

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Szakmai álláspontok, vélemények az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvtervezetről

A 2005. december 13-án az Európai Bizottság (Bizottság) által elfogadott, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról (AMSZ) szóló irányelvtervezet (Irányelvtervezet)¹ jelenleg az Európai Parlament előtt fekszik, és annak első olvasta folyik. Az Irányelvtervezettel kapcsolatban ebben a szakaszban az egyes érintett szervezetek szakmai véleményeket fogalmaznak meg, hogy ezzel befolyásolják a jogszabály szövegének alakulását. Az Irányelvtervezetre vonatkozóan 2006. áprilisában két jelentősebb szakmai lobbiszervezet fogalmazta meg álláspontját: ezek közül az egyik² az EBU (European Broadcasting Union), mely alapvetően a műsorszolgáltatói oldalt képviseli, ugyanakkor munkáján belül a közszolgálati műsorszolgáltatás nagyobb hangsúlyt kap; a másik esetben az európai és globális piacon is tevékenykedő brit kommunikációs cégek álltak össze, hogy megfogalmazzák kifogásaikat.³

A két szakmai vélemény a mögöttük álló szervezetek érdekeinek különbözőségéből fakadóan jelentősen eltér egymástól. Az **EBU** alapvetően üdvözli az Irányelvtervezetben foglaltakat, és véleménye szerint azért sikeres a tervezet, mivel – **a szabályozás tárgyi hatálya kiterjesztésének** következményeként – abban az egyes (értsd: lineáris és nem lineáris) szolgáltatástípusokkal kapcsolatban fokozatos szabályozói megközelítésmód (*graduated approach*) érvényesül. A fokozatos megközelítésmód a közösségi szabályozás arányosság (*proportionality*) elvét juttatja érvényre. Így az EBU a kétszintű szabályozást azért tartja praktikusnak, mivel általános szabályok vonatkoznak valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatásra, amely biztosítja, hogy bármely ilyen AMSZ fogyasztásakor a nézők bízhatnak abban, hogy érvényesül egy minimális szintű közérdekvédelem, ugyanakkor nem szabályozza túl az új szolgáltatásokat (arányosság elve). Az EBU véleményének alátámasztására kifejtette: Európában egyetértés mutatkozik abban, hogy az AMSZ-ek nem csupán gazdasági, hanem kulturális jellegű szolgáltatások is egyben, és az Irányelvtervezet mindkettőt figyelembe veszi, azaz elismeri a média társadalomban, demokráciában és kultúrában betöltött szerepét is, melyekben az új AMSZ-ek egyre jelentősebb szerepet nyernek. Az EBU ezen érve az 1980-as években megindult és le nem zárult vitára utal, amely

¹ Commission Proposal of 13 December 2005 for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in member States concerning the pursuit of television broadcasting activities COM(2005) 646 final

² Draft Audiovisual Media Services Directive initial EBU contribution to the first reading 3.4.2006/1 DAJ/MW/jev

³ Audiovisual Media Services Draft Directive, Opinions and Recommendations from the Stakeholders in the UK

a műsorszolgáltatás, audiovizuális szolgáltatások természetéről folyik, mely azért fontos számunkra, mivel meghatározza a médiaszabályozás helyét és irányát.⁴ Az 1980-as évek végén elfogadott TVWF irányelv egy kompromisszumot jelentett a megerősödő neoliberális szabályozói irányzathoz képest, amely utóbbi megkérdőjelezte a közszolgálati műsorszolgáltatási modellt. E kompromisszumkereső folyamatba illik az Amszterdami Jegyzőkönyv elfogadása, és jelenleg az EBU az Irányelvtervezetet is ide sorolja.

