

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészével és a médiaszabályozó hatóságok tevékenységével kapcsolatos kérdések

1. Az európai audiovizuális gazdaság és szabályozás modernizálása, adaptálása a digitális környezethez – Európai Unió

1.1. A Bizottság 2005. június 1-jén elfogadta az „i2010: Európai Információs Társadalom 2010”¹ (01) nevet viselő kezdeményezést, hogy ezzel is ösztönözze az információs társadalom és a média iparágak növekedését és növelje az azokban létrejövő munkahelyek számát. Az i2010, az EU-s irányelvek által biztosított eszközök modernizálására és szélesebb körű alkalmazására indított átfogó stratégia, amelynek célja a digitális gazdaság – azaz a szabályozói eszközök, a kutatás és az iparágon belüli partneri kapcsolatok – kialakításának ösztönzése. A Bizottság kiemelten foglalkozik a nagysebességű és biztonságos szélessávú hálózatok alkalmazásának fellendítésével, amelyek gazdagabb és sokszínűbb tartalmat tudnak nyújtani a nézőknek szerte Európában. „Éveken keresztül szakértők sokasága beszélt már a kommunikációs hálózatok, a médiatartalom és a médiaeszközök digitális egybeolvadásáról”, mondta Viviane Reding, a Bizottság Információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. „Mára ez az egybeolvadás valósággá vált.” A Bizottság i2010 elnevezésű kezdeményezésében három célkitűzés kapott elsőbbséget:

- 1. az Unión belüli információs társadalom és a média szolgáltatásai számára egy nyitott és versenyképes egységes piac létrehozása;**
2. az EU-s befektetések 80%-os növelése az információs és kommunikációs technológiák (ICT) kutatásába;
3. egy sokkal több embert érintő európai információs társadalom létrejöttének elősegítése.

1.2. 2005. június 21-én Brüsszel adott otthont a frekvencia politikáért felelős munkacsoport, az RSPG számára rendezett megbeszélésnek, amelyen részt vett Viviane Reding, az EU Információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. A biztos nyitó előadásában szót ejtett a munkacsoport szerepéről, kialakított véleményéről, illetve említést tett a frekvenciagazdálkodás azon legfőbb kihívásairól, amelyekkel a Bizottságnak szembe kell néznie. Ezen belül többek között munkája, és saját prioritásai kapcsán az alábbi témákat vélte elengedhetetlenül fontosnak:

¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért” Brüsszel, 1.6.2005 COM(2005) 229 végleges, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

- hatékonyabb frekvenciagazdálkodási politikák kialakítása Európa-szerte;
- az analógról digitális műsorszolgáltatásra való áttérés;

Bejelentette továbbá, hogy a soron következő Regionális Rádiókommunikációs Konferencia (RRC06) előkészületeiről hamarosan Közleményt adnak ki.

Az i2010 Közlemény, illetve Reding biztos beszéde arról tanúskodik, hogy közösségi szinten, legalábbis a Bizottság részéről, olyan döntés született, mely megfelelő mértékűnek ítéli a konvergenciát a távközlési, az audiovizuális (média) és informatikai szektorok között ahhoz, hogy kísérletet tegyen egy egységes szabályozási politika kialakítására. A 2003 decemberében keletkezett, az európai audiovizuális politika jövőjéről szóló közlemény,² amely az európai médiaszabályozás felülvizsgálatát, jövőbeni irányait próbálta kijelölni, még bizonytalan volt afelől, hogy a közösségi tartalomszabályozásnak csak a televíziós műsorszolgáltatásról vagy bármilyen audiovizuális tartalomról kell szólnia. Megállapította ezért, hogy a televíziós műsorszolgáltatás társadalomra gyakorolt hatásának fokát, véleményformáló erejét az információs társadalmi szolgáltatások jelenleg még nem érték el, így most még nem látja szükségét a horizontális tartalom-szabályozási koncepció beültetésének.³ Az i2010 közleményben rögzített jelenlegi álláspont, azonban már átlépett ezen a dilemmán és egyértelműen az egységes audiovizuális tartalomszabályozás szükségességéről beszél. Célja ugyanis, hogy egységes belső piaci környezetet alakítson ki az információs társadalom és a média területén nyújtott szolgáltatásoknak. Valószínűsítjük, hogy az erre irányuló program végrehajtásán⁴ belül tisztázni kell egy másik fontos kérdést is: a szolgáltatásokról szóló irányelvtervezet és az audiovizuális szolgáltatások viszonyát. A Emlékezhünk arra, hogy a Bizottság– bevonva az audiovizuális szolgáltatásokat az irányelv-tervezet hatálya alá – abban éppen a piac egységesítésére tett javaslatot, mely jelentős vitát indukált a tagállamok és az EU között, mely érzékelhető volt az Európai Parlament bizottsági munkájában.⁵

Az egységes piaci környezet mint cél és a konvergencia szabályozói megközelítés azonban nem csak a tartalom, hanem az elektronikus hírközlésre vonatkozó keretszabályozás felülvizsgálatát is megköveteli, amelyen belül a Bizottság a hatékony frekvenciagazdálkodási stratégia kidolgozását látja a legjelentősebb kérdésnek. Megállapíthatjuk, hogy a Bizottság eltökélt egy összehangolt közösségi frekvenciapolitika kidolgozása mellett, melynek egyik központi eleme a frekvenciákkal történő másodlagos kereskedelem bevezetése. Korábban jeleztük⁶ ennek megvalósításának lehetőségét, melyre megjelent független tanulmány, az

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, The Future of European Regulatory Audiovisual Policy COM(2003) 784 final

³ Id. a Szabályozás jövőjéről szóló közlemény 14.o.

