

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2006. február**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2006. február)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A TVWF irányelv alkalmazásáról szóló ötödik jelentés - EU

Az Európai Bizottság 2006. február 10-én elfogadta a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv (TVWF irányelv) alkalmazásáról készített, a 2003-2004-es időszakra vonatkozó ötödik jelentését¹ (Jelentés). A jelentés elemzi az irányelv alkalmazásának kiemelkedő vonatkozásait a szóban forgó időszak során és kifejti, hogy az irányelv továbbra is sikeresen biztosítja az EU-n belüli televíziós műsoroknak mint szolgáltatásoknak a szabad áramlását. Nyilvánvalóvá vált ugyanakkor, hogy a piaci és technológiai változásoknak köszönhetően immár elkerülhetetlen a jelenleg érvényben lévő uniós szabályozói keret felülvizsgálata.

A Jelentés kiadásának hátterében az a jogszabályi kötelezettség áll, mely a TVWF irányelv 1997-es módosításakor került be a 26. cikként, nevezetesen, hogy legkésőbb 2000. december 31-ig és azt követően minden második évben, a Bizottság az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak egy jelentést nyújt be ezen módosított irányelv alkalmazásáról és szükség esetén további javaslatokat tesz, hogy ezen irányelvet hozzáigazítsák a televíziós műsorszolgáltatás területén bekövetkezett fejleményekhez, különösen az újabb keletű technológiai fejlemények fényében. A jelenlegi jelentés ezért a 2003-as és 2004-es éveket öleli fel, éppen azokat, amelyekben már javában folyt a TVWF irányelv felülvizsgálata, mely a digitális világ kívánalmaihoz kívánta igazítani a közösségi audiovizuális jogszabályt, és amely folyamat a Bizottság részéről egy jogalkotási tervezet kiadásával 2005. decemberében lezárult. Ebből következően a Jelentés nem sikerült terjedelmesre szemben a 2002-es Negyedik jelentéssel, mely egyben az említett felülvizsgálat megindítását készítette elő, ezért igen részletes. A Jelentésből az alábbi néhány téma érdemel kiemelés.

Gazdasági oldalról a Jelentés megállapítja, hogy a 2004-es évre a közösségi audiovizuális piac magas érettségi szintre jutott el, mindemellett egyes gazdasági modellek megkérdőjeleződtek, konszolidálódtak. Az új üzleti modellek a digitális technológiához kötődnek, ami egyrészt új szolgáltatások megjelenését eredményezte a piacon a különböző platformokon, másrészt ugyanakkor hozzájárult már egy jelenlévő trendhez, az ellátás töredezettségének növekedéséhez. Az egyes piaci trendekből érdemes kiemelni a nem nemzeti piacokat célzó műsorszolgáltatásokat, melyeknek száma nagyon gyorsan nőtt. 2004. elején 220 ilyen csatornát azonosítottak, ezek közül az EU 25-ök piacát 160 csatorna célozta meg, a fejlődés jelentősnek tűnik, ha ezt a 2001-es állapothoz hasonlítjuk, amikor is 68 ilyen csatorna létezett.

¹ Fifth Report from the Commission on the application of Directive 89/552/EEC „Television without Frontiers” COM(2006) 49 final Brussels, 10.2.2006

A TVWF irányelv *tárgyi hatályával* kapcsolatban az általunk is feldolgozott² Európai Bírósági döntést, a Medikabel-ügyet hozza, mely az NVD szolgáltatásokat is televíziós műsorszolgáltatásnak minősítette. A döntés különösen az irányelv felülvizsgálata miatt volt érdekes, hiszen az új bizottsági tervezet szerint az irányelv tárgyi hatálya kibővülne bizonyos információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra is (nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások). A bíróság döntése az elhatárolási kérdések miatt vált fontossá.

Mindenképpen érdemes kiemelni a Jelentésből *a tagállami szabályozóhatóságok együttműködésével* kapcsolatos eseteket. A joghatósági összeütközések terén voltak olyan esetek, amelyekben a műsort vevő állam szabályozása szigorúbb/részletesebb szabályozást tartalmazott, mint a származási országé, azaz ahol a műsorszolgáltatót alapították. Ezekben a joghatósági összeütközést az egyes szabályozóhatóságok párbeszéd útján rendezték. Szintén hasonló nemzetközi kooperációnak az eredményeképpen rendeződött egy EU-n kívüli államból származó, gyűlöletkeltő tartalmat sugárzó televízióval szembeni eljárás (Al Manar-ügy), melyről ugyancsak beszámoltunk egyik korábbi Elemzésünkben.³ A szabályozóhatóságok együttműködésnek uniós szintű intézménye a Bizottság keretében működő Kapcsolattartó Bizottság (TVWF 23a cikk), mely lényegében egy egyeztető fórum, amely az irányelv alkalmazásával kapcsolatos problémák megtárgyalásának ad keretet. Ezért nem érthető a szabályozóhatóságok csoportjának életre hívása,⁴ amelynek nincs irányelvi alapja – ezt maga a Jelentés is elismeri – és az intézményrendszer megkettőződését vonja maga után, másrészt működésének ellenőrizhetetlenségét, valamint kompetenciával kapcsolatos kérdéseket is felvet.

2. Frekvenciapolitikák a vezeték nélküli hozzáférési szolgáltatások tükrében – EU és Ausztrália

2.1. Telefongyártók, valamint távközlési- és műsorszolgáltatók 2006. február 23-án azzal a kéressel fordultak az Európai Unióhoz, hogy az állapítson meg olyan irányelveket, amelyek segítik *a mobil televízió* (amelynek technológiájával lehetővé válik a sugárzott műsorok mobiltelefonon és egyéb hordozható eszközökön való megjelenítése) napjainkban létrejövő szektorának fellendülését. Több tucatnyi kísérlet azt igazolta, hogy a fogyasztók élvezetesnek találják a mobil TV-t, és havonta 5 és 10 euró közötti összeget hajlandók is fizetni ezért a szolgáltatásért. A mobil üzletben érdekelt vállalatokat nagy várakozással tölti el egy nagy bevétellel kecsegtető új szolgáltatás bevezetése, ezért mihamarabb szeretnék elindítani az ehhez kapcsolódó kereskedelmi szolgáltatásaikat, ám jelenleg még nem világos, melyik technológia a legalkalmasabb erre, illetve, hogy melyik rádiófrekvencia áll ennek érdekében rendelkezésre az Európai Unióban. A technológia szolgáltatói és a telefonkészülék gyártói számára azonban *egy világos és áttekinthető feltételrendszer elengedhetetlen ahhoz, hogy olyan olcsó TV-s telefonokat tudjanak gyártani, amelyek a mobil televíziót valódi tömegpiaci szolgáltatássá tudják változtatni*, mondta az O2 nevű brit szolgáltató frekvenciapolitikáért felelős menedzsere, Simon Wilson. „A szolgáltatás árának minimálisra csökkentése egyben az eszköz árának minimálisra csökkentését is jelenti. A gazdaságos sorozatnagyság elérésével lehetővé válna ezen integrált eszközök árának csökkentése, ehhez azonban a frekvenciapolitika összehangolására és egységes politika megalkotására lenne szükség” –

² Id. Elemzés (2005. június) 8-11.o.

