

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

A TVWF irányelv módosítása: álláspont a módosítás közvetett piaci hatásairól - EU

1. Az Ofcom 2006. szeptember 20-án tette közzé a RAND Europe által készített független tanulmányt¹ (Tanulmány), amely az Európai Bizottság által javasolt, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról (Audiovisual Media Services – AMSZ irányelv) szóló irányelv lehetséges közvetett hatásait vizsgálja. A televíziós szolgáltatásokat 1989 óta a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv szabályozza, amely egységes piacot teremtett a televíziós szolgáltatások biztosítására és olyan területeken határozott meg minimális tartalmi szabályokat, mint a kiskorúak védelme, vagy a reklámok és hirdetések. Tavaly decemberben a Bizottság közzétett egy új irányelvre vonatkozó javaslatot. Az Európai Tanács és az Európai Parlament jelenleg is vizsgálja a javaslatot, amelyet legkorábban várhatóan 2007-ben fogadnak majd el. A Bizottság az új irányelvben arra tesz javaslatot, hogy minden audiovizuális szolgáltatásra terjesszék ki a szabályozás hatályát. Definíció szerint ide tartozik minden olyan szolgáltatás, amelynek elsődleges célja - akár hanggal, akár hang nélkül - a mozgó képek biztosítása az általános értelemben vett nagyközönség számára, információnyújtás, ismeretterjesztés, vagy szórakoztatás céljából. Bár az erről szóló viták immár kilenc hónapja tartanak, még mindig nem világos pontosan mely szolgáltatásokat érintenének ezek a javaslatok. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy számos, stratégiai szempontból jelentős új médiaszektor eshet az új irányelv hatálya alá, ide értve **a mobil multimédiát, az online játékokat és az IP televíziózást**. A javaslat komoly aggodalmakat keltett az iparág brit és európai képviselői között, méghozzá azon az alapon, hogy az jelentősen megnöveli majd a szabályozás költségeit és az akörüli bizonytalanságot, továbbá hogy az negatívan hat majd az innovációra, Európa versenyképességére illetve a Lisszaboni Programban megfogalmazott célokra. Nyilvánvaló, hogy a jobb szabályozói elvekkel párhuzamosan meg kell értenünk azt is, hogy milyen potenciális hatása lesz a Bizottság javaslatának az említett stratégiai szektorokra. A Bizottság, a tőle elvártaknak megfelelően, az irányelv tervezet mellett közzétett egy, a szabályozás várható hatásáról szóló becslést, és felkérte a RAND Europe-ot, hogy e folyamatnak a részeként biztosítson számára a témához kapcsolódó kiegészítő, illetve azt alátámasztó gazdasági elemzést.² A RAND Europe meg is nevezett egy sor olyan kulcsfontosságú tényezőt, amely segít meghatározni, hogy az irányelv hatályának kiterjesztéséből származó előnyök vajon meghaladják-e majd magának a kiterjesztésnek a költségeit. A tanulmány elvégzésére biztosított időkeret azonban nem tette lehetővé a RAND Europe számára, hogy az egyes ipari szektorokra lebontva vizsgálja meg a változás lehetséges hatásait. Az Ofcom véleménye szerint egy ilyesfajta elemzés kulcsfontosságú a Bizottsági javaslat összehatásának megbecsülése céljából. Az Ofcom ezért felkérte a RAND Europe-ot

¹ Assessing Indirect Impacts of the EC Proposals for Video Regulation,

² Ex-ante evaluation of options for development of a competitive, dynamic and sustainable knowledge society: 2006-2013 forrás: http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/studies/s2004_01/index_en.htm

egy további kutatás elvégzésére, amely különösen a tervezet három legfontosabb iparágra (az IPTV-re, a mobil multimédiára és az online játékokra) gyakorolt közvetett hatásait vizsgálja. **Közvetett hatás** alatt azok a lehetséges hatások értendők, amelyeket a szabályozás gyakorolhat a **vállalatok befektetéseire**, illetve a **befektetési helyszínek kiválasztására**.

A Bizottság által 2005 decemberében kibocsátott AMSZ irányelvtervezet jelentősen megosztotta az audiovizuális szakmát. Az egyik legnagyobb vitát kiváltó rendelkezése éppen a tervezet tárgyi hatálya volt, amely egyértelművé tette, hogy az audiovizuális szabályozás hatálya kiterjedne az AMSZ irányelvtervezet által meghatározott információs társadalmi szolgáltatásokra is. A Bizottság ezzel a hatály-kiterjesztéssel azt kívánta elérni, hogy egységes belső piaci környezetet teremtsen valamennyi audiovizuális szolgáltatás számára, hiszen úgy ítélte meg, hogy a digitalizáció által előidézett konvergencia a szolgáltatások szintjén is elérte azt a szintet, hogy a szabályozásnak reagálni kell erre. Az egységes piac alatt szabályozói szempontból az értendő, hogy a piacra lépés egységes szabályozói feltételek mellett menjen végbe, azaz ha egy audiovizuális tartalomszolgáltatási piacról beszélünk, akkor az egyes szolgáltatások végzése ne járjon nagyobb szabályozói terhekkel, mint más hasonló szolgáltatás végzése. Az egységes játéktér kialakítása így az AMSZ irányelv-tervezet szerint azzal jár, hogy a műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályozói terhek csökkennek, míg a hasonló szolgáltatások, amelyekre eddig nem vonatkoztak a hagyományos médiaszabályozási normák, is a szabályozás hatálya alá kerültek, ugyanakkor nagyon enyhe követelményekkel. A Bizottságnak információs társadalmi szolgáltatások (ITSZ) egy részének a szabályozói körbe történő bevonása egyben annak elismerését is jelentette, hogy az ITSZ-ek egyre jelentősebb gazdasági tényezőkké váltak az utóbbi években.