⁴ A program egyébként 3 lépcsőből áll:

1. az audiovizuális szolgáltatások jogi szabályozásának korszerűsítésével – ezen belül első lépésként a Bizottság 2005-ben javaslatot tesz a határok nélküli televíziózásról szóló irányelv felülvizsgálatára
2. az információs társadalom és a média területén nyújtott szolgáltatásokat befolyásoló közösségi jog elemzésével és szükség szerint kiigazításával (2007)
3. az információs társadalom és a média területén nyújtott szolgáltatásokra irányadó, meglévő és korszerűsített jogszabályok gyors és hatékony alkalmazásának aktív ösztönzésével.

⁵ Ld. Elemzés (2004. december) 2-3.o, Elemzés (2005. március) 11.o., Elemzés (2005. április) 2-4.o

⁶ Elemzés (2003. november – 2004. február) 8-9.o., (2004. május-június) 4-8., (2004. július-augusztus) 4-6.o.

RSPG által kidolgozott Vélemény, illetve a Bizottság múlt hónapban kiadott Digitális átállás felgyorsításáról szóló közleménye (Átállási közleményben) is utalt. Az i2010 közlemény valamint a Reding által az RSPG munkacsoport ülésén mondottak mindezt most már nyilvánvaló szándékká tették. Ebből egyértelműen kiderül, hogy a Bizottság önálló közösségi frekvenciapolitikában gondolkodik, olyanban, mely jelentősen beleszól a tagállami hatáskörbe ezen a területen. Erre bizonyíték, hogy a frekvencia használati jogok/tulajdon jogok meghatározását össze kívánja hangolni közösségi szinten, mellyel elő akarja segíteni az egész Európán átívelő szolgáltatások bevezetését. De még inkább jó példa utóbbi állítás igazolására, hogy a Bizottság csatlakozni kíván az egyes tagországokhoz, hogy velük közösen dolgozza ki az „innováció-elősegítő” frekvenciapolitikát. Innovációt elősegítő lépéseknek tekinti ezen belül az iparágba történő belépés előtt álló korlátok lebontását, a frekvenciaszabályozás fokozatos összehangolását, különös tekintettel a műsorszolgáltatói és mobil kommunikációs iparágak között. Mindennek megvalósítása tehát ismételten azt jelenti, hogy az egyes audiovizuális szolgáltatásoknak, így a műsorszolgáltatásnak is a frekvenciáért mint forrásért meg kell egymással küzdenie. Ezt már egyértelműen rögzítette a Bizottság az Átállási közleményében is, hiszen az átállás eredményeként fennmaradó ún. „spektrum-maradék”-kal (spektrum dividend) kapcsolatban elmondta, hogy a műsorszolgáltatáson kívül más szolgáltatásoknak is hozzáférést kell biztosítani. Ha ezen a vonalon haladunk tovább, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a vázolt frekvenciapolitika ösztönzi egy konvergens (integrált) szolgáltató típus megjelenését, mely különböző audiovizuális tartalmakat szolgáltat, tevékenységeket végez egymástól eltérő platformokon. Egy ilyen komplex szolgáltató típus általánossá válása nagymértékben függ, a koncentrációs szabályozás kialakításától is. Egyre nyilvánvalóbbá válik ugyanakkor az is, hogy a frekvencia – a terjesztési hálózatok közül - továbbra is kiemelt hálózat marad, hiszen az – és ennek felismerése fedezhető fel az uniós törekvések mögött is – a mobil, azaz a helytől független tartalom és információszolgáltatás alapját képezi. Ennek megvalósításához elsőként egy Európán belüli, távlatilag pedig egy globális frekvenciahálózat létrehozása vezethet el.

2. Reformcsomag az audiovizuális szektor átalakításához – Spanyolország

2.1. A Miniszterek Tanácsa elfogadta 2005. június 24-én az Audiovizuális szektor reformjáról szóló tervet, melyről közleményt jelentettek meg.⁷ (02) (a továbbiakban: Reformtervezet) A Reformtervezet teljes mértékben fenntartható, rentábilis és független audiovizuális szektort kíván létrehozni, melyben érvényesül a kulturális, szociális és politikai pluralizmus. Mindemellett másik fő célkitűzése, hogy Spanyolország az analóg műsorszórási technológiáról egy gyors, rendezett és teljesíthető terv szerint térjen át digitálisra. A Reformtervezet három törvénytervezetet foglal magában: a közszolgálati rádiózásról és televíziózásról, az audiovizuális szolgáltatásokról és az audiovizuális médiumok nemzeti szabályozóhatóságáról szóló javaslatokat. Emellett két királyi rendeletet is, melyek módosítják az országos digitális és a kereskedelmi televíziózás műszaki (technikai) tervét.

