

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Az ír műsorszolgáltatási törvény tervezete – a konzultációs eljárás eredménye

Az Ír Parlament (Houses of the Oireachtas) médiaügyekben illetékes parlamenti bizottsága (Joint Committee on Communications, Marine and Natural Resources) 2007. április 18-án kibocsátotta 10. jelentését¹ (Jelentés) a műsorszolgáltatásról szóló törvényjavaslat általános tervezetéről (General Scheme for Broadcasting Bill – Tervezet). A Jelentés azt követően készült el, hogy a Szenátus (Seanad Éireann) 2006. július 6-án felkérte a bizottságot, hogy a minisztérium által előterjesztendő Tervezetről (2006. szeptember) folytasson le konzultációt, és eredményeit tárja a nyilvánosság elé. A Jelentés így a konzultációra beérkezett válaszok és javaslatok tükrében a parlamenti bizottság által kialakított álláspontot tükrözi.

Korábbi Elemzésünkben² bemutattuk az ír műsorszolgáltatási törvény tervezetét. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy nem integrált szabályozást választott, hanem továbbra is külön kezeli az infrastrukturális és tartalmi kérdéseket, azaz például a műsorszolgáltatások engedélyezési rendszere továbbra is a tartalomszabályozás egyik sarokpontját képezi. A konzultáció által javasolt változtatások is meghagyják ezt a rendszert, ugyanakkor számos új javaslatot is tartalmaznak, melyek az érintettekkel folytatott konzultáció hatására jelentek meg a Jelentésben.

A Jelentésben az egyik felismerhető törekvés a tartalomszabályozás leválasztása a politikai mezőről. Ez leginkább azokban a javaslatokban mutatkozik meg, melyek az új **szabályozóhatóság** (Broadcasting Authority of Ireland – BAI) delegálásával és összetételével kapcsolatban támasztanak ilyen irányú követelményeket. Így például azt, hogy a szakértelem kerüljön előtérbe a mind a BAI engedélyezési (*contracts committee*), mind pedig a hatósági felügyeletet gyakorló testületében (*compliance committee*). A szakértelmet a Jelentés egy összetett tudással azonosítja, amely magában foglalja mind a közszolgálati rendszer, mind pedig a kereskedelmi szereplők érdekeinek és a műsorszolgáltatási piacnak az ismeretét, és természetesen ír kulturális, különösen pedig nyelvi elkötelezettséget. A Jelentés emellett támogatja a konzultációhoz hozzászólók azon kérését is, hogy a kinevezési gyakorlatban csökkentsék a kormányzati szerepvállalást, hiszen – amint azt említett Elemzésünkben is jeleztük – a Tervezet szerint a BAI szervezetének kialakításában igen erős a kormányzati befolyás tapasztalható. A hatóság összetételével szemben további demokratikus elveket követelnének meg, így a reprezentációs és a nyelvi sokszínűség elvét. A szabályozóhatóság **jogköreit** illetően megjelenik a sokszínűség elősegítése iránti igény. A Jelentés ugyanis alapcéljai között szeretné tudni ezt a funkciót, mely – alkalmazkodva az

¹ Tenth Report Considerations, recommendations and conclusions on the Joint Committee's consultation on the draft General Scheme of the Broadcasting Bill. April 2007 (Prn. A7/0522)

² Id. Elemzés (2006. október)

átalakuló audiovizuális környezetben lejátszódó folyamatokhoz – egy kereszttulajdonlást felügyelő jogosítványban öltene testet. E hatáskörben a BAI felügyelné, hogy adott földrajzi területen a kereszttulajdonlás mikor ér el olyan mértéket, amelyből már nem húz hasznot az érintett közösség. Szintén a BAI alapkötelezettségei között szeretnék látni az érdekeltek, hogy a hatóság a fogyasztékkal élők számára megfelelő műsorszolgáltatási lehetőséget biztosítson.