Érthető módon nem ilyen elégedett az Irányelvtervezettel a *brit* kommunikációs lobbival, amely úgy gondolja, hogy az számtalan nem kívánt folyamatot indukál jelenlegi formájában, aláásva a növekedést és a globális versenyképességet, valamint veszélyeztetve a közérdekű célokat. A jelenlegi irányelv hatókörén belül maradván a deregulációt támogatják, csakúgy mint a televíziózáshoz hasonló lineáris szolgáltatásokra vonatkozó definícióbővítést, addig az irányelv tárgyi hatályának kiterjesztését a nem lineáris szolgáltatásokra kifejezetten ellenzik. Szemben az EBU-val, a tárgyi hatály kiterjesztésének kérdésében azzal érvelnek, hogy adekvát és hatékony szabályozás már létezik ezen a területen, és az megfelelően működik. Erről a kérdéstről, azaz a jelenlegi információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra (ITSZ) vonatkozó közösségi szabályozásról a két vélemény így eltérően vélekedik. Az EBU szerint ugyanis a jelenlegi jogszabályok (értsd: TVWF, szolgáltatásokról szóló, elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) nem töltik be azt a funkciót, amelyet az Irányelvtervezet betölt. Az E-kereskedelmi irányelvvel kapcsolatban kifejti, hogy noha néhányan azzal érvelnek, hogy az az igény szerinti AMSZ-ek tekintetében létrehozza az egységes piacot, ugyanakkor ezt az állítást azzal cáfolja, hogy az E-kereskedelmi irányelv nem foglalkozik tartalomszabályozási kérdésekkel, valamint rengeteg kivételt biztosít a származási ország elve alól, így az eltérő tagállami szabályozások miatt jogbizonytalanságot hoz létre. Az EBU álláspontja így az: az E-kereskedelmi és az AMSZ irányelv kiegészítik, mintsem helyettesítik egymást. A brit álláspont ezzel szemben az, hogy a TVWF irányelvnek az E-kereskedelmi irányelv hatálya alatt álló ITSZ szolgáltatásokra való kiterjesztése vezet jogbizonytalansághoz. Nem tudja elfogadni az Irányelvtervezet két fő érvét, amellyel a kiterjesztést indokolja. Ezek közül az egyik szerint a műsorszolgáltatás és a nem lineáris audiovizuális szolgáltatások között nincs azonos szintű mozgástér (*non-level playing field*), ezért ezt a szabályozással biztosítani kell. A brit ipari álláspont szerint ez alapvetően verseny, nem pedig belső piaci megoldást váró kérdés. Az Irányelvtervezetben foglalt másik érv szerint nincsenek harmonizálva a jelenlegi TVWF irányelv által le nem fedett, az ITSZ-ekre vonatkozó tagállami szabályozások, amely így jogbizonytalanságot okoz. A brit lobbisták ezzel szemben azzal érvelnek, hogy egy ügyben⁵ az Európai Bíróság megállapította: önmagában az a tény, hogy egyenlőtlenség áll fenn a nemzeti szabályozások között nem igazolhatja belső piaci jogharmonizációt.

Az Irányelvtervezet konkrét tartalomszabályozási problémáival kapcsolatban is jelentős eltérés mutatkozik. Az EBU a *meghatározott tagállamot célzó* AMSZ-ek kezelésére szigorúbb szabályokat alkalmazna, mint az Irányelvtervezet. Az uniós esetjog szerint⁶, ha a szolgáltató másik tagállamban történő alapítása jogkerülés miatt történt, ilyenkor a műsort vevő (azaz a célzott) tagállam felléphet az ilyen szolgáltatókkal szemben. Noha az Irányelvtervezet tartalmaz olyan klauzulát,⁷ hogy adott tagállam felléphet, ha az alapítással kapcsolatban felmerül a visszaélés (*abuse*) vagy tisztességtelen magatartás (*fraudulent conduct*) miatt, ugyanakkor az EBU továbbmenne ezen a téren. Az ilyen esetekben ugyanis

⁴ Ld. [Pertti Näränen](#): Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási dilemmái in.: Médiakutató, 2003, nyár

⁵ *Germany v. Parliament and Council judgement of 5 October 2000 C-376/98*

⁶ ECJ 5 October 1994, Case C-23/93 TV10

⁷ Irányelvtervezet 2. cikk (7)-(10) bek.

azt szeretné elérni, hogy az ilyen szolgáltatókkal szemben érvényesítsék a célállam szigorúbb tartalmi normáit a kulturális sokszínűség és pluralizmus nevében, védelmében.

A *kereskedelmi kommunikáció* tekintetében szintén ellentétes álláspontot foglal el a két szervezet. Az *EBU* a termékelhelyezéssel kapcsolatban felveti, hogy a jelenlegi Irányelvtervezet nem oldja meg kielégítően a termékelhelyezés problémáját. Egyrészt nincs egységes meghatározása a fogalomnak, mely alatt azt érti, hogy nincs tisztázva például, hogy számít-e ki kapja az ellenszolgáltatást az elhelyezésért? Itt arra a problémára gondol, hogy nem mindegy, hogy a produkció elkészítője vagy a műsorszolgáltatók kap-e ellenszolgáltatást. Ha a termékelhelyezés nem minden formája tartozik bele annak fogalmába, akkor hogyan biztosítható a tisztességes verseny illetve a fogyasztók védelme? Ez alatt az USA-ban és EU-ban készült produkciókban alkalmazott termékelhelyezések kezelhetőségének problémájára gondol az EBU. De további problémákat is lát a jelenlegi javaslatban, például: miként óvható meg a szerkesztői függetlenség, azaz miként alkalmazható a szerkesztésileg igazolható elhelyezés és a nem feltűnő megjelenítés elve? Vagy miként lehet műsorok műfajai között különbséget tenni attól függően, hogy a termékelhelyezés milyen szerepet játszik adott műsorban (pl. nyereménytárgyak kvízzjátékokban)? Miként valósítható meg az alkohol- és gyógyszertermékek elhelyezésének tilalma? Miként biztosítható az átláthatóság, azaz a támogatás és termékelhelyezés elkülönítése, de idetartozik az a kérdés, hogy is miként lehet a biztosítani az a termékelhelyezés azonosíthatóságát és azt milyen tartalommal kell megtenni? A *brit* kommunikációs ipar képviselői ugyanakkor a reklámszabályozás nagyobb fokú liberalizálását várják, mivel véleményük szerint a jövőben is a reklámozás lesz azoknak a nem közfinanszírozású, eredeti műsoroknak a fő finanszírozási formája, melyek a műsorszolgáltatás jellegű lineáris audiovizuális szolgáltatások tartalmát adják. Ennek keretében kérik az elkülönített reklámszpotokra vonatkozó rendelkezés törlését, hogy új megszakítási formákat kísérletezhessenek ki. Noha üdvözlik a termékelhelyezés legalizálását, ugyanakkor nem tekintik csodaszernek, erre utaltunk korábbi elemzésünkben is, azaz hogy jelenleg töredékét képezi a bevételeknek a termékelhelyezés.

