

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2007. március**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2007. március)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Az audiovizuális reform állása - Spanyolország

1.1. Az El Mundo 2007. március 2-i számában Joan Clos, spanyol ipari, turisztikai és kereskedelmi miniszter véleményét ismertette a spanyol audiovizuális reform állásáról.¹ A miniszter többek között elmondta, hogy igen nehéz lesz már a jelenlegi törvényhozási ciklusban a Nemzeti Audiovizuális Médiabizottságról (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales) szóló törvényt, valamint az ún. Általános Audiovizuális törvényt (Ley General Audiovisual) megalkotni. Mint arról beszámolt a mondott törvények jelenleg a kormány előtt vannak, és párbeszédet kezdeményeztek annak érdekében, hogy felmérjék – és lehetőleg minél szélesebb körűen - annak parlamenti támogatottságát. Mivel a jelenlegi kurzusnak kevesebb, mint egy éve van a javaslatok megvitatására, ezért szinte biztos, hogy nem kerülnek időben elfogadásra, noha azok elfogadása eredetileg a PSOE (Partido Socialista Obrero Español) választási programjának részét képezték – írja az El Mundo. Ezzel ellentétben az információs társadalom megteremtéséről szóló törvény (Ley del Impulso de la Sociedad de la Información) jól halad a maga útján a miniszter szerint. Ami a digitális földfelszíni televíziózás bevezetését illeti a miniszter elmondta, hogy a kormányzat mindent megtesz a 2010-es határidő megtartásáért, mely az analóg műsorszórás lekapcsolásának végső időpontját jelenti, de minden sietség ellenére sem szeretnének csapdába esni a fennmaradó 5%-nyi terület lefedettségnek megoldásával. Clos beszámolt arról, hogy megállapodtak az iparággal arról, hogy eladásra már csak a digitális földfelszíni vételre alkalmas készülékek kerülhetnek. A spanyol átállási modellről kifejtette, hogy az kitűnik európai társai közül azzal, hogy jelenleg sokkal több televíziót terveznek, mint bárhol Európában, köszönhetően az egyes autonóm közösségekben működő szolgáltatóknak, mely kifejezi a spanyol földrajzi és kulturális sokszínűséget.

1.2. Az Európai Bizottság arra a döntésre jutott, hogy a spanyol közszolgálati műsorszolgáltatónál (RTVE) dolgozók korai nyugdíjazásának és más, az elbocsátásokhoz kapcsolódó intézkedéseknek a spanyol állam általi finanszírozása összhangban van az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásaival.² (DOK) A közszolgálati műsorszolgáltatás rendszerének átalakítása kapcsán az illetékes spanyol hatóságok úgy döntöttek, hogy egy új társaságot hoznak létre RTVE néven, amely 2007. január 1-jén kezdte meg működését egy jelentősen csökkentett állománnyal. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a korai nyugdíjazási rendszer finanszírozása lehetőséget nyújt az RTVE számára, hogy az eddiginél költséghatékonyabb közszolgálati műsorszolgáltatást biztosítson, és ennek köszönhetően összességében csökkenthesse az állami támogatás szintjét. Az EU versenyügyi biztosa, Neelie Kroes kijelentette: „Örülök, hogy olyan intézkedések állami támogatásának jóváhagyását jelenthetem be, amelyek elősegítik a közszolgálati műsorszolgáltatás hatékony működését, és így az adófizetők pénzét spórolják meg.”

A 2006-ra vonatkozó spanyol költségvetés értelmében az RTVE-nek szánt éves támogatás odaítélésének feltétele az volt, hogy sikerül-e véghezvinni azokat a lépéseket, amelyek végső

¹ <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/03/01/comunicacion/1172742926.html>

² State aid NN 8/2007 (ex N 840/2006) – Spain C (2007) 641 final, Brussels, 07.03.2007

sonon biztosítják az RTVE pénzügyi életképességét. Ezzel összefüggésben a spanyol hatóságok független szakértőt bíztak meg egy tanulmány elkészítésével, amely – egyebek mellett – arra a következtetésre jutott, hogy a munkaerő állományt jelentős mértékben csökkenteni kell. Ezt követően a spanyol hatóságok, az RTVE képviselői és munkavállalókat képviselő szakszervezet tárgyalásokba kezdtek, melyek során végül sikerült egyezséget elérni. E szerint a kollektív elbocsátás 4150 embert, vagyis a jelenlegi munkaerő 44%-át érinti. Az elbocsátási terv legfontosabb eleme egy önkéntes alapon működő korai nyugdíjazási rendszer azoknak, akik még 2008 vége előtt betöltik 52. életévüket, és akik a 2006. december 31-ei időpontot tekintve már legalább hat éve dolgoztak az RTVE-nél. A korai nyugdíjazásra jogosultak egész addig kapják nettó fizetésük 92%-át, ameddig el nem érik a hivatalos nyugdíjkorhatárt, azaz be nem töltik 65. életévüket. A rendszerben az állam finanszírozza ezen dolgozók nyugdíjba menetel előtti juttatásait, ugyanakkor megspórolja a fizetéshez kapcsolódó költségeket, amit egyébként az RTVE éves finanszírozásán keresztül kellene megfizetnie. A korai nyugdíjazáshoz és az egyéb elbocsátásokhoz kapcsolódó összes becsült költség – 15 éves időszakra (2007-2022 között) számítva - eléri az 1,3 milliárd eurót.