A **közszolgálat** szabályozása esetében érezhető problémaként jelentkeznek az uniós elvárások. A Jelentés ugyanis kiemeli, hogy a Tervezetben a „közszolgálati műsorszolgáltatás” fogalma elég bizonytalanul került meghatározásra, másrészt – részben ebből következően – a közszolgálat és kereskedelmi tevékenység nincs megfelelően elkülönítve. Emlékeztünk arra, amint arra több elemzésünkben is utaltunk, hogy az Európai Bizottság által kiadott közszolgálati közleményben foglalt feltételek közül az első a közszolgálatosság fogalmának (közszolgálati feladatok) előzetes és pontos meghatározása, valamint további feltétel a közszolgálati intézmény a közszolgálati és kereskedelmi tevékenységének elkülönítése. Többek között csak e feltételeknek a teljesítése mellett támogatható (értsd: állami támogatás) ugyanis az uniós joggal összhangban a közszolgálati műsorszolgáltatás. Probléma támadt továbbá a közszolgálati intézmény (RTÉ) finanszírozását szolgáló ún. előfizetési díjjal (*licence fee*) kapcsolatban is. Ugyanis a díj alapját a televíziókészülékek birtoklása és az üzemeltetéséhez kapcsolódó engedély (*licence*) adja, ugyanakkor a technológiai fejlődésnek köszönhetően nem csak a hagyományos értelemben vett televíziókészülékeken nézhető televíziós műsor, így a TV-készülék meghatározása és egyben a finanszírozás alapja kérdőjeleződött meg. A Jelentés azon az állásponton van, hogy mind a rövid, mind pedig a hosszú távú technológiai fejlődésnek megfelelő meghatározást kell találnia a Tervezetnek. A közszolgálat függetlenségével kapcsolatban a parlamenti bizottság a Jelentésben kifejti, hogy sem miniszteri, sem pedig parlamenti beavatkozás nem tolerálható a közszolgálati műsorszolgáltató szerkesztői döntéseibe, és reméli, hogy a Tervezettel kapcsolatban minden ilyen kezdeményezés visszautasításra talál. Ami a reprezentációs elvet illeti, a Jelentés támogatja, hogy a hallás- és látáskárosult emberek képviselője biztosított legyen úgy az RTÉ, mint az ír nyelvű TG4 ún. Közönségtanácsában (Audience Council).

A tartalomszabályozás kérdéskörén belül az egyik legnagyobb vitát a válaszadás joga (*right of reply*) váltotta ki, mivel Tervezet a rádiókra és a televíziókra sokkal nagyobb terhet róna, amint az jelenleg van. A válaszadás jogának alapvető célja, hogy arányos, alacsony költségű és gyorsan eredményre vezető jogorvoslatot nyújtson azok számára, akiknek a hibás tények közlése a becsületét sértené. A műsorszolgáltató ipar attól tart, hogy ez az intézmény teret adhat egy megalapozatlan panaszáradatnak. A bizottság – a válaszadás jogának támogatása mellett – ezt a félelmet megalapozottnak találta, és úgy gondolja, hogy az ún. komolytalan vagy terhes panaszok (*frivolous or vexatious complaints*) pontos meghatározása szükséges ennek elkerüléséhez. Mindemellett ezt az intézményt csakis a rágalalmazás régi intézményével együttesen kezelve lehet bevezetni a jogrendszerbe, hiszen hasonló funkciót tölt be, mint a válaszadás joga. A válaszadás jogának bevezetését egyébként az uniós jogalkotás is szorgalmazza. Utóbbi ugyanakkor nem csupán a klasszikus televíziós műsorszolgáltatás esetében a TVWF irányelvben várja el ezt, hanem az új médiumok esetében is. Ez a Tanács és a Parlament 2007 elején elfogadott közös ajánlásában³ került rögzítésre. A Jelentés tartalomszabályozási problémái között jelentős dilemmaként kezeli a műsorszerkezeti követelmények általános fenntarthatóságának kérdését. Ezen belül is a hír- és időszerű eseményekre vonatkozó 20%-os kvótáról van szó, amelyet nemcsak a közszolgálati, hanem a