A kulturális *sokszínűség és pluralizmus* védelme érdekében is módosítási javaslatokat fogalmazott meg az *EBU*. A sokszínűség és pluralizmus esetében véleménye szerint törölni kellene az Irányelvtervezet Bevezetésének (36) pontjában szereplő kötelező jellegű javaslatot, mely szerint a tagállamoknak megfelelő rendelkezéseket kell alkotniuk az európai koprodukción és a nem hazai származású európai művek érdekében. Az EBU szerint ez a tagállam saját belügye, hogy kíván-e ilyen kvótát felállítani. A *brit* iparági képviselők hasonlóan viszonyulnak ehhez a kérdéshez, csak ők azt mondják, hogy a deregulációnak az európai művek támogatása terén is meg kell valósulnia, és ennek megfelelően ez inkább a műsorszolgáltató, mintsem a szabályozó dolga. Az információkhoz való hozzáféréssel (tájékoztatáshoz való jogosultsággal) kapcsolatban az EBU kifejtette, hogy a nemzeti hírhozzáférési rendszerek nem mindig gondoskodnak a más tagállamok műsorszolgáltatóinak igényeiről, így kiegészítenék az Irányelvtervezetet azzal, hogy a határokon átívelő hírhozzáférés gyakorlása szükségszerűen gyakorolandó, azaz, ha ugyanabban az országban más műsorszolgáltató rendelkezik kizárólagos joggal, akkor a hozzáférést attól a műsorszolgáltatótól kell kérni

2. Az audiovizuális szolgáltatások mint közöspiaci szolgáltatások – a szolgáltatásokról szóló irányelvtervezet második bizottsági javaslata

Az Európai Bizottság 2006. április 4-én előterjesztette módosított javaslatát a szolgáltatásokról szóló irányelvtervezettel (Irányelvtervezet) kapcsolatban.⁸ A módosított javaslat figyelembe veszi az Európai Parlament első olvasatának eredményeit, és olyan módosításokat tartalmaz, melyeket szakmailag maga is elfogadhatónak tart. Az eredeti irányelvtervezetet a Bizottság 2004. január 13-án terjesztette elő, melyre hosszas vita után az Európai Parlament egy jogalkotási állásfoglalással (*legislative resolution*) válaszolt.

Az irányelvtervezet médiaszabályozási jelentőségét az adja, hogy az eredetileg előterjesztett javaslat szerint, annak hatálya alá tartozott volna a TVWF irányelv által szabályozott televíziós műsorszolgáltatás is. A parlamenti vitában, a parlamenti bizottsági javaslatokban, amint arról korábban beszámoltunk,⁹ támadták az Irányelvtervezet ezen rendelkezését is, jobban mondva, hogy nem vette ki a tárgyi hatálya alól a televíziós műsorszolgáltatást. Az első olvasatban az érvelések arra irányultak, hogy az Irányelvtervezet csupán egy gazdasági szolgáltatásnak tekinti a műsorszolgáltatást, azaz nem számol annak kulturális-társadalmi jelentőségével. Egy ilyen irányelvtervezet gyakorlati következménye az lett volna, hogy tulajdonképpen megszűnik a tagállamoknak a műsorszolgáltatások feletti joghatósága, hiszen a médiavállalkozások a kedvezőbb szabályozású (értsd: kevesebb tartalomszabályozási kööttségeket támaztó) tagállamokba települtek volna át. Az érvek között az is megjelent, hogy a televíziózást közösségi szinten már szabályozásra került egy ágazati irányelvvel, a TVWF irányelvvel, mely megfelelő kompromisszumot hozott létre a műsorszolgáltatás kettős természete között. Végül külön bonyolította a helyzetet, hogy közben megkezdődött a TVWF irányelv felülvizsgálata és elkészült az AMSZ tervezet (ld. jelen elemzés 1. pontját) is, így már nem csak a hagyományos televíziós műsorszolgáltatással kapcsolatban merültek fel az említett problémák, hanem az audiovizuális médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban.

A jelenlegi bizottsági Irányelvtervezet eleget tesz a fenti vitában elhangzott álláspontnak, ugyanis kizárja hatálya alól az audiovizuális szolgáltatásokat (Irányelvtervezet 2. cikk (cd) bekezdése). A módosított Irányelvtervezet tehát koherens a párhuzamosan folyó AMSZ irányelvtervezet elkészítésével, hiszen nem műsorszolgáltatásról, hanem audiovizuális szolgáltatásokról beszél a hatállyal kapcsolatban. Sőt, annál is nagyobb kört ölel fel, hiszen nem szűkíti a kizárást az audiovizuális médiaszolgáltatásokra. A megfogalmazás technológiasemleges, hiszen előállítási, terjesztési és átviteli módtól független audiovizuális szolgáltatásokat zár ki az Irányelvtervezet hatálya alól, és külön kiemeli, hogy hatálya alá nem tartozik a rádiózás és a mozifilm sem. A módosított Irányelvtervezet további érdekessége, hogy az audiovizuális szolgáltatásokat a szállítási szolgáltatásokon belül kezeli, mint azokhoz kapcsolódó szolgáltatásokat (*transport related services*). Ki kell még emelni, hogy az Irányelvtervezet bevezetőjének (10e) bekezdése saját alkalmazását kifejezetten kizárja az audiovizuális szektort érintő állami támogatások tekintetében, és kimondja, hogy ez a közösségi versenyjog körébe tartozik.

