni.

Az Európai Bizottsági javaslata az Európai Parlament illetékes bizottságához került (belső piaci és fogyasztóvédelmi bizottság - IMCO), mely elkészítette jelentéstervezetét [Draft Report (Part I), a továbbiakban: IMCO jelentéstervezet], és benne megtette módosító javaslatait. Az Evelyne Gebhardt által előterjesztett jelentéstervezet (április 8.) legfőbb újítása, hogy a származási ország helyett a kölcsönös elismerés elvét helyezné (mutual recognition principle) az irányelv középpontjába, mely alapján egy gazdasági szereplő (economic operator) – amely az adott tagállamban annak joga szerint szolgáltatást nyújt – korlátozás (akadály) nélkül nyújthatná ugyanazt a szolgáltatását egy másik tagállamban. Ez az elv az IMCO jelentés-tervezet szerint csak az üzleti szolgáltatásokra lenne alkalmazható (apply to business services). Ha most megvizsgáljuk raportóri jelentéstervezetet az audiovizuális szabályozás szempontjából, akkor a következőket állapíthatjuk meg. Egyrészt a származási ország elvét fenntartja a már létező irányelvek, így a TVWF irányelv tekintetében is. Ez érthető is, hiszen a közösségen belül a határokon átnyúló audiovizuális szolgáltatások kezelését ellátó, minimumszabályokat megállapító irányelv eljárási kérdésekben ezt az elvet teljesíti ki az eljáró tagállam kijelölési szabályaival. Másrésztől IMCO jelentéstervezet eleget tett az audiovizuális szakma elsődleges követelésének, azaz annak, hogy kiemelje az irányelv-javaslat hatóköréből az audiovizuális szolgáltatásokat. Ezt úgy teszi meg, hogy az audiovizuális szolgáltatásokat olyan szolgáltatásoknak minősíti, melyek bár kereskedelmi természetűek (azaz megfelelne az „üzleti szolgáltatás” kritériumának), ugyanakkor közérdekű célokat valósítanak meg, és ennél fogva speciális, a közszektor finanszírozására vonatkozó követelményeknek vannak alávetve.<sup>4</sup> Ebbe a csoportba sorolja még az oktatási és kulturális, egészségügyi és társadalombiztosítási, valamint a jóléti szolgáltatásokat is.

Véleményünk szerint ugyanakkor ez a rendelkezés nem felel meg azoknak az elvárásoknak, amelyeket akár az EBU, akár a DLM megfogalmazott. Az IMCO jelentéstervezetben megfogalmazott kivétel ugyanis szerintünk – ki nem mondva ugyan –, de csakis a közszolgálati műorszolgáltatásra vonatkozik. Ez abból a kitételből következik, hogy a kivételekre vonatkozó definícióba az IMCO jelentéstervezet behozza a közfinanszírozást mint konjunktív feltételt. Így, a teljesen kereskedelmi alapon működő audiovizuális szolgáltatásokra (kereskedelmi rádiózás és televíziózás) viszont alkalmazható lenne a szolgáltatásokról szóló bizottsági irányelv-javaslat. Ha kicsit visszamegyünk az időben, akkor ennek a korlátozott értelmezésnek az igazolását láthatjuk a szolgáltatási irányelvről tartott

---

<sup>2</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market

<sup>3</sup> Gondolunk itt az EBU és a német tartományi szabályozóhatóságok igazgatói konferenciájának állásfoglalására. ld. Elemzés (2004. december) 2-3.o. és (2005. március) 6-7.o.

<sup>4</sup> „1c. This Directive shall not apply to services which, while being commercial in nature, pursue a general interest objective and are thus subject to specific publicsector funding requirements, in particular: [...] c) audiovisual services.”

közmeghallgatásról készült összegző jegyzőkönyvben.<sup>5</sup> Ennek tanúsága szerint ugyanis Malcolm Harbour a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság tagja, valamint hozzá csatlakozva a Bizottság részéről Margot Fröhlinger fogalmazza meg az EBU képviselőjével szemben azt, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás esetében még értik az EBU álláspontját, ugyanakkor nem értik miért szeretnének teljes szektorális kivételt elérni, hiszen ezzel kizárnának rengeteg olyan szolgáltatást a szolgáltatási irányelv hatóköréből, melyek profitálhatnának belőle. Ilyen például a TVWF irányelv hatókörébe nem tartozó rádiózás, valamint a kereskedelmi televíziózás. Fröhlinger véleménye szerint a kereskedelmi televíziók szövetsége éppen hogy támogatja a származási ország elve szolgáltatások irányelvének megfelelő alkalmazását.