Köztudott, hogy az AMSZ irányelvtervezetről folytatott vitában Nagy-Britannia (Ofcom) a maga részéről komoly kétségeit fejezte ki amiatt, hogy vajon helyénvaló-e, illetve a gyakorlatban hogyan valósítható meg a műsorszolgáltatás szabályozásának kiterjesztése egy sor olyan új médiaszolgáltatásra, amely oly nagymértékben különbözik a hagyományos televíziózástól, mind természetét, mind pedig „fogyasztási módját” tekintve. Éppen ezért, amint arról Elemzésünkben korábban számot adtunk az Ofcom külön tanulmányt készített³ az irányelvtervezet lehetséges jövőbeni gazdasági hatásáról. Az Ofcom jelenlegi Tanulmány-megrendelése lényegében ennek a 2005-ös hatástanulmány folytatását jelenti.

A Tanulmány az ITSZ-ek gazdasági jelentőségével kapcsolatban, makroökonómiai szempontból megállapítja, hogy az OECD szerint a szélessávú tartalommal kapcsolatos alkalmazások és szolgáltatások (azaz az audiovizuális tartalmak) nagymértékben hozzájárulnak az információs és kommunikációs technológia (ICT) elterjedéséhez és hatékony használatához. Ezenkívül a digitális tartalom lökést ad a digitális gazdaságnak, bátorítja az innovációt és új piacokat hoz létre. Mindemellett fontos a munkahelyteremtésben és a nemzetközi versenyben is. Összegezve tehát azt mondhatjuk, hogy **jelentős gazdasági tényezőként kezelik** a digitális tartalomipart, így szabályozása jelentős mértékben befolyásolhatja a gazdaság fejlődést.

³ Elemzés (2005. november) 2-6.o.

A Tanulmány az irányelvtervezet definícióinak elemzéséből kiindulva azt az általános következtetést vonja le, hogy az önszabályozás köréből a társszabályozás/szabályozás körébe emel be egyes nem lineáris szolgáltatásokat (ITSZ) szolgáltatásokat. Az önszabályozás alatt egyébként azt érti a Tanulmány, hogy a közösségi jogon belül jelenleg ezekre a szolgáltatásokra csak az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv,⁴ illetve a kiskorúak védelméről szóló bizottsági ajánlás⁵ vonatkozik. A Tanulmány az irányelvtervezet tárgyi hatályával kapcsolatban legfőbb problémaként azt jelöli meg, hogy nincs kivétel alóla, illetve nincs pontos eligazítás, hogy miként lenne alkalmazandó a tervezet kevésbé szigorú szabályozása. Ez azt okozhatja, hogy tagállamonként változó szabályozást jön létre, amelynek gazdasági következménye, hogy nagy különbségek adódhatnak az eltérő tagállami szabályozások között, amely a szabályozásnak való megfeleléssel járó költségek/terhekben is jelentős eltérést jelenthet. Ezzel szemben - amint azt a fentiekben megemlítettük - a Bizottságnak éppen az egységes szabályozói feltételek kidolgozása és biztosítása a fő célja, azaz, hogy az audiovizuális szolgáltatások piacra lépése között ne legyen különbség.

A Tanulmány az audiovizuális szolgáltatások nyújtása **értékláncának** szempontjából is megvizsgálja a szabályozási javaslatot. Általános megállapítása, hogy az új technológiák felfutása alapvető hatást gyakorolt az érintett iparágak értékláncára. Előzetes véleményként fogalmazódott meg, hogy a szabályozói terhek vagy a szabályozási kockázatok növelése az értékláncban az integráció arányának növekedésével járhat, ami egyben a piac szerkezetének kevésbé versenyképesé válását és nyitottságát jelenti. Konkrétabban vizsgálódva a **Web-értékhálózat** (*Value web network*) legfőbb jellemzőjeként a Tanulmány azt említi, hogy szabad, azaz globálisan könnyen áttelepíthető, és nagyon érzékeny a fogyasztói piacra, a beruházásokra és a szabályozói környezetre. A Tanulmány figyelmeztet arra is, hogy természetesen vannak ebben az értékláncban is szűk keresztmetszetek, illetve jogi természetű akadályok is gátolják ezeket a vállalkozásokat, ugyanakkor az ebben szereplő vállalkozások válaszai nem annyira kiszámíthatóak, mint a hagyományos audiovizuális iparág esetében. Jelenleg megfigyelhető tendencia, hogy egy integrációs folyamat zajlik az értékláncon belül, mivel a hálózati szolgáltatók az értékláncban a tartalomszolgáltatás irányába lépnek, míg a tartalomszolgáltatók a szolgáltatás nyújtása és a tartalomaggregáció irányába. Ezeknek a folyamatoknak a következménye, hogy feljebb emeli a piacra való belépés küszöbét és megnöveli piaci erőt, megváltoztatja a piaci szereplők szabályozási terheit. A szabályozói terhek növelése az integrációt segíti elő, a piaci struktúra kevésbé lesz versenyő és nyitott.

Az egyes, az AMSZ irányelv-tervezet hatálya alá tartozó új területeket egyenként megvizsgálva a Tanulmány a következő megállapításra jut. Az **IPTV** fő jellemzői, hogy a jelenlegi televíziós csatornák helyettesítőjének tekinthető, ugyanakkor önmaga nagymértékben helyettesíthető a VOD szolgáltatásokkal. Az IPTV tipikusan „walled garden” megoldást használ, és nagy távközlési és kábelhálózatok kínálják. A Tanulmány szerint középtávon bizonytalan modellnek tekinthető az IPTV, mivel fő kérdés, hogy a hálózatszolgáltatók képesek-e (a szabályozás engedi-e), hogy díjakat szedjenek a videótartalmakért vagy más módon felügyeletet gyakorolhassanak felettük szemben a szabad

⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2000/31/EK IRÁNYELVE(2000. június 8.)a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”)

⁵ Council Recommendation 98/560/EC of 24 September 1998 on the development of the competitiveness of the European audiovisual and information services industry by promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors and human dignity [Official Journal L 270 of 7.10.1998].