⁸ Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on service sin the internal market COM(2006) 160 final Brussels, 4.4.2006

⁹ Elemzés (2005. november) 7-9.o.

II.

Digitális televíziózás

3. A digitális interaktív televíziózás sikeres bevezetésének és a szabványosításnak összefüggései – az Európai Bizottság közleménye

Az interaktív digitális televízió európai elterjedéséhez nincs szükség a szabályozó hatóságok által előírt kötelező technikai szabványokra. Ezt a dinamikusan fejlődő piacot legjobban az önkéntes, az iparág által vezérelt szabványosítási kezdeményezések szolgálhatják, állította az Európai Bizottság 2006. február 7-én közzétett, a digitális interaktív televízió interoperabilitásáról (együttműködési képességéről) szóló közleményében.¹⁰ (Közlemény) A Bizottság fő feladatának most azt tekinti, hogy az EU tagállamaival együttműködve biztosítsa, hogy a digitális televíziózásra való áttérés folyamata gyors és zökkenőmentes legyen. E célból a tagállamoknak továbbra is elő kell segíteniük a nyílt és interoperabilis szabványok létrehozását. A Bizottság mindezt azzal egészíti ki, hogy támogatja az európai digitális televízió szabványainak a világ más régióiban való előmozdítását. „Szeretném felgyorsítani a digitális televíziózás európai elterjedését” – mondta Viviane Reding, az EU információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. „Politikánk lényege, hogy ösztönözzük a befektetéseket és támogassuk az iparági újítások szabadságát. Jó hír, hogy az interoperabilitás többé nem jelent akadályt az interaktív televíziózás szempontjából, köszönhetően az ezt támogató egyre növekvő technikai megoldásoknak. Ez jelenti az európai digitális televíziós szabványok sikeres kialakításának bizonyítékát, amelyek egyre inkább lehetővé teszik a televíziókészülékek vásárlói számára, hogy pénzükért maximális előnyökhöz juthassanak.”

Az EU alapvető érdeke a digitális interaktív televíziózás minél gyorsabb bevezetése, melynek ugyanakkor egyik fontos **előfeltétele**, hogy legyenek nyílt és egymással együttműködni képes API¹¹ szabványok. Az egymással együttműködni nem képes, egyedi szolgáltatókhoz kötődő megoldásoknak több hátránya is van: egyrészt felaprózzák a piacot, másrészt jelentős beruházással járnak szolgáltatóváltáskor, azaz költséges a fogyasztók részére lecserélni az eszközeiket, harmadrészt akadályozzák a digitális televízió piacának a fejlődését például azzal, hogy nem jön létre egy kritikus fogyasztói tömeg, mely indukálhatná a beruházásokat és fejlesztéseket.

Éppen ezért az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (**Keretirányelv**) 18. cikke rendelkezik a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködési képességéről. A 18. cikk (1) és (2) bekezdése lényegében három **kötelezettséget** fogalmaz meg a tagállamok számára e téren a

¹⁰ A Bizottság közleménye a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködési képességének felülvizsgálatáról a 2004. július 30-i COM(2004) 541 közleménynek megfelelően COM(2006) 37 végleges Brüsszel, 02.02. 2006

¹¹ Az API (alkalmazási program-interfész) a vevőkészülékben található általános rendszerkezelő szoftver, mely elengedhetetlen például az interaktív alkalmazások futtatásához, de általánosságban pedig ahhoz, hogy megfelelő szolgáltatásokat lehessen

szabad információáramlás, a médiapluralizmus és a kulturális sokszínűség előmozdítása érdekében. A Keretirányelv tagállamokra azt a kötelezettséget rója, hogy ösztönözzék:

a) a Közösségben a nyilvánosság számára digitális interaktív televíziós platformokon nyújtott **digitális interaktív televíziós szolgáltatások szolgáltatóit** arra, hogy az átvitel módjára tekintet nélkül nyílt API-t használjanak;

b) a digitális interaktív televíziós szolgáltatások digitális interaktív televíziós platformon történő vétele céljából üzembe helyezett minden továbbfejlesztett digitális interaktív **televíziókészülék szolgáltatóját** arra, hogy feleljen meg a nyílt API-ra vonatkozó szabványok illetve előírások minimumkövetelményeinek.

c) az **API-k tulajdonosait** arra, hogy tisztességes, ésszerű és megkülönböztetéstől mentes feltételek mellett és megfelelő díjazás ellenében bocsássonak rendelkezésre minden olyan információt, amelyre a digitális interaktív televíziós szolgáltatások nyújtóinak az API által támogatott valamennyi szolgáltatás teljesen működőképes formáinak nyújtásához szükségük van.