³ az Európai Parlament és a Tanács ajánlása (2006. december 20.) a kiskorúak és az emberi méltóság védelméről és a válaszadás jogáról az európai audiovizuális és on-line információs szolgáltatási ipar versenyképességével összefüggésben (2006/952/EK)

kereskedelmi műsorszolgáltatóktól is megkövetel a Tervezet. A dilemmát az okozza, hogy az audiovizuális iparban megerősödött a kereskedelmi szemlélet, ami a műsorszolgáltatásra alapvetően mint gazdasági szolgáltatásra tekint. Ennek eredményeképpen a piaci erők kevesebb szabályozásra tartanak igényt a műsortartalommal szemben, annak milyenségét inkább piaci megfontolásokra és igényekre alapítanák. Így nehezen tartható fenn a hagyományos szabályozásban teljesen egyértelmű konstrukció, mely a műsortartalommal szemben normatív követelményeket támasztott. A Jelentés valószínűleg erre a tendenciára válaszolva támogatja, hogy a megváltozott környezetben nagyobb rugalmasságot kell engedni e követelmény alóli mentesség megadására. A Jelentés továbbá érzékenyen reagál a kiskorúak védelmének területén európai szinten is érzékelhető változásokra. Így hiányolja, hogy a Tervezetben nem jelent meg a gyermek felett felügyeletet gyakorló szülők kötelező oktatása. Itt arról van szó, hogy nem beszélhetünk hatékony szabályozásról ezen a területen, amennyiben a védelemben kulcsszerepet betöltő szülői szint nem rendelkezik megfelelő ismeretekkel a nekik szánt figyelmeztető, figyelemfelhívó jelzésekről. A parlamenti bizottság úgy látja, hogy a jogalkotásnak pótolnia kell ezt a hiányosságot és kötelezően meg kell jelennie ennek a közoktatásban. Ennek megerősítése a fent hivatkozott uniós ajánlásban az információs társadalmi szolgáltatások esetében is kulcsfontosságú tényezőként került rögzítésre. A tartalomszabályozási javaslatok között szerepel még a független rádióműsorgyártás támogatása is. Ez – hasonlóan az uniós szabályozásban megjelenő ún. kvótakötelezettségekhez – egy, a rádiós műsorszolgáltató szektortól független rádióműsorgyártó szektor megerősödését célozza azzal, hogy a rádiók számára 10%-os megrendelési kötelezettséget ír elő tőlük független vállalkozásoktól. A Jelentésből az tűnik ki, hogy ezt a törekvést nagyon nagy ellenállással fogadja a rádiós társadalom, ugyanakkor a parlamenti bizottság azzal érvel, hogy hasonló argumentációk hangzottak el a televíziós kvóták bevezetésekor, mégis utólag az működőképesnek bizonyult. Végül, de nem utolsó sorban a Jelentésből ki kell emelni az ír nyelv iránti elkötelezettség törvényben történő rögzítését. A nyelviség Írországban különleges jelentőséggel bír, hiszen noha az általánosan használt nyelv az angol, minden megtesznek az ír igazi, élő nyelvvé válásáért. Ennek ékes bizonyítéka, hogy Írország kérelmére 2005-ben az ír nyelv is hivatalos uniós nyelvvé vált.⁴ Így a Jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy az ír nyelv speciális státuszát mindenképpen be kell iktatni a jogalkotás folyamán a majdani törvénybe. Ezzel összefüggésben az ír nyelvű csatorna (TG4) esetében biztosítani kell azt is, hogy a miniszternek ne legyen hatásköre arra, hogy a csatorna ír-nyelvűségét, amelyre a Tervezet lehetőséget biztosít, megszüntethesse. Ezzel együtt a szabályozóhatóság (BAI) alapkötelezettségévé kell tenni az ír kultúra támogatását.

⁴ A Tanács 920/2005/EK rendelete (2005. június 13.)

II.