hozzáférésű globális P2P videó-tartalom terjesztéssel (VOD szolgáltatások). A Tanulmány szerint ez a piac lehet, hogy elmozdul a „walled-garden” modelltől a szabad hozzáférésű nem lineáris terjesztés irányába (kivéve a társadalom számára jelentős „élő” eseményeket közvetítő tartalmak), mivel ezzel a megoldással le lehet csökkenteni az EU szabályozás (értsd irányelv-tervezet) alkalmazását, azaz a szabályozásból származó kötelezettségeket. Röviden tehát az IPTV esetében nagy a bizonytalanság az iparág jövőbeli pályáját illetően, mivel ez a terület kialakulásának még csak kezdeti stádiumában van. Nem világos egyelőre, hogy az IPTV egy alapvetően zárt környezetben fejlődik-e tovább, ahol a tartalom felhasználását, annak létrehozói és tulajdonosai esetleg **külön engedélyezik** a helyi vagy nemzeti terjesztők, így például kereskedelmi műsorszolgáltatók, kábel és távközlési vállalatok számára, vagy egyszerűen **maguk a létrehozók és tulajdonosok terjesztik majd** saját anyagaikat a nyílt interneten keresztül, kiiktatva ezzel bármilyen, más terjesztőkkel kialakított kereskedelmi kapcsolat szükségességét. Amennyiben ez **utóbbi** modell válik elterjedté, nagyon valószínű, hogy az AVMS irányelv tervezet által szabályozott tevékenységek jó része *Európán kívüli* helyszíneken zajlik majd, így kikerül az irányelv hatálya alól. Ebből következően Európának semmilyen gazdasági előnye nem származik az adott gazdasági tevékenységből. A RAND Europe megállapítja továbbá, hogy fontos lenne elkerülni azt a helyzetet, amikor is az AVMS irányelvben foglaltak teljesítésének költsége az utóbbi modell elterjedése szempontjából kritikus tényezővé válna.

A **Mobil Multimédiás** piac összehasonlítva az IPTV piaccal más képet mutat. Ugyanis a mobil felhasználók sokkal személyesebb környezetben tevékenykednek, mint a PC felhasználók, több akadály jelentkezik a szabad hozzáférés terén, mint a vezetékes internet-hozzáférés esetében. Praktikusán ez azt jelenti, hogy a mobil ipar azon az alapon fejlesztett eddig is, hogy maga a mobil szolgáltató kontrollálja a hálózatának használatát, sőt a készülékeket is, melyekkel a szolgáltatást igénybe lehet venni. Ebből a tartalomszolgáltatásra nézve az következik, hogy alapvetően „walled garden” modellben kínálják szolgáltatásaikat, azaz a mobilszolgáltató alakítja a fogyasztói környezetet. Ennek az a szabályozási konzekvenciája, hogy a szolgáltató a vele szerződésben álló tartalom-előállítókkal a szerződéseken keresztül biztosítja a szabályozásnak való megfelelést. Mivel a mobil szolgáltatók már a kialakított modell szerint felügyeletet gyakorolnak a videó-tartalom terjesztése fölött elejétől a végéig, ezért a mobil ipar nem annyira érzékeny a P2P videó-tartalomterjesztésre (VOD), mint a vezetékes internet piac. Igazi változás akkor állhat be, ha egy sokkal nyitottabb mobil környezet kiépítését támogatná a politika, abban az esetben a szabályozói terheket csökkenteni kellene a mobil multimédiás piac esetében is. A mobil multimédia szolgáltatások esetében a Tanulmány írói megállapítják, hogy e tevékenység „*offshore*” végzésének kockázata, ami az IPTV esetében jelentős mértékű, itt *csökken valamelyest*. A RAND Europe ugyanakkor rámutat arra, hogy az új AVMS irányelvben foglaltak teljesítésének szabályozói költsége arányos kell hogy legyen, máskülönben fennáll a veszélye, hogy a mobil szolgáltatók mesterségesen úgy alakítják majd üzletpolitikájukat, hogy a tartalom létrehozásához kapcsolódó szabályozás alá eső tevékenység az EU-n kívül valósuljon meg. A Tanulmány ezért azt javasolja, hogy a már meglévő, könnyített önszabályozói rendszer képezze továbbra is a mobil szektor szabályozásának alapját.

Az **online játékokat** tartja a Tanulmány a jövő interaktív szórakoztató iparának. Mindenképpen globális piacról beszélünk, és az EU versenyelőnyben van ezen a területen a globális piacon a magasan képzett munkaerő tekintetében. Ugyanakkor, figyelmeztet a dokumentum, globalitása miatt ez a legkönnyebben mobilizálható iparág, azaz a játékok létrehozásának és fejlesztésének tevékenysége és az így képződő hozzáadott érték igen könnyen vihető ki egy országból. Az AMSZ irányelvtervezet alkalmazása ezen a területen a

legbizonytalanabb, tekintve például azt a tényt, hogy nagyon nehéz az elhatárolása az online játékok esetében, hogy mikor beszélünk lineáris és nem lineáris tartalmakról. Az AMSZ irányelv-tervezet szabályozási terhei hátrányosan érintheti az európai fejlesztőket a globális online piacon, ugyanis magas helyi fejlesztési költségek, a szabályozásnak történő megfelelés kieresztheti őket a globális piacról. Az iparág ezért nagyon érzékeny az egy adott területen bekövetkező mégoly kicsi szabályozásnövekedésre is, különösen, ha az adott szabályozásnak nincsenek meg a megfelelői más területeken, ahol a fejlesztői tevékenységet könnyen át lehetne helyezni egyik helyről a másikra. A RAND Europe ezért azt javasolja, hogy az irányelv megalkotói vegyék komolyan fontolóra az online játékok kivételét az AVMS irányelv hatálya alól.