A közösségi szabályozás tehát a tagállami kötelezettségeket az érintett különböző alanyokkal kapcsolatban fogalmazza meg. A Bizottság még 2004 júliusában közzétett egy közleményt, amely tartalmazta álláspontját a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködési képességéről. Ebben arra a következtetésre jutott, hogy **nincs egyértelmű ok az interaktív televíziós szabványok kötelező bevezetésére**, és jelezte, hogy a témát 2005-ben felülvizsgálja. A közlemény emellett javaslatot tett egy munkacsoport felállítására is (MHP végrehajtási csoport), amelynek fő célja az unió által elismert és támogatott Multimedia Home Platform (MHP) nyílt API szabvány piaci fellendülésének elősegítése. Ennek a célnak a keretén belül ez a csoport az egyes tagállamokra vonatkozó (köztük Magyarország) jelentéseket mutatott be és dolgozott fel a tagállamok helyzetéről e téren, és fórumként szolgált ötletek és legjobb gyakorlatok cseréjéhez. A jelenlegi Közlemény a 2004 júliusa óta lezajlott piaci fejlődés és az említett csoport eredményei birtokában fogalmaz meg következtéseket.

A Bizottság, amint a fenti hírből is kitűnik, továbbra sem kíván élni a Keretirányelv 18. cikk (3) bekezdésében foglalt lehetőséggel, azaz azzal, hogy a Bizottság lépéseket tehet bizonyos szabványok kötelezővé tétele érdekében, ha nem sikerült elérni a digitális interaktív televíziózás megfelelő együttműködési képességét. Ehelyett a Bizottság működésének jelenlegi súlypontját a digitális televíziózásra való sikeres átállás érdekében a tagállamokkal való együttműködés adja, melyre mint az interaktív digitális szolgáltatások nyújtásának előfeltételére tekint. Emellett további prioritás a nyílt szabványok és az együttműködési képességet célzó, már folyó együttműködések támogatása, valamint a tagállamok és az érdekeltek közötti legjobb gyakorlatok cseréje. A Bizottság úgy gondolja továbbra is, hogy a piacnak jelenleg az használ leginkább, ha továbbra is az ipar által vezetett önkéntes szabványosítási kezdeményezésekre támaszkodik, azaz **nincs szükség egy bizonyos, az egész EU-ban alkalmazandó technikai szabvány kijelölésére**, mivel az európai digitális televíziós piac dinamikus és már most is egy sor jelentős, s az iparág által kezdeményezett szabványt használ, amelyek lefedik mind az átjátszási, mind pedig az interaktív alkalmazásokat.

A Közlemény különösen **Olaszországot** emeli ki, mint az MHP API bevezetésében sikeres országot. Az MHP olaszországi sikerének egyik okaként azt jelöli meg, hogy a műsorszolgáltatók közösen megegyeztek az MHP közös műszaki végrehajtási előírásairól, és megfelelő teszt sorozatokat fejlesztettek ki, hogy ellenőrizzék a különböző gyártóktól származó készülékeknél ennek teljesülését, és biztosítsák az együttműködési képességet. A Közlemény szerint mindez azt bizonyítja, hogy az együttműködési képesség nem szavatolható egyszerűen egy MHP-hez hasonló szabvány jogszabályban történő előírásával. Az

együttműködési képesség akkor érhető el, ha az érdekeltek az együttműködési képesség biztosításának közös céljával működnek együtt egy szabvány végrehajtásában. Megjegyezzük: Olaszországban a sikert a földfelszíni digitális televíziózást szolgáló MHP dekóderek hozták meg, ugyanakkor a Bizottság az ezekhez a dekóderekhez nyújtott állami támogatások miatt indított eljárást.¹² Ebből megint csak az következik, amire korábbi Elemzésünkben már felhívtuk a figyelmet, azaz hogy két közösségi érdek ütközik: a minél gyorsabb átállás és a platformsemleges állami támogatáspolitikák. Ez az eset azért is külön érdekes mivel a Közlemény kiemeli, hogy az állami támogatás pozitív hatással volt a piacra, hiszen az MHP szabványt használó digitális vevődekóderek (set-top-box) száma Olaszországban növekedett legnagyobb mértékben. A támogatás lényege pedig az volt, hogy a fogyasztók ne az olcsóbb, interaktivitásra nem képes dekódert vegyék meg, hanem az ezzel a tulajdonsággal rendelkező MHP set-top-boxot, azaz a kettő közötti árkülönbséget kompenzálták ezzel. Ennek a támogatáspolitikának az eredményeképpen Olaszországban számottevően csökkent az MHP termékek ára, és a kereslet lehetővé tette, hogy az MHP készülék elérje a kritikus tömeget, és ez méretgazdaságossághoz valamint jelentős árcsökkenéshez vezetett.