A spanyol kormányzat által elfogadott audiovizuális Reformtervezet a javasolt törvényekkel, illetve a jogszabály módosításokkal átfogóan próbálja rendezni és a digitális átállásra alkalmassá tenni a spanyol műsorszolgáltatási rendszert. Ezt a rendezést több

⁷ El Gobierno aprueba el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, Nota de Prensa, 24.06.2005 mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

tényező is már régóta szükségessé teszi. Egyrészt a szabályozás oldaláról tekintve elmondhatjuk, hogy a spanyol médiaszabályozás rendkívül széttagol, mely lehetetlenné teszi a konvergenciának megfelelő egységes gondolkodásmódot, illetve egy integráns szabályozási modell megvalósítását. Ennek a kérdéskörnek egy részproblémája a nemzeti szintű médiaszabályozó-hatóság hiánya, melyet több ízben követelt például az autonóm közösségi szintű navarrai hatóság. Másrészt Spanyolországban is, csakúgy, mint más európai országban igen élénken jelen vannak a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos problémák. Ezek közül kétségtelenül az egyik legszembetűnőbb a közszolgálati intézményekre gyakorolt kormányzati befolyás volt a legutóbbi választások alkalmával. De ugyanennyire jelentős problémaként merült fel a kialakított finanszírozási rendszer közösségi joggal össze nem egyeztetetősége, mellyel kapcsolatos vizsgálatát az Európai Bizottság 2005 áprilisában zárta le.⁸ Harmadrészt, a digitális televíziózás bevezetése igen korán kezdődött meg, kereskedelmi alapon, Spanyolországban. Az EPRA 2004-es felmérése⁹ a digitális átállás terén az élen járó országok csoportjába sorolta.¹⁰ Ugyanakkor a bevezetéshez fűzött remények nem igazolódtak be, és megtorpant a fejlődés ezen a területen. Ezt a sikertelenséget jól mutatja az a tény is, hogy az említett EPRA felmérés által alkotott csoporton belül Spanyolország a digitális földfelszíni penetráció tekintetében az utolsók között van, azaz 10% alatt volt az ily módon elért háztartások száma 2004 első felében.

A Zapatero vezette kormányzat a jelenlegi reformcsomagot már megelőlegezte kormányprogramjában. Ennek megfelelően készült el az ún. bölcsék bizottsága (*comité de sabios*) által készített jelentés,¹¹ valamint a 2004 decemberében jóváhagyott audiovizuális terv,¹² mellyel a digitális földfelszíni televíziózás bevezetését, a kábeltelevíziózás liberalizációját, valamint a pluralizmus támogatását kívánta elősegíteni a kormányzat. A Reformtervezetben ezek összegzése jelenik meg jogszabályokká alakítva, és a következők mondhatók el az egyes tervezetekről:

A közszolgálati törvénytervezet¹³ magában foglalja jogszabályszöveggé alakítva a bölcsék bizottsága jelentésének ajánlásait. A javaslat új korszakot ígér a közszolgálati médiumok életében, nevezetesen: professzionális és független vezetést, vegyes finanszírozást, az RTVE vezetésének belső és külső kontrollját. A javaslat strukturálisan egyetlen társaságba összevont közszolgálati intézményt képzel el (Corporación RTVE), mely állami részvénytársaság formáját ölti 100%-os állami alaptőkével. Mindemellett vezetése teljes autonómiát élvez, azaz úgy a kormányzattól, mint a parlamenttől függetlenül jár el, és a megalapítandó Audiovizuális Tanács (Consejo de Medios Audiovisuales) felügyelete alatt áll.

⁸Id.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/458&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁹ Id. Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries, Coordinated by AGCOM (Italy) Final Report, June 2nd 2004

¹⁰ Ide tartozik még: Finnország, Svédország, Nagy-Britannia, Németország, Hollandia, Svájc, Olaszország.

¹¹ Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del estado Ld. Elemzés (2005. február) 4, 5-7.o.

¹² El Gobierno aprueba un Plan de Impulso de la Televisión Digital Terrenal, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento de Pluralismo ld. Elemzés (2005. január) 4-6.o.

¹³ Anteproyecto de Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal.

A közszolgálat pénzügyi kereteinek megteremtésére egy új finanszírozási modellt ajánl, melyben felismerhetők a navarrai szabályozóhatóság javaslatai is. A törvénytervezet bevezeti a keret –felhatalmazás/mandátum (*mandato-marco*) intézményét, amely 9 évre szól és kijelöli a stratégiai irányokat. Ezen belül háromévente az állam és az RTVE között létrejövő műsorszolgáltatási szerződés (*contrato programa*) részletezi a közszolgálati célokat, illetve a megfelelő gazdasági háttérrel, melyek garantálják a közszolgálati célok teljesítését. A javaslat által kínált hároméves periódus megfelel az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló ajánlásában¹⁴ foglalt elvnek, mely szerint a finanszírozásnak olyan jellegűnek kell lennie, mely biztosítja azt, hogy a műsorszolgáltató hosszútávra tudjon tervezni. A javaslat továbbá olyan gazdasági modellt ígér, mely életképes és amely kompatibilis a közösségi joggal és így megszünteti a korlátlan állami kezességvállalás intézményét és szakít az elmúlt 15 évben meghonosodott eladósodással. A javaslat ezen része válaszként szolgál az Európai Bizottság eljárására, melyet állami támogatás tárgyában indított az RTVE finanszírozása kapcsán Spanyolországgal szemben. A Bizottság a lezárt eljárásban feltételül szabta, hogy jövőben az állam ne nyújtson korlátlan garanciát az RTVE-nek.

Vegyes finanszírozás alatt a javaslat egyrészt a műsorszolgáltatási szerződésben rögzített állami (köz) támogatást (*subvención pública*), másrészt a reklámokból befolyó kereskedelmi bevételeket érti, melyek mennyisége kevesebb lesz, mint a kereskedelmiek által közzétehető reklámoké. Az RTVE intézményének vezetését a javaslat egy tíztagú igazgatótanácsként képzei el, melyből négyet a képviselőház, négyet a szenátus választ a fennmaradó kettőt pedig a legnagyobb reprezentativitással bíró szindikátusok jelölésére a képviselőház választja 6 évre. Valamennyi jelölt megválasztásához kétharmados többség szükséges. Az vezérigazgató széles végrehajtási jogosítványokkal rendelkezik, őt az igazgatótanács választja nyilvános eljárás keretében. A javaslat továbbá a tájékoztatás és tájékoztatási szakemberek munkája függetlenségének garantálására létrehozza a TVE-ben és az RNE-ben az ún. Tájékoztatói Tanácsokat (*Consejos Informativos*). Emellett bevezeti a Tanácsadó Testületet (*Consejo Asesor*), mely az igazgatótanács szakmai tanácsadó testülete, feladata, hogy jelentések formájában javaslatokat tegyen, valamint hogy biztosítsa a „civil” társadalom részvételét a közszolgálati intézmény működésében.