Parlamenti bizottsági szinten a Kulturális és Oktatási Bizottságnak a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság részére készített véleménye<sup>6</sup> (Vélemény) próbálja olyan irányba befolyásolni az irányelv-javaslatot, mely leginkább megfelel a hagyományos médiaszabályozás fenntartását támogató nézeteknek. Az említett Vélemény ugyanis azzal érvel, hogy az irányelv horizontális jellege egymástól teljesen eltérő szolgáltatásokat foglal magában, így az egyes szolgáltatások sajátosságát figyelembe kell venni, különösen a kulturális és audiovizuális szolgáltatásokat. Utóbbiak egyszerre képezik részét mind a gazdaságnak, mind a kultúrának, és mint ilyenek identitás és értékhozók. *„A kulturális sokféleség és a média pluralizmusa az Unió által elfogadott európai modell alkotmányos elemeihez tartozik. Márpedig a kulturális és audiovizuális szolgáltatások integrációja az irányelv alkalmazási területébe, megakadályozhatja a Közösség és a tagállamok kötelezettségvállalását ezen sokféleségre való tekintettel. Ezek a szolgáltatások hozzájárulva a közvélemény formálásához és a tagállamok kulturális identitásának alakításához, indokolják a nemzeti keretszabályok fenntartását.”*- érvel a Vélemény. A Vélemény a közösségi audiovizuális ágazati szabályozást ellátó „Határok nélküli televíziózásról” szóló irányelvvel kapcsolatban elmondja, hogy az megfelel a Szolgáltatási irányelv által kitűzött céloknak, mivel garantálja a belső piacon a szabad televíziós szolgáltatásnyújtást. Ezzel érvényt szerez a származási tagállam törvényi szabályozásának (értsd: származási ország elve), amely kizárja a célország törvényi szabályozását, és mindez az irányelvben megadott minimum-területekre korlátozódik. A Vélemény szerint ugyanakkor a szolgáltatásokról szóló irányelv jelenlegi verziója nem felel meg a kulturális sajátosság kívánalmainak, és nem tartja kellő tiszteletben a tagállamok hatáskörét ott, ahol az Uniónak csak kiegészítő hatásköre van. Ebből pedig arra a következtetésre jut, hogy: *„Mindezen kérdésekkel és bizonytalanságokkal szemben, sürgőszerű kéri az audiovizuális szolgáltatások, nevezetesen a televíziós műsorszórás, a rádióműsor, a filmszínházi valamint a sajtószolgáltatások kivonását ezen irányelv hatálya alól.”* A Kulturális Bizottság április 22-én kelt Véleménye valószínűsíthetően befolyásolni fogja az április 8-án keletkezett IMCO javaslatának végső tartalmát.

---

<sup>5</sup> Public hearing on the proposal for a directive on services in the internal market Thursday, 11 November 2004, European Parliament, Brussels, Consolidated Proceedings Rapporteur: Mrs Evelyne Gebhardt Committee on the Internal Market & Consumer Protection in association with the Committee on Employment and Social Affairs

<sup>6</sup> Vélemény a Kulturális és Oktatási Bizottság részéről a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság részére az Európai Parlament és a Tanács belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvi javaslatról (COM(2004)0002– C6-0069/2004 – 2004/0001(COD)) 22.4.2005, Fogalmazó: Marie-Hélène Descamps. Megtalálható a Dokumentumgyűjteményben (02).