4. A digitális földfelszíni televíziózás ingyenességének kérdése – Nagy-Britannia

Az Ofcom 2006. április 19-én jelentette be azt a szándékát, miszerint csökkenteni kívánja azokat a jelenleg érvényben lévő szabályokat, melyek korlátozzák a fizetős televízió csatornák sugárzását a digitális földfelszíni televízió (DTT), ismertebb nevén a Freeview-n. A DTT-t olyan televíziós multiplexeken sugározzák, melyekre az 1996-os Műsorszolgáltatási törvény értelmében az Ofcom ad ki engedélyt. A hat multiplex engedély közül három (a B, C és D multiplexre vonatkozó) tartalmaz olyan előírást, miszerint *az általuk továbbított minden csatornának ingyenesen foghatónak kell lennie*. Ezeket az engedélyeket még 2002-ben ítélte oda az Ofcom elődje, azaz a Független Televíziós Bizottság (Independent Television Commission (ITC)). Az engedélyek odaítéléséről szóló döntés során az ITC számos tényezőt mérlegelt, többek között a DTT előmozdításának és fejlesztésének lehetőségét is. 2002 óta a DTT komoly fejlődésen ment keresztül, és mára több mint hatmillió háztartás tudja - mind az ingyenes, mind a fizetős televíziós csatornákon keresztül - műsorok széles választékát fogni. A digitális televízió más platformokon is (mint pl. a műholdas, kábel és szélessávú platformok) jelentősen fejlődött, s ma már csaknem 18 millió egyesült királyságbeli háztartás néz digitális televíziós adást. A konzultációs időszak során kapott válaszok mérlegelését követően az Ofcom arra az álláspontra jutott állásfoglalásában (Állásfoglalás),¹³ hogy a fizetős TV csatornákra vonatkozó *jelenlegi korlátozás többé már nem számít olyan kérdésnek*, amely szabályozói beavatkozást igényelne, és hogy a DTT platformon keresztül fogható fizetős és ingyenes szolgáltatások közötti egyensúly megteremtését most már szerencsésebb a piacra bízni. A közszolgálati műsorszolgáltató csatornákra (BBC, ITV, C4, Five, S4C és a közszolgálati teletext) vonatkozó előírás, miszerint azoknak ingyenesen foghatónak kell lenniük, továbbra is változatlan marad.

¹² C 52 /2005 - Digital Decoders - Italy

¹³ Ofcom statement: Pay TV channels on multiplexes B, C and D, Removal of the 'free to air only' requirement, 19 April 2006

A fenti hírből, illetve az Ofcom konzultációt követő álláspontjából jól érzékelhető az a kommunikációs piacon bekövetkező fejlődés, mely változtatásra ösztökélte a szabályozóhatóságot. A korábbi döntés, mely szerint a megjelölt multiplexek csak ingyenesen fogható műsorokat továbbíthatnak alapvetően az analóg műsorszórási környezetre szabott szabályozási gondolkodásmódot tükrözött vissza. Ez alatt azt értjük, hogy a műsorszolgáltatás terén a frekvenciakincs értékét – szükségessége mellett – az adta, hogy kezdetben egy műsorterjesztési platformként volt jelen a piacon. Ezt a tényt maga az Ofcom Állásfoglalása is rögzíti Nagy-Britannia tekintetében. Így akkoriban a segítségével továbbított műsorok – melyeket azonosíthatunk a közszolgálati műsorokkal – mint egyetlen információs alapellátásként szolgálták a lakosság/állampolgárok érdekeit. A platform összeforrt a nyújtott szolgáltatással. Az ITC 2002-es döntése ezt a szemléletet viseli magán, azaz, hogy a frekvenciának az információs alapellátást kell szolgálnia, így kapacitásának nagy része nem tehető fizetőssé. Az ITC döntésének felülvizsgálatát nemcsak a párhuzamos platformok megjelenése és sikeres digitalizálása tette szükségessé, hanem az is, hogy azokon sikeres új, az digitális műsorszolgáltatási környezetnek megfelelő gazdasági modellek jöttek létre, melyek egyik megjelenési formája a fizetős tartalomszolgáltatás. Amennyiben az egyes hálózatokra a digitalizáció okozta konvergencia következményeként mint egymással egyenértékű műsorterjesztési platformokra tekintünk, akkor egyben ezek a platformok egymás konkurensei is. Az EU infrastrukturális politikája is ennek a gondolatnak a mentén halad, hiszen egyre inkább arra törekszik, hogy a frekvenciát is liberalizációs körbe vonják, amely azt jelzi számunkra, hogy hasonló elbánást kívánnak alkalmazni, mint a többi hálózat esetében. Így – visszatérve az Ofcom döntéséhez – a kommunikációs piac jelenlegi helyzetében már nem volt megkerülhető a jelzett multiplexeken fennálló szolgáltatásnyújtásra vonatkozó köztartás eltörlése, az Ofcom e lépésének egyik indokaként éppen a verseny élénkítését jelöli meg, azaz a piac döntse el az ingyenes és fizetős szolgáltatások arányát, ne pedig a hatóság. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a földfelszíni digitális platformon nyújtott közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is szabadon (ingyenesen) fogható szolgáltatás marad, hiszen a közszolgálatnak alapvető funkciója az információs alapellátás biztosítása. Ki kell emelni az Ofcom Állásfoglalásának egyik meghatározó indoka a spektrum optimális felhasználása volt. Az Ofcom ennek mentén azzal érvelt, hogy a három multiplex-szolgáltatást terhelő „csak ingyenesen fogható” ('free to air only') műsorszolgáltatások továbbításának kötelezettsége szerinte a fizetős televíziós szolgáltatások DTT kapacitásokkal való ellátottsága terén szükségességhez vezethet a jelenlegi rezsim fenntartása mellett, hiszen ezek a szolgáltatások eddig csupán a másik két multiplexen fordulhattak elő (2 és A). Mindemellett a jelenlegi döntés azonos helyzetbe hozta a multiplex-szolgáltatókat a fizetős szolgáltatások terén. Az Ofcom ugyanakkor egy biztosítékot is beépített a multiplex-szolgáltatók engedélyébe, mely a kínálat sokszínűségét védi. Eszerint a multiplex engedélyes nem változtathatja meg az általa szétosztott szolgáltatásokat oly módon, hogy az „elfogadhatatlanul lecsökkentse” az elosztott szolgáltatások azon képességét, mely alapján az ízlések és érdeklődések nagy választékát vonzza.