Digitális televíziózás

2. A digitális átállást elősegítő intézkedések az USA-ban

Az amerikai szabályozóhatóság, az FCC (Szövetségi Kommunikációs Hivatal) 2007. április 25-én több közleményt is közzétett a digitális átállással kapcsolatban. Valamennyi közlemény és az általuk javasolt intézkedések a teljes digitális átállás sikeres, a kitűzött lekapcsolási határidőre történő megvalósítására irányulnak, amely jelenti mind a földfelszíni, mind pedig a kábelhálózaton történő átállást. A szabályozásra vonatkozó áprilisi kezdeményezésével az FCC egyrészt eljárásokra tesz javaslatot, illetve elrendel bizonyos, az átállás befejezéséhez szükséges változtatásokat. Az analóg sugárzás lekapcsolásának kitűzött időpontja 2009. február 17-e.

Az FCC intézkedésinek egyik része a földfelszíni műsorszórás digitális átállásával kapcsolatos, ezen a platformon a legfontosabb a hatósági beavatkozás. Még 2005-ben rendelte el a Kongresszus az analóg műsorszóró adóhálózattal kapcsolatban, hogy 2009. február 17-ét követően a teljes kapacitással működő műsorszóró állomások csak digitális jeleket sugározhatnak, analóg jeleket azonban már nem. A jelenleg elfogadott Javasolt Szabályozásról szóló Közlemény (Notice of Proposed Rulemaking – NPR) a földfelszíni műsorszórás esetében olyan határidőkre és eljárási folyamatokra tesz javaslatot, amelyek lehetővé teszik, hogy a műsorszolgáltatók be tudják fejezni a lekapcsolás időpontjáig a digitális eszközeinek megépítését, biztosítva ezzel a szolgáltatás folyamatosságát. Ilyen intézkedés például, hogy a hatóság a jövőben korlátozza a digitális eszközök megépítésére kitűzött határidők meghosszabbításának engedélyezését. Az FCC továbbá áttekinti azokat a feltételeket, amelyek mellett az állomások csökkenthetik, vagy le is állíthatják az analóg szolgáltatásaik nyújtását, elősegítve ezzel az átállást követően szükségessé váló eszközök megépítését. Az FCC arra is törekszik, hogy pontos képet kapjon az átállás helyzetéről. Ezért arra szeretné kérni az állomásokat, hogy 2007. december 1-jéig egy, az FCC-nek benyújtott jelentésben részletezzék egyrészt az állomás digitálisra való átállásának épp aktuális állapotát, másrészt, hogy milyen lépéseket kell még tennie az állomásnak az átállás határidejének lejárta előtt, harmadrészt vázoljanak fel egy tervet arra vonatkozóan, hogy az állomás hogyan kívánja betartani a kitűzött határidőt;

Az FCC mint az audiovizuális piac egészéért felelős szervezet a kábelhálózatok esetében is lépéseket kíván tenni azért, hogy a fogyasztók a digitális átállás dacára zökkenőmentesen juthassanak alapszolgáltatásokhoz. Az FCC ugyanis arra kérte az érintetteket, hogy tegyenek javaslatokat arra vonatkozóan, hogyan lehet biztosítani, hogy valamennyi kábel-előfizető, beleértve az analóg televíziókészülékkel rendelkezőket is, kábelrendszereken keresztül is nézni tudják az ún. *must-carry* (kötelezően elosztandó) csatornákat 2009. február 17-ét,

vagyis a digitális műsorsugárzásra való áttérést követően. Az FCC elkötelezte magát amellelt, hogy minimálisra csökkenti az átállás miatt a fogyasztókra nehezedő terheket. A probléma ezen a területen az, hogy az összes kábel-előfizető körülbelül 50%-a, vagyis nagyjából 32 millió háztartás analóg kábel-előfizetőnek számít, miközben sok digitális kábel-előfizető rendelkezik egy, vagy több olyan televíziókészülékkel, amelyen csak analóg kábelszolgáltatást tud fogni. A jelenlegi eljárás célja, hogy megelőzze azt, hogy ezek a fogyasztók fennakadást tapasztaljanak a kapott szolgáltatásban. Törvényi előírás, hogy a kábelszolgáltatóknak biztosítaniuk kell, hogy valamennyi előfizető tudja fogni az ún. kötelezően elosztandó helyi műsorszolgáltatásokat (*must-carry local broadcast stations*). E törvényi előírás betartásának biztosítása érdekében az FCC azt javasolja, hogy a kábelszolgáltatók vagy