A Zapatero kormányzat jogalkotási tervében kiemelt helyen szerepelt az **audiovizuális ágazat reformja**. Korábbi Elemzéseinkben beszámoltunk arról, hogy ennek érdekében a spanyol kormányzat egy nagyobb jogalkotási csomag létrehozásáról döntött 2004 decemberében,³ melynek fő célkitűzései egyrészt a digitális földfelszíni televíziózás bevezetése, másrészt a kábeltelevíziózás liberalizációja, harmadrészt pedig a pluralizmus támogatása volt. Ennek folytatásaként 2005 nyarán⁴ döntött magának a csomagnak az elemeiről, a csomag három törvényből és két királyi rendeletből állt. Míg a javasolt (általános audiovizuális, közszolgálati, média-felügyeleti) törvények a digitális környezethez alkalmazkodó duális médiarendszer kialakítását és felügyelete feltételrendszerének létrehozását célozták, addig a javasolt rendeletek (így a digitális földfelszíni televíziózás országos műszaki tervét módosító) a digitális televíziózás bevezetésére vonatkoztak.

A **digitális átállás** területén kellett a legsürgősebben változtatni, az ott kialakult felemás helyzet orvoslása miatt. Az említett helyzetet az idézte elő, hogy noha Spanyolország az első között indította útjára Európában a digitális földfelszíni műsorszórást 2000 májusában. Ugyanakkor a digitális földfelszíni platformüzemeltetési engedélyt elnyerő Quiero TV (korábban: Onda Digital) két évre rá pénzügyileg összeomlott, mivel nem tudott elég előfizetőt toborozni. A Quiero TV 2002 júniusában meg is szüntette adását, és a kormányzat engedélyét is visszavonta, ugyanakkor a visszavont engedélyt nem pályáztatta ismételtén meg. A Zapatero kormányzat tehát ezen a ponton avatkozott be, így rendeletével többek között átalakította az engedélyezés rendjét. Ennek eredményeképpen az analóg lekapcsolás időpontjáig, melyet már 2004-ben 2012-ről 2010-re előrehoztak, valamennyi analóg kereskedelmi műsorszolgáltató 3-3 ingyenesen hozzáférhető csatornát indíthat, a közszolgálati RTVE pedig 6 digitális csatorna elindítására kap lehetőséget. A lekapcsolást követően pedig minden nagy kereskedelmi szolgáltató rendelkezik egy multiplexszel, míg az RTVE kettővel fog rendelkezni. Az újraindított szabad hozzáférésű digitális földfelszíni platform sikeres lett, ezt bizonyítja például,

³ Id. Elemzés (2005. január)

⁴ Id. Elemzés (2005. június)

hogy az induláskor két hónapon belül egymillió digitális vevődekódot sikerült értékesíteni, majd egy fél évre rá elérte az 1.750 ezret. A földfelszíni digitális műsorszórás bevezetésének koordinálására továbbá létrejött a brit SwitchCo-hoz, illetőleg az osztrák DPA-hoz (Digitale Plattform Austria)⁵ hasonló szervezet az Impulsa TDT-t (Asociación para la Implantación y Desarrollo de la Televisión Digital Terrestre en España), mely az iparág érdekelt szervezeteit tömöríti magában. A kormányzat 2006 júniusában megállapodást kötött⁶ az Impulsa TDT-vel, mely a digitális átállási terv kidolgozása, és végrehajtása mellett fő célként rögzíti a közönség megfelelő tájékoztatását is. A megállapodás eredményeképpen a két fél 9-9 millió eurót különít el a feladatok végrehajtására, de a kormányzat további 1,5 milliót ad a népszerűsítésre.⁷ Az elmondottakból tehát az következik, hogy a kormányzat a reformprogramon belül a digitális átállás területén 2004 óta jelentős eredményeket ért el, de ehhez hozzá kell tennünk, hogy a siker nagymértékben volt köszönhető az előzményeknek, azaz egy sikertelen bevezetésnek.

