

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő kérdések

1. A TVWF irányelv kiterjesztése – brit hatástanulmány

Az Ofcom 2005. november 8-án tette közzé az Indepen, Ovum and fathom által, az Ofcom megbízására készített független jelentést,¹ (Hatástanulmány) mely az Európai Bizottság által júliusban, a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv (TVWF irányelv) módosítására tett javaslatok hatásáról szól. A Hatástanulmány összeállításának a célja az volt, hogy segítse felmérni a Bizottság saját szabályozói tevékenységének hatásait, és hogy további információt nyújtson az irányelv javasolt változtatásairól szóló vitához. A jelentés további célja, hogy felbecsülje a nem műsorszórási platformok tartalmának szabályozásából származó költségeket és előnyöket. Véggöveztetésében a jelentés rámutat, hogy a Bizottságnak és a nemzeti szabályozó hatóságoknak átfogóan kell megvizsgálniuk az összes lehetségesen érintett szolgáltatást, és át kell gondolniuk az új szabályozás teljesítésének közvetlen és közvetett költségeit is.

A közösségi audiovizuális szabályozás fejlődésének egyik meghatározó dilemmája annak a kérdésnek a tisztázása, hogy a technológiai fejlődés és az általa generált konvergencia miként befolyásolja a **szabályozás hatókörét**. Ha a közelmúltra visszatekintünk, akkor láthatjuk, hogy az évek folyamán a szabályozás tárgykörének meghatározását befolyásoló egy-két **szabályozói elv** már kikristályosodott. Gondolhatunk itt például a hálózat- és tartalomszabályozás, illetve a nyilvános és egyének közötti kommunikáció elválasztásának elveire, vagy a technológiasemlegesség elvére, és az ezekből eredő szabályozói konzekvenciákra, magatartásokra. Ugyanakkor a konvergencia azt is jelenti, hogy az egyes területeken érvényesülő szabályozói elvek hatást gyakorolnak a másik területre is, sőt – még ha más, gyengébb formában is, de – alkalmazásra is kerülnek, azaz oda-vissza hatnak egymásra az egyes területek, szabályozói megközelítések.

A közösségi audiovizuális szabályozás minimumát rögzítő TVWF irányelv felülvizsgálatáról folyó vitában a **konvergencia hatásai** elsősorban a következő kérdésekben fogalmazódtak meg: az említett irányelv rendelkezései mennyiben alkalmazhatók a műsorszolgáltatásnak nem minősülő audiovizuális szolgáltatásokra; lehet-e és érdemes-e bővíteni a közösségi szabályozás hatókörét? Ezek a kérdések lényegében egy horizontális tartalomszabályozási koncepció megalkotásának szükségességét feszegetik. Ezt a dilemmát a 2003 végén az európai audiovizuális szabályozási politika jövőjéről szóló bizottsági közlemény² (Szabályozás jövőjéről szóló közlemény) rögzítette azzal, hogy akkor úgy ítélte meg, hogy az információs társadalmi szolgáltatások még nem érték el a televíziós műsorszolgáltatás

¹ Extension of the Television Without Frontiers Directive, An Impactment Assessment, Final report for Ofcom, Indepen, Ovum and fathom September 2005.

² Communication from the on, The Future of European Regulatory Audiovisual Policy COM(2003) 784 final

társadalomra gyakorolt hatásfokát, így konkrét szabályozói lépést nem tett, ugyanakkor kilátásba helyezte, hogy ezt kész megtenni, amennyiben létrejön a teljes médiakonvergencia.³ A bizottság 2005 júniusában kibocsátott i2010 közleménye⁴ viszont már úgy ítélte meg, hogy eljött a pillanat a horizontális szabályozás bevezetésére, hiszen a közlemény egy konzisztens szabályozói keretben gondolkozik, amely valamennyi audiovizuális tartalomszolgáltatásra (*audiovisual content service*) egységesen alkalmazható.⁵

Az Ofcom által megrendelt Hatástanulmány alapvetően **gazdasági oldalról közelíti** meg a problémát. Azt kívánja modellálni, hogy milyen lehetséges hatásai lehetnek a TVWF irányelvben foglalt szabályozási célok kiterjesztésének a televíziós műsorszolgáltatáson kívül más audiovizuális tartalomszolgáltatás-fajtákra (ATSZ), főként az interneten terjesztett audiovizuális tartalmakra és a mobil szolgáltatásokra. A Hatástanulmány metodológiája úgy épül fel, hogy elsőként meghatározza a TVWF azon szabályait, melyeknek kiterjesztésére sor kerülhet, majd felvázol két lehetséges forgatókönyvet: az egyik arról szól, hogy miként fejlődnének az audiovizuális szolgáltatások, ha rájuk nem kerül kiterjesztésre a hagyományos szabályozás.⁶ A másik forgatókönyv pedig azt vizsgálja, hogy az előbb leírt folyamat mennyiben változik (hatások) minőségi és mennyiségi értelemben, ha a kiterjesztik az előbbi szolgáltatásokra a szabályozást. Ezt követően összehasonlítja a két forgatókönyv által eredményezett lehetséges bevételeket, valamint felméri, hogy mindennek milyen lehetséges gazdasági és társadalmi hatása van, majd végezetül megnézi, hogy a TVWF kiterjesztése indokolt-e költség oldalról. Röviden tehát a szabályozói hatásfelmérés lényege, hogy értékelje a szabályozói javaslat hasznát, költségeit és az általa az érdekeltekre gyakorolt hatást, valamint, hogy megítélje: a javaslat arányban áll-e az azonosított hátrányokkal.

Az **audiovizuális iparági trendekről** szólva a Hatástanulmány több lényeges megállapítást is tesz. Egyrészt azt, hogy a különböző digitális audiovizuális tartalmak terjesztési platformjai széleskörűvé váltak az utóbbi időben. Az utóbbi öt évben **felgyorsult** a korábban megjósolt konvergencia a hagyományos távközlési és audiovizuális platformok között, a konvergencia részeként megjelent az interaktív televíziózás, mely innovációt jelentett úgy műsor, mint kereskedelmi kommunikációs tartalmak szempontjából.⁷ Az új ATSZ-ek jellemzésénél a Hatástanulmány kiemeli, hogy a szolgáltatások felett nagyobb ellenőrzést gyakorolhatnak a végfelhasználók és szolgáltatók. Megjegyzi továbbá, hogy a televíziós szolgáltatások terén a fix távközlési rendszereken már működő üzleti modell jött létre, mely felül kívánja múlni a hagyományos televíziózást, ezzel szemben a **mobil** környezetben még korántsem nem tiszta, hogy lesz-e tömegfogyasztói igény a videoszolgáltatásokra! Ez utóbbi megállapítás azért érdekes, mivel az egyes audiovizuális terjesztési platformok között éppen a frekvenciát igénybe vevő mobilkommunikáció az, amelyhez igen nagy reményeket fűz az audiovizuális ipar, ezt érzékelhetjük legalábbis a mobil digitális televíziózási projektek virágzásából,⁸ másrészt a frekvencialiberalizáció megindításából. Egyértelmű trendként jelzi a

³ ld. COM(2003) 784 final 14.o.

⁴ A Bizottság közleménye *i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért*, Brüsszel, 1.6.2005 COM(2005) 229 végleges

⁵ Megjegyezzük: az i2010 közlemény nem csak tartalmak, hanem hálózat szempontjából is egy egységes, konvergens szabályozói megközelítés bevezetését célozza.

⁶ Ez a forgatókönyv tehát azzal számol, hogy a TVWF irányelv tárgyi hatálya a hagyományos műsorszolgáltatásra és az internet protokoll segítségével, szélessávú kapcsolaton keresztül terjesztett tartalmakra (IPTV) terjedne ki.