³ Elemzés (2005. március) 5-6.o.

⁴ Elemzés (2003. november-2004. február) 6-7.o.

mondta Wilson egy, az Európai Bizottság által szervezett, a mobil műsorszolgáltatásról szóló *workshop* keretében. A Mobil Műsorszolgáltatási Konvergencia Fórum⁵ azt szorgalmazta, hogy az EU használja fel erejét, és így segítsen létrehozni egy meghatározott rádiósávot, amelyet a mobil televízió szolgáltatói szerte Európában tudnának használni. „A tömegpiacra szánt ipari termékek kifejlesztése és előállítása ma már nem lehet gazdaságos, ha azok piaca a nemzeti piacokra korlátozódik. A minimális cél a szubregionális piac kell, hogy legyen, és ez esetben ez Európát jelenti” – mondta a fórum alelnöke, Bernard Pauchon. 2012-ig tart majd az a folyamat, amelynek során szerte Európában megszűnik az analóg műsorsugárzás, s az egész kontinensen, immár összehangolt módon, „megnyílnak az egyébként szűkösen rendelkezésre álló rádióhullámok – ám az iparág nem tud ilyen sokáig várni, mondta az IP Datacast Fórum részéről Soren Hess. „Az iparág már most készen áll rá, hogy megkezdje a szolgáltatás biztosítását, a tartalomszolgáltatók is indulásra készek. A 2012-es dátum túl késő” – tette hozzá. Bár a televízió műsoroknak helyi, vagy legjobb esetben országos nézői bázisuk van, amiből az következik, hogy a nemzetközi *roaming* nem olyan jelentős, mint a mobiltelefon esetén, a szolgáltatás értékesítőinek mégis szükségük van legalább korlátozott mértékű technológiai és frekvencia lehetőségekre, amellyel lehetővé válik az olcsó, digitális TV-tuner beépítése a mobil készülékekbe. Jelenleg mintegy fél tucat olyan mobil televíziós technológia áll rendelkezésre, amely a frekvenciasáv több különböző részén is tud működni. Sok európai értékesítő a helyi DVB-H standardot kedveli, de mivel a leginkább kedvelt rádióállomások nem foghatók egész Európában, ezért bizonyos országok, így Finnország, Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Hollandia kereskedelmi alapon fogja azt alkalmazni az elkövetkező hónapokban és években, más országok esetén pedig még ennél is több időre lesz szükség az alkalmazáshoz. Mindeközben számos kísérletet végeztek a rivális DMB szabvánnyal, ami a DAB digitális rádiótechnológiával megegyező rendszerre épül. A rendszer Ázsiában már kereskedelmi alapon működik, míg az ilyen jellegű európai elindulása erre az évre van tervbe véve. Számos értékesítéssel foglalkozó vállalat, így a mobiltelefon piacán vezető helyen álló Nokia arra tett javaslatot, hogy az Európai Unió *változtassa meg a vonatkozó jogszabályokat, és a frekvenciát a digitális szolgáltatásoknak szentelje, rákényszerítve ezzel a fogyasztókat a szolgáltatás igénybevételére.* Ám az Ofcom, de más szabályozhatóságok is vonakodtak attól, hogy elhamarkodottan tegyenek lépéseket, különösen mivel ez egy bizonyos technológiának, vagy szolgáltatásnak, jelen esetben a mobil televízióknak az előnyben részesítését jelentené, miközben más új szolgáltatások, mint pl. a nagy képfelbontású televízió ugyanúgy további frekvenciát szeretnének. „A lényeg, hogy mindenki még több frekvenciát szeretne. Mint szabályozók, mondhatnánk azt is: Ők kapnak frekvenciát, amazok viszont nem. Én nem hiszem, hogy ez a megfelelő módja a piac szabályozásának”, mondta az Ofcom nemzetközi frekvencia politikáért felelős vezető tanácsadója, Chris Woolford. „Bármilyen döntés is születik, annak lehetővé kell tennie, hogy a piac maga dönthesse el, melyik technológia, vagy szolgáltatás a legjobb a fogyasztó és az iparág számára” – tette hozzá.

2.2. Az Ausztrál Kommunikációs és Médiahatóság (ACMA) 2006. február 5-én kibocsátott felhívásában arra kéri az érintett feleket, hogy fejtsék ki véleményüket, és ezzel segítsék azon stratégia kialakítását, amely a jövőben támogatni tudja a vezeték nélküli hozzáférést lehetővé tevő szolgáltatások működését Ausztráliában. „A frekvenciához való hozzáférés alapvető jelentőséggel bír az univerzális vezetékes, mobil és nomád összeköttetés jelenleg körvonalazódó elvárásainak kielégítéséhez”, mondta Lyn Maddock, az ACMA elnökhelyettese. „Hosszútávon, a világszerte zajló tendenciákhoz hasonlóan, a sáv szélességi igények növekedésére számíthatunk nemcsak a nagyvárosokban, de Ausztrália távoli

⁵ A készülékgyártókat és hálózati szolgáltatókat tömörítő fórum.

területein is.” A konzultációs folyamat részeként az ACMA egy átfogó, a frekvenciaterveket vázoló vitaanyagot tett közzé A vezeték nélküli hozzáférés szolgáltatásainak stratégiája címmel,⁶ s a téma keretében 2006. március 6-7-e között egy szeminárium megrendezésére is készül. A szeminárium a jövő vezeték nélküli szolgáltatásainak és mobil televíziójának frekvenciaigényére összpontosít majd. A vitaanyag és a szeminárium célja, hogy párbeszédre, információcserére és véleménymegosztásra sarkallja az érintett feleket, s ezzel segítse az ACMA-t annak feltérképezésében, hogy mekkora igény mutatkozik majd a frekvencia iránt a jövő most kialakuló vezeték nélküli hozzáférést biztosító szolgáltatásai részéről. A „vezeték nélküli hozzáférési szolgáltatások” kifejezés egy sor olyan helyi hurokrendszert (*loop system*) foglal magába, amelyek rádiófrekvenciát használnak szolgáltatásaik biztosítására (pl. 3G, az állandó helyű vezeték nélküli hozzáférés, szélessávú vezeték nélküli hozzáférés, vezeték nélküli helyi hurok, többpontos elosztási rendszerek és rádiós helyi hálózatok megvalósítása). A vezeték nélküli hozzáféréshez kapcsolódó szolgáltatási technológiára példa, többek között, a Wi-Fi, a WiMAX és az IMT-2000. A vitaanyag információval szolgál a vezeték nélküli hozzáférés iránti kereslet fő mozgatórugóiról, a nemzetközi tendenciákról, a jelenlegi vezeték nélküli hozzáférési szolgáltatások által használt sávokról és a mostanában zajló kezdeményezésekről. Szó esik a jelenleg is használt frekvenciaengedélyek kereteiről, és azok viszonylagos értékeléséről. A vitaanyag azonosít számos olyan frekvenciasávot, melyek potenciálisan támogatni tudják a jövő vezeték nélküli hozzáférési szolgáltatásait, s körvonalazza az ún. „privát park” szabályozói keretének lehetőségét, amely egy lehetségesen megvalósítható alternatívát kínál a jövő vezeték nélküli szolgáltatásainak alkalmazásaihoz kapcsolódó, s a frekvenciához való hozzáférést szabályozó gazdálkodáshoz.