Az **audiovizuális törvénytervezet**¹⁵ próbálja meg az elavult és szétszórt szabályozást egységesíteni, mivel a jelenlegi rádiós és televíziós szabályozás nem tud a szektor aktuális kihívásaira megfelelő választ adni, az állampolgárok számára pedig a pluralizmust garantálni. A javaslat a felállítandó új szabályozóhatóságról szóló törvénytervezettel együtt ezt állapotot fel kívánja számolni, és jogbiztonságot akar teremteni, egy jogi keretszabályozás formájában. A törvénytervezet adaptálódva a technológiai konvergenciához: kidolgozta a rádiózás és televíziózás új meghatározását, mely technológia-semleges és mely különbséget tesz az audiovizuális és a távközlési vagy információs társadalmi szolgáltatások között (internet, video on demand), ezen a területen új kategóriát alkotott a rádióhoz és televízióhoz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásokra. Utóbbi szolgáltatások nyújtóinak csak regisztrációs kötelezettségük van, illetve el kell fogadniuk egyes, a televíziókra alkalmazott kötelezettségeket. Egyéb, az új technológiai környezethez

¹⁴ Council of Europe Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting (*Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996, at the 573rd meeting of the Ministers' Deputies*)

¹⁵ Anteproyecto de Ley General Audiovisual

igazodó szabályok is bekerültek a javaslatba: így például az EPG szolgáltatókra vonatkozó szabályozás, vagy a csatorna engedélyes arra vonatkozó kötelezettsége, mely szerint könnyen hozzáférhetővé kell tennie azokat az információkat, melyekkel a felhasználók blokkolni tudják az egyes műsorokat. Röviden: a javaslat – a közszolgálati műsorszolgáltatáson kívül – liberalizálja a rádiós és televíziós szolgáltatásokat és adaptálja őket az új technológiai környezetre. Igaz a liberalizáció alatt olyan lépéseket is ért, amelyek a nemzetközi, így a magyar szabályozásban is már egy jó ideje jelen vannak. Gondolunk itt arra, hogy a földfelszíni műsorszóráson kívül eső műsorszolgáltatások a javaslat szerint csak bejelentési kötelezettség alá esnének, míg előbbieket esetén audiovizuális engedélyt (licencia audiovisual) vezetnek be.

Igaz ez a pluralizmus védelmében bevezetendő médiakoncentrációs szabályozásra is, mely egyrészt korlátokat állít fel az egy szolgáltató (*operador*) által egy adott területen belül megszerezhető audiovizuális engedélyek számának tekintetében, másrészt a vállalkozások előtt szab tulajdoni korlátokat, mindezt persze a digitális környezet kihívásaihoz igazítva. A javaslat egyik fő jellemzője, hogy pluralizmus elvét igen komolyan gondolja, és számos területen érvényre kívánja juttatni. Így tartalmi oldalról is elő kívánja segíteni azt, a kulturális sokszínűség megteremtését biztosító szabályokkal. A helyi televíziók esetében, minden egyes szolgáltató köteles meghatározott mértékű eredeti helyi műsort (*programación original local*) létrehozni, mely a vételkörzetének megfelelő vonatkozású. Az Autonóm Közösségek kötelessége lenne minden egyes helyi szolgáltatónál figyelemmel követni a teljesítendő műsorórákat, és ezen belül azt is, hogy az eredeti helyi gyártású műsorszámok a legnézettebb időszakokban kerüljenek-e közzétételre. A javaslat továbbá a nyelvi pluralizmus biztosítását is meg kívánja oldani a többnyelvű Spanyolországban azzal, hogy kötelezettséget ír elő azon szabadon fogható digitális csatorna engedélyesek számára, akiknek vételkörzete kiterjed azokra az Autonóm Közösségekre is, melyek saját nyelvvel rendelkeznek. Ebben az esetben az adott nyelven szinkronizálási vagy feliratozási kötelezettségük adódik. Meg kell még mindenképpen említeni azt, hogy – hasonlóan a brit és az ír példákhoz – a javaslat kötelezettségeket ír elő az országos médiumok számára feliratozás, jelezés, hangleírás tekintetében, hogy az érzékszervi fogyatékosággal rendelkezők is hozzájuthassanak a televíziós műsorokhoz.

Az audiovizuális törvénytervezet továbbá hatályon kívül helyezi a közérdeklődésre számot tartó eseményekről szóló törvényt,¹⁶ és helyébe garanciákat épít be a sport, kulturális vagy társadalmi témájú közérdeklődésre számot tartó műsorok szabad áramlásának biztosítására. Mindemellett még rendelkezéseket tartalmaz a kiskorúak védelmére, továbbá kiszélesíti a szolgáltatókkal kapcsolatos szankcionálási jogkört, illetve felemeli az alkalmazható szankciók mértékét.