⁷ Megjegyezzük: utóbbi kijelentés megint csak a már említett Szabályozás jövőjéről szóló közlemény fényében érdekes, hiszen az éppen – a Hatástanulmánnyal szemben – a korábban megjósolt gyors technológiai fejlődés lelassulásáról szól, azaz arról, hogy elmaradt a várakozástól a megjósolt gyors konvergencia.

⁸ Ld. Elemzés (2005. október) 6-8.o.

Hatástanulmány a lineáris digitális tartalmak fogyasztásának szokásoktól való elmozdulást a felvett digitális tartalmak felé, mely nem csak az időbeli választás lehetőségét, hanem a megnézés nélküli törlést is jelenti! A Hatástanulmány ezt a televíziózás **finanszírozása** szempontjából tartja jelentős kockázati tényezőnek, hiszen a reklámalapú finanszírozás veszélybe kerül, ugyanakkor ez a trend megnöveli az egyéni igényre szabott és interaktív reklámozás jelentőségét. Érdekes ennél a pontnál egy rövid időre megállnunk. Véleményünk szerint ugyanis ez a folyamat más finanszírozási formát is alapjaiban érint, méghozzá a műsorszámba integrált termékelhelyezést, illetve ezzel rokon kereskedelmi kommunikációt, ami egyre jelentősebb szerephez jut a szpot alapú finanszírozás háttérbeszorulásával. Ezek a formák tipikus esetben a műsorszám elkészítéséhez nyújtott anyagi támogatást jelentenek. Azonban, ha nem lesz mérhető, hogy a letöltött tartalmak mennyiben kerülnek megnézésre vagy törlésre, akkor az elbizonytalaníthatja az ilyen tartalmak integrált kereskedelmi tartalommal történő finanszírozását, hiszen nem biztos, hogy az adott kereskedelmi kommunikáció eléri a fogyasztót. Bár ez esetben a tartalomszolgáltatók amelletth dönthetnek, hogy a fogyasztókkal finanszíroztatják meg (előfizetési rendszerben vagy ppv formájában) a tartalomszolgáltatását. Ez egyben azt is jelentheti, hogy a marketing tevékenység számára letöltési szolgáltatások esetén egy fontos eszköz kiesik. Az integrált kereskedelmi tartalmak és a letöltési szolgáltatások viszonya ugyanakkor egy további, fogyasztóvédelmi kérdést is indukál. Amennyiben egy letöltési szolgáltatás fizetős, úgy mennyiben jogos a műsorszám / a tartalomba integrált kereskedelmi kommunikációval terhelni a fogyasztót. A kérdés az analóg előfizetési lineáris televíziózás mintájára vetődik fel, hiszen ott – többek között – éppen azt fizeti meg a néző, hogy nem kell klasszikus reklámot néznie. A letöltés esetében ugyanakkor egyáltalán nem beszélhetünk klasszikus reklámról, ugyanakkor nagyon is elképzelhető, hogy a letöltött tartalom nem lesz kereskedelmi kommunikációtól mentes a szerkesztett tartalomba integrált kereskedelmi kommunikáció miatt. Kérdés tehát, hogy jogosan lehet-e fogyasztóvédelmi szempontból követelni a „tisztá” tartalmakat. Különösen érdemes itt a mobil kommunikációra gondolni, melynek finanszírozási alapját valószínűsíthetően a letöltésre szabott rövid műfajok fogják adni. Ha továbbhaladunk a Hatástanulmány következtetéseiben, akkor az egyes **audiovizuális szolgáltatásokkal** kapcsolatban azt **prognosztizálja**,⁹ hogy 2010-ig a rádiózás és televíziózás maradnak a domináns médiumok. A belépő új szolgáltatások – főként a rádiózáshoz és televíziózáshoz kötődőek – lassan indultak 2005-ben, de gyors elterjedésük várható a jövőben. 2010-re a jelenlegi hagyományos televíziózás mellett csak alacsony lesz az új ATSZ-ek használata, mely alól kivételt képeznek az internetes zeneletöltés, internetes audio streaming (értsd: hagyományos internetes simulcast rádiós műsorszórás és ismételt internetes sugárzás), az IPTV (értsd: szélessávú hálózatokon nyújtott lineáris előfizetési televíziózás, valamint PPV szolgáltatások és nem lineáris szolgáltatások pl. VOD).

A tanulmány írói megnézték, hogy a **TVWF kiterjesztése milyen lehetséges előnyökkel** járna az egyes kérdéses területeken. Az **egységes** (közösségi) **audiovizuális piac kialakításában** gyenge szerepet tulajdonítanak a kiterjesztésnek, mivel csak akkor jöhetne létre teljesen egységes piac, ha a szolgáltatások természetüknél fogva páneurópaiak lennének, de a gyakorlatban az ATSZ-ek vagy tipikusan nemzeti (IPTV) vagy globálisak (internet alapú ATSZ-ek). A Hatástanulmány itt egy visszatérő problémát jelez, mely megjelent a frekvenciahálózat liberalizálásával kapcsolatban is, nevezetesen: az új szolgáltatások megjelenéséhez és elterjedéséhez szükség van egy „kritikus tömeg”-re, azaz megfelelő számú fogyasztóra, melyet az USA piaca - berendezkedésénél fogva - biztosítani tud. Európában így

⁹ A prognózis öt tagállam vonatkozásában értendő: Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Németország és Svédország.

ennek a feltételeinek megteremtése a cél, többek között ezért próbálja a Bizottság összehangolni a tagállamok frekvenciapolitikáját, melynek végső célja közösségi szempontból egy páneurópai frekvenciahálózat kiépítése, mely biztosítja a kritikus tömeg elérését. A tanulmány írói cáfolják, hogy a kiterjesztés élénkítené az ATSZ-ek **közötti versenyt**. (Megjegyezzük: a TVWF irányelv szabályainak kiterjesztése egyben azt is jelenti, hogy a technológiásemleges szabályozás elvét érvényesítjük a tartalomszabályozásban.) A Hatástanulmány szerint a kiterjesztés önmagában a különböző platformokon működő tartalomszolgáltatók közül inkább a már piacon lévő vállalkozások pozícióját erősítené meg. Így javaslata az, hogy az elektronikus kommunikációs hálózatokra és szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásban fellelhető, a jelenlévő és újonnan piacra lépő szolgáltatásokra vonatkozó eltérő bánásmód kerüljön érvényesítésre a tartalomszabályozás esetén is, csakúgy mint a távközlésben. Lényegében ez a megközelítés fejezi ki a kétszintű szabályozás iránti igényt, azaz, hogy értelmetlen bizonyos normákat az új audiovizuális szolgáltatásokra kiterjeszteni. A Hatástanulmány az egyes szabályozási tárgykörökbe is belemegy, és a kiskorúak és a közegészség védelmére, valamint a burkolt reklámra vonatkozó szabályok kiterjesztését – mint alapvető, általános (*basic tier*) szabályokat – a közérdek védelme szempontjából hasznosnak tartja, a szabályok alkalmazására, az alkalmazás formájára azonban a társszabályozást tartja alkalmasnak. Az európai és független tartalmak támogatására vonatkozó szabályok kiterjesztéséből a Hatástanulmány szerint kevés haszon származna, mivel nem praktikus és nem is lehetne végrehajtani őket. Amennyiben viszont a mégis végrehajtanák őket, akkor az a műsorgyártás rugalmasságát gátolná, sőt a nagyobb szolgáltatóknak kedvezne, hiszen ők tudnának fizetni az európai tartalmakért, vagy úgy döntenének, hogy a gyártást az EU-n kívül helyeznék. A tanulmányírók a válaszadás jogának az online szolgáltatásokra való kiterjesztésével kapcsolatban szkeptikusak, mivel nem valószínűsítik, hogy az nagy hasznot hajtana, hiszen a hagyományos személyiségi jogi védelemi eszközök (a Tanulmány itt a rágalmozást emeli ki) továbbra is rendezésre állnak, illetve az új médiumok rengeteg új megoldási lehetőséget kínálnak. A kiterjesztés jogbizonytalanságot okozna és működési problémát vetne fel a sokmillió EU-ból elérhető weboldal tekintetében – állítja a Hatástanulmány.