(1) valamennyi *must-carry* alá eső csatorna jelét az összes analóg kábel-előfizető számára analóg formátumban sugározzák, vagy

(2) hogy az összes digitális rendszer csak digitális formátumban sugározza e jeleket, feltéve hogy valamennyi előfizető rendelkezik a műsorszolgáltatási tartalom megtekintéséhez szükséges eszközökkel.

Az FCC emellett újból megerősítette, hogy a kábelrendszereknek nagy képfelbontású (HD) műsorszolgáltatási jeleket kell sugároznia HD formátumban. Az FCC abban a kérdésben is várja az érintettek véleményét, hogy vajon az ún. szubjektív mércéről objektívra kellene-e átváltania annak megítélésében, milyen cselekmény valósítja meg az elosztás során az ún. anyagminőség romlását (*material degradation*). Ennek egyik módja annak a megkövetelése lenne, hogy a műsorszolgáltató által továbbított valamennyi „tartalmat hordozó bit”-et (*content bit*) a kábelszolgáltatóknak is kötelezően továbbítani kelljen. Az FCC így abban a tekintetben is várja a véleményeket, hogy vajon az általa képviselt jelenlegi diszkrimináció ellenes előírás a minőségromlás objektívebb tesztjének számít-e? Az utóbbi előírás lényege az, hogy az FCC az említett anyagminőség romlását elkerülendő tiltja a vezetékes műsorelosztók számára, hogy a kábeles műsorszolgáltatást előnyben részesítsék a műsorszórással szemben. Az FCC egyik 2001-es jelentésében ugyanis ebben a kérdésben azt a megállapítást tette, hogy a kábelszolgáltató nem oszthat el gyengébb formátumban vagy kisebb felbontásban digitális televíziós jelet annál, mint amit a nem műsorszórással terjesztett digitális műsorszolgáltatások esetében alkalmaz.

Végül, de nem utolsó sorban a készülékgyártó iparral kapcsoltban is lépéseket tett az FCC az átállás sikeressége érdekében. Az FCC ugyanis elfogadott egy rendeletet, amely előírja, hogy a kiskereskedőknek teljeskörű tájékoztatást kell nyújtania a fogyasztók számára abban az esetben, ha az értékesítésre kerülő televíziókészülék csak analóg hangolással (*analog tuner*) rendelkezik. Az FCC tunerekre vonatkozó szabályozása tiltja bármilyen olyan berendezés, vagy eszköz gyártását, importját, vagy államok közötti szállítását, amely analóg tunerrel rendelkezik, a korlátozás azonban nem vonatkozik a digitális tunerrel is rendelkező eszközökre. A gyártásra és szállításra vonatkozó korlátozás ellenére a kiskereskedők a már meglévő készleteikből továbbra is forgalmazhatnak csak analóg eszközöket. Az értékesítés konkrét helyén azonban a fogyasztók sokszor nincsenek tisztában azzal, hogy 2009. február 17-től kezdődően az adott készülék nem tudja majd fogni a földfelszíni műsorszórással terjesztett (*over-the air*) televíziós jeleket. A Rendelet egy olyan szabályozást is tartalmaz, amely megköveteli, hogy a kereskedőktől egy szöveg feltüntetését,⁵ amely teljeskörűen

⁵ A kötelező szöveg: „Ez a televíziókészülék csak analóg sugárzás vételére alkalmas tunerrel rendelkezik, ezért 2009. február 17-ét követően, a digitális műsorsugárzásra való átállás miatt, az antennával fogható földfelszíni sugárzású televízióadások vételéhez egy átalakító doboz alkalmazására lesz szükség. A csak analóg tunerrel

informálja a fogyasztókat arról, hogy a televíziókészülék csak analóg sugárzás vételére alkalmas tunerrel rendelkezik.