Az **Nemzeti Audiovizuális Tanácsról szóló törvényjavaslat**¹⁷ egy országos hatáskörű média szabályozóhatóság létrehozását javasolja, mely eddig nem létezett Spanyolországban. A javaslat erős jogosítványokkal és teljes függetlenséggel kívánja felruházni az új hatóságot, ami gyakorlatban azt jelenti, hogy az Ipari, Turisztikai és Kereskedelmi minisztérium audiovizuális ügyekkel kapcsolatos hatásköreit veszi át. A 7 tagú tanács tagjai mandátumukat a képviselőháztól nyerik kétharmados többséggel. Függetlenségük egyik biztosítója, hogy mandátumukat választási terminusokat átívelő időszakra, 6 évre nyerik el. Az országos hatáskörű szabályozóhatóság mellett az Autonóm Közösségek megalapíthatják

¹⁶ Ley de Acontecimientos de Interés General

¹⁷ Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales

saját szabályozó hatóságait. Ezekből jelenleg kettő van: a Navarrának, Katalóniának. A közleményből az olvasható ki, hogy a javaslat tulajdonképpen egy Európában általánosan elfogadott szabályozóhatósági modellt képzel el, és a jelenlegi trendeknek megfelelően szabályozási jogosítványt is kíván adni részére a kormányzat, illetve a hatósági szerep mellett erősíteni akarja a mediátori, az ön-szabályozást elősegítő feladatköröket is.

A Reformjavaslat részét képezi az a rendelettervezet, mely a **digitális földfelszíni televíziózás országos műszaki tervét**¹⁸ **kívánja módosítani** oly módon, hogy egy egységes és homogén keretet adjon a televíziós rendszernek. A módosítási javaslat annak a tervezetnek a része, és azokra a digitális műsorszórás helyzetével kapcsolatos problémákra reagál, melyet korábbi Elemzésünkben¹⁹ már ismertettünk. A módosítás fő céljai, hogy elősegítse a pluralizmust, felhasználja a rendelkezésre álló csatornákat, bevezesse az új televíziós technológiákat, eleget tegyen az audiovizuális piac követelményeinek és garanciákat adjon neki, és megelőlegezze a nagy felbontású és a mobil telefonon keresztül történő televíziózást. A javaslat a frekvenciák kihasználtságának növekedésével kapcsolatosan a kapacitás négyszerezését ígéri, az interaktív és kiegészítő szolgáltatásokra a kapacitás 20%-át rendeli, melybe az EPG mellett beleérti az elektronikus ügyintézés és kereskedelmet, illetve az internetet is. A javaslat teljessé teszi a digitális televíziózásra történő átállás napirendjét, értve ez alatt: az országos bevezetés koordinálását a regionálissal és helyi szintűvel, a lekapcsolás időpontjának két évvel korábbra hozását (2010. április), valamint új szabadon fogható digitális földfelszíni országos csatornák kijelölését. A javaslat külön hangsúlyt fektet arra, hogy a pluralizmus elvét kiteljesítve az Autonóm Közösségek, valamint a Tartományok is részesülhessenek a digitális átállásból. Ennek megfelelően az aktuális többfrekvenciás csatornák módosításra kerülnek, ily módon az országos hálózatról az autonóm közösségi csatornák kapcsolhatók le, az autonóm közösségi csatornák pedig végre tudják hajtani a provinciális lekapcsolódást. Ami a közszolgálati műsorszolgáltatást illeti, kijelöl a TVE részére egy teljes multiplexet az autonóm közösségek lekapcsolódásának lehetőségével. Egy további, második multiplex is lefoglalásra kerül az RTVE reformjának befejezéséig, ezen túl és további hét csatorna kerül pályáztatásra. A javaslat továbbá ígéri, hogy tervezésre kerül egy a mobiltelefonos vételre alkalmas csatorna, valamint azt, hogy a multiplexek nagyfelbontású televíziós műsorszórás befogadására is alkalmasak lesznek. Mindemellett a **kereskedelmi televíziós műszaki terv is módosításra kerül, mivel a kormányzat tervezet** egy új analóg országos csatornát, mely a lakosság 70%-át elérő vételkörzettel rendelkezne.

3. A televíziós műsorszolgáltatás fogalmának értelmezése - az Európai Bíróság C-89/04 ítélete

3.1. Az Európai Közösségek Bírósága (Bíróság) az EK-szerződés 234. cikke alá tartozó előzetes döntéshozatali eljárás keretében 2005. június 2-án ítéletet (Ítélet) hozott.²⁰ (03) Az ítélet a műsorszolgáltatás fogalma körébe vonta azokat a nem egyéni igény alapján

¹⁸ Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre

¹⁹ Id. Elemzés (2005. január) 4-6.o.

²⁰ Judgement of the Court in Case C-89/04 Mediakabel BV v Commissariaat voor de Media, mely megtalálható a Dokumentum-gyűjteményben

nyújtott pay-per-view (ppv²¹) típusú szolgáltatásokat, melyek nyilvános vételre szánt televíziós műsorszámok továbbítását (*transmitting*) foglalják magukban.

A tényállás szerint a Mediakabel cég 1999 óta nyújtja Mr. Zap előfizetéses szolgáltatását, harmadik felek által üzemeltetett műsorterjesztő rendszeren keresztül. A szolgáltatást a Commissariaat voor de Media (CM) a médiatörvény alapján engedélyezte, mely havi előfizetési díj ellenében, egy dekóder és egy smart kártya segítségével olyan televíziós műsorok vételét teszi lehetővé, amelyek kiegészítik a hálózati szolgáltató által terjesztett műsorkínálatot. Másrészt a Mediakabel a Mr. Zap szolgáltatás előfizetői részére az ún. Filmtime szolgáltatás keretében, díj ellenében történő hozzáférési (ppv) szolgáltatást biztosít további műsorokhoz. Amennyiben tehát a Mr. Zap szolgáltatás előfizetője filmet kíván rendelni a Filmtime katalógusból, akkor ezt külön, távirányítója vagy telefonja segítségével tudja megtenni. Miután egy személyes kóddal azonosította magát, és automatikus pénzbeszedési megbízással fizetett, kap egy személyes kulcsot, amely lehetővé teszi számára, hogy a televízió képernyőjén vagy a műsorfüzetben megjelölt időpontokban a kínált havi 60 film közül megnézzon egy vagy több filmet.