A **kiterjesztés valószínűsíthető költségeiről** szólva, több faktort is azonosít a Hatástanulmány. Egyrészt az „új szabályoknak” való a **megfelelés/átállás költségeit**. Eszerint az alapszabályozás kiterjesztése a nem lineáris szolgáltatásokra jelentős költségnövekedést jelentene a megfelelés ellenőrzésének és kikényszerítésének terén. A jelenlegi TVWF alapján történő adminisztrációs költségek tízszeresére emelkedését prognosztizálja. Ennek a típusú költségnek - véleményünk szerint - jelentős része a szabályozóhatóságoknál csapódna le, hiszen az audiovizuális szolgáltatások nyilvántartásba vétele és ellenőrzése alapvető feladatuk. A Hatástanulmány szerint ezen költségek jelentős része elkerülhető lenne, amennyiben ezeket a tevékenységeket önszabályozással segítik, erre vannak már élő példák a mobil- és VOD-szolgáltatások esetén. Ezzel a javaslattal kapcsolatban meg kell említenünk, hogy az önszabályozás csakis állami garanciával valószínűsíthető meg. Ennek a garanciának a legmegfelelőbb képviselője pedig egy rugalmas szabályozóhatóság, mely egyrésztől képviseli az államot, másrésztől együttműködik az önszabályozó testületekkel. A Hatástanulmány számol továbbá a jogbizonytalanság költségeivel. Ezzel kapcsolatban megint csak a válaszadás kötelezettségét hozza példaként, mely intézmény alkalmazása a szolgáltatás nyújtói számára nem teljesen tisztázott. Általánosan nézve a problémát a határvonal lineáris és nem lineáris szolgáltatások között már most elmosódott, és a későbbiekben a technológiai változások ezt még jobban elmosás. A főbb költségek a jogbizonytalansággal kapcsolódnak össze, melynek következménye az lehet, hogy óvatosabb fejlesztések lesznek a kötöttebb szabályozás miatt, illetőleg a beruházásokat Európán kívülre viszik, olyan helyekre, ahol a

fejlesztés jogi környezete liberálisabb. Külön többletköltségekkel számol a tanulmány az egyes szolgáltatásokkal kapcsolatban. Így a kvótaszabályoknak az IPTV-re és a mobil TV-re alkalmazása esetén, ekkor ugyanis az a helyzet állhat elő, hogy mivel a hagyományos televíziós műsorszolgáltatók felvásárolták a vonzó jogokat, így a belépő szolgáltatásoknak új tartalomforrások után kell nézniük, mely forrásokat redukálja a kvóta kötöttség. A kvótaszabályok alkalmazása miatt továbbá veszélybe kerülhet a meghatározott piaci szegmenst kiszolgáló rádiózás, a rétegrádiózás, esetükben lesznek olyan adók, melyek nem tudnak megfelelni ennek a kötelezettségnek például a jazz vagy country rádiók. További problémát jelentenek a reklámozási szabályok, hiszen a 20 percenkénti megszakítás alkalmazhatósága kétséges az interaktív reklámozás esetén az IPTV szolgáltatásoknál, hiszen az említett reklámozási technikára éppen gyakorisága jellemző. Sőt a mobil TV-s tartalmak esetén a rövid formátumokra tekintettel szintén nem értelmezhetőek ezek a szabályok. A kiterjesztés problémát okozhat az EU-ban letelepedett internetes szolgáltatók esetében is. Az Unió területén honos szerverek esetében ugyanis a TVWF-nek megfelelés kikerülhet, ha EU-n kívülre viszik azokat, de ezt megint csak a nagy szolgáltatók engedhetik meg maguknak. Végül járulékos hatásnak tekinti a Hatástanulmány a szélessáv előretörésének megtorpanását. Ezt a hatást az váltja ki, hogy a kiterjesztés a tartalmak óvatosabb fejlesztését eredményezi, ami egyben a szélessáv elterjedésének lelassulásához is vezet.

A Hatástanulmány a kiterjesztéssel kapcsolatos véleményét akként összegzi, hogy a kiterjesztés költségei jóval meghaladják a hasznot, hacsak a kiterjesztés nem korlátozott mértékben megy végbe. A kiterjesztés sokkal több szolgáltatást érintene, mint jelenleg, melyek esetén a kiterjesztett szabályok alkalmazása nagy költséget jelent a relatíve kis közönségükhöz viszonyítva. Semmiképpen nem javasolja a részletes¹⁰ szabályok kiterjesztését az olyan lineáris televíziós szolgáltatásokra mint az IPTV, Internet TV és mobil TV. Az általános¹¹ szabályok alkalmazásának végrehajtását pedig társszabályozói keretben kell megtenni.

2. Az audiovizuális tevékenység mint közös piaci szolgáltatás – parlamenti bizottsági jelentés a szolgáltatásokról szóló irányelv tervezetéről

Az EU egységes piacán létrejövő szolgáltatások nyújtásának megkönnyítésére irányuló tervek nagyot léptek előre 2005. november 22-én az Európai Parlamentben, amikor a belső piacokért felelős bizottság első olvasatban megszavazta az Evelyne Gebhardt (PES, Németország) által előterjesztett jelentést.¹² A képviselők többek között arról döntöttek, hogy az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások is az irányelv (Irányelv-tervezet) hatálya alá kerüljenek-e. Ez volt egyébként a legnagyobb vitát kavarázó kérdések egyike. A bizottság tagjai, az irányelv raportőrének javaslataival összhangban, kompromisszumos megállapodást fogadtak el az irányelv jó néhány elképzelésével kapcsolatban. Egy sor szektorális irányelv helyett a parlamenti képviselők egy ún. keret-irányelv elvét fogadták el. A kompromisszum

¹⁰ **Részletes** szabályok alatt a Hatástanulmány a TVWF irányelv kvótára, hirdetés gyakoriságára és órára megállapított korlátozására, az alkohol és támogatás korlátozására, valamint a nagy jelentőségű eseményekre vonatkozó rendelkezéseit érti.

¹¹ **Általános** szabályok alatt a Hatástanulmány a TVWF irányelv kiskorúak, közérdek és emberi méltóság védelmére, a hirdetések és a szolgáltató azonosítására, a dohány és vényköteles gyógyszerek reklámozási tilalmára, valamint a válaszadás jogára vonatkozó rendelkezéseit érti.

¹² Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market Final A6-0409/2005 15.12.2005 Committee on the Internal Market and Consumer Protection Rapporteur: Evelyne Gebhardt.