## 2. Európai médiatörvény gondolata a médiakoncentrációk kezelésére – Európai Parlament

A 2005. április 7-én megtartott európai parlamenti szemináriumon, melyen EP képviselők, a téma szakértői továbbá újságírók vettek részt, ismét azt követelték, hogy az EU hozzon létre speciális médiaszabályozást, továbbá felhívták a figyelmet azokra a veszélyekre, melyeket az iparág koncentrációja jelenthet az európai médiapluralizmusra. A szeminárium lezárásaként a résztvevők arról is döntöttek, hogy kampányt indítanak azzal a céllal, hogy egymillió aláírást gyűjtsenek össze egy európai médiatörvény (European law on media) megalkotása érdekében. *„Célunk, hogy egy széles körben támogatott európai koalíciót hozzunk létre a médiapluralizmus fenntartása érdekében, amelyet egyszerűen nem hagyhat figyelmen kívül sem az Európai Bizottság, sem a tagállamok, sem pedig a médiatulajdonosok”* mondta a konferencia elnöke, Harlem Désir EP képviselő (PES, Franciaország). A szocialista frakció által idézett előzetes kutatás megállapítása szerint a médiaszektorban lezajlott fúziók és koncentrációk aránya gyorsabb, mint a gazdaság egyéb területein. Ám az EU-nak továbbra sem áll rendelkezésére megfelelő és egyértelmű jogi alap a kérdés szabályozására, vagyis a médiára továbbra is az egyes nemzetek jogszabályai vonatkoznak. Az Információs társadalom és média főigazgatóság szóvivője, Martin Selmayr elmondta, hogy a Bizottság csak belső piaci perspektívából szabályozhatna, vagy akkor, ha határokon átnyúló vonatkozást lehetne megállapítani. Hozzátette ugyanakkor, hogy mostanáig a Bizottságnak eddig nem volt tudomása arról, hogy ezek a körülmények fennállnának. Viviane Reding EU biztos kollégáival jelenleg „többféle nézőpontból” vizsgálja az ügyet a tagállamok, illetve az alapvető emberi jogok perspektívájából. Ám ahhoz, hogy a Bizottság alapvető emberi jogokra hivatkozva avatkozzon közbe, súlyosan meg kellene sérteni az Alkotmányos Szerződés 7. cikkelyét, erre viszont csak rendkívüli esetekben kerülhet sor. Selmayr ugyanakkor rámutatott arra, hogy az EU fúziókra vonatkozó szabályozása (EU merger regulation) – mely a Bizottság központi hatáskörébe tartozik – lehetőséget biztosít az egyes tagállamok számára, hogy azok, a médiapluralizmus védelme érdekében megakadályozzanak bizonyos, ilyen típusú megállapodásokat. A 21. cikk negyedik bekezdése értelmében<sup>7</sup> a tagállamok *„megfelelő lépéseket tehetnek törvényes érdekeik védelme érdekében”*. A közbiztonság és a bankszektor körütekintő szabályai mellett a „médiapluralizmus” is kimondottan e kategóriához tartozóan kerül megemlítésre. A szeminárium elnöke és a szocialista képviselőcsoport alelnöke Harlem Desir (PSE, Franciaország) minimális EU normákat szorgalmazott a médiafelügyeleti hatóságok függetlensége és elszámoltathatósága kapcsán. Aidan White, a Nemzetközi Újságíró Szövetség (IFJ) főtitkára borúlátóan nyilatkozott a jelenlegi helyzetről. *„Ennek az időszaknak kellene az újságírás aranykorának lennie”* mondta, utalva az új kommunikációs technikák terén végbement robbanásszerű fejlődésre. E helyett azonban, mutatott rá White, a megfogyatkozott munkavállalói jogok és a fizetési feltételek a szakmai morál visszaeséséhez, és a minőségi újságírás romlásához vezethetnek. A főtitkár rámutatott arra is, hogy a mai

<sup>7</sup> Értsd: Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)

tendencia az ún. „infotainment”<sup>8</sup> (tájékoztató szórakoztatás) irányába halad – ami tovább rontja az amúgy is gyenge minőséget. „*Létezik egy olyan vélemény is, mely szerint az anyagi érdekeltségek miatt a média többé már nem látja el ellenőrző szerepét [...]. A piac önmagában nem tudja megvédeni a pluralizmust.*”

\*\*\*

Az Európai Parlamentben megtartott média-szeminárium kiindulópontja az európai médiakoncentráció helyzete volt, ugyanakkor a résztvevők nyilatkozataiból, illetve a megfogalmazott következtetésből sokkal inkább általános szabályozási és alkotmányos kérdések rajzolódnak ki. A résztvevők ugyanis magának az európai demokratikus berendezkedés védelmének adtak hangot, médiaszabályozási kérdések tárgyalásán keresztül. Érezhetően egyben azt a félelmüket is kifejezték, hogy tartanak az információt fogyasztó közönség és a politikai szféra közötti szakadástól, mely kapcsolaton a demokratikus berendezkedés alapul. Utóbbi létrehozásában, az említett kapcsolat fenntartásában az elektronikus médiumok jelentős szerepet játszanak, melyet leképez a hagyományos európai audiovizuális szabályozás, és amelynek fő jellegzetessége, hogy nemzetállami keretek között mozog, eltekintve azoktól a közös minimum normáktól, melyek felülvizsgálata egyébként most folyik úgy az EU, mint az ET keretein belül. Az audiovizuális szabályozási tárgyak közül véleménynyilvánítás szabadságának és az informálódáshoz való jognak a védelme, a kiegyensúlyozott tájékoztatás és a pluralizmus biztosítása tagállami keretek között kerül szabályozásra, hiszen ezek az alkotmányos elvek magának az államiságnak, az állami keretek között értelmezett demokratikus hatalmi viszonyoknak fenntartásában játszanak nélkülözhetetlen szerepet.