Az FCC által javasolt és elfogadott intézkedések mind egyrészt azt a célt szolgálják, hogy időben megvalósuljon valamennyi lényeges platformon a digitális átállás. Másrészt ügyelnek arra, hogy az átálláshoz fűzött előnyök (műsorszolgáltatás minősége) ténylegesen realizálódjanak. Mindemellett erős hangsúlyt kap a fogyasztóvédelem is az FCC átállási politikájában, amely nem csak a minőségi szolgáltatásban, hanem a szolgáltatások folyamatosságának biztosításában is megmutatkozik.

III.

Közszolgálati műsorszolgáltatás

3. Az új Alapítóokirat működés közben – az Ofcom és a BBC kapcsolata és a BBC működésének piaci hatása

3.1. A BBC felügyeleti szerve, a BBC Trust és az Ofcom olyan új feladatokat és funkciókat kapott, amely mindkét testület számára lehetővé teszi, hogy a közérdeket különbözőféleképpen szolgálhassák. Az elfogadott Együttműködési Megállapodás⁶ (Memorandum of Understanding) az Ofcom és a Trust között fennálló kapcsolattal és a két testület közötti együttműködés területeivel foglalkozik. Mind az Ofcom, mind a Trust elkötelezte magát amellett, hogy konstruktív módon működnek együtt a Megállapodásban vázolt célok elérése érdekében. A Megállapodás hatálya és céljai a következők:

- a. Azoknak az **elveknek és gyakorlatoknak a meghatározása**, amelyek a Trust és az Ofcom közötti együttműködés alapjaként szolgálnak majd;
- b. Az Ofcom (mint a törvény által meghatározott szabályozótestület) jogkörének és feladatainak meghatározása, valamint a Trust, (vagyis a Royal Charter értelmében a BBC legfelsőbb testületként működő szerv) **jogkörének és feladatainak** megnevezése;
- c. Az Ofcom és a Trust közötti együttműködés és összhang elősegítése a hozzájuk tartozó szerepek és rájuk vonatkozó feladatok **sikeres teljesítése** érdekében;
- d. A mindkét fél szempontjából lényeges témákban való hatékony együttműködést elősegítő folyamatok áttekintése és körvonalazása;
- e. Az Ofcom és a Trust közötti **információáramlás** biztosítása a közös felelősségvállalást igénylő területeken; valamint
- f. A két fél közötti **párbeszéd** előmozdítása a közös felelősségvállalást igénylő területeken, illetve a mindkét fél számára fontos kérdésekben.

rendelkező televíziókészülékek továbbra is a megszokott módon működnek majd a kábel és műholdas televízió szolgáltatásokkal, a játék konzolokkal, a videó- és DVD lejátszókkal és az ehhez hasonló termékekkel. További információért hívja az FCC vonalát, vagy látogasson el az FCC digitális televíziózásról szóló weboldalára: www.dtv.gov.”

⁶ Memorandum of Understanding Between The Office of Communications (Ofcom) and the BBC Trust

A 2006. szeptemberében elfogadott Charter és a 2006. júliusában született Megállapodás együttesen biztosítják a BBC működésének alkotmányos alapját. A Megállapodás és a Charter az alábbi címen található: <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/charter.html> Az Együtműködési Megállapodásnak nem célja, hogy törvényileg kötelező érvényű legyen és a gyakorlatban nem is az. A Megállapodás nem módosítja, növeli, szigorítja, vagy csökkenti az Ofcom, vagy a Trust már amúgy is meglévő felelősségi-, illetve jogkörét, feladatát, vagy kötelezettségét.