ellenére a bizottság nem tudta feloldani a két legtöbbet vitatott kérdést: az egyik ilyen a származási ország elve (melynek lényege, hogy egy szolgáltatóra az alapítás országának a jogszabályai vonatkoznak és nem annak az országnak a törvényei, ahol a szolgáltatást nyújtja), illetve az irányelv hatálya, vagyis hogy az pontosan milyen szolgáltatásokra vonatkozik. Az első kérdésben Gebhardt asszony azzal a javaslattal állt elő, hogy tegyenek különbséget a határokon átnyúló szolgáltatások biztosításának a joga, illetve a jog gyakorlatban történő alkalmazása között. A szolgáltatás nyújtásának jogát a szolgáltató a saját származási országában szerezhethetné meg, vagyis például ott, ahol a vállalkozás székhelye is van. Ám ha a szolgáltatást a vállalkozás egy másik tagországban – egy „házigazda” országban – nyújtaná, úgy az abban az országban folytatott tevékenységre már a szolgáltatás nyújtásának helye szerinti jogszabályok lennének alkalmazandók. **„A szolgáltatások piacán én a szabad piac elvét támogatom – mondta Gebhardt asszony – ám a munkajog kérdéseit nem szabad összekeverni a szolgáltatások liberalizációjáról szóló irányelv kérdéseivel. Munkajogi kérdésekben annak az országnak a törvényei kell, hogy irányadóak legyenek, ahol a szolgáltatás végzése folyik. Ez alapvető kérdés.”** Gebhardt asszony javaslatát a szocialisták és a zöldek is támogatták. Mégis, a belső piacért felelős bizottság végül a Bizottság eredeti javaslatához közelebb álló megoldás mellett döntött. A direktíva hatályát illetően senki nem kérdőjelezte meg az „általános érdekeket” képviselő közszolgálati tevékenységek kizárását az irányelvből (ami egyébként is szerepel az EK Szerződésben). Ám az ALDE és az EPP-ED frakciók képviselői élesen elleneztek „az általános gazdasági érdekeket képviselő szolgáltatások” szélesebb körű kizárását (azaz azokat a szolgáltatásokat, melyeket ellenszolgáltatás fejében magánvállalkozások nyújtanak), úgy, ahogy azt eredetileg Gebhardt asszony javasolta. A szavazáson a bizottság ezt az álláspontot támogatta. Ugyanakkor a bizottság elfogadta Gebhardt asszony azon javaslatát, miszerint az irányelv ne vonatkozzon bizonyos szolgáltatásokra, így például a szerencsejátékokra, a nyereményjátékokra (lottó), az audiovizuális szolgáltatásokra, beleértve a mozifilmek vetítését, a hivatalos kötelezettség gyakorlásával összefüggő tevékenységekre és szakmákra (pl. jegyzői tevékenység), az ügyvédi és mindenek felett az egészségügyhöz tartozó tevékenységek gyakorlására.

A jelentés módosított változatát nagy többséggel sikerült elfogadni (25:10 arányban, 5 képviselő, beleértve a téma raportőrének, tartózkodása mellett). A szavazás ellenére a vita még nem zárult le. Tovább folytatódnak a politikai csoportok közötti tárgyalások egészen az első olvasatról szóló teljes parlamenti szavazásig, melynek várható időpontja 2006 januárja vagy februárja.

A szolgáltatások egységes piacának tényleges megteremtését célzó keret jellegű irányelvről több esetben is szóltunk.¹³ Ennek oka az volt, hogy az Irányelvtervezet – főként tárgyi hatályának – végső formája alapvetően meghatározza az audiovizuális szolgáltatások helyzetét, pontosabban a tagállam szabályozói pozícióját az audiovizuális szolgáltatásokkal szemben. Ugyanis amennyiben különösebb megkötések nélkül pusztán szolgáltatásként kerülnének az Irányelvtervezet hatálya alá, úgy a tagállamok szabályozási monopóliumán esne csorba. Ezen belül is, a liberalizáció következtében feltehetően meginduló „forum-shopping”-nak köszönhetően az állami szabályozás szociokulturális célokat szolgáló normáinak (közszolgálati kötelezettségvállalás, kisebbségek megjelenítése, regionális műsorkvóták, kiegyensúlyozottság, kiskorúak adott országra szabott védelme stb.)

¹³ A szolgáltatásokról szóló irányelv vitájára ld. Elemzés (2004. december) 2-3.o, Elemzés (2005. március) 11.o., Elemzés (2005. április) 2-4.o

érvényesíthetősége kérdőjeleződne meg. Az Irányelvtervezetről folyó vitát azért is érdemes figyelemmel követni, mivel párhuzamosan folyik a szektorális (TVWF) irányelv felülvizsgálata (ld. jelen Elemzés 1. pontját), és ha végeredményben nem is kerülnek be a keretjellegű Irányelvtervezet tárgyi hatálya alá az audiovizuális szolgáltatások, nem mindegy milyen módon zárja ki az Irányelvtervezet azokat. Itt arra gondolunk, hogy a keret jellegű szolgáltatási irányelvnek a TVWF irányelvvel nem harmonizált megalkotása egyben azt is eldöntheti, hogy a kiterjesztett TVWF irányelv mely szolgáltatásai tekintetében áll fenn továbbra is a tagállam hagyományos szabályozási monopóliuma.

A jelenleg első olvasatban elfogadott bizottsági jelentésben az Irányelvtervezet szövege alapvetően kizárja, hogy az Irányelvtervezet összeütközésbe kerüljön a tagállamoknak a kulturális sokszínűség és a média pluralizmusának biztosítása terén kifejtett tevékenységével (6b). Sőt ehhez azt is hozzáteszi, hogy ebbe beleértendő ezeknek a területeknek a támogatása (állami támogatás). Maga a jogszabályszoveg ezeket meg is ismétli (1. cikk 3. bek.). A tárgyi hatály szempontjából általánosan fogalmaz, azaz technológiaszemleges módon közelít a kérdéshez mondván: terjesztési módtól függetlenül nem tartoznak az audiovizuális szolgáltatások az Irányelvtervezet hatálya alá, így különösen a TVWF irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások, azaz a vita eredményeképpen megszületett szöveg gondol a jelenleg folyó revízióra, hiszen a műsorszolgáltatást lényegében csak példaként hozza fel az Irányelvtervezet (10a). A szövegjavaslat kizárja a tárgyi hatály alól az audiovizuális szolgáltatásokon túl a rádiós műsorszolgáltatást, valamint a mozi is (2. cikk 2. bek. (cc) pont). Az Irányelvtervezet Bevezetése (*recital*) a szektorális kivétel mellett azzal érvel, hogy ezek a szolgáltatások elengedhetetlen szerepet játszanak a közvélemény formálásában, a kulturális identitás létrehozásában. Megemlíti továbbá, hogy a sokszínűséget és a pluralizmust meg kell óvni és támogatni kell, sőt egyedi intézkedések szükségesek, melyek reagálnak az egyes regionális és nemzeti helyzetekre. Az EK-szerződést is hivatkozva, mely szerint az EK-nak tevékenysége során kötelezettsége figyelemmel lenni és támogatnia kultúráinak sokszínűségét, sőt a közösségi joggal és a szubszidiaritás elvével összhangban (különösen a versenyjog tekintetében), az audiovizuális szolgáltatásoknak nyújtott támogatások kulturális és szociális természete kizárja az Irányelvtervezet alkalmazhatóságát.

Érdemes azt is röviden szemügyre venni, hogy az egyes bizottságok miként viszonyulnak az Irányelvtervezethez, de különösen az audiovizuális szolgáltatásokhoz. **A kulturális és oktatási bizottság** véleménye szerint az Irányelvtervezet alapvetően az egyablakos rendszert szolgálja, hogy lebontsa az adminisztratív akadályokat a szolgáltatások előtt. Ezzel szemben a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kettős természetűek: gazdasági és kulturális javak, identitásokat és értékeket hordoznak, ezért más elbánásban kell részesülniük, mint a fogyasztási javaknak és a kereskedelmi szolgáltatásoknak. A kulturális szolgáltatások tagállami hatáskörbe esnek és az EU-nak csak kiegészítő kompetenciája van, így ebben a szektorban végzett bármilyen közösségi tevékenység a szubszidiaritás elvének megfelelően kell, hogy végbemenjen. A kulturális sokszínűség és a pluralizmus az európai modell alkotóelemei – mondja a kulturális bizottság –, ha általános szabályozás alá esnének az audiovizuális szolgáltatások, akkor ez veszélybe kerülne. A TVWF irányelvben mint szektorális jogszabályban már megvalósulnak azok a célok, melyeket az Irányelvtervezet is maga elé tűzött, a TVWF irányelv felülvizsgálatának pedig éppen az a célja, hogy további korlátokat bontson le az ilyen típusú szolgáltatások elől. Ebből következően nem meglepő a kulturális bizottság javaslata, hiszen azt mondja: az audiovizuális szektor teljesen maradjon ki az Irányelvtervezet hatályából, hiszen nem a piac az egyedi mérője a dolgoknak és szükségletnek. Ezen az elven a kulturális tevékenységekre (mozi, színház, sajtó, amatőr sport) adott állami támogatást is kizárná a hatályból. Az audiovizuális szolgáltatások terén

