

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A digitális műsorszolgáltatás

1. Az Európai Bizottsági helyzetértékelése az európai digitális átállás folyamatáról

Az Európai Bizottság közleményében¹ (01) (Átállási közlemény) 2005. május 24-én arra szólította fel az EU tagállamait, hogy gyorsítsák fel az analóg műsorszórásról a digitális műsorszórásra való áttérés folyamatát. A Bizottság reményei szerint a digitális technológiára való áttérés 2010-re már előrehaladott állapotban lesz, emiatt 2012 elejét javasolja a hagyományos analóg földfelszíni műsorszolgáltatás végleges megszüntetése dátumának. A Bizottság ugyanakkor összehangolt lépéseket sürget annak érdekében, hogy az így felszabaduló frekvencia az Unió egész területén elérhetővé váljék. Az Európai Bizottság információs társadalomért és médiáért felelős biztosa, Viviane Reding azt nyilatkozta: „Az EU által a digitális áttérésre javasolt 2012-es dátum politikai jelzést ad mind a piac szereplői, mind a felhasználók számára arra vonatkozóan, hogy a digitális televíziózás hamarosan valóságossá válik. Minél előbb valósítjuk meg az áttérést, annál hamarabb tudnak abból vállalkozásaink és polgáraink profitálni. A felszabaduló frekvencia felhasználását érintő, Európa egészére kiterjedő együttműködés pedig az emberek számára olyan új szolgáltatásokhoz való hozzáférést teszi majd lehetővé, amelyek ötvözik a mobil telefonáláshoz és a műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat.” Előre láthatóan a legtöbb, Unióban élő televízió néző legalább egy digitális vevőkészüléket vesz majd a jelen pillanattól 2010-ig tartó időszak során. Ezek a vevőkészülékek vagy egy különálló set-top-box formájában, vagy a modern televíziókészülék beépített részeként fognak megjelenni. A Bizottság becslése csak a digitális televíziók vevőkészülékének piacán évente 20 millió eladott egységgel számol. A digitális televízió és a további új szolgáltatások növekvő piaci versenyt fognak kiváltani a különböző elektronikus kommunikációs hálózatok szolgáltatói között, ugyanakkor jó hatással lesznek többek között a műsorszolgáltatókra, a hálózatok szolgáltatóira, és az interaktív felhasználások fejlesztőire is, hiszen azokat innovatív termékek és szolgáltatások mielőbbi kialakítására ösztönzik.

A Bizottság a digitális átállás felgyorsításáról szóló jelenlegi közleménye a tagállamok által az eEurope akcióterv alapján benyújtott digitális átállási tervekből levont következtetéseket tartalmazza. Az Átállási közleményből egyértelműen kiderül, hogy a Bizottság minél hatékonyabb átállást szeretne elérni azért, hogy az Unió műsorszórási technológia szempontjából ténylegesen egy tér lehessen, és az ebből származó gazdasági előnyökhöz egész Európa hozzájuthasson, úgy a fogyasztók, mint az ipar (a szolgáltatásnyújtók, a készülékgyártók, a tartalomfejlesztők stb.) részéről. Ezért látja szükségét egy bizonyos fokú közösségi szintű koordinációnak. Utóbbi megmutatkozik abban, hogy határozott javaslatként

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting COM(2005) 204 final Brussels, 24.05.2005, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

fogalmazza meg a tagállamok számára a 2012 első felét mint olyan dátumot, amelyre az analóg műsorszórás lekapcsolását végre kell hajtani. Az átállásból elérhető haszon a Bizottság szerint úgy növelhető, ha minél hamarabb megkezdődik a tagállamokban az átállítás, és minél rövidebbre szabják a simulcast szakaszt.

Az Átállási közleményben a Bizottság egyértelműen állást foglal amellett, hogy a frekvenciaterveknek megfelelő rugalmasságot kell tanúsítania a lekapcsolást követően fennmaradó frekvenciák újrahasznosítása terén. Ez két dolgot jelent. Egyrészt azt az igényt, hogy a műsorszolgáltatáson kívül más (itt főként: vezeték nélküli és mobil egyéni) elektronikus kommunikációs szolgáltatásokat is be kell engedni az eddig műsorszórási célú frekvenciákra. Másrészt emellett a Bizottság szeretné, ha érvényesülne a páneurópai szemlélet a fennmaradó frekvencia kapacitások egy része újrahasznosítása során. A Bizottság utóbbi felvetése lényegében azt jelzi, hogy szívesen látná egy átfogó európai kommunikációs hálózat kiépülését. A jelzett igény valószínűsíthetően az EU egységes piac jellegének erősítését szolgálja, hiszen a „spektrum többlet” innovatív felhasználásban gondolkodik a Bizottság. Ez alatt azt értjük, hogy olyan új technológiák és szolgáltatások megjelenésére számít, melyek elterjedéséhez „kritikus tömeg”, azaz nagy számú fogyasztó szükséges, amely jelen esetben valamennyi uniós polgárt jelentené. A Bizottság ezért is sürgeti az átállást annyira, hiszen a páneurópai szolgáltatások csak egy teljesen digitális környezetben indíthatók el, és csak a teljes lekapcsolás után állapítható meg európai szinten, hogy az adott tagállamban mekkora a „spektrum-maradék” (*spektrum dividend*). Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a frekvencia hasznosításának kérdéskörébe tett javaslatok, melyek felszólításnak is értelmezhetők, egyben a tagállamok frekvenciával történő rendelkezésének korlátozását is jelenti. A Bizottság az említett páneurópai szemlélet érvényre juttatása érdekében meg fogja vizsgálni a közösségi szintű koordinálás megvalósíthatóságát.