A fenti hír átfogóan mutatja be a frekvenciához mint szűkös erőforráshoz való hozzáféréssel kapcsolatos elképzeléseket, melyek a digitális átállással felszabaduló frekvenciamaradékra/frekvenciatöbbletre (*digital dividend*) alapoznak, illetve azt is, hogy az egyes érintett szereplők miként kívánják befolyásolni a frekvenciakincsre vonatkozó szabályozást. Kétségtelen, hogy a legerősebb lobbí ezen a téren a mobil ipar, amely – amint fent kifejtette – csupán a rendelkezésre álló terjesztési hálózat hiánya/szűkössége miatt nem tud új szolgáltatásokat indítani, a megfelelő technológia és üzleti modellek már rendelkezésre állnak, amelyeket pilot projektekben teszteltek.⁷ Éppen ezért nyilatkozták azt, hogy az EU által előrehozott 2012-es analóg lekapcsolás⁸ már késői időpont számukra. Az európai/regionális méretű frekvenciahálózattal kapcsolatos elképzelések vagy legalábbis minél több tagállamban az egy időben rendelkezésre álló, mobil alkalmazásokra felhasználható frekvenciák megteremtése azért fontos, hogy meglegyen a kritikus számú fogyasztó az új szolgáltatások és azt szolgáló eszközök alacsony árú bevezetéséhez.

Ha az uniós frekvenciapolitikára tekintünk, azt láthatjuk, hogy a frekvenciaspektrumra az EU a konvergenciára való hivatkozással egyre inkább hasonló *piacalapú szabályozást* kíván érvényesíteni mint a fix hálózatokra.⁹ Ez azért különösen érdekes, mivel – a digitalizáció ellenére – a frekvencia továbbra is szűkös forrás marad – ezt jelzik az egyre szaporodó

⁶ Strategies for Wireless Access Services Spectrum Planning Discussion Paper SPP 1/06 Australian Communications and Media Authority February 2006

⁷ Id. Elemzés (2005. október) 6-8.o.

⁸ Id. Elemzés (2005. november) 11.o.

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

igények is – ráadásul továbbra is megfelelő technikai koordinációt igényel. Az RSPG, azaz az Európai Bizottság frekvenciaspektrum tanácsadó és véleményező csoportja munkáját figyelemmel követve egyre inkább körvonalazódik, hogy milyen *irányba* kíván továbblépni a közösségi frekvenciapolitika terén az EU. Egyrészt az RSPG februári ülésének jegyzőkönyvéből és munkadokumentumaiból¹⁰ kiderül, hogy a folyamatban levő elektronikus kommunikációs szabályozási keret felülvizsgálatának¹¹ lényeges pontját képezik a spektrumpolitikai kérdések. A cél a rádióspektrum használatának és az azzal való gazdálkodásra vonatkozó szabályozásnak a megvizsgálása és megváltoztatása a Közösségben. Ez alatt azt kell érteni, hogy a vezeték nélküli kommunikációs szolgáltatások és az arra szolgáló eszközök belső piacának konszolidációja a fő cél, melyet a frekvenciának mint szűkös forrás felhasználásának optimalizációjával kívánnak megvalósítani. Eddig két fontos RSPG vélemény született ebben a tárgyban: a spektrummal való gazdálkodás közösségi szabályozásáról (WAPECS vélemény) valamint az új típusú gazdálkodásszabályozási lehetőségeiről (Spektrumkereskedelemtől szóló vélemény), mindkettőről beszámoltunk ezt megelőzően.¹² A Bizottság ugyanakkor újabb véleményezési igényeket nyújtott be az RSPG-nek két tárgyban: egyrészt a (mobil) multimédiás szolgáltatások bevezetése a műsorszórás célú frekvenciasávokban,¹³ másrészt EU spektrumpolitikai szerepe a digitális maradék terén¹⁴ témájában. Mindkét igényből látható, hogy a Bizottság egyértelműen a mobil érdekcsoportok/alkalmazások igényeinek irányába kíván elmozdulni a szabályozási keret felülvizsgálatakor.

A *Multimédiás szolgáltatásokkal* kapcsolatos véleménykérés is alapvetően a spektrummaradékhoz kapcsolódó kérdés, hiszen a digitális átállás során fennmaradó műsorszórás célú frekvenciák multimédiás szolgáltatásokra való felhasználhatóságát kell, hogy vizsgálja. A bizottsági igény egyrészt műsorszórás célú multimédiás felhasználásokról beszél, úgy mint a műsorszolgáltatások számának és/vagy a televíziózás élményének növelése (kameraállások, egyéni hírcsatornák vagy egyéb távirányítóval elérhető interaktív lehetőségek), a magasabb technológiai minőség biztosítása (HDTV) vagy a hordozható vagy mobil vétel biztosítása. Másrészt megjelenik a műsorszórástól eltérő elektronikus kommunikációs szolgáltatások részére való felhasználás is. A felkérés lényege, hogy az RSPG egy szakértői csoport felállításával dolgozzon ki alternatív forgatókönyveket a multimédiás felhasználásra. Ami az *EU spektrumpolitikában betöltött szerepével* kapcsolatos igényt illeti, ebben arra kéri az RSPG-t a Bizottság, hogy részletesebben elemezze az eltelt idő tapasztalatait – figyelembe véve a spektrummaradékkal kapcsolatos kilátásokat –, és azonosítsák, hogy kell-e és ha igen, milyen területen az EU-szintű harmonizáció. Nyilvánvalóan a fenti hírből következtethető, hogy az RSPG olyan véleményt ad, amelyben a közösségi beavatkozást (harmonizációt) olyan esetekben fogja szorgalmazni, melyekben fontos az elért fogyasztói szám. Ez abból is következik, hogy egy hosszú távú felülről-lefelé építkező véleményt kér a Bizottság az RSPG-től, amely a spektrummaradék társadalmi és gazdasági értékeit elemzi. A cél itt így az, hogy a spektrummaradék valamennyi potencióális felhasználásra nyitott vélemény születessen. Ennek érdekében frekvenciamaradék kezelésének tagállami politikáit át kell világítani és egy konvergens megközelítés várnak az RSPG-től,

¹⁰ RADIO SPECTRUM POLICY GROUP Subject: Chairman's Report of RSPG#9, 22 February 2006 RSPG06-128 Brussels, 23 February 2006

¹¹ A szabályozási keret Bizottság által történő periodikus felülvizsgálata, és jelentés készítése a Parlamentnek és a Tanácsnak keretirányelvi kötelezettség (Keretirányelv 25. cikk).

¹² Elemzés (2004. november) 4-7.o., Elemzés (2005. november) 9-11.o.