A 2005 márciusában, Kijevben elfogadott politikai dokumentum az „*Integráció és sokszínűség: az európai média- és kommunikációs-politika új határai*”<sup>9</sup> már felveti azt a kérdést, hogy mennyiben haladható meg a fent említett szabályozási konstrukció, azaz mennyiben értelmezhető az államhatárokat átlépő véleménypluralizmus. A médiakoncentrációk szabályozásának európai szintre történő emelésének gondolata ezt az igényt képezi le. Egy ilyen európai szintű jogi eszköz életre hívását, mely alapján figyelemmel lehetne kísérni és ellenőrizni a médiakoncentrációkat, javaslatok már születtek, úgy uniós, mint tanácsi szinten tanulmány és jelentés formájában.<sup>10</sup> Ezek közül is az ET részére készített jelentés összpontosít inkább a médiavállalkozásoknak az európai nemzeteken átívelő koncentrációjára, és annak a pluralizmusra és a kulturális és nyelvi sokszínűségre gyakorolt hatásának vizsgálatára. Utóbbi arra a megállapításra jut, mint amire a média-szeminárium is: nem létezik olyan európai jogi eszköz, mely specifikusan szabályozná a határokon átnyúló médiakoncentrációt.

---

<sup>8</sup> A kereskedelmi televízió térhódítása óta a hírműsorok egyre jobban átveszik a show-műsorok formai és tartalmi sajátosságait, és az információk egyre inkább szórakoztató formában kerülnek átadására, erre utal a szóösszetétel. források: <http://www.enc.hu/lenciklopedia/mindennapi/infotainment.htm> és <http://www.sulinet.hu/tart/cikk/ah/0/14893/1>

<sup>9</sup> Integration and diversity: the new frontiers of European media and communications policy MCM (2005)005

<sup>10</sup> Final report of the study on “the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen’s right to be fully and objectively informed” Prepared on behalf of the European Parliament by the European Institute for the Media Düsseldorf, 31 August 2004 és a Transnational media concentrations in Europe report prepared by the AP-MD (2004) 7 Media Division, Directorate General of Human Rights Strasbourg, November 2004

Egy kicsit más aspektusból szemlélve azt mondhatjuk, hogy jelen esetben hasonló probléma jelenik meg a jelenlegi audiovizuális szabályozási rezsim vonatkozásában, mint a szolgáltatásokról szóló irányelv kapcsán (ld. jelen Elemzés 1. pontját). Úgy a médiakoncentrációs szabályozás európai szintre vitelének gondolata, mint az említett irányelvtervezet az állami tartalomszabályozási hatáskört gyengítené, és lényegi elemeit szüntetné meg csak eltérő módon. Míg az előbbi közös normák alkotásában gondolkodik, addig az utóbbi a liberálisabb, vállalkozás-barát audiovizuális szabályozást követő tagállamoknak kedvezne, megkérdőjelezve a szigorúbb tartalmi követelményeket támogató tagállamok szabályozásának érvényesülését az irányelvtervezet származási ország elvének köszönhetően. Az európai médiatörvény kezdeményezésére irányuló kampány, melyet a szeminárium az Alkotmányos Szerződés 46. cikk (4) bekezdésére alapít,<sup>11</sup> nehéz helyzetbe került azzal, hogy mára már két országban is népszavazáson elutasították a szerződésnek ezt a formáját.