Ha a spanyol audiovizuális reformcsomag további részeit nézzük, akkor kétség kívül a **közszolgálati műsorszolgáltatás** terén sikerült jelentős előrelépés, hiszen – amint arról beszámoltunk⁸ – 2006 júniusában megszületett a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló törvény,⁹ mely egyrészt a digitális környezetnek megfelelő RTVE-t kívánt létrehozni, másrészt egy olyan modellt, mely megfelel az uniós elvárásoknak. Utóbbi esetben, azaz az Európai Bizottság számára a közszolgálat finanszírozása jelentkezik fő kérdésként, de kifejezetten csak piaci hatás szempontjából, míg politikai aspektusból a finanszírozás a közszolgálati intézmények politikai függőhelyzetbe hozásának alapvető eszközeként tartható számon, és mely problémával nemzetközi szinten az Európa Tanács foglalkozik. Elvileg úgy tűnhet, hogy a két kérdés oly módon összefügg, hogy egy piaci szempontból átlátható, azaz az Európai Bizottság 2001-es közszolgálati közleményének¹⁰ megfelelő közszolgálati finanszírozási rendszer egyben garanciája a politikai függetlenségének is. Ugyanakkor – amint erre egy Elemzésünkben¹¹ rámutattunk – ez nem feltétlenül van így, hiszen az ET 2004 januári közgyűlési ajánlása¹² mutatott ékes bizonyítékot arra, hogy gyakorlatilag valamennyi nagy európai ország közszolgálati műsorszolgáltatójánál megfigyelhető a politikai beavatkozás különböző mértékben és formában, annak ellenére, hogy azok állami támogatását a Bizottság abban az időszakban megfelelőnek találta. Így azt mondhatjuk, hogy átlátható, kiszámítható, közszolgálati felad mértékéhez kötött, az ad hoc finanszírozást elkerülő állami támogatás önmagában nem garantálja a független közszolgálatot, de kétségtelen, nagyobb esély mutatkozik annak elérésére ilyen feltételek mellett. Mindezt azért kell leszögezni, mivel az említett ajánlás 2004-ben Spanyolországgal kapcsolatban különösen erős politikai beavatkozásról beszél. Ugyanakkor az Európai Bizottság 2005. április 20-án arra a döntésre jutott, hogy a spanyol hatóságok által vállalt kötelezettségek biztosítják, hogy az RTVE jelenlegi finanszírozási rendszere összhangban legyen az EK Szerződés 86(2) cikkelyében definiált Egységes Piacsal, egyben lezárta az RTVE államilag támogatott finanszírozási

⁵ ld. Elemzés (2004. március-április) és (2006. május)

⁶ ld. <http://www.mityc.es/es-ES/Servicios/GabinetePrensa/>

NotasPrensa/HistoricoNoticias/2006/6/FirmaConvenioImpulsoTDT.07.06.06.htm

⁷ Az spanyol digitális átállásról szóló összefoglaló rész forrása: Európai körkép a digitális televíziózásról, AKTI füzetek 5., 2006, 32-35.

⁸ Elemzés (2006. augusztus)

⁹ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal

¹⁰ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04)

¹¹ ld. Elemzés (2003. november-2004. február)

¹² Recommendation 1641 (2004) Public service broadcasting

rendszeréről folytatott eljárást!¹³ Az RTVE-ről szóló törvény egy olyan finanszírozást vezetett be, melyet az uniós bizottsági ajánláshoz igazítottak, és létrehoztak egy olyan – elég komplikáltnak tűnő – szervezeti struktúrát is, mellyel a kormányzattól való függetlenséget is biztosítani kívánták. Az Európai Bizottságnak a jelenlegi, az RTVE munkavállalóinak elbocsátását és az ezzel járó állami kompenzációt (támogatást) megvizsgáló döntése ugyanakkor kérdéseket is felvet. Észrevehetjük, hogy a maga a racionalizáció az egyik bevett eszközzé vált utóbbi időben a közszolgálati intézmények „reformjának”, gondolhatunk itt például BBC-re, vagy akár a magyar közszolgálati intézményekre. Kérdés ugyanakkor, hogy a hatékony működés érdekében tett racionalizációs intézkedések mennyiben mennek a tartalomszolgáltatás rovására. Másképpen megfogalmazva: a drasztikus leépítéssel nem vall-e kárt a szakmai oldal, azaz a nagy közszolgálati tapasztalattal rendelkező szakemberek kiesése annak a minőségnek a rovására mehet, amelyet oly természetesen követelnek meg a közszolgálati intézménytől. A közszolgálat finanszírozásával kapcsolatban azonban – a törvény elfogadása ellenére – további problémák is jelentkeztek az utóbbi időben. Az El País március 23-ai számában arról számol be, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók túlzottnak tartják a közszolgálat részére engedélyezett óránkénti reklámidő mértékét.¹⁴ Arra kérik a kormányzatot, hogy az RTVE-vel kötendő műsorszolgáltatási szerződés (contratos-programa) tartalmazzon egy olyan kitéletet, mely az óránkénti 12 perc helyett csak 9 percet reklámozhat. Jelenleg mind a kereskedelmi, mind pedig a közszolgálati műsorszolgáltatás részére 12 perc engedélyezett. A kereskedelmi lobbyszervezetnek, az Uteca-nak a vezetője úgy érvelt, hogy nem kérnek semmi különlegeset a kormányzattól, hiszen valamennyi uniós ország közszolgálati televíziójában vagy igen korlátozott a reklámozás vagy egyáltalán nem tehetnek közzé hirdetést. Az érvelés érthető és el is fogadható, sőt, beleillik a közszolgálatról folytatott európai vitába is, amelyben a kereskedelmi bevételektől a közszolgálatot távol kívánják tartani a tisztán piaci szereplők, hiszen az audiovizuális piacon megelégnékülts versenyben rontaná a pozíciójukat egy állami támogatással is rendelkező versenytárs. A BBC példájából is egyértelműen kiténik ez, hiszen ott egy komplikáltnak tűnő rendszert hoztak létre a közszolgálat által bevezetni kívánt szolgáltatások piaci hatásainak vizsgálatára (közérték teszt – *public value test*). Itt tehát a közösségi szabályozás és a nemzeti piacon jelen lévő szolgáltatók érdeke összeér, hiszen mindketten a közszolgálati műsorszolgáltatók mozgásterét kívánják csökkenteni. Ez nem meglepő, hiszen a közösségi folyamatot ezen a területen éppen a nemzeti piacokon jelenlévő kereskedelmi szolgáltatók kezdeményezték az 1990-es években sorozatos eljárásokat kezdeményezve az Európai Bizottságnál.