5. A helyi digitális földfelszíni műsorszórást szolgáló frekvenciakészlet elosztásával kapcsolatos elvek kérdése - Franciaország

A CSA 2005. október 11-i plenáris ülésén úgy határozott, hogy a kommunikáció szabadságára vonatkozó módosított 1986. szeptember 30-ai törvény 31. cikkelye alapján nyilvános konzultációt hirdet. A nyilvános konzultációt azzal a céllal rendezték meg, hogy előkészítsék a frekvenciakészlet használati jogának esetleges odaítélését helyi televíziós szolgáltatások digitális sugárzására a párizsi régióban. A CSA 35 hozzászólást kapott elsősorban televíziós szolgáltatók, sajtóorgánumok, szakmai szervezetek, műsorterjesztők, távközlési szolgáltatók, és helyi közösségek részéről, a konzultáció eredményeit 2006. április 6-án hozta nyilvánosságra a médiahatóság.

A CSA által lefolytatott konzultáció eredménye azért érdekes, mert előkerültek azok a problémák, melyek a helyi digitális földfelszíni műsorszórás bevezetésekor felmerülhetnek, azon belül is speciálisak a problémák, hiszen egy *főváros és környéke* esetén kell a helyi digitális műsorszolgáltatási jogosultsághoz jutás elveit meghatározni, ahol a lakosság igen koncentráltan él.

A konzultáció megmutatta, hogy az egyik fő problémát éppen a *vételkörzet* (elért nézőközönség) meghatározása okozza, a párizsi körzetben ugyanis igen könnyen elérhető az országos vételkörzet (10 millió lakos) viszonylag kis terület lefedésével. A többség amellet érvelt, hogy nem szabad, hogy elérje ezt a határt, melyet több érvel is alátámasztottak. Ennek egyik indoka az volt, hogy a törvényi korlátozás éppen annak záloga, hogy a csatornák megőrizhessék helyi jellegüket. Másik érvként az hangzott el, hogy amennyiben a megadott küszöböt átlélik, akkor alkalmazni kell a médiatörvény koncentrációs szabályait, valamint belépnek a francia és európai gyártásra vonatkozó normák is, melyek egy helyi szolgáltatás esetén nem lehet cél. Voltak műsorstruktúrával kapcsolatos érvek is, nevezetesen, hogy egy ilyen nézőszám engedélyezése az olyan pályázóknak kedvezne, akik teljes kínálatú, átfogó, általános jellegű csatornákat indítanának, ennek viszont a helyi-regionális tartalmak látnak kárát. A helyi jellegű műsorstruktúra és annak finanszírozhatóságának összefüggéseit elemezve voltak, akik azzal érveltek, hogy a lehető legnagyobb lefedettséget kell biztosítani. Ők úgy gondolják, hogy gazdaságilag csak akkor lehetnek életképesek ezek a típusú vállalkozások, ha a reklámbevétel volumenét növelni tudják, hiszen fenn kell tartani valamiből az igen költséges saját helyi és regionális hírfeldolgozást, és hírszolgáltatási infrastruktúrát.

A *multiplex kapacitásának megosztásán*, azaz az azon elhelyezendő csatornák jellegével kapcsolatban a véleménynyilvánítók nem tudtak egységes álláspontot képviselni. Annyiban azonban egységes vélemény körvonalazódott, hogy az összes kapacitás kerüljön kihasználásra (5-6 csatorna legyen) és hogy a CSA arányosan válasszon a kereskedelmi és egyéb (közszolgálati, intézményi, közösségi stb.) csatornák közül. Ezzel összefüggő kérdés a *műsorszerkezet meghatározottsága*, azaz a kapacitást a CSA „teljes egészében vagy részben” tartsa-e fenn helyi adók számára? A válaszadók többsége egyetértett abban, hogy a kínálat elemeinek ki kell egészíteniük egymást, azaz hogy arányosan kell helyet biztosítani a „tisztán helyi” szolgáltatók, illetve a speciálisan helyi érdekű műsorok sugárzására vonatkozó kötelezettségekkel kapcsolatban nagyobb műsorszerkesztési szabadságot élvező szolgáltatók