A szeminárium további érdekessége, hogy a vitában felmerültek a szabályozás hatókörén kívül eső, a hírműfaj minőségére vonatkozó újságíró-szakmai kérdések is. Az infotainment népszerűségét a hírműfaj devalválódásaként értékelő megjegyzések egyben azt is jelzik, hogy a plurális politikai szféra megteremtésében oly jelentős szerepet betöltő klasszikus hírszolgáltatást érzik veszélyben a szakma nemzetközi képviselői. Az nyilvánvaló számunkra, hogy a demokratikus közélet, a közügyek megvitatásához szükséges politikai nyelvezet fenntartásához szükséges ez a műfaj. Az audiovizuális tartalmak közlésére alkalmas hálózatok számának bővülése, mely folyamatban vezető szerepet játszik az internet, megsokszorozta az elérhető információk mennyiségét, köztük a klasszikus hírszolgáltatást nyújtó szolgáltatások számát is. Úgy gondoljuk, hogy a szemináriumon megfogalmazott aggodalom annyiban alaptalan, hogy a tájékoztatási piacon kialakult bőség egyben versenyt is jelent azoknak a pozícióknak a megszerzéséért, melyek a hírszolgáltatást professzionálisan tudják ellátni, azaz: releváns, megbízható, tényszerű, aktuális tájékoztatást tudnak nyújtani a fogyasztók számára a közéletet érintő történésekről. Az infotainment mellett ez a típusú hírszolgáltatás is fel fog értékelődni. Ebben a tekintetben a közszolgálati intézmények előnnyel indulhatnak, mivel hosszú évek szakmai tapasztalata áll rendelkezésükre és egy kiépített tudósítói hálózat. Az ebből származó előny pedig kihasználható, amennyiben a digitális környezetnek megfelelően korszerűsítik már meglévő eszközeiket. Az utóbbi időben a közszolgálattal kapcsolatban született politikai dokumentumokban<sup>12</sup> abban egyetértés mutatkozik, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásnak jelentős szerepet kell betöltenie a digitális korban is a plurális közszféra fenntartásában.

## II.

### A digitális műsorszolgáltatás

---

<sup>11</sup> „46. cikk (4) bek. Legalább egymillió, egyben a tagállamok jelentős részéből való uniós polgár felhívhatja a Bizottságot arra, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésekre alkalmazandó külön eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket európai törvényben kell megállapítani.”

<sup>12</sup> Legutóbb éppen a már említett kijevei audiovizuális politikai dokumentumban ld. 9. lábjegyzet.



### **3. A digitális műsorszórás bevezetéséhez nyújtandó állami támogatás irányelvei – Ausztria**

1. Az osztrák szabályozó hatóság, az RTR 2005. április 8-án kibocsátotta az ún. Digitalizálási Alap (Digitalisierungsfonds) pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó támogatási irányelveit.<sup>13</sup> Az ausztriai Digitalizálási Alap (DA) a műsorszolgáltatással kapcsolatos digitális átviteli technológiák és digitális alkalmazások fejlesztését elősegítő pénzalap, melynek legfőbb célja a digitális televíziózásra való áttérés felgyorsítása. Az RTR által nyilvánosságra hozott támogatási irányelveket az Európai Bizottság az állami támogatásra vonatkozó közösségi szabályok alapján vizsgálta meg, és 2005 márciusában megerősítette azokat.<sup>14</sup>

\*\*\*

Az RTR által nyilvánosságra hozott támogatási irányelvek különös jelentőséggel bírnak az európai digitális átállás vonatkozásában, legalább két okból. Egyrészt azért, mivel nemcsak az került kimondásra tagállami szinten, hogy kizárólag piaci alapon a digitális átállás nem valósítható meg, hanem Ausztria - digitális átállási koncepciójának részeként - létrehozott egy elkülönített állami pénzalapot erre a célra, sőt 2004 folyamán ebből finanszírozta Graz térségében az 150 háztartásban végzett DVB-T pilot projektjét. A másik jelentős tényező, hogy az ezt követő, az osztrák audiovizuális piacot befolyásoló állami pénzügyi intervenció – persze csak az eljárásban tisztázott kritériumok mentén, de – zöld utat kapott az Európai Uniótól, azaz rendelkezésre áll egy olyan modell, mely felhasználható bármely tagállam, így Magyarország számára is saját digitális koncepciója finanszírozásának megalkotásakor. Az előbbi két megállapítás jelentősége annak tükrében ismerhető igazán fel, hogy például Európán belül a leginkább a piaci erőkben bízó Nagy-Britanniában is már az állami beavatkozás szükségességéről beszélnek, gondolunk itt az Ofcom vezetőjének 2004. márciusi beszédére, melyben a brit digitális átállás fejlődésével foglalkozó jelentés<sup>15</sup> értékelte. Az EU által jóváhagyott osztrák támogatási elvek jelentősége abban is megmutatkozik, hogy az Európai Bizottság 2004 júliusában éppen a DVB-T bevezetéséhez nyújtott állami támogatás miatt indított eljárást két tagállammal, Svédországgal és Németországgal szemben.<sup>16</sup> Az osztrák támogatási elvekkel kapcsolatban ugyancsak meg kell jegyeznünk, hogy az EK-szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás közel másfél évet vett igénybe, mivel az RTR 2003 decemberében nyújtotta be a DA-ból történő finanszírozási tervezetet a Bizottságnak.