pedig egyértelműen a technológiásemleges megközelítést¹⁴ alkalmazza, sőt gondol a jelenlegi folyamatokra azzal, hogy kimondja: az Irányelvtervezet nem érintheti a TVWF irányelv rendelkezéseit (különösen a joghatóságot rendező szabályokat), valamint nem hathat ki a jövőbeni revíziójára. A tagállami szabályozás védelmében pedig kimondaná, hogy nem érintheti a Közösség vagy a tagállamok által a közösségi jognak megfelelően megtett intézkedéseket, melyek a kulturális és nyelvi sokszínűség elősegítésére vagy a pluralizmus védelmére, illetőleg a sajtó szabadságának garantálására hoztak meg. A kulturális bizottság a szektorális irányelvekkel való kollízió esetén a szektorális irányelvet részesítené előnyben, mely teljesen szembe megy az eredeti, Bizottság által előterjesztett javaslat egyik fő alapelveivel. A **gazdasági és pénzügyi bizottság** csak a műsorszolgáltatást venné ki a tárgyi hatály alól, illetve az ezekhez közvetlenül kapcsolódó audiovizuális szolgáltatásokat, mely kitétel lényegében a kiegészítő szolgáltatásokra utal. Ez egyben azt is jelenti, hogy ez a bizottság nem támogatja a TVWF irányelv kiterjesztését más – értéknövelő – audiovizuális szolgáltatásokra. A **foglalkoztatási és szociális bizottság** azért zárna ki az audiovizuális szolgáltatásokat az Irányelvtervezet hatálya alól, mert azok részben vagy egészen az állam által garantált vagy finanszírozott szolgáltatások, sőt még az írott sajtó kiadását és terjesztését is kizárná. Az **ipari, kutatási és energetikai bizottság**: pedig ugyan e mellett úgy érvel, hogy már más (szektorális) irányelvvel lefedett területről van szó.

3. A konvergencia hatása a frekvenciakészlet hasznosítására és a médiaszabályozó hatóságok hatáskörére

Az RSPG¹⁵ 2005. november 23-án nyilvánosságra hozta véleményét az elektronikus távközlési szolgáltatások vezeték nélküli hozzáférési politikájáról¹⁶ (WAPECS vélemény), melynek középpontjában a jelenleginél egy sokkal rugalmasabb frekvenciagazdálkodási politika létrehozása áll. A véleményt az RSPG az Európai Bizottság (Bizottság) kérelmére készítette el, mely arra kérte a szakértői testületet, hogy fejlesszen ki és fogadjon el egy koordinált EU szintű frekvenciapolitikai álláspontot a vezeték nélküli távközlési rádióhozzáférési platformok számára. Másként fogalmazva: a projekt célja az volt, hogy az RSPG egy olyan szakmai koncepciót alkosson meg, mely biztosítja, hogy egy egységes szemléleten keresztül a frekvenciaspektrum elérhetővé válik nagyszámú alkalmazás és szolgáltatás számára. Az RSPG a WAPECS¹⁷ koncepciójának kialakításához 2005 júniusa és szeptembere között közmeghallgatást tartott, melynek célja az volt, hogy azonosítsa azokat a frekvenciasávokat, melyekre a WAPECS koncepció kiterjeszhető, továbbá az ezzel kapcsolatban felmerülő kötöttségeket, megoldandó problémákat. Az RSPG a következő EU szintű lépéseket látja szükségszerűnek megtenni:

- 1) lista a frekvenciasávokról, melyekre a WAPECS koncepció alkalmazható;
- 2) az egyes frekvenciasávok esetén azonosítani a kötöttségeket, beleértve a nemzeti engedélyfeltételekből eredőket is;

¹⁴ Irányelvtervezet „(ba) audiovisual services, whatever their mode of production, distribution and transmission, including radio broadcasting, cinema services, cultural services, the services of intellectual property rights collecting societies and written and electronic press publishing and distribution services.”

¹⁵ Radio Spectrum Policy Group

¹⁶ Radio Spectrum Policy Group Opinion on Wireless Access Policy for Electronic Communications Services, RSPG05-102final, November 23, 2005.

¹⁷ Wireless Access Policy for Electronic Communications Services: vezeték nélküli hozzáférési politika elektronikus távközlési szolgáltatások részére.

- 3) az engedélyezési feltételek koherenciájára vezető intézkedések azonosítása és a WAPECS technikai feltételeinek meghatározása;
- 4) az egyes végrehajtási csomagok meghatározása.

Az Európai Bizottság a jelenlegi koncepció megalkotásának igényét az RSPG felé már 2004 novemberében jelezte. Ekkor készült el ugyanis az RSPG két véleménye, melyek a **frekvenciakereskedelem és –liberalizáció** uniós szintű bevezetéséről, illetve a digitális **átállás** frekvencia vonatkozásairól szóltak,¹⁸ és ezeknek volt egyenes következménye a WAPECS megalkotására szóló felkérés. Időközben, 2005 szeptemberében a Bizottság nyilvánosságra hozta frekvenciagazdálkodási **stratégiáját**,¹⁹ melynek a WAPECS képezi a koncepcionális részét. A WAPECS megalkotásának **célja** lényegében az, hogy az EU-n belül létrejöjjön egy harmonizált (egységes) frekvenciakezelési rendszer, mely a rugalmasság és a technológiasemlegesség elvein alapul. De felfogható úgy is a WAPECS, hogy az a 2002-es uniós távközlési konszolidációs csomagban foglalt elvek gyakorlati megvalósítását hivatott szolgálni a frekvenciaspektrumra vonatkozóan, a hálózatok közötti konvergencia jegyében. A WAPECS-vélemény mindezt a következőképpen **definiálja**: a WAPECS célja, hogy az elektronikus távközlési szolgáltatásokat (ETSZ) ellássa az uniós tagállamok által azonosított és megállapított frekvenciasávokkal, melyeken egy sor elektronikus távközlési hálózat és szolgáltatás kínálható úgy technológia- mint szolgáltatássemleges alapon, feltéve hogy az interferencia elkerülése végett a megfelelő technikai feltételek rendelkezésre állnak. A WAPECS célja továbbá az, hogy biztosítva legyen a tényleges és hatékony spektrumhasználat valamint, hogy az engedélyezési feltételek ne torzítsák a versenyt.

A WAPECS-vélemény nagyon jól világít rá a konvergencia okozta problémára azzal, hogy már jelenleg is különböző és egymással versengő szolgáltatások használják ugyanazt a forrást, vagy ahogy a vélemény fogalmaz, egyre több rádióhózzáférési hálózat szállítja ugyanazt vagy hasonló tartalmat, ugyanakkor **a forráshoz való hozzáférés feltételei között lényeges eltérések vannak**. Ráadásul a forrásra egyre inkább nagyobb igény jelentkezik az egyéb ETSZ-ek felől. Az eltérések felszámolása és az egységes feltételek megteremtése előtti akadályokat azonosítja a WAPECS-vélemény. Egyrészt az egyedi engedélyezési rendszert említi fő problémaként, mely különböző rezsimeket jelent, azaz jelenleg éppen ugyanúgy jelen van a tagországokban az ún. „szépségverseny”, mint az aukciós vagy mint a fix áras „érkezési sorrend” rendszerű engedélyezés. Másik fő problémát a már kibocsátott engedélyek rugalmatlanságában látja, azaz a kiadott engedély hosszú időre szólnak és használati módjukat nem lehet időközben megváltoztatni, noha lennének olyan ETSZ-ek, melyeknek igen nagy a frekvenciaigénye. Hasonló kötöttségként értékeli még a WAPECS-vélemény az engedélyekbe foglalt túlzott technológiai feltételeket is.