Általánosságban elmondható, hogy a „**könnyített szabályozás**”, ahol csak lehetséges az iparág önszabályozásán keresztül érvényesítve, nagyon lényeges mind a szabályozás költségeinek lefaragása, mind a szabályozással kapcsolatos kockázatok és bizonytalanságok csökkentése szempontjából. Következtetésében a RAND Europe megállapítja, hogy ezek a közvetett hatások, bár nehéz őket pontosan számszerűsíteni, meglehetősen jelentősek is lehetnek, figyelembe véve azt a tényt, hogy: **(a)** az érintett új média iparágak fejlődésük korai szakaszában lehetnek, befektetési terveik és helyszínválasztásuk pedig sok esetben még nem dőlt el; **(b)** a megnevezett szektorok mindegyike rendelkezik olyan elemekkel, amelyeket viszonylag könnyen át lehet helyezni az Európai Unió kívüli helyszínekre, valamint **(c)** az új médiaiparágakra különösen jellemző a kis-és középvállalkozások fokozott jelenléte, amelyek, mint azt már korábbi tanulmányok kifejtették, különösen érzékenyen reagálnak a szabályozásban rejlő kockázatokra. A Tanulmány továbbá kiemeli, hogy minél magasabb szintű a szabályozás és a bizonytalanság, annál valószínűbb, hogy a piac három okból is sokkal zártabb és koncentráltabb struktúrákat hoz létre. Egyrészt a nagyobb cégek képesek jobban viselni a szabályozásból eredő költségeket, mint a kis- és középvállalkozások. Másrészt a nagyobb cégek megvannak a forrásaik és a megfelelő lobbijük ahhoz, hogy a szabályozást számukra kedvező irányba befolyásolják. Harmadrészt a nagyobb cégek egy koncentrált piacon a szabályozási kötelezettségeknek való megfelelés költségeit szét tudják osztani a tartalomszolgáltatókra és -fejlesztőkre, illetve a fogyasztókra.

Az Ofcom az általa megrendelt Tanulmányból levont következtetése az, hogy a jogalkotóknak további erőfeszítéseket kell tenniük az irányelv által érintett szolgáltatások körének tisztázására. Úgy gondolják továbbá, hogy mivel a RAND Europe tanulmánya szükségszerűnek tekinti, így elengedhetetlen az **online játékok iparának kizárása az irányelv hatálya alól. Biztosítani kell továbbá, hogy mind a Bizottság, mind a nemzeti hatóságok számára világos iránymutatást adjanak annak érdekében, hogy az irányelvben foglaltak érvényesítése arányos, átlátható, nyilvánvaló és könnyített módon történjék.** Ehhez elengedhetetlen annak ösztönzése, hogy többek között az IPTV és mobil multimédia iparágak, az ön-és társszabályozás intézményén keresztül teljes jogú partnerek legyenek az egyes iparági szektorokra vonatkozó jövőbeli szabályok kialakításának folyamatában. Hangsúlyozni kell, hogy az irányelv áttekintése során, a **Jobb Szabályozás elveivel** összhangban, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy **szükség van-e továbbra is szabályozói intézkedésekre**, máskülönben a túlzott szabályozás kockázata arra készítheti a vállalatokat, hogy a stratégiai szempontból kulcsfontosságú tevékenységeiket az Unión kívülre helyezték.

2. Új médiatörvény – Svájc

Svájc parlamentje 2006. március 24-én elfogadta új, rádiózásról és televíziózásról szóló törvényét,⁶ adta hírül a svájci kommunikációs hatóság a BAKOM (Bundesamt für Kommunikation). A BAKOM összefoglaló közleménye szerint a törvény erős közszolgáltatóságot biztosít az SSR⁷ révén, a kereskedelmi műsorszolgáltatók pedig ezentúl nagyobb szabadságot élveznek. Ezen kívül pedig a helyi regionális kereskedelmi műsorszolgáltatók támogatását is növelték az előfizetési díjakból származó bevétel elosztásával. A rádiózásról és televíziózásról szóló új törvényt (LRTV) gerincét a független svájci kínálat fenntartása alkotja, amely azonos értékű programok segítségével az összes nyelvi régiót lefedi, és egyben képes arra, hogy felvegye a versenyt a szomszédos országok tőkeerős műsorszolgáltatóival. Túl azon, hogy az SSR megerősítette a pozícióját, az új törvény a svájci kereskedelmi televíziók és rádiók helyzetén is javított. A törvény tekintélyes része a rádió- illetve tévéműsorok sugárzásának technikai tényezőivel, elsősorban a digitalizáció következményeivel foglalkozik, ám egyéb területeken szintén jelentős újításokat hozott.

A svájci médiatörvény felülvizsgálatáról több esetben is szoltunk, és bemutattuk már kialakításának folyamatában azokat a főbb elemeket, melyek hűen visszatükrözik az elektronikus médiarendszerek digitális környezethez való alakításának főbb problémáit. Az elfogadott törvény megfelel egyrészt a bemutatott az előzetes várakozásoknak, másrészt lenyomata az Európában lejátszódó folyamatoknak. Utóbbi alatt értenünk kell közösségi jogalkotást, hiszen Svájc EFTA tag, illetőleg az egyes európai államokban bekövetkezett változásokat is. A Törvény legjellemzőbb jegye, hogy egyrészt eleget tesz a digitalizációból származó liberalizációs igényeknek, emellett ugyanakkor a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszert megerősíti.