A CM arról tájékoztatta a Mediakabelt, hogy a Filmtime szolgáltatást a Médiatörvény 1. cikke szerinti speciális műsorszolgáltatásnak tekinti, amely engedélyköteles. A Mediakabel CM-hez benyújtott beadványában ugyanakkor úgy nyilatkozott, hogy a szóban forgó szolgáltatás szerinte az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások körébe tartozik. A CM ennek ellenére speciális televíziós műsorszolgáltatásként regisztrálta a vitatott szolgáltatást, az erről szóló határozatot a Mediakabel megtámadta. Az ügy egészen a Raad van State-ig,²² (RS) a holland legfelsőbb közigazgatási bíróságig jutott, mely végül előzetes döntést kérve a Bírósághoz fordult.

A Bíróság döntésének jelentősége abban áll, hogy egy átalakuló audiovizuális környezetben született, melyben a technológiai konvergenciának köszönhetően képlékenyebbé váltak az egyes fogalmak, köztük a műsorszolgáltatás fogalmának tartalma is. Másik oldalról megközelítve a kérdéskört: a digitális technológia által kínált új audiovizuális szolgáltatások nehezen kezelhetők, foghatók meg a hagyományos médiaszabályozási terminológiákkal. A fő problémát az okozza, hogy az új szolgáltatások olyan jellemzőkkel bírnak, melyek egyrészt a műsorszolgáltatás, másrészt az információs társadalmi szolgáltatások körébe esnek. A műsorszolgáltatási tevékenység végzéséhez – az utóbb említett szolgáltatásokhoz viszonyítva – a szabályozás sokkal több elv, feltétel érvényesülését követeli meg. A megjelenő új szolgáltatások tehát szabályozási kérdést indukálnak, azaz: mennyiben értelmezhetők, vonhatók és vonandók be ezek az audiovizuális szolgáltatások a médiaszabályozás hatókörébe.

²¹ ppv szolgáltatás: egy olyan televíziós szolgáltatás, melyben az előfizető kizárólag az általa megnézett műsorokért, eseményekért fizet (individual programmes or events) forrás: Grant-Meadows: Communication technology update, Focal 2004. 9. kiadás

²² ld. <http://www.raadvanstate.nl/>

E kérdéskörnek, azaz szabályozás tárgyának a tisztázása áll többek között az Európai Bizottság által 2003-tól folytatott, a TVWF irányelv felülvizsgálatára irányuló eljárásának középpontjában is, az irányelv módosítására konkrét javaslatot ez év végén kíván tenni a Bizottság.²³ De tagállami szinten is jelen van az egyes audiovizuális szolgáltatások egymástól való elhatárolásának a problémája, gondolhatunk itt, például Németországra.²⁴ Jelen esetben pedig, az Európai Bíróságnak Hollandiában felmerült elhatárolási kérdésben kellett állást foglalnia, melynek – a bíróság döntésének folytán – viszont közösségi szintű kihatása van, így befolyásolni fogja a fent említett közösségi jogalkotási folyamatot is, éppen ezért érdekes áttekinteni az Ítélet főbb megállapításait és következtetéseit.

A Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásában három irányelv rendelkezéseit hívta segítségül az RS által feltett, lényegében a közösségi médiaszabályozás tárgyát érintő kérdés megoldásához. Az ügyet előterjesztő RS ugyanis úgy érvelt, hogy a vita tárgyát képező „Filmtime szolgáltatás egyszerre viseli magán egy információs társadalommal összefüggő szolgáltatás, [...] valamint egy televíziós műsorszolgáltatás jellemzőit” A Bíróság által összevetett és elemezett jogszabályok egyrészt a már említett TVWF, másrészt az Elektronikus kereskedelemről szóló,²⁵ harmadrészt a Szabvány irányelv²⁶ voltak. A Bíróságnak egyik lényeges megállapítása az elemzett irányelvek egymáshoz való viszonyára vonatkozott. Megállapította ugyanis, hogy a TVWF irányelv tárgyi hatályának tisztázása szempontjából, nincs jelentősége a Szabvány irányelvnek. Itt a Bíróság az utóbbi irányelv azon rendelkezéseire utalt, amelyek az információs társadalmi szolgáltatások részletes meghatározását, valamint a definíció egyes elemeinek magyarázatát tartalmazzák, illetve példákat arra, hogy mi nem tartozik jellegénél fogva ebbe a körbe.²⁷ A Bíróság másként fogalmazva azt állapította meg, hogy utóbbi magyarázatok tulajdonképpen az információs társadalmi szolgáltatásoktól más szolgáltatások elhatárolását segítik elő. Ugyanakkor ezek csak az előbbiek tekintetében értelmezhető és alkalmazható rendelkezések, hiába találhatók utalások bennük a TVWF irányelvre: „a televíziós műsorszolgáltatás fogalmának alkalmazási körére nem lehet az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás fogalmából *a contrario* következtetni.”²⁸

Ebből az következik, hogy csak a TVWF irányelv rendelkezései relevánsak annak eldöntésében, hogy adott szolgáltatás televíziós műsorszolgáltatás körébe tartozik-e vagy sem, sőt a Bíróság azt is megállapította, hogy az irányelv 1. cikk a) pontja szerinti fogalommeghatározás rendelkezik az elhatároláshoz szükséges kritériumokkal. Az

²³ Id. 4. lábjegyzet.