részére. Az utóbbiak, azaz a helyi kereskedelmi csatornák esetében, melyeknek bizonyos nézettségi szintet el kell érniük, ugyanis szükségük van arra, hogy a tartalmat szabadon határozhassák meg. Tehát e szolgáltatók műsorszolgáltatási szerződésében nem kellene rögzíteni a helyi adások mennyiségét, hiszen a műsorszerkezetnek egyébként is természetéből adódóan illeszkednie kell a sugárzási körzet sajátosságaihoz. Valamennyien egyetértettek abban, hogy „tiszta helyi” műsorszolgáltatás fogalmának nem igazán van értelme, mivel a párizsi régió egyrészt nem tekinthető közös identitásra épülő illetve szövetségi jellegű körzetnek, másrészt pedig több különböző élettérre osztható. Ebből a megállapításból az következik, hogy a helyi műsorfajták skálájának a szűkebben vett helyi érdekű adásoktól indulva el kell jutnia a regionális, sőt régióközi műsorokig. A hozzászólók a szűkebben vett helyi érdekű műsorok nagyobb nézettsége mellett kardoskodtak, amit egy kétszintű sugárzási modellben tartanak elérhetőnek: úgy, hogy egy helyi szolgáltató saját területén sugározna, és minden egyes ilyen helyi szolgáltató műsorait egy regionális csatorna is átvenné.

A helyi digitális televíziós szolgáltatások **gazdasági pozíciójával**, potenciáljával is foglalkozott a konzultáció. Az egyik hozzászóló észrevétele szerint a helyi televíziók reklámpiaci részesedése jelentős mértékben növelhető, amennyiben ezeket a tévéket hordozható vagy mobil vevőkre is sugároznák, hiszen a mobil televíziózásnak óriási a hirdetési potenciálja. A mobil televíziózás mellett versenykérdések is megfogalmazódtak. Nevezetesen az, hogy a Párizs környékén létrejövő új helyi földfelszíni szórású digitális csatornák mennyire teremtenek versenyhelyzetet a nemrég indult országos földfelszíni terjesztésű digitális televízió-csatornáknak? A új országos DVB-T csatornák közül csak egyetlen egy szólt hozzá a konzultációhoz. Hozzászólásából a CSA az a következtetést vonta le, hogy az új csatornák számára ez a változás nem jelent túl nagy kihívást, még akkor sem, ha a konzultációban nyilatkozó egyetlen új digitális csatorna úgy ítéli meg, hogy a párizsi és az országos digitális csatornák erős konkurenciát jelenthetnek egymás számára, és emiatt szükség volna a műsorok helyi sajátosságainak meghatározására, hogy ez követelményként kerüljön be a műsorszolgáltatási szerződésükbe. Ám a nyilatkozók többsége úgy ítéli meg, hogy bizonyos feltételek közt a DVB-T országos illetve helyi csatornái inkább kiegészítik majd egymást, ahelyett, hogy versenytársakká válnának. Egyikük még azt is kiemeli, hogy az új digitális csatornák megjelenése csak még vonzóbbá teszi a DVB-T-t. Ugyanakkor jó néhány nyilatkozó szerint a helyi és az országos csatornák kiegészítő jellege csak akkor valósulhat meg, ha a helyi adókat a missziójuknak megfelelő helyi érdekeltségű műsorok sugárzása egyedivé teszi. Ez a vélemény más hozzászólók véleményéhez is kapcsolható, akik nem zárják ki a helyi és országos digitális televíziók közti versengést, ami a reklámpiac tekintetében kedvezőtlen következménnyel járna az utóbbiak számára, amennyiben a párizsi csatornák helyi jellege nem domborodik ki kellőképpen.

Külön problémaként merült fel, hogy milyen esélye lenne **fizetős helyi DVB-T** csatornák megalakulásának? A válaszadók közül a legtöbben elvetették a fizetős helyi csatornák létrejöttének lehetőségét. Érvelésük lényegében a helyi műsorszolgáltatás eredeti funkciójához, azaz a tartalomkínálat sokszínűségének biztosításához kapcsolódik. Emellett hangsúlyozták, hogy azért sem helyes egy helyi televíziót fizetős csatornaként működtetni, mivel egy ilyen csatorna számára túl költséges a kizárólagos jogok megszerzése. Voltak ugyanakkor olyanok is, akik azt gondolták, hogy egyes csatornák esetében működhetne a fizetős modell, amennyiben azok egy kiragadott témára szakosodnának (pl. álláshirdetésre és keresésre szakosodott adó, kulturális hírek csatornája, a régióval kapcsolatos speciális információkkal foglalkozó interaktív csatorna stb.)

Az digitális földfelszíni televíziózás *új szolgáltatásaival* kapcsolatban majdnem minden hozzászóló üdvözölte a hordozható illetve mobil vételt, a vételi lehetőségek körének bővülésében ugyanis a helyi csatornák nagy esélyt látnak. Ugyanakkor meglepő, hogy a kiegészítő szolgáltatások közül a teletextet és a programkalauzt ítélik fontosnak a létrehozandó helyi csatornák szempontjából, míg az interaktív szolgáltatások nem váltanak ki különösebb érdeklődést.