A **liberalizáció** mutatkozik meg abban, hogy az állami beavatkozás mértéke lényegében a műsorterjesztési platformok szerint oszlik meg. A frekvenciával – továbbra is – mint szűken rendelkezésre álló, értékes jószággal bánik, ennek megfelelően fenntartja a koncessziós formát és többletkötelezettséget az ilyen sugárzási mód esetében. Akár csak az analóg környezetben a koncessziós formának megfelelően, azok kedvezményezettjeinek – a közszolgálati műsorszolgáltatók mellett – kötelességük lesz ellátni az általános közszolgálati feladatokat is függetlenül a műsorszolgáltatás típusától. Sőt, a **sokoldalú tájékoztatás kötelezettsége** csak a **koncessziót** élvező műsorszolgáltatókra vonatkozik. Ugyanakkor mentesíthetők e kötelezettségük alól abban az esetben, ha ellátottsági területükön megfelelő számú csatorna fogható (4. cikk 4. bekezdés). Ez a rendelkezés azt jelzi számunkra, hogy az új törvény más nem az analóg világ „statikus” műsorszolgáltatás-kínálati állapotával számol, hanem sokkal inkább egy dinamikus-változó kínálattal, amely egy digitális világot jobban jellemez. A vázolt rendszerben a liberalizáció azt jelenti, hogy ezen felül az a műsorszolgáltató, amely nem tart számot sem az előfizetési díjból (*Empfangsgebühr*) való részesedésre (*Gebührenanteil*), sem pedig a földi frekvenciás sugárzáshoz való hozzáférésre, engedély (koncesszió) nélkül sugározhat, már amennyiben erről előzetesen értesítette a Szövetségi Kommunikációs Hivatalt (BAKOM) (3. cikk a) pont). Ebből következően a földfelszíni frekvenciától eltérő módon sugárzott (valamint az előfizetési díjból támogatásra igényt nem tartó), az engedély nélküli, előzetes bejelentésen alapuló műsorszolgáltatás

⁶ Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006

⁷ Société Suisse de Radiodiffusion et Télévision

végzése esetében nem is kell koncessziós díjat fizetni. A liberalizáció ellenére ugyanakkor a törvény valamennyi országos szintű vagy egy nyelvi régiót lefedő televíziós műsorszolgáltatóval (beleértve tehát a koncesszió nélkülieket is) szemben megköveteli, hogy támogassa a svájci készítésű filmeket, valamint hogy műsoraik egy bizonyos részét hozzáférhetővé tegyék a nagyothallók, illetve gyengén látók számára (7. cikk).

A fentiekből még egy fontos dolog következik. Az ún. előfizetési díjakból nem csak a közszolgálat részesül (támogatás), hanem egyéb, például kereskedelmi adók is. Svájcban a kereskedelmi rádiók és televíziók már eddig is részesültek az előfizetési díjakból származó bevételből, amely évente 1,1 milliárd svájci frankra rúg és amelynek nagy része a közszolgálati SSR-t illeti. Az új törvény ugyanakkor a korábbinál **nagyobb részesedést ír elő** (40. cikk): a kereskedelmi rádiós műsorszolgáltatók a rádió előfizetési díjak 4%-át kapják meg (nagyjából 16 millió svájci frankot az előzőleg folyósított 7 millió helyett), a kereskedelmi televíziós műsorszolgáltatók pedig a televízió előfizetési díjak 4%-át (nagyjából 28 millió svájci frank az előző 6 millió helyett). Nem a kiutalt összegek jelentik a régi és az új rendszer közötti egyetlen különbséget. A díjakból származó bevétel optimális felhasználása érdekében a Szövetségi Tanács (Conseil fédéral⁸) ezt a támogatást csak korlátozott számú kereskedelmi szolgáltató számára biztosítja. A televíziózás területén így aztán csak legfeljebb 10-12 szolgáltató részesülhet belőle. A részesedés mértékét pedig nem évente fogják meghatározni, hanem átalányban rögzítik több évre, elsősorban az érintett vételi körzet nagysága és gazdasági potenciálja szerint. Látható tehát, hogy a közpénzekhez való hozzáférés, amely a közszolgálatról folytatott európai vitában is többször felmerült (pl. BBC) Svájcban az előfizetési díjakhoz való nagyobb hozzáférést eredményezte a piac részére.

Ami a **közszolgálatot** illeti, az új törvény egyrészt biztosítja az SSR számára az őt már eddig is megillető szerepet, másrészt pedig új feladatokat ró rá, így a törvény utasítja arra, hogy rendszeresen sugározzon nevelési célzatú műsorokat. Felismerhetők a svájci közszolgálat szabályozásánál azok a problémák, melyek a BBC-nél és az Európai Bizottság közszolgálati műsorszolgáltatókkal szembeni eljárásában is jelentkeztek, azaz a piaci érdekek figyelembevételének kérdése. Itt az új, főként online szolgáltatásainak sorsára gondolunk, hiszen a törvény szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak be kell jelentenie a műsorszolgáltatáson kívüli olyan tevékenységét (így például az online tevékenységét), amely alkalmas más médiavállalatok pozíciójának veszélyeztetésére (29. cikk). Azaz védelmet kap a piac itt is csakúgy, mint a BBC felülvizsgálati eljárásában kidolgozott rendszerben. Szintén a piac és közszolgálat európai vitáját tükrözi vissza a törvény azon rendelkezése, amely szerint a jövőben független alapítvány fogja végezni a közszolgálati műsorszolgáltató nézettségének mérését (78. cikk). A nézettség független, házon kívül vitt mérése és elemzése a szolgáltatott tartalom „objektívabb” megítélését célozhatja, amely szintén a piaci szolgáltatók egyik követelése az európai közszolgálati vitában, azért, hogy a közpénzek hatékony és átlátható felhasználása ellenőrizhető legyen. Utóbbit bizonyítja az is, hogy az SSR számára a törvény pontos előírásokat tartalmaz a pénzügyi források felhasználására (35. cikk) és a pénzügyi felügyeletre vonatkozólag (36. cikk).

Ami a **reklámra és támogatásra** vonatkozó szabályokat illeti, a törvény javít a kereskedelmi műsorszolgáltatókra alkalmazandó általános feltételeken, azaz követi az európai liberalizációs trendet. Így például rugalmasabbak lettek a műsorfolyamot megszakító reklámok és a szeszes italok reklámozását érintő rendelkezések. A könnyű szeszes italok (így a bor illetve a sör) reklámozása engedélyezett a rádióadókon valamint a helyi illetve regionális tévéadókon

⁸Tkp. a svájci végrehajtó hatalom szerve, azaz a kormány.