Ami a spanyol audiovizuális jogalkotás további elemeit illeti, látható, hogy magát a rendszert meghatározó törvények máig nem születtek meg. Azaz egy **fordított folyamat** játszódik le az audiovizuális területen, hiszen azt már lehet látni, hogy miként fog feltételezhetően kinézni a digitális televíziós piac ugyanakkor a piacra vonatkozó általános szabályok (médiatörvény és szabályozhatóságról szóló törvény) nem születtek meg, és ebben a kormányzati ciklusban nem is fognak megszületni előreláthatóan. Tovább csökkentheti az audiovizuális ágazat átfogó szabályozását rendező törvények elfogadásának esélyét a **központi kormányzat és az egyes autonómiák viszonya**, legalábbis erre engednek következtetni azok az alkotmánybírói eljárások, amelyek egyrészt a katalán, másrészt a valenciai audiovizuális törvénnyel szemben

¹³ A Bizottság lezárja a francia, olasz és spanyol közszolgálati műsorszolgáltatók ügyében indított vizsgálatát, miután ígéretet kapott a jelenlegi finanszírozási rendszer megváltoztatására.
forrás:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/458&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁴ Las privadas piden al Gobierno que reduzca la publicidad de TVE
forrás:http://www.elpais.com/articulo/sociedad/privadas/piden/Gobierno/reduzca/publicidad/TVE/elpepusoc/20070323elpepusoc_11/Tes?print=1

indított a kormányzat. Az autonómiák ugyanis nagyobb önállóságot akarnak maguknak az audiovizuális területen. A Spanyol Alkotmánybíróság 2006 októberében a kormányzat indítványára a 2005 decemberében a katalán parlament által elfogadott médiatörvény alkalmazását felfüggesztette.¹⁵ Az indítvány a katalán audiovizuális törvény több pontját is támadta, vitatható rendelkezése volt például, hogy a médiavállalkozásokban bekövetkező valamennyi szervezeti változást a katalán szabályozóhatóság (CAC) előzetes engedélyéhez kötötte vagy a műsorszolgáltatók „igaz” tájékoztatásra való kötelezése, mely mellett – általános szabályként – ott áll a CAC által kiszabható maximális 300.000 eurós bírság is. Hasonlóan alkotmányossági kérdést vetettek fel a műsorszolgáltatókat terhelő katalán nyelvi és kulturális kötelezettségek. Így például a törvény szerint az engedély visszavonásának egyik oka lehet az, hogy ha nem megfelelően részesítik előnyben a katalán nyelvet és kultúrát az engedélyesek. A kormányzat a katalán mellett a valenciai audiovizuális törvénnyel¹⁶ szemben is alkotmányossági kifogással élt 2007 januárjában.¹⁷ A valenciai jogalkotás és a kormányzat közötti nézeteltérés alapját a frekvenciaspektrummal való rendelkezés joga szolgáltatja. A kormány szerint ugyanis a törvény azon rendelkezése alkotmányellenes, mely a nemzeti rádióspektrum azon részét, mely kifejezetten Valencia autonóm közösség területére esik, azzal maga az autonómia rendelkezhet. Hasonlóan az előzőekhez, egyet nem értés mutatkozott frekvenciatervezéssel kapcsolatos hatáskörökben is. A kormányzat és Valencia a törvény megszületésétől számított hat hónapi egyeztetés után sem tudott megállapodni a nevezett vitás kérdésekben, ezért fordult a kormányzat az Alkotmánybírósághoz.

2. Frekvenciagazdálkodás és műsorszolgáltatás – az EAO tanulmánya

Az Európai Audiovizuális Obszervatórium (European Audiovisual Observatory - EAO) 2007 márciusában megjelentette a *Műsorszolgáltatók hozzáférése a műsorszórási frekvenciákhoz*¹⁸ című tanulmányát. A tanulmány áttekinti a frekvenciához való hozzáférés és frekvenciagazdálkodás főbb jellegzetességeit nemzetközi szinten, valamint egyes nagyobb nemzetek szintjén. Beszél továbbá a digitalizáció indukálta jelenlegi folyamatokról és annak hatásáról a frekvenciakészlet hasznosítására.

Az EAO tanulmánya arra a jelenségre mutat rá, melyet mi is figyelemmel követtünk az elmúlt évek során, nevezetesen a hagyományos frekvenciagazdálkodási rendszer átalakítására vonatkozó uniós törekvésekre, illetve annak műsorszolgáltatással való összefüggéseit. A Tanulmány egyértelművé teszi, hogy a jelenlegi rendszerben az állam hatáskörébe tartozik a frekvenciagazdálkodás. Az egyes államok szerepe nemzetközi szinten is megmutatkozik egyrészt egy globális kormányközi egyeztetőszervezetben, az ITU-ban, valamint egy regionális európai szervezetben az CEPT-ben ölt testet. Az EU-nak jelenleg nincs olyan speciális kompetenciája a spektrumpolitika terén, mint a tagállamoknak, tevékenységét ezen a területen az EK-szerződés 95. cikkére alapozza, mely a tagállami jogalkotások harmonizációjára vonatkozik. Ezen a helyzeten próbál meg változtatni az Európai Bizottság 1998-tól

¹⁵ Recurso de inconstitucionalidad n.º 8112-2006, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual.