Ami az eljárás részleteit és az elfogadott Támogatási irányelveket illeti, megfigyelhető, hogy az osztrák hatóság az állami támogatás EK-szerződésnek való megfelelését közösségi audiovizuális politikai dokumentumokra alapozta,<sup>17</sup> melyeket érvként a Bizottság jóváhagyó levelében – kiegészítve más jelentősnek ítélt dokumentummal<sup>18</sup> – akceptált. A Bizottság eljárásában elsőként azt állapította meg, hogy az EK-szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás esete áll fenn. Másodsorban azzal foglalkozott, hogy megállapítsa: a DA

<sup>13</sup> Richtlinien über die Förderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds DFRIL0001-0003/200. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (03).

<sup>14</sup> European Commission decision of March 16, 2005, C (2005) 586 fin, State Aid, No. 622/2003. Megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben (04).

<sup>15</sup> Id. Report on the progress towards digital switchover c. Ofcom jelentés

<sup>16</sup> Id. Elemzés (2004. július-augusztus) 6-7.o.

<sup>17</sup> Gondolunk itt a COM(2002) 263 final, eEurope 2005: An information society for all és a COM(2003) 541 final, Communication on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital „switchover” to analogue „switch-off”) dokumentumokra.

<sup>18</sup> COM(2004)541 final. Communication on interoperability of digital interactive television services

mint eszköz kompatibilis-e közös piaccal. A DA-ból folyósítandó állami támogatásnak minősülő egyes támogatási típusokat<sup>19</sup> a Bizottság külön ítélte meg, és az V. kategóriába eső támogatási formát (alacsony jövedelmű fogyasztók támogatása) szociális jellege miatt az EK-szerződés 87. cikk (2) bekezdés (a) pontja alapján megfelelőnek találta. A többi kategóriával kapcsolatban alapvető eltérés mutatkozott az RTR és Bizottság megközelítésében, jelesül abban, hogy az EK-szerződés mely rendelkezése alapján lehet azokat a közös piaccal kompatibilis támogatási formáknak minősíteni. Az RTR úgy érvelt ugyanis, hogy az ilyen típusú támogatások egy közös európai érdeket érintő projekt megvalósításának végrehajtását segítik elő (EKSZ 87. cikk (3) bek. (b) pontja). E rendelkezés alkalmazhatóságának lehetőségét a Bizottság kizárta azzal, hogy az csak kifejezetten transznacionális európai közösségi programok esetén állna fenn, amelyet a tagállamok együttesen támogatnak. A Bizottság e helyett inkább az EK-szerződés 87. cikk (3) bek. (c) pontját látta alkalmazhatónak, azaz: a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők az egyes gazdasági tevékenységek vagy a gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatások, amennyiben az ilyen támogatás a közös érdekekkel ellentétes mértékben nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket. A Bizottság végül ennek a rendelkezésnek a közvetlen alkalmazhatóságát találta megállapíthatónak az idézett közösségi dokumentumokban foglalt célokkal összhangban. Az állami szerepvállalással kapcsolatban több konjunktív feltételt is támaszt, így a technológiai neutralitást, az arányosságot, illetve azt, hogy az intervenció indokolatlanul nem torzíthatja a versenyt.

A neutralitás elvével kapcsolatban megjegyzendő, hogy az osztrák hatóság a bejelentési eljárás folyamán irányt váltott, hiszen eredendően a DA-ból folyósítandó támogatásokat kifejezetten a digitális földfelszíni televíziózást bevezetésére szánta, majd időközben megváltoztatta álláspontját, bevéve a már benyújtott tervezetbe a kábeles és műholdas műsorterjesztő hálózatok digitalizálásának elősegítését is. E nélkül a Bizottságon nem mentek volna keresztül a támogatási irányelvek. Lényeges pontja volt még a tervezet elfogadásának, hogy az I-II. kategóriába tartozó támogatási formák esetén vegyes finanszírozás (co-funding) valósul meg, azaz az állami támogatás mellett legalább ugyanannyi magántőkének (önrésznek) is bevonásra kell kerülnie a projekt, a kutatás, az innovációs fejlesztés megvalósításához. A vegyes finanszírozási konstrukció a projekt vezetőjét eredményességre ösztönzi, hiszen nem csak közpénzt, hanem saját befektetett tőkéjét is kockára teszi. A vegyes finanszírozás hasonlóan jelentős szerepet játszott a III. kategóriába eső támogatások pozitív elbírálásában, hiszen a támogatási irányelvek szerint a simulcast szórás támogatása csak a ténylegesen és ideiglenesen felmerülő, az analóg szórásnak tulajdonítható többletköltségekre vonatkozik. Az bemutatott elvek mellett (technológiai neutralitás, ideiglenes támogatás, vegyes finanszírozás) a Bizottság kiemelt továbbiakat is, amelyek megfelelnek az említett bizottsági közleményekben foglaltaknak és amelyekre ezért mint a Támogatási irányelvek pozitív alkotóelemeire tekintett. Ilyen volt a nyílt pályázati felhívás vagy az ún. szükségességi teszt, amely a kedvezményezettek részéről annak bizonyítását várja, hogy az állami támogatás nélkül a projekt nem valósítható meg. Ezek között említi meg továbbá a befejezett projektek eredményeinek nyilvánosságra hozatalának követelményét, illetve azt, hogy az alapba elkülönített pénzeszközökből nemcsak osztrák pályázók részesülhetnek, hanem az Európai Gazdasági Térségben honos állampolgárok és jogi személyek is.