(10. cikk 1. bekezdés c pont). A szeszes italok reklámozása ugyanakkor továbbra is tilos a közszolgálati műsorszolgáltatásban (SSR). Az SSR-t illető egyéb korlátozásokat (pl. a reklámblokkokra vonatkozó korlátozásokat 14. cikk) a Szövetségi Tanács rendeletben fogja meghatározni. A hagyományos szabályozás (szerkesztett és reklámtartalom) elkülönítési doktrínájáról folytatott vitájában úgy tűnik Svájc a német álláspontot támogatja, hiszen a törvény felhatalmazza a Szövetségi Tanácsot arra, hogy egyedi intézkedésekkel lépjen fel az olyan hirdetések ellen, amelyek nem garantálják, hogy világosan el lehessen választani a szerkesztett műsort a reklámtól (9. cikk 1. bekezdés). A svájci közszolgálati műsorszolgáltató esetében is érezhető az, ami akár a brit, a német, a spanyol vagy éppen a francia társánál, azaz a közszolgálat nemzetközi szerepvállalásának megnövekedett állami támogatása. A törvény szerint ugyanis az Államszövetség megtéríti az SSR külföldi kínálata költségeinek legalább a felét (28. cikk).

Az **infrastruktúra és műsorszolgáltatás** összefüggésében az új törvénnyel kapcsolatban elmondható, hogy a két területet egyrészt elhatárolja egymástól, hiszen az átvitel területét teljes egészében a távközlésről szóló törvény (*LTC*) fogja szabályozni. Az új törvény ugyanakkor ügyel arra, hogy a médiumok elegendő frekvenciával rendelkezzenek. Speciális rendelkezések biztosítják a koncesszióval rendelkezők számára a földi frekvenciás, illetve a vezetékes (*filaire*)⁹ átvitelhez való hozzáférést. Azaz a hangsúly a műsorszolgáltatók hálózathoz való hozzáféréseinek biztosításán van, és ez már médiajogi kérdés!

A törvény **szervezeti kérdésekben** világosabban elhatárolja a Szövetségi Kommunikációs Hivatal (BAKOM) és a Rádiózással és televíziózással kapcsolatos panaszokat kivizsgáló független hatóság (UBI – Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen) hatáskörét. Az utóbbi hatóság jogköre ezentúl csak a műsorszolgáltatók műsorszerkesztésével kapcsolatos panaszokra terjed ki (83. cikk 1. bekezdés, a pont), nem foglalja magába a hirdetések (pl. politikai hirdetések) érintő panaszokkal. Érdekes, hogy az UBI hatáskörébe tartozik, hogy eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek egy műsorhoz való hozzáférés engedélyezésének visszautasításával kapcsolatban felmerülnek (94. cikk). Tanácskozásai nyilvánosak (97. cikk). A törvény szerint továbbá nem szükséges ezentúl, hogy minden egyes műsorszolgáltató külön „ombudsmani szervvel” (Ombudsstelle) rendelkezzen. Az UBI független ombudsmani hivatal jelöl ki minden egyes nemzeti nyelv számára abból a célból, hogy a szerkesztett tartalmakkal szemben benyújtott, a törvény alapelveinek (4. és 5. cikk) vagy a svájci műsorszolgáltatókat kötelező nemzetközi normáknak sérelme miatt kifogásokat kezelje. A törvény szerint egyedül az SSR fog saját ombudsmani hivattal rendelkezni (91. cikk). A törvény módosítja a felügyelet eszközeit is, elsősorban adminisztratív szankciókat helyez kilátásba (90. cikk). Ugyanakkor megerősítették a műsorszolgáltatók jogi pozícióját is, hiszen ha ezentúl ha a minisztérium (*département*) elutasít egy koncessziós ajánlatot, akkor az ügyfél a Szövetségi Bírósághoz (Tribunal fédéral) fordulhat a döntéssel szemben.

Végül a törvény **tárgyi hatályáról** érdemes annyit megemlíteni, hogy technológiasemlegesség követelményének megfelel, hiszen magában foglalja az interneten terjesztett műsorokat is. Ugyanakkor megjelenik a „véleményjelentőség” fogalmához hasonló fogalom, mely a német médiajogi szemléletből ismerhető számunkra.¹⁰ A törvény ugyanis kizárja tárgyi hatálya alól azokat a szolgáltatásokat, melyek csekély publicisztikai hatással

9 A vezetékes jelátvitel alatt a kábeltelvíziót, illetve az ADSL televíziót értik, a frekvencián történő jelközvetítéssel ellentétben.

¹⁰ Id. Elemzés (2003. november-2004 február)

bírnak (geringer publizistischer Tragweite.) (1. cikk 2. bekezdés). Ennek kritériumait az Államtanács határozza meg.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás

3. A közszolgálat finanszírozása: a BBC előfizetési díja és a fizetési hajlandóság

1. A Work Foundation, brit civil szervezet 2006. szeptember 14-én közzétette annak a kutatásnak az eredményét¹¹ (Felmérés) (DOK), amelynek elvégzésére a Kulturális, Média és Sport Minisztérium (DCMS) adott megbízást, s amely kutatásnak a tárgya, hogy milyen a BBC nézőinek és hallgatóinak fizetési hajlandósága a társaság által nyújtott szolgáltatások iránt. A kutatás eredményét a DCMS által eddig összegyűjtött adatokkal együtt elemzik majd, annak a folyamatnak a részeként, amelynek célja, hogy kialakítsa a BBC előfizetői díjainak jövőbeli mértékét.