¹³ Request for an RSPG Opinion on the introduction of multimedia services in particular in the frequency bands allocated to the broadcasting services RSPG 06-119 Rev. RSPG06-119 22nd January 2006
REQUEST BY THE EUROPEAN COMMISSION TO THE RSPG FOR AN OPINION ON "EU SPECTRUM POLICY IMPLICATIONS OF THE DIGITAL DIVIDEND" RSPG06-120 Rev. ¹⁴ Brussels, 22nd February 2006

amely pozitív hatással lesz az EU-szintű versenyre és innovációra a vezeték nélküli alkalmazások terén, amely a spektrummaradék elsősorban gazdasági és társadalmi értelemben hatékony felhasználásával kíván elérni az EU. A Bizottság véleménye az, hogy a spektrummaradékról a vitát már most el kell kezdeni, hogy ha rendelkezésre áll, akkor könnyen lehessen döntést hozni róla. Az idő tényező fontossága az elektronikus kommunikációs szabályozási keret felülvizsgálatának menetrendjéből is látszik,¹⁵ hiszen az új jogszabályok nemzeti harmonizációját 2010-re, azaz a hivatalos digitális átállási időpontot megelőzően le kívánja zárni az EU.

Az Ausztrál Kommunikációs és Médiahatóság (ACMA) által kibocsátott vitairat a vezeték nélküli hozzáférési szolgáltatásokról (WAS) hasonló elgondolásokat tartalmaz, mint az EU frekvenciapolitikája, különösen utóbbi a WAPECS koncepciójára emlékeztet. Az ACMA is teret kíván biztosítani, ugyanis a feltörekvő WAS technológiáknak, melyeknek spektrumigénye egyre nagyobb. A vezeték nélküli hozzáférés iránti igény mozgatórugói közé tartozik Ausztráliában egyrészt a távol fekvő és regionális területek azon problémája, hogy nem megfelelő a nagy adatsebességű szolgáltatásokkal való ellátottságuk, amelyen egy új spektrumpolitika változtatni tudna. A másik ösztönző erő az ITU és az ETSI keretei között is folyó nemzetközi spektrumharmonizáció, és e trendhez Ausztrália is csatlakozni kíván. A Vitaanyag ki is emeli, hogy az európai és észak-amerikai szabványosítási és piaci trendeket kívánja követni. Ennek megfelelően kimondja, hogy az ausztrál kormányzat technológiai semlegesség elvét fogadja el a spektrum kiosztása terén, hogy ezzel is elősegítse az innovációt, melyben az EU frekvenciapolitikájában foglalt elvekre ismerhetünk. A nemzetközi trendek között említi, hogy a vezeték nélküli szolgáltatási ipar a 6 GHz alatti frekvenciasávokra irányítja leginkább figyelmét, melyen belül is az 1-3 GHz-en belül elhelyezkedő sávok kedveznek a legjobban a WAS alkalmazásoknak. A spektrumharmonizáció előnyei között a méretgazdaságosságot és az alacsony készülék költségeket szokták említeni. További előnyként tartják számon az együttműködési képesség növekedését, egy fejlettebb spektrumgazdálkodás és -tervezés kialakulását, valamint a nemzetközi roaming és készülékértékesítés (forgalom) megkönnyítését. Utóbbiak - a készülékek alacsony árai mellett - a fogyasztói oldalnak is igen kedvezőek. Harmadik ösztönző erőként a Vitaanyag azt a technikai jellemzőt említi, hogy az új alkalmazások sokkal szélesebb sáv szélességet igényelnek, azaz lényegében a legkülönbözőbb audiovizuális és letöltési szolgáltatásokra kell gondolnunk. Az ACMA a spektrum jelenlegi használatát alapul véve három csoportba sorolta a frekvenciákat, melyek potenciónalisán a jövőben WAS alkalmazásokra alkalmas sávokká válhatnak. Az elkülönítést aszerint tette meg, hogy az egyeztetések (értsd: alkalmassá tétel WAS alkalmazásokra) adott sávok esetében milyen hosszú időt vesz igénybe. Ennek alapján rövid-, közép- és hosszútávú alkalmassá tételi kategóriákat különített el az ACMA. A hosszú távú kategóriában ez az időszak 5-10 évet jelent, mely kategória azért érdekes, mert ebbe sorolta a hatóság az 520-820 MHz közötti sávokat, melyek földfelszíni analóg ingyenes televíziózásra vannak kiosztva. Csakúgy, mint az EU meghirdetett frekvenciapolitikájában, Ausztráliában is a lekapcsolást követően a kormányzat azt tervezi, hogy megnyitják a spektrummaradékot a rádiózást, a televíziózást valamint egyéb más alkalmazásokat szolgáló új, innovatív szolgáltatások előtt. Utóbbiak alatt mobil és vezeték nélküli szélessávú szolgáltatásokat ért a Vitaanyag. Indoklásként az USA, valamint Nagy-Britannia spektrumpolitikáját hozzák, utóbbiról mi is szoltunk korábbi elemzésünkben.¹⁶

¹⁵ 2006 július: a szabályozási keret felülvizsgálatáról szóló bizottsági jelentés nyilvános vitára bocsátása; 2006 vége: jogalkotási javaslat; 2007-2009: együttdöntési eljárás; 2009-2010: hatálybalépés és nemzeti átvétel.

¹⁶ Elemzés (2004. november) 4-7.o

II.

Kereskedelmi kommunikáció

3. A támogatási szabályok műsorszolgáltatókra való alkalmazása (csatornatámogatás) – Nagy-Britannia

A kereskedelmi televíziók és rádiók műsorainak szponzorálása immár több mint 15 éve létezik. Az Ofcom 2006. február 7-én tette közzé azokat a javaslatait, amelyek a kereskedelmi rádiók és televíziók számára lehetővé teszik a szponzorálás gyakorlatának kiterjesztését magára a csatornára, ám a szponzorálást bizonyos megszorításokhoz is köti. Az Ofcom még 2004/5-ben vizsgálta felül a Műsorszolgáltatási Kódexben foglaltakat, amelynek során a válaszadók nagy többsége egyetértett abban, hogy a meglévő, a csatornák szponzorálását tiltó korlátozásokra már nem lenne szükség többé. Mindezekon túl az Ofcom felmérte a nézőknek a televízió jövőben lehetséges finanszírozási forrásairól alkotott véleményét. Az Ofcom jelenleg kibocsátott konzultációs dokumentumában¹⁷ meghatározott megkötések figyelembevételével tesz javaslatot a csatornák szponzorálásának engedélyezésére.

A digitális technológia elterjedése a műsorszolgáltatásban a műsorszolgáltatók részére egyértelművé tette, hogy jelentős kihatással lesz finanszírozásukra is. Az utóbbi időben a digitális környezet kihívásaihoz alkalmazkodni törekvő műsorszolgáltatók újabb finanszírozási formák, lehetőségek után kezdtek nézni, amely egy analóg műsorszórás környezetre alkotott szabályozás számára problémákat vetnek fel, melyekről több Elemzésünkben is számot adtunk.¹⁸ A finanszírozás problémája, egyébként hangsúlyosan jelent meg a TVWF irányelv felülvizsgálatáról folyó eljárásban, a jövőbeni irányelvről folytatott vitákban. Gondolhatunk itt a bizottsági Értelmező Közlemény kibocsátására vagy a Liverpooi Konferencia végeredményeképpen kibocsátott új audiovizuális irányelvtervezetben foglaltakra, és az általa – különösen a termékelhelyezés által – keltett visszhangokra. Ennek a jelenségnek az egyik legjellemzőbb jegye, hogy a műsorszolgáltatók a hagyományos reklám szpot/blokk alapú finanszírozás helyett egyre inkább a műsorszámokba valamilyen mértékben integrált finanszírozási formák felé törekszenek. Noha a támogatás természete, funkciója alapjaiban tér el a reklámétól, a támogató közzétételének megjelenése műsorszámban felértékelte szerepét a műsorszolgáltatók finanszírozásában.