Összefoglalva a WAPECS azt a hosszútávú politikai célt tűzte ki, hogy a spektrumhoz való gyors hozzáférést megkönnyítse az új technológiák számára, ezzel elősegítve a versenyképességet és az innovációt. Ezt egy egységes engedélyezési keretszabályzat (*authorisation scheme*) biztosításával látja megvalósíthatónak, mely igazságos versenyfeltételeket biztosít a vezeték nélküli hozzáférési platformok számára. A WAPECS

¹⁸ Id. Elemzés (2004. november) 4.o.

¹⁹ Id. Elemzés (2005. szeptember) 5-9.o.

meg fogja könnyíteni koherens engedélyezési feltételek kidolgozását, melyek alkalmazhatókká válnak valamennyi releváns frekvenciasávra azokkal a kritériumokkal összhangban, melyek a Keretirányelvben kerültek meghatározásra. Mindez nem zárja ki, hogy járulékos feltételek kerüljenek megállapításra az egyes sávokkal kapcsolatban, akár tagállami, akár EU szinten, feltéve, hogy ezek a járulékos feltételek igazolhatók, arányosak és nem diszkriminatívak. Ezek a járulékos, többlet feltételek előreláthatóan a frekvenciagazdálkodás átalakításának periódusában valószínűleg nagyobb számban lesznek jelen, melyek a későbbiekben lassan meg kell szüntetni.

A WAPECS-konceptió megvalósítása nagymértékben érinti az audiovizuális szabályozás jelenlegi **rendszerét** úgy a terjesztési hálózat, mint a szolgáltatás oldaláról. A WAPECS ugyanis adott frekvenciasáv meghatározott **célra rendeltségét**, valamint az ebből eredő **engedélyezési politikák** közötti különbségeket kívánja fokozatosan felszámolni a fentiekben már említett elvek mentén. Ez a törekvés közvetve a hagyományos médiaszabályozásba foglalt, a műsorszolgáltatás hálózat által biztosított primátusának felszámolását eredményezi, melynek lényege, hogy a műsorszolgáltatás elsődleges terjesztési platformja a frekvencia. Ezt a „leszámolást” lényegesen karakteresebben fogalmazta meg a fent említett a Bizottság által meghirdetett frekvenciagazdálkodási koncepció, melyre szeptemberi elemzésünkben már felhívtuk a figyelmet. A WAPECS-konceptió így lényegében az audiovizuális szolgáltatásokra is mint egy, az elektronikus távközlési szolgáltatásokkal együtt a forrásért versengő szolgáltatásra tekint. A WAPECS-jelentés ugyanakkor az audiovizuális szolgáltatások közül kiemeli a közszolgálati műsorszolgáltatást, melyet általános gazdasági érdekű szolgáltatásként azonosít, ezért arra a következtetésre jut, hogy fenn kell tartani számukra meghatározott mennyiségű spektrumot, még ha az általa használt sávok a WAPECS hatókörébe is tartoznának. A WAPECS-vélemény tehát felismeri és elfogadja a közszolgálati műsorszolgáltatás társadalmi, kulturális misszióját, de csak a közszolgálati műsorszolgáltatását, azaz nem gondolja azt, hogy más típusú – esetleg közszolgálati feladatot is ellátó – médiumok hálózati oldalról védelemben részesülhetnének. A WAPECS-véleményben foglaltak továbbá felvetik az egymástól távközlés-tartalomszabályozás mentén elkülönült szabályozóhatósági modell integrációjának a kérdését is!

II.

A digitális műsorszolgáltatás

4. Az Európai Parlament állásfoglalása a digitális átállásról

A digitális műsorszórásra történő átállásról fogadott el állásfoglalást²⁰ (Állásfoglalás) az Európai Parlament 2005. november 16-ai, szerdai ülésnapján.²¹ A Parlament Állásfoglalásában támogatja a Bizottság által javasolt 2012 eleji átállási időpontot, különösen arra való tekintettel, hogy az Egyesült Államok 2009. január 1-jétől tervezi megszüntetni az analóg földfelszíni műsorszórást, továbbá bejelentése szerint Dél-Korea 2010 végére, Japán pedig 2011-re felszámolja az analóg földfelszíni műsorszórást, következésképpen döntő jelentőséggel bír, hogy az Európai Unió ne maradjon el fő versenytársaitól.

²⁰ European Parliament resolution on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting B6-0583/2005.

²¹ Hírforrás: http://www.eu parl.hu/hirek/heti_osszefoglalo_20051117.html

A Parlament által elfogadott Állásfoglalás szerint a digitális műsorszórásra történő áttérés számos előnnyel jár majd. Az átállás a fogyasztók számára jobb kép- és hangminőséget, jobb vételi lehetőségeket, több televíziós és rádiócsatornát, kiterjedtebb információs szolgáltatásokat jelent. A váltás a szöveg szerint jótékony hatással lesz a piaci versenyre és a kutatás-fejlesztésre is. A képviselők ugyanakkor azt is szeretnék, hogy ne szélesedjen a társadalmi rétegek közötti "digitális szakadék", ezért ösztönöznék a tagállamokat: támogassák a lehetőségekhez nehezen hozzáférő polgáraikat.

A hétfői parlamenti vitában felszólalt Barsiné Pataky Etelka (néppárti képviselő). A képviselő az ipari szakbizottság nevében üdvözölte, hogy a Bizottság 2012-ben végleg kikapcsolatná az analóg sugárzást az egész unióban, a mielőbbi váltás ugyanis, Barsiné szerint, a lisszaboni innovációs célkitűzések teljesítése érdekében is szükséges. A képviselő a digitális műsorszórásra történő áttérés összehangolására európai digitális munkacsoport létrehozását javasolta. Barsiné azt mondta, a tagállamoknak a frekvenciatöbblet hasznosításakor biztosítaniuk kell „a tárgyilagosságot, az átláthatóságot, az arányosságot és a diszkriminációmentességet elveit.”

A Parlament Állásfoglalásával magáévá tette a Bizottság 2005. májusában kibocsátott Átállási közleményében²² foglalt helyzetértékelését, illetve az abban foglalt tennivalókat.²³ Itt többek között arra gondolunk, hogy kiáll a digitális átállás következtében felszabaduló frekvenciák (**frekvenciatöbblet** – *spektrum dividend*) nem csak műsorszórási célú felhasználása, illetve az ennek megfelelő koordinációja²⁴ mellett, beleértve egyes frekvenciák páneurópai szolgáltatások nyújtására történő összehangolását. A frekvenciatöbbletbe való „méltányos hozzáférést” (*equitable access*) külön hangsúlyozza az Állásfoglalás.

A tagállamok digitális átállásban betöltött szerepéről az Állásfoglalás rögzíti azt az **ambivalens** helyzetet, amelybe az uniós politika és a szabályozás kényszeríti őket. Nevezetesen, az Állásfoglalás deklarálja a piac meghatározó szerepét (hajtóerejét) az átállásban, ugyanakkor a tagállamok beavatkozását is igényli a folyamatba, hiszen az a gyakorlatból már korábban kiderült, hogy állami szerepvállalás nélkül nem valósítható meg az átállás. Természetesen a beavatkozás eszközei közül az állami támogatás a legkényesebb, mint azt alább, Németország esetében is látni fogjuk (ld. Elemzés 5. pont). A helyzet különösen azért kényes, mert az Unió a technológiasemlegesség elvét követeli meg a tagállamoktól, ugyanakkor kimondott közösségi cél a frekvenciahálózat digitalizálása és a frekvenciatöbbletből származó előnyök kiaknázása. Azaz maga az uniós politika az, amely számára a legfontosabb az átállás tekintetében a földfelszíni frekvenciaspektrum gyors digitalizálása (értsd például: rövid párhuzamos műsorszórás) azért, hogy azon új, páneurópai szolgáltatások jelenhessenek meg. Az átállás pénzügyi támogatását ugyanakkor szigorú elvekhez köti, többek között a Keretirányelvben foglalt technológiasemlegesség elvéhez, amely egyben a hálózatokhoz való semleges viszonyulást is jelenti. Az ambivalencia jól látható az Állásfoglalás azon megállapításában, mely szerint a Keretirányelv a tagállamok

²² Id. a Bizottságnak a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett, az analógról a digitális műsorszórásra történő áttérés felgyorsításáról szóló közleményére COM(2005)204

²³ Id. Elemzés (2005. május) 2-3.o.