Mindenképpen meg kell említeni az Átállási közlemény mellékletét képező Munkaanyagot² (02) is, amely kiegészítve az Átállási közleményt, tartalmazza a tagállamok által benyújtott, a digitális televíziózás elindításával kapcsolatos információk szintézisét. Másik fő erénye, hogy megpróbálja összefoglalni, hogy mi kell, pontosabban fogalmazva, mire kell ügyelni egy tagállamnak a sikeres átállási politika megvalósításához. A dokumentumból érezhető, hogy az átállítás kulcsszereplőjének tekinti a fogyasztót, hiszen az anyagon belül különösen nagy hangsúlyt kap a fogyasztók megfelelő információkhoz juttatása, illetve ennek technikája (*consumer information strategy*).

² Commission staff working document SEC(2005) 661 Brussels 24.05.2005, Annex to Communication on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

2. A közszolgálati műsorszolgáltatás alkalmassá tétele a digitális környezetre – BBC

A BBC 2005. május 24-én hozta nyilvánosságra a kormánynak a BBC jövőjéről szóló, még az elmúlt márciusban közzétett vitaanyagára (Green Paper) adott válaszát.³ (03) A válaszban a BBC pozitívan nyilatkozott a vitaanyag tartalmáról és üdvözölt számos, abban olvasható javaslatot.

A válaszban ugyanakkor az is szerepel, hogy a vitaanyag alábecsüli annak mértékét, amennyire a most létrejövő digitális technológiák átalakítják majd a közönség és a média kapcsolatát, és a szöveggel összefüggésben számos kifogással is él. A westminsteri média fórumon tartott beszédében Michael Grade, a BBC elnöke, a vállalat nevében felvázolta a vállalatnak a vitaanyagra adott legfőbb válaszait, míg a BBC vezérigazgatója, Mark Thompson radikális változásról beszélt, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy a BBC, a mai teljesen digitalizált, on-demand alapon működő világban is betölthesse kulcsfontosságú szerepét, vagyis, hogy a köz számára értéket teremtsen. Michael Grade többek között kijelentette, hogy a BBC kormányzótestülete elfogadta a vitaanyagban felvázolt világos és mérhető javaslatokat, továbbá üdvözölte a döntést, mely egy tíz évre szóló, új alapító okiratot (Charter) biztosított a BBC számára, amelynek működését továbbra is az előfizetői díjak fedezik majd.

2005. május 31-én zárult le az az időszak, amelyen belül a brit kulturális tárca által kibocsátott, a BBC alapító okiratának felülvizsgálatára (Charter review) vonatkozó ún. Zöld Könyvvel⁴ kapcsolatban bárki elmondhatta véleményét. A BBC válasza is ebbe a folyamatba kapcsolódik be, és fő érdekessége az, hogy álláspontja nagymértékben egyetértést tükröz a Zöld Könyv megállapításaival, egyes kérdésekben ugyanakkor ragaszkodik az ún. Közérték dokumentumában⁵ felvázolt elképzelésekhez.

A BBC vezetése szerint a Zöld Könyv rögzíti azt az általános célt, mellyel teljes mértékben azonosulni tud a vállalat, miszerint: egy erős és független BBC-t látnánk szívesen, mely kreatív erőforrásait a köz javára fordítja és segít Nagy-Britanniának a digitális forradalom levezénylésében. Ennek keretében a BBC saját szerepét egyértelművé teszi csakúgy, mint ezt a Közérték dokumentumban tette, mondván a digitális Nagy-Britannia kiépítése számos kereskedelmi és köz szervezet támogatásával valósulhat csak meg, de ennek a felelősségnek a nagyobb része elkerülhetetlenül a BBC-re hárul. Ezt azzal indokolja, hogy a BBC olyan szervezet, mely mindenki által finanszírozott, és ezért mindenkit kell, hogy szolgáljon,⁶ ezért a BBC az egyetlen olyan szervezet, mely biztosítani tudja, hogy egy olyan

³ Review of the BBC's Royal Charter BBC response to *A strong BBC, independent of government*, melynek vezetői összefoglalója megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

⁴ Id. Elemzés (2005. március) 9-11.o.

⁵ Building Public Value: renewing the BBC for a digital world

⁶ "The BBC is paid for by all and is there to serve all."

forradalom menjen végbe, melyből senkit nem zárnak ki. Mindezek alapján arra juthatunk, hogy a BBC saját legitimációs alapját az előfizetési díjban (licence fee) határozza meg, mely közvetlen összekötő kapocs közötté és közönsége, azaz valamennyi állampolgár között. Az előfizetési díj védelme visszatérő eleme a BBC Válaszának, melyre az alábbiakban kitérünk. Az egyes témaköröket végigtekintve a következő megállapítások tehetők BBC-nek (Válasz) és a kormánynak (Zöld Könyv) a BBC jövőjét illető elképzelésének viszonyáról.