Az Ofcom Konzultációs dokumentuma annyiban illeszkedik a fenti tendenciába, hogy a támogatás egy új formájának kíván utat engedni: a műsorszámok támogathatósága mellett ugyanis engedélyezné egész műsorszolgáltató csatornák támogatását is. A csatornák támogatására vonatkozó szabályozásnak és gyakorlatnak alapvetően három fő elvi kritériumnak kell megfelelnie: átláthatóság, elválasztás elve és szerkesztői függetlenség.

¹⁷ Ofcom Channel Sponsorship A consultation on the sponsorship of television channels and radio stations 7 February 2006

¹⁸ Id. Id. Elemzés (2003 november - 2004 február) 22.o. , Elemzés (2004. július-augusztus) 10-12.o., Elemzés (2004. március-április) 25-27.o., Elemzés (2005. december) 12-15.o.

Az átláthatóság elve a támogatási megállapodások átláthatóságának biztosítását jelenti. Az átláthatóság közönség központú, azaz a közönség számára egyértelművé (azonosíthatóvá) kell tenni a szponzor és a csatorna közötti kapcsolatot. További követelmény e tekintetben, hogy az azonosíthatóságon túl a közönségnek tisztában kell lennie a támogatás természetével, továbbá emellett azt is biztosítani kell, hogy meg tudja különböztetni a csatorna szponzorációtól az eltérő támogatási módokat (műsortámogatás, csatorna elnevezésben megjelenő tulajdonos). Az elválasztás elve egyrészt jelenti azt a kívánalmat, hogy a támogatói üzenetek elválasztásra kerüljenek a szerkesztett tartalomtól, másrészt a transzparencia elvénél lényegében már megjelenő támogatás természetére vonatkozó követelményt, azaz a reklám és támogatás közötti különbségtétel fenntartását. A szerkesztői függetlenség elve pedig arra utal, hogy a műsorszolgáltató továbbra is uralja a támogatott műsort, azaz fenn kell tartani a szerkesztői felelősségét, és nem torzulhat a műsor a kereskedelmi célok miatt.

A Konzultációs dokumentum engedni akar az új típusú finanszírozási formának, ugyanakkor el akarja kerülni, hogy a fogyasztót védő normák, a fenti elvek semmiképpen se sérüljenek. Ezért a javaslatok nagymértékben fenn kívánják tartani az egyes műsorszámokhoz kötődő támogatásra vonatkozó szabályokat a csatornatámogatás esetén is. Így például a Konzultációs dokumentum javaslata szerint nem engedélyezhető a szponzorálás semmilyen olyan csatorna (és rádióállomás) esetében, amely hírműsorokat vagy egyéb, napi aktualitásokkal foglalkozó beszámolókat sugároz, mivel e műsorok szponzorálását a jelenlegi szabályok nem teszik lehetővé. A fenti elvek közül a szerkesztő függetlenségnek az elvét valósítja meg ez a rendelkezés, hiszen e rendelkezés átültetése azt célozza, hogy a támogató ne befolyásolhassa a tájékozódást, a közvélemény formálását szolgáló műfajokat. Közvetve pedig védi a véleménynyilvánítás szabadságát, mely a médiumok demokratikus rendszer fenntartásában, a közvélemény kialakulásában betöltött szerepéhez kötődik. Érdekessége, hogy nem szűkíti a szakosított csatornákra (hírcsatornák) a tilalmat, hanem ez esetben az egész csatorna osztja a hír- és tájékoztató műsorok sorsát, mármint támogathatóság szempontjából.

A szerkesztői és szerkesztett tartalom függetlenségének védelmét kívánja szolgálni az a javaslat is, amely szerint sem a szponzoráló cég, sem annak terméke vagy szolgáltatása nem kaphat az indokoltnál hangsúlyosabb bemutatást a szponzorált csatornán.

A Konzultációs dokumentum, hasonlóan a fenti megoldáshoz, kiterjesztené a műsorszámok támogatóira vonatkozó tilalmakat a csatornaszponzorációra, azaz nem folytathat szponzori tevékenységet semmilyen olyan szervezet, amelynek a ma érvényben lévő szabályok nem engedélyezik a műsorok támogatásának lehetőségét (például dohánygyártó cégek), valamint azt az esetkört is, amely csak egyes műsортípusok támogatására korlátozódik (például egy szeszesital márka gyermekműsorokat is sugárzó csatornát nem támogathat).

Külön kérdésként merült fel végezetül, hogy a csatorna nevében megjelenhetne-e a csatorna támogatója. Noha az Ofcom felhívja arra a figyelmet, hogy jelenleg is léteznek olyan televíziós és rádiós műsorszolgáltatások, amelyek egy más területről már jobban ismert termék nevét viselik (a Hallmark TV, a Saga FM). Ezekben az esetekben a csatorna tulajdonosa után kapta a nevét a műsorszolgáltató, és azok engedélyt kértek és kaptak az e név alatti sugárzására, és a jövőben is teljes körű felelősséggel tartozik az adott szolgáltatás szerkesztői tartalmáért. Ennek ellenére az Ofcom ugyanakkor arra tesz javaslatot, hogy egy, már létező TV, vagy rádiócsatorna ne foglalja bele az általa biztosított szolgáltatásba egy önálló szponzor nevét, mivel ez csak elbizonytalanítaná a nézőket és hallgatókat annak megítélésében, hogy melyik fél gyakorol szerkesztői ellenőrzést az adott szolgáltatás tartalma felett.

III.

Médiakoncentráció

4. A médiakoncentrációk közösségi szabályozásának kérdése és az Axel Springer ügy – EU, Németország

4.1. „A médiakoncentráció kérdése újra a politika napirendjére került” – mondta Aidan White, az Európai Újságíró Szövetség (EFJ) főtitkára, az EFJ által 2006 februárjában közzétett átfogó vizsgálati tanulmány¹⁹ (Tanulmány) előszavában, hozzátéve, hogy „mindez nem kismértékben annak a gyors változásnak köszönhető, amely teljesen újrajazolta a világ média térképét és olyan új információs technológiákat vezetett be, amelyek lehetőséget biztosítanak az embereknek arra, hogy a számukra szükséges információkhoz és újságokhoz források egész tárházából juthassanak hozzá. Ide sorolható például a telefon, a számítógép, az iPod, vagy a Walkman, de akár a műholdas televízió, a digitális rádió, valamint az újságok és a műsorszolgáltatás fórumainak hagyományos választéka.” A 160 oldalas tanulmány szerzői az EU 25 tagországában, illetve a még nem uniós tag dél-kelet európai országokban vizsgálták a média tulajdonviszonyokat. A vizsgált országok között nem szerepelt Törökország. A tanulmány szövegét kiegészítik a kontinens nyolc legnagyobb médiatulajdonnal rendelkező vállalatát bemutató rövid ismertetők. Ezen vállalatok között megtaláljuk a Bertelsmann-t, amely korábban klasszikus könyvkiadó vállalatként vált ismertté, ám mára érdekeltségei a televízióra, a zenei terjesztésre, magazinok kiadására és médiaszolgáltatásokra is kiterjednek, a Liberty Global nevű kábelszolgáltatót, amely mára elhagyta a W.A.Z. és Ringier nevű német és svájci székhelyű kiadókat, mely utóbbiak jelenleg Közép- és Kelet-Európára terjesztik ki befolyásukat. A 33 országjelentésben a média tulajdonviszonyokat szektorról szektorra elemzik a szerzők. Elolvashatjuk a legfontosabb médiavállalkozások rövid bemutatását. Aidan White végső következtetése szerint „a tanulmány bemutatja, mi is történik napjainkban, ugyanakkor ráébreszti az Európai Uniót arra, hogy a pluralizmus kérdését nem lehet csak a helyi politikusokra bízni: ez egy olyan európai szintű kérdéskör, amely európai válasz megszületését teszi szükségessé. E nélkül olyan politikai elmozdulás következhet be, amellyel veszélybe kerülhet az az európai demokrácia, amit már generációk sora óta magától értetődőnek tekintünk.”