²⁴ Id. Jelen Elemzés WAPECS koncepciójára vonatkozó részét.

számára „nem akadályozza meg, hogy indokolt esetben egyes speciális szolgáltatások ösztönzése érdekében arányos lépéseket tegyenek.” Az Állásfoglalás a technológiasemlegesség mellett az interoperabilitás szavatolását is kéri a tagállamoktól annak érdekében, hogy valamennyi piaci szereplő egyenlő eséllyel léphessen a piacra illetve, hogy elősegítsék az európai innovációt.

A tagállamok legális támogatási feladatának ismeri el az Állásfoglalás az olyan (külső vagy a TV-készülékbe integrált) digitális TV-dekóderekre szánt támogatásokat, amelyek nyílt felhasználó program interfészt (Application Program Interface – API) tartalmaznak abból a célból, hogy a szűk keresztmetszetek kialakulását megelőzzék. Ezek közül példaként megemlíti az MHP-t (Multimedia Home Platform). Feladatként jelöli még meg az **interaktív szolgáltatások ösztönzését és fejlesztését** a digitális ismeretek szintjének és az európai társadalom versenyképességének fokozása érdekében, továbbá a kiskorúak fizikai, mentális vagy erkölcsi fejlődését hátrányosan befolyásoló tartalmak **kiszűrését célzó technikai műsorszórási intézkedések** támogatását.

5. A digitális átálláshoz nyújtott állami támogatás kérdésköre – közösségi jogba ütköző támogatás, Németország

Az Európai Bizottság 2005. novemberi döntése²⁵ értelmében a körülbelül 4 millió eurót érő, a németországi Berlin-Brandenburg tartomány kereskedelmi műsorszolgáltatóinak a digitális földfelszíni sugárzású televízió (DVB-T) hálózat használatára nyújtott támogatás sérti az EK-szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásait (87(1) cikkely), mivel a szóban forgó támogatás a piaci verseny torzítását eredményezheti. Az ügy lényege röviden az volt, hogy a berlin-brandenburgi médiahatóság (Mabb) a Bizottság tájékoztatása nélkül támogatást nyújtott több kereskedelmi műsorszolgáltatónak, így például az RTL-nek vagy a ProSiebenSat.1-nak arra, hogy azok fedezni tudják a 2002. novemberében elindult DVB-T hálózaton keresztüli sugárzás költségeinek egy részét. Cserébe a műsorszolgáltatók vállalták, hogy legalább 5 évig a T-Systems által üzemeltetett DVB-T hálózatot használják majd. A bizottsági döntés továbbá azt is kimondja, hogy a támogatást vissza kell fizetni, még hozzá ugyanannyit, amennyit eddig a műsorszolgáltatók számára is kifizettek (vagyis a teljes összegnek körülbelül a felét). A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a 2003-as és 2005-ös Közleményével összhangban továbbra is teljes mértékben támogatja digitális műsorsugárzásra való átállást. Hozzátette azonban, hogy a tagállamoknak számos olyan lehetőségük van a digitális átállás támogatására, melyek összhangban vannak az EK-szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásaival. Neelie Kroes versenyjogi biztos így kommentálta az esetet: „A Bizottság teljes mértékben elkötelezettje a digitális televízióra való átállás ösztönzésének. A digitális televíziózás számos előnnyel jár majd a fogyasztó számára, és az innovációt is ösztönzi majd. Ám az állami támogatás odaítélése csak objektív feltételek alapján valósulhat meg, és csak olyan konkrét témák esetén jöhet szóba, melyekre a piac nem kínál megoldást, valamint ha nem torzítja a piacon kialakult versenyt elsősorban a földfelszíni sugárzású, kábeles és műholdas platformok között.”

²⁵ Commission Decision of 9 November 2005 on the State Aid which the Federal Republic of Germany has implemented for the introduction of digital terrestrial television (DVB-T) in Berlin-Brandenburg.

Az Európai Bizottság a Mabb be nem jelentett támogatásának kivizsgálását a konkurens hálózatok (kábelszolgáltatók) panaszaira kezdte meg. Ez azért is érdekes, mivel Németországban a legelterjedtebb vételi forma a vezetékes műsorelosztó hálózatokon keresztüli televíziózás, mely a műholdas vételi formával kiegészülve (43%) meghaladja az összes vételi mód 90%-át.²⁶ Ugyanakkor a kábelhálózat digitalizálása késlekedik, méghozzá éppen a vezetékes műsorelosztók kompromisszumképtelenségéből fakadóan, melyről szintén szóltunk több Elemzésünkben,²⁷ A Bizottság piacon működő szolgáltatókkal lefolytatott egyeztetéseket követően arra a következtetésre jutott, hogy a Mabb támogatása sérti az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásait. A támogatást ugyanis nem egy, a digitális átálláshoz kapcsolódó konkrét költség fedezésére folyósították, és a róla szóló döntés is a digitális átállásról szóló megállapodás után született meg. A műsorszolgáltatók különböző összegű támogatásokban részesültek, mindenfajta objektív indoklás nélkül, méghozzá úgy, hogy előzőleg ingyenesen jutottak hozzá a digitális engedélyekhez, amelyek csatornánként nagyobb sugárzási kapacitást tesznek lehetővé alacsonyabb költségek mellett. A Bizottság megállapította: a támogatás, ha közvetett formában is, de a DVB-T hálózatát jutatta előnyhöz a rivális, pl. a kábeles vagy műholdas televíziós platformokkal szemben, figyelmen kívül hagyva a technológiasemlegesség elvét. A Bizottság döntésében elismerte, hogy késhet a digitális átállás folyamata, amennyiben azt teljes egészében a piaci erők befolyására bízzák. Mindemellett a Bizottság – felhasználva a konkrét esetet illetve korábbi döntéseit – döntésében megjelöli a közpénzekből megvalósuló, és a digitális átállást segítő támogatások elfogadható formáit.

A Bizottság különösen ezeket tekintené támogatásra érdemes céloknak:

- A műsorterjesztés és szórás hálózatának kiterjesztésére irányuló támogatás olyan területeken, ahol egyébként nem lenne megfelelő televíziós lefedettség.
- A közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtott anyagi kompenzáció az összes létező műsorterjesztési platformon keresztüli műsorsugárzás költségének fedezésére, annak érdekében, hogy műsoraik a teljes lakosságot elérjék, amennyiben ez a közszolgálati feladatuk részét képezi.
- A fogyasztóknak nyújtott támogatás digitális dekóderek megvásárlására, amennyiben azok technológiailag semlegesek, és különösen akkor, ha az interaktivitáshoz a nyitott standardok alkalmazását ösztönzik
- Anyagi kompenzáció azoknak a műsorszolgáltatóknak, akiknek még a műsorsugárzási engedélyük lejárta előtt meg kell szüntetniük az analóg műsorsugárzást, feltéve ha a támogatás a megítélt digitális műsorsugárzási kapacitás mértékének figyelembe vételével történik.