Ami a BBC szerepét illeti, a fentiekből kiderül, hogy ebben a tekintetben egyetértés mutatkozik a két fél között. A BBC elfogadta azokat a kritikákat, melyek lényegi célkitűzéseivel kapcsolatban fogalmazódtak meg, azaz, hogy azokat sokkal egyértelműbben kell meghatározni és explicitté kell tenni az egyes területeken (értsd: állampolgárság, kultúra, oktatás stb.). Mindez jelzi számunkra, hogy a közszolgálatosság fogalmának gyakorlatiasabb megfogalmazásáról van szó, mely összekapcsolódik a közszolgálati intézmény működési hatékonyságának ellenőrizhetővé tételével. Amint ez a Válaszban megfogalmazásra került, a BBC-t eredményeinek tekintetében kell megítélni, és azokkal nyíltan kell elszámolnia.

A finanszírozásának kérdéskörét nézve a BBC örömet fejezte, hogy a kormányzat amellettt döntött, hogy megerősíti a következő 10 évre vonatkozóan az előfizetési díj alapú finanszírozást (*licence fee funding*). A kormányzati ígéret ellenére, a BBC részéről érezhető a bizonytalanság a 10 éves időszak pénzügyi stabilitásának vonatkozásában, azaz, hogy ténylegesen fennmarad-e a finanszírozásnak e formája? Ennek hangot is ad azzal, hogy bár el tudja fogadni, ha egy másik kormányzat visszatérne a BBC finanszírozásának kérdésére, még a következő 10 éves engedélyezési perióduson (Charter period) belül, ugyanakkor hangsúlyozza: mindenképpen fel kell ismerni, hogy az előfizetési díj integráns része annak, ami a BBC-t azzá teszi, ami! Nevezetesen: független, univerzálisan elérhető és a közérdekre összpontosító szolgáltató. Mindezeket tekintetbe véve kéri, hogy a teljes digitális átállás előtt ne kerüljön sor a hagyományos finanszírozási rendszer felülvizsgálatára. A BBC félelmei nem alaptalanok, hiszen az Ofcom a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerére vonatkozó felülvizsgálatának végén – a BBC esetében – egyértelműen állást foglalt az engedélyezési időszakot megfelelő újabb felülvizsgálat szükségessége mellett, mely magában foglalná a finanszírozás kérdésének vizsgálatát is.⁷ További félelmek fogalmazódtak meg a BBC részéről az előfizetési díj esetleges elaprózódásának vonatkozásában is, mely ellen a BBC teljes mértékben tiltakozik. Ez a félelem azon piaci követelésekkel áll összefüggésben, melyek a közpénzek hatékony elköltésének ideájába beleértik az adott közfeladat ellátására szánt közpénzekért való versengést.⁸ A BBC az előfizetési díjért való versengést vagy annak bármilyen elaprózását (*top-slicing*) elutasítja, hiszen – amint azt fent említettük – az előfizetési díj biztosítja legitimitásának alapját, elszámoltathatóságát a brit állampolgárokkal szemben, másrészt ezen alapszik politikai függetlensége is.

A vállaltirányítás, szabályozás és elszámoltathatóság kérdéskörében lényegében teljes egyetértés mutatkozik a kormányzat és a BBC között, melynek legsarkalatosabb pontja cégvezetési és ellenőrzési funkciók egyértelmű és átlátható szétválasztása.⁹ A nagyobb szervezeti átláthatóság és nyitottság elfogadása mellett, meg kell említeni továbbá, hogy a BBC az ún. felügyelő testület (Trust) összetételében szívesebben látna képviselve széleskörű szakmai képességeket és tapasztalatot, mint az egyes társadalmi érdekcsoportok megjelenítését, mely alól kivételt képeznének a Nagy-Britanniát alkotó egyes nemzetek. Utóbbi egyértelműen a BBC London-központúságának megszüntetését célzó politika végrehajtásának egyik lépéseként értékelhető.

Ami a BBC szolgáltatásainak körét és gyártási potenciálját, illetve utóbbi piaci hatását illeti szintén egyetértés bontakozott ki kormányzat és műsorszolgáltató között. A

⁷ Ld. Elemzés (2004. szeptember) 8.o.

⁸ Ld. Elemzés (2004. szeptember) 10.o.