4.2. Úgy tűnik, hogy az Axel Springer korábbi vásárlási szándéka után újra eladásra kínálják a ProSiebenSat.1-et, a második legnagyobb kereskedelmi televíziót Németországban, miután a Springer a szabályozóhatóságok ellenvetései miatt eltemette ilyen irányú ambícióit – adta hírül a Deutsche Welle on-line hírportálja.²⁰ A ProSiebenSat.1 új tulajdonoscserejével kapcsolatos kilátások meglehetősen felnyomták a cég részvényeit a részvényt piacon. Springer a tömegesen terjesztett napilap, a Bild kiadója korábban aláírt egy megállapodást a ProSiebenSat.1 tulajdonosával, az amerikai-izraeli milliárdos Haim Sabannal a televízió augusztusi megvásárlásáról 4.2 milliárd euróért. A vállalatok egyesítését azonban akadályozta mind a médiakoncentrációs felügyelet, a KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich), mind a szövetségi kartell hivatal azon az alapon, hogy ezzel a lépéssel Springer domináns pozícióba kerülne a hirdetések piacán, és túl nagy hatással lehetne a közvéleményére. A heves ellenállás hatására Springer bejelentette, hogy eláll vásárlási

¹⁹ Media Power in Europe: The Big Picture of Ownership 2005 International Federation of Journalists

²⁰ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1888573,00.html>

szándékától. A TV-társaság – fejlesztési szándékai miatt – másik vásárlót keres. Utaltak arra a riportok, hogy a francia TF1 és az amerikai NBC Universal and Viacon ismételten szemügyre veszi az üzletet.

4.3. Az Új Médiumok Bajorországi Tartományi Központjának (Bayerische Landeszentrale für neue Medien –BLM) médiatanácsa a 2006. január 26-án megtartott ülésén felhatalmazta a BLM elnökét, hogy kérje fel a Tartományi Médiatestületek Igazgatói Konferenciáját (Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten – KDLM) a ProSiebenSat.1 Media AG-nak az Axel Springer AG által történő felvásárlásával kapcsolatos eljárás lefolytatására. A felkérésnek annak megállapítása a célja, hogy a tulajdonosi és részvényesi arányok bejelentett változása alapján a BLM által engedélyezett műsorszolgáltatók²¹ tevékenységének folytatása az Axel Springer AG által végrehajtandó intézkedések figyelembe vétele mellett, nem veszélyezteti-e a televíziózás terén a vélemény sokszínűségének alapelvét. A BLM ezzel egyértelművé tette, hogy el kíván térni a KEK 2006. január 10-én elfogadott határozatától. A KEK a médiáról szóló szövetségi államszerződés (RStV) 29. §-a értelmében hozott döntésével feltételezi egy uralkodó véleményalkotó hatalom (*vorherrschende Meinungsmacht*) kialakulását és a tulajdonosváltást nem jelentéktelen körülménynek nevezte. A médiatanács többsége azt a véleményt képviseli, hogy a KEK negatív értelmű határozata jogellenes: egyrészt a KEK nem jogosult arra, hogy összességében értékelje a tényállást, amennyiben az nem éri el a szövetségi médiatörvény (RStV) 26. §-ában megfogalmazott, a 25%-os nézettségi arány által meghatározott küszöböt. Ám ebben az esetben erről nincs szó, ugyanis a ProSiebenSat.1 Media AG-nak a KEK által is elfogadott piaci részesedése csupán 22,06%. A SAT.1 regionális ablakműsorai számára törvényileg előírt 2%-os, illetve a harmadik adásidőt érintő további 3%-os levonást követően, amelyet a KEK hibásan vont le a többi médiapiac bevonásával kiszámított összbefolyásból, a ProSiebenSat.1-csoport teljes műsorpalettájának a megítélés szempontjából irányadó nézettségi rátája csupán 17,06%.

A RStV 26. § 2. bekezd. 2. mondata értelmében a „25 százalékos nézettségi arány elérésekor, amennyiben a vállalkozás a média szempontjából meghatározó piacon vezető piaci pozícióval rendelkezik, vagy a televíziózás és a média szempontjából meghatározó piacokon kifejtett tevékenységének összességében olyan, hogy az ezáltal elért véleményalakító szerepe megfelel egy vállalkozás 30 százalékos piaci részesedésének...”, akkor feltételezhető az uralkodó véleményalkotó hatalom megléte. E megfogalmazás egyértelművé teszi, hogy a törvényalkotó a televíziózás piacán médiakoncentrációs jogi szempontból nem tartja meghatározónak a 25% alatti részesedést. Ennek következtében az RStV 26. §-a értelmében a 25%-os küszöb alatt nem indul ellenőrzési eljárás. Az RStV 26. § 2. bekezd. 2. mondatának létrejötte igazolja ezt az eredményt. Így a KEK alkotmányjogi megfontolásokra hivatkozva, jogtalanul indokolja a törvény szövegétől történő eltérést. Ha azonban a 25%-os nézettségi küszöbérték el nem érése ellenére is bevonnánk a média szempontjából meghatározó piacokat, s követnénk a KEK feltételezését, akkor a KEK eljárásának alaposabb vizsgálatokor egyértelművé válna, hogy a Bizottság számításai módszertani és tudományos szempontból is tarthatatlanok. A tartományi hatóság médiatanácsa a fentebb jelzett ülésen megbízta a BLM elnökét, hogy kérje fel a KDLM-et, hogy az három hónapon belül törvényes képviselői szavazatainak háromnegyedes többségével elfogadott saját határozatával érvénytelenítse a KEK döntését.