²⁴ Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten
ld. http://www.alm.de/fileadmin/user_upload/3Strukturpapier.pdf vagy Elemzés (2003. november-2004. február) 14.o.

²⁵ **Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”)**

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról

²⁷ Id. Szabvány irányelv 1. cikk 2. pontját és az V. számú mellékletét, illetve utóbbinak különösen 3. pontját, mely a "kvázi" igény szerinti videó-elérést (near video-on-demand, NVOD) kiveszi az irányelv hatálya alól.

²⁸ Ld. Ítélet 22. pont

Ítéletnek ebből, a televíziós műsorszolgáltatás fogalmi kritériumait elemző részéből ki kell emelni azt a megállapítást, mely szerint a képek továbbításának módja nem meghatározó elme az egy szolgáltatás műsorszolgáltatássá minősítése szempontjából. Utóbbi következtetésben, azaz a tevékenység terjesztési módjától való független megítélésben, ráismerhetünk a technológiai semleges megközelítés elvének alkalmazására. Ezt az elvet a közösségi audiovizuális politika a konvergenciáról szóló Zöld Könyv megszületése óta egyre következetesebben képvisel. A korábban említett német 3. Szerkezeti dokumentum is egyértelműen ezt az elvet vallja, mondván „a konvergencia korszakában a műsorszolgáltatás minőségére vonatkozó kérdés nem szabad, hogy műszaki esetlegességeken múljon.” Az Ítélet ezen kritériuma kiegészíti a magára a műsorszolgáltatási tevékenységre vonatkozó meghatározást, mely az Ítélet 33. pontja alapján a következőképpen összegezhető: határozatlan számú lehetséges tévéző számára, egyidejűleg, ugyanazon képek továbbítása.

Ami a vitatott Filmtime szolgáltatás besorolását illeti, azzal kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy az megfelel az előbb ismertetett definíciónak, a Szabvány irányelvben foglalt információs társadalmi szolgáltatás fogalmának viszont nem. Pontosabban fogalmazva: két definíciós elemnek megfelelt („távrol” és „elektronikus úton” nyújtott szolgáltatás), míg a harmadiknak („a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére” nyújtott szolgáltatás) nem. Az ítélet lényeges pontja, hogy a Bíróság milyen érveket hozott fel utóbbi igazolására. Az egyik az volt, hogy azokat a filmeket, melyből válogatni lehet, azaz a műsorkínálatot a Mediakabel határozza meg. A másik érve, hogy ezt a filmválogatást valamennyi előfizető részére egyenlő feltételek mellett kínálják. A harmadik pedig az, hogy a filmeket csak a Mediakabel által meghatározott időpontokban lehet megtekinteni. Látható, hogy valamennyi érv a szolgáltatónak a szolgáltatott tartalomra gyakorolt befolyásának mértékéről szól. Az érvek közül szerkesztésnek feleltethető meg a műsorkínálat és a sugárzási idő meghatározása, míg az egyenlő feltételek mellett kínálás, a hagyományos televíziózásban ismert műsorújságban meghirdetett műsorkínálatra utal.

Lényeges még, hogy az Ítélet a felhasználói oldalon a műsor hozzáférését lehetővé tévő személyes kulcsot, csupán egy olyan képkikódolási formának tekinti, mely révén a fogyasztó azokhoz a jelekhez fér hozzá, amelyek valamennyi előfizetőhöz egyidejűleg jutnak el. A Bíróság e feltételek mellett a vizsgált PPV szolgáltatást egy pontból több pontba irányuló – azaz nem egy elszigetelt, egyedi kérelemre nyújtott – NVOD szolgáltatásnak²⁹ minősítette. Utóbbi megállapítás külön érdekessége, hogy a Bíróság az NVOD szolgáltatássá minősítés alátámasztásához a határokat átlépő televíziózásról szóló ET Egyezmény magyarázó jelentésében³⁰ foglaltakat is segítségül hívta. Azzal érvel, hogy a két jogi dokumentum (értsd: TVWF irányelv és az Egyezmény) párhuzamosan készült, továbbá, hogy a TVWF irányelv megemlíti preambulumbekzdései között az ET Egyezményt. Az magyarázó jelentés 83. és 84. pontja elhatárolási kérdéseket tárgyal, és ezek között a NVOD szolgáltatást az Egyezmény hatálya alá tartozó előfizetéses televíziós műsorszolgáltatás körébe sorolja.

²⁹ "kvázi" igény szerinti videó-elérés (near video-on-demand, NVOD)

³⁰ European Convention on Transfrontier Television Explanatory Report as amended by the provisions of the Protocol (ETS No. 171) which entered into force on 1 March 2002.

Összességében az Ítéletről elmondható, hogy az elhatárolási kérdésben a televíziós műsorszolgáltatás legfontosabb kritériumának az TVWF irányelv nyilvánosságnak szánt (közönség számára vehető) audiovizuális tartalmat tekintette.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

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

Az Ofcom 2005. június 8-án közzé tette a kormánynak, a BBC alapító okiratát (Royal Charter) felülvizsgáló Zöld Könyvére (Green Paper) adott válaszát.³¹(04) A válasz az Ofcom 2005. február 8-án nyilvánosságra hozott, a szervezetnek a törvény által előírt és a közszolgálati televíziós műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatainak áttekintéséről szóló dokumentumának a következtetésre épít.