⁹ Erről a kérdésről bővebben ld. Elemzés (2005. március) 10.o.

szolgáltatások körének kialakítását a technológiai változásokhoz és a közönség elvárásaihoz alkalmazkodó rugalmasság kell, hogy jellemezze. Ennek keretében a BBC eltökélt egy ún. közérték tesztrendszer bevezetésében, mely a felügyelő testületet biztosítja arról, hogy a javasolt új szolgáltatások vagy változtatások ténylegesen megfelelnek a közönségigénynek, illetve hűen mutatja be azok lehetséges piaci hatásait is. A BBC továbbá gyártási kapacitása jelentős részének Londonon kívül helyezésével kíván hozzájárulni egész Nagy-Britannia gazdasági fejlődéséhez. Utóbbi közel 60%-át érintené a BBC közszolgálati személyzetének. Ennek a földrajzi terjeszkedési folyamatnak szimbolikus értelme, hogy a BBC közelebb szeretne lenni az Egyesült Királyságot alkotó egyes nemzetekhez. Az egyik legkényesebb kérdést kétségkívül a BBC megrendelési politikájának kialakítása jelenti, melyben egy duális rendszer létrehozásában gondolkodik a BBC. A BBC elfogadta a Zöld Könyv által javasolt plurális tartalom beszerzési piac elvét (*plural content supply market*), amelynek alapján a BBC jobban megnyitja megrendelési potenciálját – egyben elérhetővé téve a közpénzeket – a külső beszállítók számára (*independent producers*). Ugyanakkor a nyitás mellett egy erős és fenntartható saját produkciós bázist is ki akar építeni. A jelenlegi szabályozás szerint műsorainak 25%-át köteles a BBC külső cégektől beszerezni, a reformjavaslatai szerint ez további 25%-kal növelné meg, de oly módon, hogy ezért az összegért versenyhelyzetet teremtené a belső és külső gyártást végzők között elősegítve ezzel a „kreatív versenyt”.

III.

Reklámszabályozás

3. A fiatalok megjelenítése a reklámokban - Spanyolország

A Navarrai Audiovizuális Tanács (CAN) 2005. május 17-én nyilvánosságra hozta *A fiatalok ábrázolása a televíziós hirdetésben* című jelentését.¹⁰ (a továbbiakban: Jelentés) A Jelentés egy elemzést tartalmaz a televízióban közzétett reklámtartalmakról azzal a céllal, hogy meghatározza azt, hogy milyen képet festenek azok a fiatalokról. A Jelentés következtetéseivel azt szeretné elérni, hogy csökkentese azt a hatást, melyet a reklámok a kiskorúak és fiatalok gondolkodásmódjának alakítására gyakorolnak. A CAN-nak ez az első kiadványa, melyet a Navarrai Egyetem professzoraival együtt készített el.

Amint arról korábban beszámoltunk, a jelenlegi tanulmányt a spanyol hatóság még 2003. novemberében rendelte meg a Navarrai Egyetemtől¹¹ azzal a céllal, hogy választ kapjon arra: a jelenlegi televíziós reklámok milyen képet alakítanak ki a fiatalokról. Ha az utóbbi egy-két éven végigtekintünk, akkor észrevehetjük, hogy hasonló indíttatású, azaz a reklámozás fiatalokra gyakorolt hatásával foglalkozó alaposabb vizsgálattal Nagy-Britanniában és Írországbán találkozhattunk. A brit szabályozóhatóság, az Ofcom 2004. júliusában két dokumentumot is

¹⁰ Informe 1 – La imagen de la juventud en la publicidad televisiva, Mayo de 2005, amely elérhető az AKTI honlapján a www.akti.hu -n.

¹¹ Id. Elemzés (2003.november-2004. február) 23-24.o.

forrás: <http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/actualidad/not9.htm>

közzétett, egyiket az alkoholreklámozással,¹² míg másikat a gyermekkori elhízással¹³ kapcsolatban. Míg az első az alkoholhirdetéseknél a gyermekek és tinédzserek viselkedésére, addig utóbbi televíziós reklámoknak gyerekek élelmiszerfogyasztására gyakorolt hatásával foglalkozott. Mindkettő más-más mértékben, de talált összefüggést a reklámozás módja és fiatalok egyes viselkedési formái között. Az ír hatóság, a BCI pedig közel másfél éves alapos előkészítő munka és vita eredményeként 2004. októberében kiadta a Gyermekeket célzó hirdetésekről szóló kódexét,¹⁴ mely komplexen próbálja kezelni a fiatalokat televíziós reklámtartalmak kérdéskörét. Ezek a történések azt jelzik, hogy egyre szembetűnőbb és fajsúlyosabb problémaként jelentkezik az a mód, amellyel fiatalok fogyasztási szokásainak befolyásolására törekszik a reklámpia.

A spanyol médiahatóság megbízásából készített felmérés következtetései csak megerősítik a fenti megállapítást. A tanulmány szerint kifejezetten káros lehet az a nyomás, mely a televíziós reklámok részéről a fiatalokra nehezedik. Ez leginkább a reklámüzenetek kidolgozásának módszerében fedezhető fel, ugyanis a fiatalok megjelenítése oly módon történik, melynek során sokkal vonzóbbá teszik a róluk készült képeket. Így például a reklámüzenetek hajlamosak a bennük szereplő személyeket idősebbnek mutatni, mint valójában, melyet a tanulmány veszélyes eszköznek értékel, hiszen azok a személyek, akik befogadhatják az ilyen jellegű üzenetet, mindezt egy olyan kihívásnak vehetik, mellyel szembe kell nézniük és szeretnének a saját életkori fejlődésüknek megfelelően „tökéletesebbek” lenni. Ebben a kontextusban a vonzó testi kinézet úgy jelenik meg, mint elvárás, mely igen veszélyessé válhat a fiatalok személyiségének formálódása folyamán.