²¹ értsd: Kabel 1 K1 Fernsehen GmbH, N24 Gesellschaft für Nachrichten és a Zeitgeschehen GmbH, valamint a 9LIVE Fernsehen GmbH & Co. KG

A médiakoncentrációk közösségi szintű külön kezelésének problémája többször megjelent a közösségi audiovizuális politikában, azonban sohasem jutott el a szabályozásig, így érdemes visszatekinteni, és a történeti előzményeken keresztül szemlélni a jelenlegi Tanulmányt. Az egyik lényeges időpont 1992, amikor is a Bizottság kiadott egy Zöld Könyvet²² a pluralizmus és a médiakoncentráció összefüggéseiről, illetve annak felméréséről, hogy mennyiben szükséges e tárgyban közösségi lépés. A Zöld Könyv lényegében két egymástól teljesen eltérő döntési javaslatot fogalmazott meg. Elsőként azt, hogy nem kell közösségi szinten lépést tenni, ennek szabályozását továbbra is a tagállamokra kell bízni. Másodikként pedig, hogy elképzelhető közösségi szintű lépés. Ezen belül az egyik javaslat közösségi szinten az átláthatóságot (*transparency*) kívánta biztosítani a tulajdonlás és felügyelet terén. Mindez a médiatulajdonlásra vonatkozó információk cseréjének és közzétételének megkönnyítését szolgálta volna egy közösségi ajánlásba foglalva. A másik javaslat komolyabb volt ennél: a nemzeti jogok harmonizációja, azzal a céllal, hogy a tagországok szabályozása közötti különbséget felszámolják. A Zöld Könyv javaslatait (értsd: 1992 vége) ugyanakkor nem követte jogalkotási javaslat a Bizottság részéről. Pontosabban fogalmazva egy hosszú tárgyalás sorozatot és a transznacionális médiavállalkozások lobbitevékenységét követően 1996-ra elkészült egy nem hivatalos irányelv tervezet, mely 1997-re nyert volna végső formát, ám ekkor Helmut Kohl, német kancellár levelet juttatott el a Bizottság elnökének, melyben az állt, hogy szerinte nincs lehetőség az ügy közösségi rendezésére, az tagállami hatáskörbe tartozik, számol be Cavallin professzor írásában.²³ Bár a Bizottság tovább folytatta munkáját és optimista volt az ügyben, ugyanakkor egy hivatalos tervezet nyilvánosságra hozása, megvitatása, majd elfogadása ismét hosszú éveket venne igénybe Cavallin szerint. A helyzet megoldására egyébként a Bizottság két egyszerű elvet kívánt szabályozási javaslatában érvényesíteni: (1) egyetlen televíziós vagy rádiós médiaszervezet számára engedélyezett nézettségi/hallgatottsági arány maximuma 30% lenne; (2) a rádió, a televízió és a napilap egyesített közönség/olvasótábora nem lépheti túl a 10%-ot. Mindezek kifejezetten Európára vetítve értendők. Kétségtelen, hogy a szabályozás iránti igény az utóbbi években megéleződött Európán belül. Itt gondolnunk kell egyrészt az Európa Tanács által készített, másrészt az Európai Parlament által megrendelt tanulmányokra, melyek lényegében párhuzamosan készültek el, és amelyekről mi is beszámoltunk elemzéseinkben.²⁴ Mindkét tanulmány felvetette a médiakoncentrációk alakulásának európai szintű monitoringját, illetve annak intézményesítésének gondolatát. Az EU-s elképzelés az intézményesítést egy adatbázis építésében látja, míg az ET javaslat az együttműködés intézményesítésében továbbmenne, és jogalapot teremtene a nemzetközi médiakoncentrációkkal szembeni fellépésre. Uniós szinten a médiakoncentrációk ismételt hangsúlyt – érthető módon – a TVWF ágazati irányelv felülvizsgálatának időszakában kaptak, főként parlamenti oldalról. Egy 2005 áprilisában megtartott európai parlamenti szemináriumon – amelyről mi is beszámoltunk²⁵ – az EP képviselők, a téma szakértői továbbá újságírók azt követelték, hogy az EU hozzon létre speciális mediaszabályozást, továbbá felhívták a figyelmet azokra a veszélyekre, melyeket az iparág koncentrációja jelenthet az európai médiapluralizmusra. A szeminárium lezárásaként a résztvevők arról is döntöttek, hogy kampányt indítanak azzal a céllal, hogy egymillió aláírást

²² Pluralism and Media Concentration in the Internal Market - An Assessment of the Need for Community Action. COM (92) 480, 23 December 1992

²³ Prof. Jens Cavallin: European Policies and Regulations on Media Concentration February 11, 1998 forrás: www.ijclp.org/1_1998/rtf/ijclp_webdoc_3_1_1998.rtf [2005. szeptember 16.]

²⁴ Id. Elemzés (2004. november) 10-11.o.

²⁵ Elemzés (2005. április) 5-7.o.

gyűjtsenek össze egy európai médiatörvény (European law on media) megalkotása érdekében. Az említett szemináriumnál ugyanakkor lényegesebbnek tekinthető az EP jelentése a TVWF irányelv 4. és 5. cikkeinek alkalmazásáról szóló, a 2001-2002 időszakra vonatkozó parlamenti jelentés²⁶ (Weber Jelentés), mely külön részt szentel a pluralizmusnak és a médiakoncentrációknak. A Weber-jelentés ebben a részben a médiakoncentrációkkal kapcsolatban a tagállamoktól a koncentrációs szabályozásuk megerősítését, míg a Bizottságtól egy közösségi szintű koncentrációs jelentés elkészítését, monitoring tevékenységet, összehasonlító elemzést és az erről folytatott vita lebonyolítását várja.²⁷ Azaz látható, hogy inkább a közösségi szintű transzparenciára helyeződik a hangsúly. Noha a TVWF irányelv felülvizsgálatának lezárását jelentő Liverpooli Konferencián előkerült egy szakmai előkészítő anyag keretében a médiakoncentráció kérdése,²⁸ ugyanakkor a decemberi irányelv-tervezetben ebből semmi nem érzékelhető. Az irányelv-tervezet a pluralizmus kérdéskörét csak a kizárólagos jogok tekintetében és a nemzeti médiaszabályozó hatóságokkal kapcsolatban említi. Az említett szakmai előkészítő anyagoknak a fő következtetése, hogy a pluralizmus biztosítása nem egyedül csak a médiakoncentrációk kezelésének problémája, hanem más tényezők is közrejátszanak alakulásában (az újságírók helyzete, a szerkesztői szabadság, a közszolgálati műsorszolgáltatás stb.), így nem is csoda, hogy nem jelent meg még elvi szinten sem az ágazati irányelvben a médiakoncentrációk kérdése.