¹⁶ LEY 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual

¹⁷ RECURSO de inconstitucionalidad n.º 584-2007, en relación con determinados preceptos de la Ley de la Comunitat Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual

¹⁸ Nicola Weißenborn: Broadcasters' Access to Broadcasting Frequencies, IRIS Plus, 2007

folyamatosan, amikor is kibocsátotta Zöld Könyvét¹⁹ egy közösségi spektrumpolitika érdekében, melynek következményeként a távközlési reformcsomag részeként megjelent a Spektrumhatározat, amely a tagállami politikák koordinálását, és spektrumhoz való hozzáférés feltételeinek harmonizálását tűzte ki célul. Mára ez a cél odáig fejlődött, hogy az Európai Bizottság a spektrumhoz való hozzáférés közösségi liberalizálását a távközlési joganyag felülvizsgálatának lezárulását megelőzően előre kívánja hozni.²⁰ Összegezve tehát: a közös engedélyezési rendszer kialakításával és a liberalizáció segítségével a minimálisra szeretné csökkenteni az állami beavatkozást, sőt, az EU egész területére irányuló szolgáltatásokra maga szeretne engedélyeket kiadni.

A Tanulmány érdeme, hogy áttekinti három tagállam frekvenciagazdálkodási modelljét, melyhez hozzákapcsolja műsorszórás célú frekvenciaelosztás eljárási megoldásait, ugyanakkor hátránya, hogy nem vizsgálja meg alkotmányossági szempontból a kérdést, azaz azt: miért alakultak így az egyes rendszerek. A három vizsgált tagállami frekvenciagazdálkodási rendszer Németországé, Franciaországé és Nagy-Britanniáé. Ha a **német** modellt nézzük, akkor egy igen komplikált eljárással találkozhatunk szembe magunkat. Az eljárás fő jellegzetessége az, hogy szigorúan elkülöníti egymástól a távközlési és a tartalom szabályozást, ugyanakkor a két terület közötti összefüggésként említi, hogy az utóbbi elsőbbséget élvez az előbbivel szemben, azaz ún. kiszolgálói viszonyban van a távközlési jog a médiajoggal, és ezt maga a gazdálkodási rendszer is visszatükrözi. Ez alatt azt értjük, hogy noha fő szabályként egy föderális hatóság (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen – BNetzA) hatáskörébe tartozik a frekvenciagazdálkodás, mégis minden egyes ezzel kapcsolatos lépése kontrollált egy másik intézmény vagy szerv által, amely a műsorszórással kapcsolatos gazdálkodási kérdésekben különböző jogkörökkel rendelkezik. Így például a frekvenciatablázat meghatározása a BNetzA hatásköre, ugyanakkor a műsorszórás célú frekvenciák meghatározásához a Szövetségi Tanács egyetértése szükséges. Ezt követően a BNetzA részletesebben határozza meg a használatot egy frekvenciahasználati térkép készítésével, de ennek véglegesítéséhez is a legmagasabb szintű illetékes föderális és tartományi hatóságok egyetértése szükséges. A BNetzA e térkép alapján adja oda a felhasználóknak a frekvenciát, amely a műsorszórás célú frekvenciák esetében eltérően történik, mivel tartományi hatáskör a médiaszabályozás. Így a műsorszórás célú frekvenciákat egyrészt a tartományi közszolgálati műsorszolgáltatóknak, másrészt a tartományi médiaszabályozó-hatóságoknak adja. Amennyiben további frekvenciaigény merülne fel a tartományi hatóság ezt jelzi a BNetzA felé, amelyik megpróbál ennek az igénynek eleget tenni. Ha **Franciaországra** tekintünk, akkor elmondhatjuk, hogy itt is elkülöníti a szabályozás a távközlés és a média területét, ugyanakkor itt a médiaszabályozó hatóságnak, a CSA-nak a hatáskörébe tartozik a műsorszórás célú frekvenciagazdálkodás. Ez azt jelenti, hogy mivel a törvény alapján a CSA feladata a média szabadságának biztosítása, ezért az erre szolgáló vagy szánt frekvenciákkal való gazdálkodás, valamint a rajta folytatott tevékenység ellenőrzése is kizárólagos hatásköre. Ezt a hatáskörét 2004-es törvénymódosítással tovább bővítették a műsorszolgáltatás vitelére alkalmas az elektronikus hírközlési hálózatok tartalmának ellenőrzésével. **Nagy-Britanniában**, amint arról több elemzésünkben is beszámoltunk, egy, a média, a távközlés és az információtechnológia területén integrált hatáskörrel bíró szervezet, az Ofcom foglalkozik frekvenciagazdálkodással. Magából a szervezeti felépítésből látható, hogy itt nem különül el annyira a média- és hírközlés szabályozás, mint a kontinentális megoldásokban. Kétség kívül a brit szabályozás indult el