Az elemzett televíziós hirdetésekben a tanulmányírók egy olyan további hirdetői magatartására mutattak rá, mely szerint a reklámtartalmak sokkal nagyobb gyakorisággal mutatják be az erényeket, mint a hibákat. Az egyes elemek, melyek a kedvező jellemvonások ábrázolását szolgálják, sokrétűek és az élethez való olyan hozzáállást közvetítenek, amelyben az emberi lét legkellemesebb aspektusai uralkodnak, úgymint szépség, élvezet, barátság, siker stb. Az így ábrázolt boldogság – amelynek a hirdetők nagymértékű jelenlétet biztosítanak és ezt ráadásul idealisztikus formában teszik – arra ösztönözhet, hogy a célközönség egy vonzó ideálra áhítozzon. A Jelentés megállapítja ezzel kapcsolatban: sikeresnek lenni nem feltétlenül jelenti a másoknak való tetszést vagy a közmegebecsülés elnyerését, amint azt a reklámok közvetíteni szokták.

A televíziós reklámok ábrázolásmódjával szemben a tanulmány további kifogásként hozza fel, hogy azok kritikátlanul vezetnek a fiatalságot a felszínes életbe. A fiatalok nem igazán tudják elkerülni a hirdetések sztereotip ábrázolását, hiszen ezekhez kapcsolódó eszközök használata a szakmában megkerülhetetlen, mivel műfaji cél a lehető legegyszerűbb és gyorsan érthető üzenetek kidolgozása. A fikció területén – mondja a Jelentés – melybe a reklám is tartozik a filmek sokkal hatékonyabbak, hatásosabbak és leegyszerűsített képeket adnak közre az ifjúságról. Azok a jellemvonások, melyekkel a fiatalokat bemutatják a hirdetésekben, beskatulyázzák egy közhelyszerű idealizált emberi életkorba, melyben kellemes, új, barátságos és amely mindennek fölött áll. Szemben a való élettel, kevés súllyal vannak jelen azok az elemek, amelyek segítenek abban hogy jobban megalapozzák az éppen formálódó személyiségüket és inkább nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az olyan minőségeknek, cselekményeknek és tárgyakkal, melyek megerősítik a létnek ezt a fajtáját.

¹² Ofcom's decisions on revising alcohol advertising rules

ld. <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/AlcAds/decision/#content>

¹³ Childhood Obesity – Food Advertising in Context – Children's food choices, parents' understanding and influence, and the role of food promotion ld. http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/food_ads/?a=87101

¹⁴ Children's Advertising Code ld. <http://www.bci.ie/codes.html>

A Jelentés szerint kártékony lehet az is, hogy a televíziós reklámok túlzott jelentőséget tulajdonítanak a szórakozásnak és a szabadidőnek, továbbá megállapítja, hogy az alkalmazott szexuális sztereotípiák a televíziós reklámokban inadekvátak és nem járulnak hozzá az egyenlőség és az együttműködés kultúrájának fiatalok közötti elterjesztéséhez. Utóbbival kapcsolatban szakirodalmi hivatkozással támasztja alá, hogy az utóbbi időben javulóban van a női test ábrázolásának módja a televíziózásban. Ennek ellenére sok esetben még él a tökéletes női test túlzott mértékű megjelentetése a képernyőkön, annak szexuális aspektusa felerősítésével vagy éppen azt, amint pusztán dekoratív tárgyat használják. Ezek az elemek ráadásul úgy élnek tovább, hogy felkeltsék a fiatalok érdeklődését, és arra ösztönözzék őket, hogy összehasonlítsák magukat velük, nagy hangsúlyt helyezve a külső kinézetre, a test tökéletesítésére.

A Jelentés szerint, a televíziós hirdetésekben a fiatalokról kialakított kép javításáért az egyes társadalmi szervezeteknek egyetértésre kell jutni azért, hogy együtt léphessenek fel és alakíthassanak ki olyan értékeket, melyek most nagy veszélyben vannak a terjesztett üzeneteknek köszönhetően.

IV.

Az európai televíziós filmkészítés

4. A *Televíziózás Határok Nélkül* irányelv 4. és 5. cikkei hatásának elemzése

2005. május 25-én a Bizottság nyilvánosságra hozta azt a független tanulmányt,¹⁵ (04) (a továbbiakban: Tanulmány) melynek elkészítését a *Televíziózás Határok Nélkül* irányelv¹⁶ (a továbbiakban: TVWF irányelv vagy Irányelv) 25(a) cikke rendeli el, és az európai gyártású televíziós műsorok gazdasági hatásait elemzi. A Tanulmány a TVWF Irányelv 4. és 5. cikkeiben foglalt rendelkezések hatásait vizsgálja 1993-2002 közötti időszakban az EU tizenöt tagállamának, valamint az Európai Gazdasági Térséghez tartozó három további állam (Izland, Lichtenstein és Norvégia) vonatkozásában. A Tanulmány öt fő témát ölel fel: (1) miként kerültek beültetésre a nemzeti jogokba a TVWF irányelv 4. és 5. cikkei; (2) milyen hatást gyakoroltak idézett cikkek a televíziós műsor-összeállításra (*TV schedules*); (3) a TVWF irányelv kulturális célkitűzéseire gyakorolt hatás; (4) az európai audiovizuális ipar gazdasági teljesítményére gyakorolt hatás; (5) jövőbeni kihívások.