Ezen utalások közül néhány a Bizottság 2005 márciusában hozott döntésén alapul, amikor is jóváhagyta egyrészt a DVB-T támogatását Ausztriában²⁸ egy sor teszt projekt és kutatás esetében, másrészt a magánszemélyeknek nyújtott anyagi támogatást a bármilyen platformhoz alkalmazható set-top-boxok megvásárlásához – ezzel is gátolva, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartások esetleg kirekesztődjenek a televízióműsorok vételének lehetőségéből –, harmadrészt azokat az összegeket, melyeket a vállalatok új digitális szolgáltatások

²⁶ Ld. Elemzés 2005. (augusztus) 8-9.o.

²⁷ Ld. Elemzés (2004. március-április) 12, 14.o., és Elemzés 2005. (augusztus) 9.o.

²⁸ Gondolunk itt az osztrák digitális műsorszórás bevezetéséhez nyújtandó állami támogatás irányelveinek elfogadására ld. Elemzés (2005. április) 7-9.

kifejlesztésére fordíthattak, végül pedig a műsorszolgáltatóknak nyújtott támogatásokat, melyeket azok az analóg és digitális televízió párhuzamos sugárzása miatt (még a „simulcast” szakaszban) felmerülő többletköltségek fedezésére fordíthatták. Ezen támogatások jóváhagyása azért volt lehetséges, mert azok tiszteletben tartották az átláthatóság, a szükségesség, az arányosság és a technológiai semlegesség elvét.

6. A digitális átállás folyamatának értékelése - Ausztrália

Az Ausztrál Kommunikációs és Média Hatóság (ACMA) 2005. november 9-én hozta nyilvánosságra és mutattak be a *Digitális média az ausztrál otthonokban* című kutatási monográfiáját.²⁹ Lyn Maddock, az ACMA elnökhelyettese ezzel kapcsolatban elmondta: „A kutatás kitér a korai időszak sarkalatos pontjaira, amelyek az Ausztráliában jelenleg zajló, az analógról az ingyenesen fogható digitális televízióadásra való, egyébként szükségszerű áttérés időszakában fontosak lehetnek”. A kutatás tágabb értelemben vizsgálja, hogy milyen a digitális média fogadtatása az országban élő közösségek körében, továbbá, hogy milyen típusú digitális médiaplatformokat használnak az egyes háztartások, valamint, hogy melyek az ingyenesen fogható digitális televízióadások alkalmazásának előmozdítói, illetve késleltetői. „A most elkészült, egyben nagyon aktuális tanulmány támpontot ad az ACMA-nak és a televíziós műsorszolgáltatóknak arra vonatkozóan, hogy hogyan készül Ausztrália lakossága átállni az analóg adásokról az ingyenesen fogható digitális televízióadásra”, nyilatkozta Lyn Maddock.

Ausztráliában a digitális televíziós földfelszíni műsorszórás (DTTB) viszonylag újonnan érhető el a fogyasztók számára, mivel 2001. január 1-jétől indult el a nagyobb városokban, majd ezt követően a regionális és végül a távol fekvő területeken. Jelenleg az analóg és digitális földfelszíni közszolgálati (national) és kereskedelmi adások párhuzamos szórása folyik azzal a kötelezettséggel, hogy a párhuzamosságot fenn kell tartani a digitális szórás megkezdésétől számított legalább 8 évig. Az ausztrál szabályozóhatóság által jelenleg készített felmérés sok hasznos tapasztalatot foglal magában, hiszen képet ad az átállással kapcsolatos fogyasztói gondolkodásról, mely egyben hasznos segítséget nyújt a digitális átállás előtt álló országok számára is, hiszen az átállás sikerének záloga a megfelelő számú fogyasztó-néző elérése. Az ACMA felmérése 3 fő kérdést fogalmazott meg, melyre választ kívántak kapni: (1) miként tekintenek az ausztrálok a digitális médiára, (2) hogyan váltanak át a digitális média platformokra, és (3) melyek a DTTB elfogadásának mozgatórugói és gátló tényezői.

Ha a főbb adatokat nézzük, akkor láthatjuk, hogy a 2001. január 1-jei indulása óta az ausztrál háztartások 13%-a választotta az **ingyenesen** fogható földfelszíni digitális televíziót (DTTB-t), és ezen háztartások 86%-a elégedett az új technológiával, leginkább annak a sokkal jobb képet és vételt biztosító tulajdonsága miatt. A felmérésben résztvevők válaszaiból az is kiderül, hogy a háztartások **13%-a** rendelkezett digitális televíziós **előfizetéssel**, összesen **22%-ra** növelve ezzel azon háztartások arányát, melyek vagy DTTB-vel, vagy digitális televíziós előfizetéssel rendelkeztek. Az összes háztartások 4%-a számolt be arról, hogy

²⁹ Digital media in Australian homes, ACMA Monograph, 2005.

rendelkezik ún. HDTV-vel, s a felhasználók 92%-a nyilatkozott úgy, hogy elégedett ezzel a technológiával. A felmérés szerint a DTTB-re váltást leginkább a jobb képminőséggel, a vételi problémák megszűnésével és a szélesebb csatornaválasztékkal indokolták. A DTTB-vel kapcsolatban nagyfokú elégedettség volt kimutatható (86%), és ezen belül is a képminőséggel kapcsolatos tapasztalatok domináltak. A digitálisra való átállás aránya nagyjából ugyanakkora volt a nagyobb városokban, mint a vidéki területeken.

Ezzel együtt azonban rendkívül nagy hiányosságok mutatkoznak a digitális televízióval kapcsolatos **ismeretekben**. Mindezt jól példázza, hogy a szolgáltatást nem választók 45%-a nem is tudott arról, hogy lakóhelyükön már hozzáférhetőek a DTTB szolgáltatások, 17%-uk pedig még nem is hallott a DTTB-ről. A DTTB iránti érdektelenségük okaként a szolgáltatást nem választók az ingyenesen fogható televízióktól való csömörrel, a jelenlegi televíziózás adottságaival való elégedettséggel, a vevőkészülékbe való beruházással magyarázták, illetve azzal, hogy nem igazán látják a különbséget vagy a hasznát a DTTB-nek. Jelen pillanatban a DTTB a technológiát még nem alkalmazó háztartások jelentős részében mellékes kérdésnek számít. 61%-ukat vagy nem is érdekli, vagy nem biztos abban, hogy érdekelné az új technológiára való váltás. A technológiát nem alkalmazók 17%-a állította, hogy érdekli ugyan ez a fajta újítás, ám nem tervezi, hogy meg is vásárolja azt, 6%-a tervezte úgy, hogy két év múlva vásárolja meg az új technológiát, míg 14% vélte úgy, hogy már két éven belül sort kerít annak megvásárlására.

Az ACMA az ismeretek terjesztésében látja az átállás sikerének zálogát, méghozzá az adott fogyasztói csoportokra külön-külön szabottan. Egyrészt a már digitális médiával rendelkező háztartások esetén olyan jellegű tájékoztatást lát szükségesnek a hatóság, mely a már meglévő technológia adottságait, képességeit hangsúlyozza, mivel számos tulajdonságával nincsenek tisztában. Azon fogyasztói csoportok esetében, amelyek szívesen térnének át DTTB-re, de döntésüket még nem hozták meg, ott a DTTB-vel kapcsolatban felmerülő tudás-igények kielégítését látja fontosnak az ACMA, hogy elmozdítsa őket a vevőkészülék vásárlásának irányába. Míg az érdeklődést nem mutató háztartások esetén pedig át kell törni a tehetetlenséget, illetve azt a tényezőt, hogy nem méltányolják megfelelően a DTTB-t. Ezek a tájékoztatások annál is inkább fontosnak látszanak, mivel a felmérésből az is kiderült, hogy Ausztráliában a háztartások 38%-a egyáltalán nem volt tudatában annak, hogy a DTTB fel fogja váltani az analóg szórását. Ez azért lényeges pontja a felmérésnek, mivel rámutat arra, hogy a fogyasztók nem mindig vannak tisztában az átállásnak azzal a markáns jellemzőjével – a sokat hangoztatott előnyei mellett –, hogy a technológiaváltás kényszer.