A jelenleg közreadott Tanulmány egy újabb kísérletnek tekinthető, hogy felélénkítse a közösségi médiakoncentrációs jog megvalósíthatóságáról folytatott vitát. Ne feledjük, hogy az új, audiovizuális irányelvtervezet már a Parlamenti szakaszba lépett. A Tanulmány bevezetőjében egyértelműen állást foglal a médiapluralizmus kérdésének európai szintű napirendre tűzése mellett a jelenlegi médiakoncentrációs folyamatok, és a kialakuló médiamonopóliumok miatt. A jelenlegi folyamatok két fő veszélyét említi a dokumentum EU-n belül, melyekből az egyik gazdasági természetű, a másik a szabadságjogokkal kapcsolatos. Az első veszély a médiavállalkozások jelentős piaci erőre tesznek szert (vagy akár monopóliumra), mely akadályozza a versenyt és hátrányos a fogyasztói jólétre. Másrészt, ha az EU piacán korlátozott számú médiacég működik, akkor az csökkenti a médiapluralizmust, a sokszínűséget, valamint a tájékozódáshoz való jogot. A koncentrációs folyamatok egyik fő okát a Tanulmány a digitalizációban látja. A digitalizáció természetéről ugyanakkor egymással ellentétes elképzelések vannak. Az egyik szerint a médiapiac sokkal változatosabb lesz, amely a fogyasztók oldalán a médiatartalmakhoz való szélesebb körű hozzáférést jelent. A vállalkozások terén pedig lesznek új belépők, melyek új szolgáltatásokat, új terjesztési módokat hoznak, mely egyben a piacra lépést is megkönnyíti, valamint a fogyasztói választási lehetőségeket bővíti elősegítve ezzel a sokszínűséget. A másik elmélet a média központosítása és szabványosítása miatti félelmeit fogalmazta meg. Eszerint noha igaz, hogy sok médiacég lesz a piacon, ugyanakkor ezeket néhány médiacég fogja birtokolni, melyek úgy az elosztási csatornákat, mint az elosztott tartalmakat egyszerre fogják birtokolni. Ebből következően a látszólagos nagyobb kínálat tulajdonképpen kis eltérésekkel, de ugyanazt a tartalmat, szolgáltatást jelenti majd. Az analóg terjesztési mód lekapcsolása erős nemzetközi médiacégeket eredményez, amelyek abban a helyzetben lesznek, hogy egyrészt befektessenek a sokcsatornás digitális szórásba, másrészt abban, hogy - az előbbieket miatt - el is lássák megfelelő tartalommal e rendszereket. A két elgondolás mellett a Tanulmány bevezetője a digitalizáció másik következményére is felhívja a figyelmet: a kábeles és műholdas terjesztési

²⁶ Report on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC (the "TV without Frontiers" Directive), as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2001-2002 (2004/2236(INI)) Committee on Culture and Education Rapporteur: Henri Weber 21.6.2005 A6-0202/2005 Final

²⁷ Id. Weber-jelentés 47. pont

²⁸ Id. Elemzés (2005. szeptember) 4.o.

hálózatok szolgáltatói jelentőségének megnövekedésére. Pozíciójukat a „kapuőr”-ével azonosítja, akik felügyelik a fogyasztókhöz való hozzáférési pontokat, mely szintén a pluralizmus és a sokszínűség csökkenéséhez vezethet, amennyiben az ezekhez való hozzáférés nem garantált.

Az európai médiakoncentrációs trendekről szólva a Tanulmány megjegyzi: a tíz éve tartó folyamat egyik eredménye, hogy a médiakoncentráció továbbá nem helyi jelenség természetű. A médiatulajdon továbbá nem korlátozódik helyi piacokra, hanem egyre inkább nemzetközies, sőt kontinenseken átívelők. Mindezek azt is jelentik, hogy a nemzeti hatóságok nem képesek alkalmazni és kikényszeríteni a gazdasági szabályokat velük szemben. A médiakoncentráció formáit tekintve a legjellemzőbb trendek a vertikális és diagonális koncentrációk. A kereszttulajdonlás legfőbb problémája, hogy ugyanazt a tartalmat többször is fel tudja használni a tulajdonos, így – mondja a Tanulmány – sérülnek az újságírói szerzői jogok és maga az újságírói munka is csorbát szenved. További jelenség, hogy a közép-kelet-európai országokban a külföldi, azon belül is a nyugati médiacégek fektettek be. A nemzetközi médiakoncentrációkkal kapcsolatban alapvető probléma az is, hogy nem átláthatóak. Az átláthatóság hiánya azt jelenti, hogy nem áll rendelkezésre hiteles információ tulajdonosi szerkezetükről. Látható tehát, hogy a fent említett 2004-es tanulmányokban, illetve a Weber-jelentésben megjelenő közös európai adatbázis szükségessége itt is megjelenik. A Tanulmány ezt követően a közösségi fúziókontroll szabályozást elemzi, illetve annak alkalmatlanságát a médiakoncentrációk kezelésére. E tekintetében több következtetést is megfogalmaz. Az egyik az, hogy a fúziókontroll lényegét a domináns pozíció vizsgálata adja, azaz olyan koncentrációk, melyek jelentős hatással lehetnek legalább egy médiapiacra, vagy ha a koncentráció nagy forgalmat bonyolító cégek között jön létre. E küszöb alatt az európai versenyjog a piac önszabályozásában bíz. Noha a televíziós piacon bekövetkező médiakoncentrációs folyamatokra reagált a Bizottság, a bejelentési eljárások azt eredményezték, hogy az ügyletek megfeleltek a közösségi versenyjognak. Ebből a Tanulmány azt a következtetést vonta le, hogy az EK számára sokkal fontosabb, hogy nemzetközi szinten is erős, versenyképes nagy cégek jöjjenek létre, mint a médiapluralizmus kérdése. A Tanulmány elismeri a versenyszabályozás fontosságát, de ugyanakkor kiemeli annak elégtelenségét is a médiakoncentrációk tekintetében, hiszen a gazdasági szempontú vizsgálaton kívül a pluralizmus kérdésre nem reagál. A tagállami szabályozások, és versenyhatóságok esetében, pedig arra az érdek-összeütközésre hívja fel a figyelmet, mely szerint a tagállamnak alapvető érdeke, hogy saját gazdaságát erősítse (értsd: erős vállalatokkal), sem mint védelmébe vegye a médiapluralizmust, melyre Olaszországot hozza példaként.

Németország jelenleg idézett esete, médiakoncentrációs szempontból, több aspektusból is érdekes. Egyrészt az Axel Springert a Tanulmány a multinacionális multimédiás cégek közé sorolja. Ezen belül is olyan cég, mely egyrészt európai szinten jelen van az egyes médiapiacokon úgy Nyugat-, mint Közép-Kelet-Európában, másrészt diagonális összefonódást mutat, illetve jelentősen abba az irányába mozdult el a ProSiebenSat1-ra tett ajánlatával. A kereszttulajdonlás kedvez a fent már említett hasonló tartalom többszöri felhasználásának, kimerítésének. Az ügy másik érdekessége, hogy az egyes szabályozóhatóságok között jelentős nézeteltérés támadt az ügy megítélésével kapcsolatban. Az Axel Springer számára negatív döntést hozó, kifejezetten a médiakoncentrációs vizsgálatokra felügyeleti hatáskörrel bíró KEK határozatának szakmaiságát megkérdőjelezte mind a szövetségi szintű mediaszabályozó hatóság, a KDLM, mind pedig több tartományi médiahatóság, köztük a BLM. A médiahatóságok szerint ugyanis a meglehetősen rossz számítási módszerek alkalmazása miatt jöhetett létre a negatív határozat, sőt a KEK nem is

vizsgálhatta volna az ügyet, hiszen – a helyes módszer követése esetén – nem lett volna hatásköre rá. Ezért kívánják érvényteleníteni a KEK határozatát. A harmadik érdekessége az ügynek, hogy a ProSiebenSat1 továbbra is befektetőt keres, ami a jelenlegi döntés értelmében – egy esetleges siker esetén – egy nem német érdekeltségű cégnek kedvez. A szabályozóhatóságok törekvése így érthető is, ha a Tanulmány fent említett, tagállamokra vonatkozó következtetését vesszük alapul.