¹⁵ Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive Final Report Prepared by David Graham and Associates Limited for The Audiovisual, Media and Internet Unit Directorate-General Information Society and Media European Commission 24 May 2005, melynek vezetői összefoglalója megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

¹⁶ a 97/36/EK irányelvvel módosított, a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozó egyes tagállami törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 89/552/EGK irányelv – röviden: *Televíziózás Határok Nélkül*” irányelv vagy TVWF irányelv

A TVWF irányelv 4. és 5. cikkeinek hatásvizsgálata arra keresi a választ, hogy mennyiben sikerült eleget tenni annak a célnak, mely a nemzeti audiovizuális piacokat egy közös műsorgyártási és terjesztési piaccá (*common programme production and distribution market*) szeretné egységesíteni, és amely ellensúlyát tudná képezni az észak-amerikai filmipar túlsúlyának az európai piacon, illetve esetleg azzal – távlati célként – versenyre is tudna kelni az Európán kívüli piacokon. Erre a problémára a Tanulmány is rámutat, miszerint 2002-ben az európai műsorszolgáltatók 3,0 milliárd eurót költöttek játékfilmre és 2,25 milliárd eurót az USA-ból származó televíziós műsorszámokra, míg az EU-nak az USA-ba irányuló televíziós műsorexportja csak 500 millió eurót mutat. Az idézett cikkek hatékonysága, egységes értelmezése, alkalmazása és nemzeti gyakorlatba ültetése körül állandó vita van. Legutóbb például Európai Bizottság 2004. július 28-án kibocsátott közleményével¹⁷ kapcsolatban élénkült fel ez a vita, ugyanis utóbbi pozitívan szolt az irányelvben foglalt rendelkezések megvalósulásáról, míg a szakma egy része nagymértékben és igen élesen vitatta a közleményben megállapított eredmények helytállóságát.¹⁸ A jelenlegi Tanulmány megállapításait, következtetéseit így – véleményünk szerint – igen nagy érdeklődéssel várja az európai produceri és televíziós szakma, csakúgy mint az Európai Bizottság. Utóbbi az audiovizuális szabályozás jövőjéről szóló közleményében, a 2003-as Nyilvános Meghallgatások tükrében úgy fogalmazott, hogy jelenleg (értsd 2003 decembere) nem szándékozik javaslatokat tenni a TVWF irányelv ezen kérdéskört érintő módosítására. Ugyanakkor megelőlegezte, hogy a jövőben fel lehet készülni ilyen tárgyú javaslatra, amint az Irányelvnek megfelelő, azaz a jelenlegi Tanulmány elkészül.¹⁹

Ami a nevezett irányelvi cikkek beültetését illeti (első témakör), a Tanulmány megállapításaiból az következik, hogy azok a 15 régi tagállamban illetve a fent említett 3 további európai államban (a továbbiakban egységesen: tagállamok) viszonylag eltérően kerülnek átvételre. Az eltérés egyrészt megmutatkozik abban, hogy egyes államok – élve az irányelv adta lehetőséggel – szigorúbb definíciókat fogalmazznak meg például a kvóták számításához szükséges műsoridő tekintetében (pl. Franciaország, Németország), míg mások csupán közvetlenül átvették az Irányelv rendelkezéseit. Visszatérő problémát jelent és vitákat generál továbbá az irányelv rendelkezéseinek egységes értelmezésében és alkalmazásában az „ahol megvalósítható” (*where practicable*) kitétel (Irányelv 4. cikk (1) bek. és 5. cikk). Azokban az országokban ugyanis, ahol ez a fordulat szó szerint került átvételre (Ausztria, Belgium, Luxemburg, Spanyolország és Svédország), sokkal szabadabb értelmezését adja az Irányelv vizsgált rendelkezéseinek, és ezáltal a benne foglalt célok megvalósításának. A tagállami harmonizációs gyakorlatokból ki kell emelni továbbá, hogy szinte valamennyi közülük beültetett további olyan tartalmi követelményeket is, amelyek visszatükrözik adott tagállam nyelvi vagy kulturális sajátosságát. Utóbbi gyakorlat szintén érzékeny terület jelent, hiszen a tagállamok ezekkel a rendelkezéseikkel saját audiovizuális ágazatuk erősítését kívánják elősegíteni, melyre a szabályozás lehetőséget is ad, hiszen a közösségi jogban – így magában az irányelvben is²⁰ – rögzítve van a kultúra megőrzéséhez (kulturális sokszínűség) való tagállami

¹⁷ Sixth communication from the Commission to the Council and the European parliament on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers”, as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2001-2002 {SEC(2004) 1016} COM(2004) 524 final

¹⁸ ld. Elemzés (2004. július-augusztus) 19-20.o.

¹⁹ „The Commission will further monitor its application in the light of the study provided for in Article 25a of the TVWF Directive.” ld. COM(2003) 784 final 18.o.