¹⁹ Green Paper on Radio Spectrum Policy in the Context of European Community Policies such as Telecommunications, Broadcasting, Transport, and R&D. COM (98) 596 final, 9 December 1998

²⁰ Elemzés (2006. június)

leginkább abba az irányba, amelyet az EU szeretne elérni a frekvenciagazdálkodás területén, erről is beszámoltunk már korábbi elemzéseinkben.²¹

Ami láthatóvá válik a három rendszerből az az, hogy a kontinentális rendszerekben továbbra is ragaszkodik az állam a pluralizmus fenntartásában betöltött szerepéhez, különösen egy – a kapacitásnövekedés ellenére – továbbra is szűkös forráson. A liberalizáció, különösen az eredetileg műsorszórási célra kijelölt Amint arra az alábbi részben is utalunk, Németország uniós szinten is ellenezte az új gazdálkodási módszer bevezetését, mivel Alaptörvényébe ütközőnek találja azt. Nagy-Britannia esetében láthattuk, hogy az Ofcom elképzelése az, hogy különböző frekvenciagazdálkodási modellek közül minimumra szeretné szorítani a hagyományos állam által kontrollált gazdálkodást. A Tanulmány ugyanakkor rámutat arra is, hogy annak ellenére, hogy az Ofcom halad az élen a frekvencialiberalizáció és kereskedelem terén, mégis ezen elvek bevezetése az engedélyezési rendszerbe csak nagyon korlátozott módon történt meg. Ennek okát abban látja a szerző, hogy a műsorszolgáltatás szabályozásában a nemzeti jogalkotások mellett a nemzetközi egyezmények is jelentős szerepet játszanak. Így a liberalizáció megvalósításának minimumfeltétele, hogy ezek a jogi eszközök megfelelően módosításra kerüljenek.

II.

A digitális műsorszolgáltatás

3. A digitális átállás jelenlegi helyzete Németországban

A német tartományi médiahatóságok szövetségi szervezete (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten – ALM), valamint az általa létrehozott Ellenőrző Hivatal (Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang – GSDZ) kiadta digitális jelentését.²² (Jelentés) A jelentés összefoglalja a németországi digitális átállás helyzetét, előrehaladást a 2006-os évben, valamint a folyamattal kapcsolatban felmerült szabályozási és piaci problémákat. A 2005-ös évhez viszonyítva a digitális televíziós hozzáféréssel rendelkező háztartások száma Németországban majdnem 6%-kal nőtt, hiszen míg 2005-ben ez 25,7%-ot, addig 2006-ban 31,6%-ot ért el. Nagy-Britanniához viszonyítva Németország le van maradva, hiszen a brit háztartások 70%-a rendelkezik valamilyen digitális televíziós hozzáféréssel.

A GSDZ a német televíziózás jövőjével kapcsolatban a megcímezhetőséget tartja az egyik legfontosabb témának. A GSDZ 2006-os digitalizálási jelentésében kiemelte azt a körülményt, hogy az átviteli módok egyre bővülő köre egyre újabb lehetőségeket, valamint egyre inkább élesedő versenyt, a szolgáltatók számára azonban megnövekedett kiadásokat eredményeznek. „Az elkövetkező időszakban már nem lehet tovább ragaszkodni a status quo-hoz. Az átviteli módok, a televíziós csatornák sokszínűsége, valamint az új tematikus csatornák hosszú távon csak úgy finanszírozhatók, ha ezzel párhuzamosan kialakítják új üzleti modelleket is”, jelentette ki Dr. Hans Hege, a GSDZ elnöke, a Berlin-Brandenburgi Médiatestület (mabb) igazgatója. Aki tehát a sokszínűség fenntartására és további fejlesztésekre törekszik, annak támogatnia kell a megcímezhető végberendezések bevezetését is.

²¹ Elemzés (2004. november)

²² Digitalisierungsbericht 2006, ALM - GSDZ

Korábbi Elemzéseinkben²³ beszámoltunk a **német digitalizációs problémákról**, melynek eredete egyrészt a digitális platformok struktúrájában és az ezzel összefüggő új üzleti modellek kialakításában keresendő. A hálózati hozzáférési struktúrát tekintve a helyzet nem változott 2005-höz képest 2006-ra, azaz a kábeles háztartások aránya a legnagyobb (51,8%), ezt követik a műholdas háztartások (42%) és a sor legvégén találhatóak a földfelszíni hozzáférésű háztartások (9,2%). Az egyes hálózatok analógról digitálisra való váltása is igen lassan haladt előre, hiszen ha a közel 6%-os szerény növekedést nézzük, akkor az látszik, hogy ehhez az adathoz 2,2%-kal járult hozzá a kábeles, 2,8%-kal a műholdas és 0,9%-kal a földfelszíni hálózat. A probléma tehát továbbra is fennáll, azaz amíg a kábeles hálózattal kapcsolatban nem születik egyértelmű megoldás, addig nem gyorsulhat fel Németországban a tényleges digitális átállás. A megoldás viszont direkt szabályozói beavatkozással nem oldható meg, a német szabályozóhatóság inkább orientálni próbálja – most már évek óta – a feleket a kialakult helyzet kezelésében.