2. Az Ofcom 2006. szeptember 18-án közzétette a BBC új szolgáltatásaihoz kapcsolódó első piaci hatásértékelés (MIA) feladat-meghatározását (*terms of reference*).¹² A hivatkozási pontok azt vizsgálják majd, hogy milyen hatást gyakorol a piacra a BBC négy új on-demand szolgáltatása. Itt az ún. a BBC iPlayerre, illetve a rajta keresztül igénybe vehető szolgáltatásokra gondol a dokumentum. A BBC iPlayer ugyanis lehetővé teszi, hogy a fogyasztó interneten, kábelen és IPTV-n keresztül nézhesse a BBC élő vagy a közelmúltban sugárzott műsorát, vagy audio-tartalmat tölthessen le az interneten keresztül. Augusztus 31-én a BBC bejelentette, hogy megkezdte a közérték tesztjéhez kapcsolódó feladatok elvégzését a BBC új on-demand szolgáltatásaival összefüggésben. Az Ofcom 2006. december 15-ig készíti el a BBC kormányzói számára említett szolgáltatások piaci hatásértékelését, és várakozások szerint ennek eredményeit a BBC Trust előzetes következtetéseivel együtt 2007 elején teszik közzé. A feladat-meghatározásban a BBC kormányzóiból és az Ofcom képviselőiből álló közös irányító testület állapodott meg.

A közszolgálati szakma álláspontja szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás fogalmának lényegi elemét képezi a **közfinanszírozás**, mivel ez hivatott biztosítani azt a szakmai függetlenséget, mely szerint a nyújtott audiovizuális szolgáltatás ténylegesen a „köz” (társadalom) érdekében/javára történik. Amint az korábbi elemzéseinkből is kiderült, a BBC esetében – mely a közszolgálat finanszírozása szempontjából is modellnek tekintendő

¹¹ Willingness to Pay for the BBC during the next Charter period A report prepared for the Department for Culture, Media and Sport Prepared by Rebecca Fauth with Louise Horner, Michelle Mahdon and Stephen Bevan on 14 September 2006

¹² Ofcom, BBC new on-demand proposals MIA – Terms of Reference 18 September 2006

Európában – az előfizetési díj (*licence fee*) igen nagy támadásnak volt kitéve az aktuális királyi alapítóokirat-felülvizsgálati (Charter Review) eljárásában. A felülvizsgálatban a BBC kijelentette, hogy az előfizetési díjat saját intézményi alapjának (identitása lényegi elemének) tekinti, s ez biztosítja a közvetlen kapcsolatot a közszolgálati intézmény és a társadalom egyes tagjai között. Az Ofcom a vitában ugyanakkor azon a véleményen volt, hogy a következő tíz éves időszakon belül, amelyre az alapító okirat hatálya kiterjed, a digitális átállás tételezett időpontjában (2012) a finanszírozást mindenképpen át kell alakítani. Az Ofcom szerint ugyanis a BBC előfizetési díjrendszere a digitális audiovizuális környezetben nem tartható tovább, a közszolgálati műsorszolgáltatási rendszer össze fog omlani. Véleményünk szerint utóbbi gondolat abból ered, hogy a digitális környezetben – a hagyományos reklámozási formák beszűkülésével – éppen az előfizetés ellenében kínált audiovizuális szolgáltatások tekinthetők az alapvető (kiinduló) üzleti modellnek. Így a BBC előfizetési díjjal történő finanszírozása – ki nem mondva – a piaci alapon működő vagy éppen most piacra lépő audiovizuális szolgáltatásokat nyújtóinak érdekét sérti, hiszen a közszolgálat „kötelező” előfizetési szolgáltatásként van jelen a piacon. Egy háztartás/fogyasztó ugyanakkor csak meghatározott összeget tud kommunikációs fogyasztására szánni. A kormányzat az Ofcom által is megtámogatott piaci követelésekkel szemben ugyanakkor a most (2007-től) soron következő alapító okirat időszakra (*charter period*) fenntartotta az előfizetési rendszert.

Az előfizetési díj támadására válaszként született meg a BBC részéről „közérték”¹³ fogalma (*public value*), illetve az alapítóokirat vitájában formálódott ki az ennek hatékonyságát mérő ellenőrző rendszer a „közérték teszt” (Public Value Test). A vitában a végső kormányzati javaslat azt célozta, hogy a BBC minden új, vagy alapvetően megváltoztatott szolgáltatását az új vezetés, a BBC Trust vesse alá egy ún. közérték tesztnek. A PVT a BBC Trust által elvégzett közszolgálati érték-mérésből, illetve az Ofcom által lefolytatott piaci hatásértékelésből/elemzésből (Market Impact Assessment) áll.¹⁴ A piaci hatásértékelés célja annak biztosítása, hogy a BBC új szolgáltatásai összhangban legyenek a dinamikusan változó kereskedelmi szektor fejlődésével, azaz egy egyensúlyt kíván létrehozni a BBC közszolgálati és az egyéb piaci audiovizuális tevékenységek között. Ha mindezt közösségi jogi szempontból vizsgáljuk, akkor az így létrehozott eljárás megfelel annak a követelménynek, melyet az Amszterdami Jegyzőkönyv támaszt a közszolgálat finanszírozásával szemben. A hivatkozott dokumentum ugyanis nem tartja közösségi jogba ütközőnek a közszolgálat tagállami finanszírozását „amennyiben az ilyen finanszírozás a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.” Azaz az Amszterdami Jegyzőkönyv szerinti egyensúly megtalálását szolgálja a PVT. A jelenleg indított eljárás így az első a sorban, és a BBC-nek azokra a szolgáltatásaira irányul, melyek legfontosabbak a digitális piac szempontjából: az on-demand szolgáltatások.

A **Felmérés** jelentőségét az adja, hogy megvizsgálja a BBC és az előfizetési díjat biztosító lakosság között tételezett kapcsolatot, nevezetesen: milyen tényezők meghatározóak az előfizetési rendszer fenntartásában. Meg kell említenünk, hogy az alapító okirat felülvizsgálatának első szakaszában, azzal párhuzamosan, de attól függetlenül az Ofcom egy felmérésében tisztázta, hogy a lakosság szerint szükség van a BBC szolgáltatásaira, és hajlandók is fizetni értük, ugyanakkor a megkérdezettek kritikát is megfogalmaztak vele szemben. A jelenlegi felmérés már az új alapító okirathoz kapcsolódik, azaz a finanszírozási

¹³ A kormányzat a BBC alapító-okiratának felülvizsgálatában Fehér Könyvében öt közértéket nevezett meg, ezek a: demokratikus, kulturális és kreatív, oktatási, társadalmi és közösségi, globális közértékek.