²⁰ Irányelv preambuluma: „mivel ez az irányelv meghatározza a műsorterjesztés szabadságának megvalósulásához szükséges minimális szabályokat; ezért nem befolyásolja a tagállamok és hatóságok felelősségét a szervezet tekintetében – beleértve az engedélyezés, az adminisztratív felhatalmazás vagy adózás

jogosultság. Ezekre a „protekcionista” rendelkezésekre közösségi oldalról mint az EU-n belül megvalósítandó széleskörű műsorkereskedelem, a közös audiovizuális piac kialakításának egyik fő akadályára szoktak tekinteni, hiszen – érvel a Tanulmány is – a kialakított feltételrendszernek általában csak az adott tagállami műsorkészítő tud megfelelni. Az elmondottak alapján a Tanulmány a TVWF irányelv vonatkozó rendelkezései beültetésének tekintetében négy fő csoportot különített el, melyet az alábbi táblázat szemléltet.

		Az Irányelv alkalmazása	
		Rugalmas	előíró
További követelmények	magas	Hollandia Norvégia Spanyolország Svédország	Belgium Finnország Franciaország Olaszország Portugália Egyesült Királyság
	alacsony	Ausztria Dánia Németország Ízland Írország	Görögország Luxemburg

A Tanulmány – a fenti megállapítások ellenére – a 4. és 5. cikknek televíziós műsorkínálatra (TV schedule) gyakorolt hatásával kapcsolatban (második témakör) egyértelműen fogalmaz: jelentős növekedés mutatható ki az európai művek és független produkciók volumenének tekintetében a vizsgált 10 éves időszakban (1993-2002). Sőt, az öt évnél nem régebbi európai független gyártótól származó művek arányára is igaz ez az állítás. Mindenképpen ki kell emelnünk: a fent jelzett vita miatt, hogy az ún. nem hazai gyártású európai művek²¹ aránya, amelyet sokan az irányelv tényleges céljának tekintenek és ennek megfelelően magával az „európai mű” (*european work*) fogalmával szeretnék azonosítani, is 1,4%-os növekedést mutatott a vizsgált időszakban, ugyanakkor 1999 és 2002 között folyamatos visszaesés tapasztalható ezen a téren. Ebben az esetben a megválaszolandó kérdés az, hogy ez egyben a tagállamok saját, hazai gyártású európai műveinek növekedését jelenti-e, azaz nemzeti protekcionista politika érvényesül-e? Az európai független gyártású művek arányát tekintve meg kell említenünk, hogy Franciaország jóval az EU átlag fölött teljesít. Az Irányelv televíziós műsorkínálatra gyakorolt hatásával kapcsolatban a Tanulmány bizonyos összefüggéseket is feltárt. Ezek között található például az, hogy egy tagállam minél inkább előíró jellegű a módszert választott a vonatkozó cikkek beültetésére, átlagban annál magasabb abban az országban az európai művek aránya. Hasonló összefüggést talált továbbá a 4. cikk alkalmazásának szigorúsága és az európai művek arányának növekedése között. Mindezek arra a következtetésre is vezethetnek, hogy az Irányelv alkalmazásának egységesítése és szigorítása sikert hozhat az egységes európai produkciós szektor kialakításához.

A kulturális célkitűzésekre gyakorolt hatással kapcsolatban (harmadik témakör) a Tanulmány megállapítja, hogy az Irányelv két cikke – a fentiekből következően – hozzájárult megvalósulásukhoz. Ugyanakkor sokkal hangsúlyosabban tért ki arra, hogy a tagállamok éltek a lehetőséggel – a műsorszolgáltatókkal szemben megfogalmazott további követelmények²²

rendszereit – a programok finanszírozását és tartalmát; mivel a tagállamokban a kulturális fejlődés függetlensége és a Közösségben a kulturális sokszínűség változatlanul megmarad;”

²¹ Értsd: adott tagállamban közzétett olyan európai mű, mely egy másik tagállamból származik.

²² Értsd: speciális nyelvi követelmények és regionális műsorokba történő beruházások.

alkalmazásán keresztül –, amely a nemzeti kulturális célok követésének szabadságából adódott számukra. Mint korábban említettük, ezt a jelenséget a Tanulmány a határon átnyúló kereskedelem akadályaként értékeli. Sőt, ebből következően, felveti annak lehetőségét, hogy ez gátját szabja a tagállamok közötti kulturális cserének. Bár a nem hazai gyártású európai művek aránya nőtt, a közönség ízlésbeli és nézői szokásaiban ilyen mértékű változás nem következett be, mely egy „pán-európai kulturális identitás” felé vezetnének, állapítja meg a Tanulmány. Utóbbi megállapítás egy sajátos szemléletet közvetít. Egyrészt azt, hogy szükséges egy pán-európai identitás megteremtése, mely az egész európai konstrukciót, azaz a felépített európai uniós intézményrendszer megerősítését, legitimitását szolgálja. Másrészt az audiovizuális szektort tekintik az egyik kulcsnak ennek létrehozásában, mint erről több esetben is nyilatkozott Viviane Reding uniós biztos.²³ A műsorszolgáltatókkal folytatott interjúkból ugyanakkor az is kiderül, hogy az európai közönség számára sokkal vonzóbbak az amerikai filmek cselekményei, míg az Európában készült filmekének inkább nemzeti vonzereje van. A műsorszolgáltatók megállapításait megerősíti egy korábbi Elemzésünkben²⁴ bemutatott felmérés, mely az európai mozifilmes piac 2003-as mérlegét vonta meg. Ebben a felmérésben – többek között – az állt, hogy hazai piacokon pozitív volt az európai filmek 2003-as mérlege, míg az európai filmek csak 6,3%-os nézettséget értek el a nemzeti piacon kívüli Európai Unió piacokon.