A probléma lényege a digitalizáció hatására kialakuló **új üzleti modellek** bevezetésben keresendő. Eleddig a két fő német kereskedelmi csatorna a kábelhálózaton való analóg terjesztéséért fizetett a hálózatüzemeltetőnek. A digitalizációt követően viszont ez megszűnt, sőt, a nemzeti kereskedelmi csatornák a műsoruk terjeszthetőségéért pénzt kérnek, csakúgy mint az ehhez járuló többletszolgáltatások nyújtásáért. Sőt, ha más terjesztési platformra tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy az RTL csoport és a ProSiebenSAT.1 úgy gondolkodik, hogy kódolják adásaikat az Astra műholdon, melynek következménye: ezek után az egyes háztartások havi díj ellenében tudják majd fogni adásaikat. Látható tehát, hogy az eddig ingyenes hozzáférésű kereskedelmi csatornához díj ellenében lehet majd hozzáférni, a korábban említett kábel esetében is igaz ez, hiszen a többlet költségeket a kábelszolgáltatók a fogyasztóra továbbhárítják. A fizetősé tétel technikai feltétele – azaz meghatározott szolgáltatásokhoz való hozzáférés engedélyezése (feltételes hozzáférési rendszer) – azonban a fogyasztó vevőberendezésének megcímzése. A megcímezhetőség azt jelenti, hogy a vevőkészülék (set-top-box, vagy integrált digitális vevőkészülékkel felszerelt televízió) rendelkezik egy bizonyos felismerési képességgel (címezés), amely nagymértékben hasonlít az internet terén ismert IP-címre. Ez a technikai elem tehát alapvető feltétele a hozzáférési jogosultságok kezelésének, amely segítségével bizonyos kínálatokat kizárólag az arra feljogosított felhasználók érhetnek el. Ilyenek lehetnek, a klasszikus értelemben vett fizetős csatornák, illetve és bármilyen egyéni előfizetői kínálat is. A német szabályozóhatóság azért támogatja a kábelhálózatokon a megcímezhető vevőkészülékek alkalmazását, mert úgy gondolja, hogy a kábel csak ebben az esetben tudja megőrizni versenyképességét a telefonvonalon nyújtott IPTV szolgáltatásokkal szemben a műsorterjesztési piacon. Másik oldalról pedig, az egyre növekvő kínálat és stagnáló reklámpiac mellett újabb bevételi forrás szükséges a német televíziós rendszer sokszínűségének fenntartásához és/vagy kibővítéséhez.

Mindezidáig a német **közszolgálati műsorszolgáltatók szkeptikusan** közelítettek a megcímezhetőséghez, amely műszakilag együtt jár a kódolással, hiszen ezzel sérülne univerzális, ingyenes elérhetőségük, amely az ingyenes/szabad hozzáférésű televíziózás időszakában természetes volt. Hege, a GSDZ elnöke azonban azt hangsúlyozta, hogy a kódolás nem szabad, hogy egyet jelentsen sem a fizetős televíziózással (amely esetében többletszolgáltatásokhoz is hozzáfér a fogyasztó), sem pedig az ún. gyenge fizetős televíziós

²³ Elemzés (2004. március-április) és (2005. augusztus)

modell (Pay-TV light) kialakítását célzó kísérletekkel, mint ahogy azt a ProSiebenSat.1 és az RTL Csoport esetében tetten érhető. A megcímezhető végberendezések ugyanis nem teszik feltétlenül szükségessé valamennyi csatorna alapkódolását, s így az ún. szabadon fogható, ingyenes TV-csatornák továbbra is szabadon elérhetők maradhatnak. Hans Hege azzal érvelt az alapkódolt és megcímezhető készülékek bevezetése mellett, hogy azok a nézők számára jelentős értéknövekedést eredményeznek, ezért kérte a műsorszolgáltatókat és a hálózatüzemeltetőket, hogy támogassák ezt a formát. „Azt a körülményt, hogy az eddigi szabadon fogható kínálatokat egy alapkódolás révén díjkötelessé teszik, egyetlen néző sem fogja javulásként érzékelni”, mondta Hege. A kábelszolgáltatók félelme az, hogy ha létrehoznak szabadon fogható kínálatot is, akkor nem lesz megfelelő előfizetőjük a fizetős csomagokra, és ráfizetéses lesz működésük. Véleményünk szerint igaza van a hatóságnak abban, hogy a hálózatüzemeltetőknek kell kidolgozniuk az alapkínálat mellett kiegészítő és értéknövelő szolgáltatások terén vonzó kínálatokat. Bízniuk kell abban, hogy az új műsorkínálatok, az interaktivitás és új kiegészítő szolgáltatások vonzó értéknövekedést jelenítenek meg. A Németországban kialakult helyzet egyébként Magyarország számára is figyelmeztető jel lehet az igen magas vezetékes lefedettség miatt, noha itthon a földfelszíni terjesztés jelentősebb, mint Németországban, a lakosság harmadát éri el, valamint konkurenciájukként megjelent az IPTV szolgáltatás. A szabadon fogható – közszolgálati és kereskedelmi – csatornák alapkínálatának fenntartása és kiegészítő szolgáltatásokkal továbbra is vonzóvá tétele ennek ellenére lehetséges, mint ahogy azt a külföldi példák is igazolják. A 2006-os digitalizálási Jelentés kitér arra, hogy a legtöbb országban egyetlen átviteli mód segítségével szabadon fogható a legfontosabb csatornák alapkínálata. Németországban ezt a DVB-T segítségével lehetne biztosítani. A GSDZ így arra szólította fel a hálózatüzemeltetőket és a műsorszolgáltatókat, hogy fogyasztóbarát végberendezések segítségével támogassák a digitalizálás folyamatát és a megcímezhető vevőkészülékek bevezetését. A GSDZ a végberendezések nyílt piaca mellett foglalt állást, mely jelentős mértékben járulhatna hozzá ezen készülékek elfogadottságához. Ennek során a testület által a kitűzött cél, hogy a néző egyetlen végberendezés segítségével valamennyi általa előfizetett kínálatot képes legyen használni, és ne kelljen különböző boxokhoz kapcsolódnia.