---

<sup>19</sup> Öt fajta támogatást folyósítható az alapból:

- I. A műsorszolgáltatás digitális átvitelére vonatkozó pilot projektek és kutatási tevékenységek;
- II. Műsor és innovációs szolgáltatások fejlesztése;
- III. A digitális átállás zökkenőmentességét biztosító pénzügyi intervenció (simulcast);
- IV. A fogyasztók pénzügyi ösztönzése a korai átálláshoz;
- V. Támogatás az alacsony jövedelmű fogyasztók eszköz vásárlásához.

### III.

## A közszolgálati műsorszolgáltatás

### 4. A közszolgálati műsorszolgáltatási rendszer a digitális környezetben

1. Miután brit, portugál, svájci és szlovén újságírók összefogtak azért, hogy tiltakozzanak a nemzeti közszolgálati műsorszolgáltatói rendszereik válságos helyzete miatt, az Európai Újságíró Szövetség (EFJ) 2005. április 18-án kijelentette, hogy ideje „megkongatni a vészharangot” az európai közszolgálati rádió és televízió európai modelljének jövője miatt. *„Egész Európában mélységes aggodalom övezi a közszolgálati műsorszolgáltatás társadalmi és szakmai jogainak jövőjét”* mondta Arne König az EFJ elnöke. *„Ideje megkongatni a vészharangot azok miatt a támadások miatt, amelyek végzetesnek bizonyulhatnak a közszolgálati műsorsugárzás európai modellje számára.”* Portugáliában újságírók és médiamunkások háromnapos sztrájkba kezdtek az ország közszolgálati műsorszolgáltatójának, az RTP-nek az irányítása miatt, mivel az megakadályozza az új kollektív szerződés megvitatását. Nagy Britanniában a BBC újságírói és médiamunkásai azért vannak sztrájkkészültségben, mivel vállalatuk vezetése 4000 munkahely megszüntetését helyezte kilátásba. Szlovén újságírók körében heves tiltakozást váltott ki a kormánynak az a szándéka, hogy megváltoztassa a közszolgálati műsorszolgáltató, az RTS működésének ellenőrzését szabályozó törvényt. Svájc közszolgálati műsorszolgáltatója, az SSR pedig azt tervezi, hogy megszünteti Swisinfo nevű online hírszolgáltatását. *„Nagy aggodalommal figyeljük ezeket az eseményeket. Úgy tűnik megnőtt a közszolgálati műsorszolgáltatás felépítése ellen intézett támadások száma”* mondta Arne König. *„Ezek a támadások nemcsak azért elfogadhatatlanok, mert aláaknázzák a munkavállalói jogokat és a munkafeltételeket, hanem mert aláaknázzák a közszolgálati műsorszolgáltatás minőségét és felépítését is.”*

2. A Bizottság 2005 áprilisában lezárta a Franciaország, Olaszország és Spanyolország ellen folyó, az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó jogszabálya (88. cikk (1) bekezdés) értelmében indított vizsgálatát, miután az érintett országok módosították a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatásának módját. A három említett ország mindegyike vagy elfogadta, vagy már be is vezette azokat az átlátható és arányos finanszírozást célzó intézkedéseket, amelyek segítenek majd elkerülni az ún. kereszt-támogatásokat, vagyis az olyan tevékenységeknek az állami finanszírozását, amelyek nem kapcsolódnak a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz. Kroes biztos így kommentálta a hírt: *„Mindez bizonyítja, hogy a Bizottság kiegyensúlyozottan közelíti meg a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásának kérdését. A Bizottság és a tagállamok szorosan együttműködtek annak érdekében, hogy biztosítsák a közszolgálati műsorszolgáltatás legfőbb feladatának fenntartását, ugyanakkor elkerüljék a piac működésének szükségtelen torzítását.”*