A vizsgált cikkeknek az európai audiovizuális ipar gazdasági teljesítőképességére gyakorolt hatásával (negyedik témakör) kapcsolatban több fontos megállapítást is tartalmaz a Tanulmány. Egyrészt megint előkerül az a probléma, amely a műsorszolgáltatók és a producerek között kelt feszültséget, nevezetesen a filmjogok kérdése. A filmkészítők ugyanis egyértelműen a közös európai filmkészítési és terjesztési piac akadályaként azonosítják a műsorszámokat megrendelő műsorszolgáltatók az elkészült művek vonatkozásában visszatartják az azokhoz fűződő jogosultságokat. Ennek oka az, hogy a műsorszolgáltatókat semmi nem ösztönzi arra, hogy az általuk megrendelt és elkészült alkotásokat konkurens műsorszolgáltatók is leadják. A másik jelentős megállapítása pedig az Európán belüli nyelvi megosztottsággal mutat szoros összefüggést. Utaltunk arra korábban, hogy a vizsgált időszak utóbbi négy évében folyamatos visszaesés tapasztalható a „nem hazai gyártású európai művek” bemutatásában. A Tanulmány rámutat arra, hogy míg az olyan kis tagállamokban (Írország, Ausztria és Belgium), melyek nyelve megegyezik valamely más nagy tagállaméval, mutatható ki a legmagasabb importált európai mű, míg a legnagyobb televíziós piacú tagállamokban (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország és Nagy-Britannia) található meg a legkisebb arányban. Ezek után joggal merül fel a kérdés: az Irányelv vonatkozó rendelkezéseiben lefektetett elvileg közösségi célú normák ténylegesen a közösség vagy csak egyes tagállamok piaci érdekeit szolgálják? Megjegyezzük: ezzel a kérdéskörrel az ír elnökség igen élénken foglalkozott 2004. márciusában,²⁵ ám a probléma egyáltalán nem talált meghallgatásra a Bizottság részéről.

Végül szólnunk kell a jövő kihívásairól (ötödik témakör) is. A Tanulmány ebben a részében egyrészt az előzőekben tett megállapításokat foglalja össze, javaslatokkal kiegészítve. Így következtetéseként hangzik el, hogy a 4. és 5. cikkek nagyobb hatást képesek kiváltani, amennyiben nagyobb szigorúsággal és konzisztenciával kerülnek alkalmazásra a tagállamokban, mely főként definíciós pontosításokkal érhető el. A többször vetüthető, magas értéket képviselő művek (*stock programmes*) létrehozásának támogatását értékeli úgy a Tanulmány, mint amely nagyobb hatással lehet az európai művek bemutatására, így itt további beavatkozás javasol. Nagyobb figyelmet kell szentelni a pán-európai csatornáknak, melyeknek bár adott tagállamban a nézettsége alacsony, ugyanakkor Európában jelentős közönséget érnek el. Mindemellert olyan kutatás elvégzését látja szükségszerűnek, mely az elkészült

²³ Id. Elemzés (2004. március-április) 23.o.

²⁴ Id. Elemzés (2004. május-június) 27.o.

²⁵ Id. Elemzés (2004. március-április) 18.o.

műsorszámokhoz kapcsolódó jogosultságok visszatartásának és megszerzésének kérdéskörét vizsgálná, és arra adna választ, hogy miként lehetne producer-barát megoldást találni a problémára. Végül érint a Tanulmány egy tágabb problémakört is, az új technológiák térhódítását. Ezt a folyamatot egyrészt piacnyitásként értelmezi, hiszen a tartalomkészítők a világ bármely pontjára közvetlenül a fogyasztókhöz el tudják juttatni az audiovizuális tartalmakat. Ugyanakkor a legfőbb problémát abban látja, hogy a tartalmak elérhetővé tétele önmagában nem garantálja azok megtekintését és fogyasztását. Így amennyiben az új technológiákhoz nem társul megfelelő marketing és promóció, mint ahogy ez a műsorszolgáltatóknál kialakult és jól működik, úgy előbbieik keretében előállított tartalmaknak alacsony marad a fogyasztásuk. Az internetes tartalomba történő intervenció (európai gyártás) lehetőségét a Tanulmány nehezen definiálhatónak és végrehajthatónak ítéli egy egyéni igényen alapuló környezetben. Jövőbeni szabályozói intervenciók megoldásként veti fel, hogy a műsoróra számolt tartalom-kibocsátástól a pénzügyi beruházások felé kellene elmozdulni, azaz a forgalom meghatározott részét kellene európai és független művekre szánni.