¹⁴ Ennek rendszerét részletesen ismertettük egy régebbi Elemzésünkben (2005. október) 10-12.

rezsime fenntartása már tény, és ezen belül a lakosság fizetési hajlandóságát kívánja felmérni a BBC jelenlegi és jövőbeni szolgáltatásainak tekintetében a díj mértékének kialakítása miatt. A Felmérés másik célja az volt, hogy beépítsék a közérték fogalmát ebbe a hajlandósági felmérésbe. A Felmérés szerint ugyanis különbséget kell tenni a fogyasztó egyéni értékei (*private value*) és a közérték között, utóbbi az állampolgár vagy brit társadalom tagjának értékeit jelenti. Azaz nem mindegy, hogy a fizetési hajlandóság milyen értékeken nyugszik: a fogyasztói (azaz mit kapok személy szerint mint fogyasztó a BBC-től a pénzemért) vagy pedig az állampolgári preferencián. Ez a duális megközelítés nem meglepő, hiszen emlékezhetünk arra,¹⁵ hogy a brit Kommunikációs törvény (2003) és ez alapján az Ofcom is egyszerre beszél fogyasztóról és állampolgárról, amikor a közönségről beszél. Ez azt jelenti, hogy az új audiovizuális környezetben, melyet kétségkívül nagymértékben a piaci erők határoznak meg, mindkettő fontos a szabályozó számára. A követendő brit szabályozói médiapolitika tehát továbbra is a duális médiamodellben gondolkodik. Nyilvánvaló, hogy a közszolgálat esetében utóbbi értelmezés kerül előtérbe, már csak akkor is, ha a közszolgálat eredeti misszióját vesszük alapul.

A Felmérés kérdéseire adott válaszokból mindenképpen ki kell emelni, hogy a **közértékhez** sorolható válaszadók a jelenleginél akár többet is fizetnének előfizetési díjként! Azaz fizetési hajlandóság függ attól, hogy lakosság milyen perspektívából gondolkodik, erre bizonyíték az is, hogy azok a válaszadók nagyobb fizetési hajlandóságot mutattak a magasabb díj iránt, akiket többletinformációval láttak el arra vonatkozóan, hogy a BBC miként járul hozzá a brit társadalom (a közösség) életéhez. Mindemellett azt is meg kell jegyezni, hogy a válaszadók demográfiai és társadalmi háttere is nagymértékben befolyásolta a fizetési hajlandóságot. Így a jobban keresők, vagy azok, akik valamilyen végzettséggel rendelkeztek, illetve akik élvezték a BBC szolgáltatásait, vagy a javasolt új szolgáltatásokat gyakran vennék igénybe, azok sokkal hajlandóbbak voltak a magasabb előfizetési díj fizetésére, mint azok, akik úgy gondolták, hogy a jelenlegi szolgáltatásoknak a minősége alacsony, vagy az új, javasolt szolgáltatásokról azt gondolták, hogy alacsony használati értékkel bírnak, vagy eleve kevesebb szolgáltatásért alacsonyabb díjat támogatnának. A Felmérésből még érdekes az a kérdés is, mely arra kereste a választ, hogy a közönség havi előfizetési díját **miként osztaná szét** az egyes szolgáltatások között. Eredetileg 100 pontot lehetett szétosztani a jelenlegi és javasolt szolgáltatások között, ezt vetítették a havi előfizetési díjra. A legtöbbet a televíziós (£6) és a tervezett valamennyi új szolgáltatásokra (£5) költenék az előfizetők, ezt követi a rádiózás (£2) valamint külön az online (0,6 font) szolgáltatások. A legtehetősebb válaszadók relatíve több pontot adtak a hagyományos szolgáltatásokra (TV, rádió és online), mint a kevésbé tehetősek. Ugyanez igaz azokra, akik a BBC szolgáltatásainak minőségét magasabbra értékelték, illetve akik 5 óránál többet televízióztak. E kérdéscsoportnak az egyik fő érdekessége, hogy az új szolgáltatásokra adott sok pont ösztönző ereje az volt, hogy a válaszadók az új szolgáltatásoknak igen magas hasznot előlegeztek meg. A Felmérés további következtetése, hogy nagyobb választási lehetőséget kíván a közönség egyrészt abban a tekintetben, hogy milyen összeget fizetnek, másrészt abban, hogy mit kapnak az általuk fizetett előfizetési díj ellenében. Utóbbi megállapítás azt jelzi számunkra, hogy a közönség részéről meg van az igény a személyre szabott szolgáltatások iránt. Sőt, amint azt korábban a Felmérésből kiemeltük, a választási lehetőség bővítése iránti erős igény mellett a megkérdezettekben meg van a nagyobb fizetési hajlandóság is. Ezek a megállapítások azért érdekesek, mivel e tényezők mentén még jobban kimutatható a konkurencia közszolgálati és kereskedelmi audiovizuális tevékenység között. A kereskedelmi szolgáltatók éppen e tényezőkre kívánnak építeni a digitális korban, azaz az egyéni igényre szabott fizetéses

¹⁵ Elemzés (2003. október-2004. február)

szolgáltatásokra. A Felmérés végkövetkeztetései között kimondja: a közértékről való gondolkodás fizetési hajlandóságot növeli a brit közönség körében. Ezzel kapcsolatban a Felmérés a kapott eredmények alapján a BBC-t figyelmezteti is arra, hogy egyes demográfiai csoportok esetében sokkal aktívabbnak kell lennie, hogy jobban megértse azok perspektíváit.