A digitális átállással kapcsolatosan a Jelentés a fenti problémán túl több **szabályozói kihívást** is azonosít. A német szabályozóhatóság két fő szabályozói elv megvalósítását látja továbbra is célnak a digitális rendszerben: a pluralizmusét és a versenyét. E két elv megvalósítása érdekében megfelelő szabályokat kell alkotni a platformok vonatkozásában. A megalkotandó szabályozáson belül éppen ezért – a német médiaszabályozói hagyományoknak megfelelően – a vélemény formálása szempontjából releváns tevékenységekre, tényezőkre kell fókuszálni. A Jelentés rámutat ugyanis arra, hogy az eddig nagyobb részben távközlési szereppel (továbbítói) jellemezhető hálózatok egyre inkább nagyobb szerephez kerülnek a tartalomipar területén, befolyásolva ezzel a pluralizmus minőségét, és egyben jelentős befolyást gyakorolva a média fejlődésére. Amint a Jelentés kiemeli: a tartalomszolgáltatók új versenytársat kaptak a platformüzemeltetők személyében. A versenyszabályozásnak így a fogyasztók szintjén a megfelelő választékhoz, míg a tartalomszolgáltatók esetében platformokhoz valamint a fogyasztókhoz való hozzáférést kell biztosítani.

Az előbb mondottakkal szorosan összefüggő szabályozói kihívás a felügyeleti jogosítványok kérdése. Amint a Jelentés kiemeli a német médiaszabályozó-hatóság az analóg korszakban született jogosítványai betöltötték funkciójukat, azonban egy digitális környezetben – a fenti folyamatok fényében – már nem alkalmas az új folyamatok kezelésére a tartalomszolgáltatói piacon. Így a DLM az analóg felügyeleti jogosítványok digitálissá alakítását látja szükségesnek,

főként azon a területen, mely a hálózati szolgáltatók és tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat ellenőrzésére vonatkoznak. Ezen a területen azt látja szükségesnek elérni, hogy olyan eszközökkel rendelkezessen a szabályozóhatóság, amelyek segítségével betekintést nyerhet az említett szolgáltatók közötti megállapodásokba. Ennek a kérdésnek a jelentőségét támasztja alá a német médiapiacra végbement változás, amikor is 2005 végén a Deutsche Telekom (DT) belépett a tartalompiacra azzal, hogy elnyerte a német foci bajnokság közvetítési jogait.²⁴ A DT e vásárlásával egyszerre vált infrastruktúra- és tartalomszolgáltatóvá.

A Jelentés a további szabályozói kihívásként értékeli a tartalomszolgáltatások engedélyezésével kapcsolatos kérdéseket. A német hatóság leszögezi azt, amit az uniós szabályozás is rögzít: a médiát érintő szabályozást a technológiasemlegesség kritériumához kell igazítani, ugyanakkor a műsorszolgáltatások engedélyezése független a hálózattól, amelyen azt terjesztik. A német szabályozás tehát egyértelművé teszi, hogy a tartalomszolgáltatók engedélyezése nem távközlési/piaci kérdés. Amint azt már korábban láthattuk²⁵ ebben a kérdésben Németország következetes álláspontot képvisel. A DLM ugyanis már az uniós frekvenciagazdálkodással kapcsolatban kifejtette, hogy piacorientált eljárások nem képesek garantálni a duális modell fenntartását és fejlesztését a teljes kínálat tekintetében. Ebből következően a médiapluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség azon célok közé kell, hogy tartozzon, melyek a piaci megközelítés alapjául szolgáló szolgáltatás és technológiasemlegesség elvétől való eltérést megengedik. Így a frekvenciakereskedelem tekintetében is egyértelműen fogalmazott, amikor kimondta: a műsorszórás célú frekvenciák nem válhatnak kereskedelem tárgyává, mivel az a német alaptörvénybe ütközne, hiszen az állam saját médiarendszerének kialakításához fűződő joga sérülne ezzel.

²⁴ Elemzés (2006. július)

²⁵ Elemzés (2006. november)