Az Ofcomnak a BBC Zöld Könyvére adott válaszából jól érzékelhető, hogy a BBC illetve az egész brit közszolgálati műsorszolgáltatási rendszer jövőjével, átalakításával kapcsolatos vita egyre inkább kiéleződik. Az említett dokumentumokból, illetve az azt megelőző vita egyes állomásaiból egyértelműen azonosíthatók azok a pontok, ahol nincs megegyezés a hatóság és a BBC elképzelései között, illetve amelyek mentén döntést kell hozni a jövőt illetően.

Az Ofcom javaslatainak kiindulási alapját egy versenyorientált digitális műsorszolgáltatási környezet képezi, ebben helyezi el a közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerét. Nem kérdőjelezi tehát meg a közszolgálat létjogosultságát, ezt bizonyítja az is, hogy elfogadja azt az érvet, mely szerint a BBC képezi e rendszer sarokkövét. Ugyanakkor úgy gondolja, hogy a jelenlegi brit közszolgálati finanszírozási és szervezeti rendszer fenntartása az új környezetben a BBC és ezzel együtt közszolgálati műsorszolgáltatás összeomlásához vezetne. Az említett versenyorientált, piaci szemléletű megközelítésből fakadnak a legfőbb nézeteltérések hatóság és műsorszolgáltató között, hiszen visszaemlékezhetünk arra, hogy a BBC Közérték dokumentuma éppen ezzel ellentétesen a BBC közszolgálati, közintézményi funkcióját helyezi előtérbe, melyben a verseny nem képez domináns elemet.

A brit közszolgálatról folytatott vitában megfigyelhető, hogy az Ofcom lényegében egy médiatörténeti fordulatról beszél, amikor a közszolgálat összeomlásától tart. A jelenlegi audiovizuális környezetben ugyanis, melyet a kereskedelmi alapon folyó audiovizuális

³¹ Ofcom Response to the Green Paper on Review of the BBC's Royal Charter, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

tartalomszolgáltatás ural, egyre inkább a közszolgálati tartalomszolgáltatás számít különlegességgnek. Ezt megelőzően éppen fordított volt a helyzet, azaz az állami monopóliumon alapuló tartalomszolgáltatás szolgált kiindulópontként, amely mellett megjelent a frekvenciák kereskedelmi célú használata mint az előbbi alternatívája. A liberalizáció és konvergencia következményeként mára ez a helyzet megfordulni látszik, ezért jut lényegében az Ofcom arra a következtetésre, hogy a közszolgálatot mint a kereskedelmi tartalomszolgáltatás alternatíváját mindenképpen fenn kell tartani. Másként fogalmazva: a közízlést, a napirendet ne csupán a kereskedelmi szemlélet határozza meg. Az Ofcom ezért a közszolgálati tartalomszolgáltatáson belül versenytársakat kíván adni a BBC-nek, hogy ne szigetelődjön el egy „egyébként gyorsan növekedő, és egyre inkább nyereségközpontúvá váló szektorban.” Az Ofcom ezért arra kéri a kormányt, hogy az már most tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a jövőben a lehető legszélesebb műsorszolgáltatói kör biztosíthassa a közszolgálati műsorszolgáltatói tartalmat és műsorokat. A közszolgálat nézőkért folytatott versenytől, olyan innovációt vár az Ofcom, mely megerősíti a közszolgálati szektort. Ennek egyik eleme az ún. Közszolgálati Kiadó (Public Service Publisher), melynek feladata az lenne, hogy valamennyi platformon és formában digitális audiovizuális tartalmakat juttasson el a lehető legszélesebb körben.

A versenyhelyzet létrehozása mellett, ugyanakkor a legnagyobb vitát az Ofcom finanszírozás átalakításáról szóló elképzelései indukálták. Az Ofcom ugyanis mihamarabb szükségesnek látja a közszolgálat finanszírozásának reformját is. Szemben a BBC elképzelésével, a következő 10 éves engedélyperiódus (*Charter period*) időtartamának lejártát megelőzően – már fél távon – átalakítaná a BBC előfizetési díjakon alapuló finanszírozási rendszerét. Ennek megvalósítását 2010 előtt szeretné megvalósítani, még mielőtt a teljes digitális átállás megtörténik. Ekkorra kellene tisztázódnia annak is, hogy milyen más források vonhatók be a BBC finanszírozására.

Az Ofcom továbbá hiányosságok talált az audiovizuális szektorra érvényes versenyszabályozásban és emiatt kétségét fejezte ki e területen a jogalkalmazás hatékonyságával kapcsolatban. A nagyobb szereplők, így a BBC is, kellő erővel rendelkeznek ahhoz, hogy torzítsák a piaci versenyt, amely visszatartó hatással van egy sikeres kereskedelmi szektor további fejlődésére. Az Ofcom lényegében egy egységes elveken nyugvó verseny-felügyeleti rendszert hiányol, melyben a műsorszolgáltatási szektor valamennyi szervezetét egyenlő mértékben és módon felügyelhetné egy olyan független versenyfelügyeleti szerv, amely képes gyorsan reagálni amennyiben a piactorzító magatartást vagy erőfölénnyel való visszaélést tapasztal. A BBC-vel kapcsolatban ez azt jelentené, hogy egyenlő elbírálás alá esnének úgy az előfizetési díjakból finanszírozott közszolgáltatások, mint kereskedelmi szolgáltatásai.