\*\*\*

A közszolgálati műsorszolgáltatás vagy pontosabban a duális európai médiamodell átalakulásának folyamatáról és irányairól több Elemzésünkben is szóltunk, és kiemeltük, hogy a közszolgálat jövőjéről folytatott vita erősen piaci megfontolások közepette folyik. Ezalatt azt értjük, hogy a közszolgálati missziótól a médiapiac más szereplői, valamint ehhez csatlakozva a közös piac alapvető elveinek védelme érdekében az Európai Unió is, a hasznosságát kéri számon, azaz: milyen hasznot termel azokból a forrásokból, amelyekhez állami támogatás formájában jut? Mennyire gazdálkodik a közpénzekkel racionálisan és miként mutatható ki a közpénzek jó hasznosulása, illetve hogyan mérhető a hasznosulás mértéke? Ezek a kérdések egyben abba az irányba terelik a közszolgálat jövőjéről folytatott vitát, amelyben megkérdőjeleződik a közszolgálat „önmagában való létének és értékének” axiomatikus elfogadása, és a szakma képviselőit a digitális környezetnek megfelelő közszolgálati fogalom újradefiniálására, illetve az abból következő feladatok meghatározására szorítja. Az újradefiniálásnak fontos része az arról folytatott vita is, hogy a digitális környezetben milyen szolgáltatások tartozhatnak egy új közszolgálati modellbe.

Az Európai Újságíró Szövetség felhívásának, valamint a lezárt Európai Bizottsági eljárásnak tartalma is ezeket a folyamatokat tükrözi vissza. A hatékonyság számonkérésének egyik következménye az egyes európai államok közszolgálati vállalati struktúrájának átalakítása. Az intézményrendszer átalakításán belül is az egyik legérzékenyebb pont a költségvetési racionalizálás, melynek következtében jelentős számú munkahely megszüntetését tervezik ebben az évben, így a MTV Rt.-nél is.<sup>20</sup> Az egyik leglátványosabban ez a racionalizálás az elbocsátások számát tekintve kétségkívül a közszolgálat modellintézményének tekinthető BBC-nél játszódik le. Spanyolországban ugyanakkor a kormányzat felkérésére készített, a közszolgálati rendszer átalakítását tárgyaló tanulmányt, egyik készítője, Fernando González Urbaneja, a Madridi Újságíró Szövetség elnöke éppen ezzel kapcsolatban kritizálta.<sup>21</sup> Szerinte az RTVE finanszírozási koncepciója maradi és nem megalapozott, egyáltalán nem veszi figyelembe az adózókat, megvalósulása időnyerésre és az intézményi újrastrukturálásának előadására alkalmas.

A Bizottság lezáruló vizsgálata arról ad számunkra információt, hogy az EU mennyiben kíván beleszólni a közszolgálati rendszer átalakításába, hol húzza meg a határvonalat saját maga számára e folyamatban. Az már ezt megelőző Elemzésünkben is kiderült és itt megerősítést nyert, hogy következetesen ragaszkodik a közszolgálat kereskedelmi és közszolgálati tevékenységei finanszírozásának transzparens elkülönítéséhez,<sup>22</sup> Franciaországgal, Spanyolországgal és Olaszországgal szembeni eljárásban is ezt érvényesítette. Sőt, Spanyolország esetében a Bizottság egy olyan kérést is megfogalmazott, hogy a spanyol kormány a jövőben ne nyújtson korlátlan garanciát az RTVE-nek, azaz a közszolgálati műsorszolgáltatónak, mivel (ennek betudhatóan) mostanáig alapvetően az államnak kellett felelősséget vállalnia az RTVE adósságaiért. Urbaneja egyébként éppen ezt a korlátlan állami segítségnyújtást vitatta a legjobban különvéleményében. A Bizottság látható módon a lezárt eljárásokkal azt kívánta demonstrálni, hogy nem ellensége a közszolgálatnak, sőt annak fenntartásában érdekelt, ugyanakkor szem előtt kell tartania a közös piac működőképességét is, így egyfajta érdek-kiegyensúlyozó szerepet tölt be a közszolgálat új modelljének kialakításában.

---

<sup>20</sup> MTV: négyszáz tévést bocsátanak el 2005-05-13 10:06 [mediainfo]

Forrás: <http://www.mediainfo.hu/hirek/article.php?id=5542&SID=04s313t03ejrkulnosn35k4ad4>

<sup>21</sup> Ld. Elemzés (2005. február) 5-8.o.

<sup>22</sup> Ld. Elemzés (2005. március) 8-9.o.