3.2. Az Ofcom 2007. január 23-án tette közzé első piaci hatásértékelését⁷ (MIA), amely a BBC-nek az új on-demand szolgáltatások kialakítására és piaci bevezetésére tett javaslatát vizsgálja. A javasolt szolgáltatások lehetőséget biztosíthatnak a nézők számára arra, hogy a BBC által biztosított tartalomhoz új, s az eddigiektől eltérő módon juthassanak hozzá. Mindezeket túl a szolgáltatásoknak köszönhetően az Egyesült Királyság új médiaiparágai is növekedési esélyhez juthatnak. Ugyanakkor bizonyos az is, hogy a javaslatok egyes szempontjai negatív hatással lehetnek a hasonló kereskedelmi szolgáltatásokba irányuló befektetésekre, ami hosszú távon már nem szolgálná a köz érdekeit.

A BBC alapító okiratának megújításáról folytatott vitában az egyik fő kérdés az volt, hogy a jövőben, azaz az elkövetkező 10 évben, milyen önálló mozgástere marad a BBC-nek. Ez a kérdés azért merült fel égetően, mivel a brit kereskedelmi audiovizuális szolgáltatók egy működésében, finanszírozásában átláthatóbb, tevékenységeinek piaci hatásaiban mérhető BBC-t szerettek volna látni a digitális környezetben. Ugyan ezek a kívánalmak valamennyi ország közszolgálati rendszerében megfogalmazódtak a piaci alapon működő szolgáltatók részéről, sőt, ezeket uniós szinten is megjelenítették a Bizottsághoz benyújtott a közszolgálati intézmények állami támogatásával kapcsolatos panaszok formájában. A brit piaci szereplők törekvését siker koronázta, hiszen sokkal nagyobb kontroll alá kerültek a BBC-nek azok a tevékenységei, melyek közpénzek felhasználásával függenek össze és melyeknek gazdasági kihatásai lehetnek. Az ellenőrzés tevékenységeinek nagy részét az Ofcom végzi úgy, hogy ennek során szorosan együtműködik a BBC vezető testületével, a Trusttal. A most aláírt Együtműködési Megállapodás ennek gyakorlati működését vázolja fel.

Az Együtműködési Megállapodásban így rögzítésre kerültek azok a tárgykörök, melyekben az Ofcomnak a BBC-vel együtt kell működnie. A közöttük lévő kapcsolati rendszernek három forrása van: az 1996-os műsorszolgáltatási törvény (Broadcasting Act 1996), a 2003-as kommunikációs törvény (Communications Act), továbbá a BBC királyi alapító okirata (Charter) mellett elfogadott ún. Keret-megállapodás (Framework Agreement). Az Alapító-okirat, illetve a Kulturális, Média és Sport Minisztérium és a BBC közötti Keret-megállapodás határozza meg a BBC közszolgálati ságból fakadó kötelezettségeit, illetve a Trust feladatait és kötelezettségeit.

A kommunikációs törvény az Ofcomnak általános szabályozói jogosítványt ad a BBC felett, mely hatáskörnek a terjedelmét az Alapító okirat, a Keret-megállapodás valamint a két

⁷ BBC new on-demand proposals, Statement, Ofcom 23 January 2007, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

említett törvény határolja be. Az alkalmazandó normák tekintetében a kommunikációs törvény úgy rendelkezik, hogy az Ofcom által létrehozott szabályozó kódexekben foglaltakat a BBC-nek meg kell tartania, ugyanakkor az Ofcomnak kötelessége konzultálnia a BBC-vel a kódextervezetekről. A **Keret-megállapodás** több tárgykörben és részletesebben rendelkezik a két intézmény kapcsolatáról, illetve a közös ügyek intézéséről. Így többek között a közös ügyek közé tartoznak a BBC műsorpolitikájával, piaci hatásvizsgálatával, digitális átállásával, hír- és közéleti tartalmaival szembeni követelményekkel, műsorgyártási kvótáival, külső műsormegrendeléseivel, nemzetközi kötelezettségeivel, szankcionálásával, a panaszok kezelésével kapcsolatos ügyek. Látható, hogy széles skálán mozognak a szabályozóhatóság és a közszolgálati intézmény kapcsolatában a közös ügyek, egyes ügyekben nagyobb, másokban kevesebb hatáskört adva az Ofcomnak a BBC működésében.

Így például a **BBC által nyújtott szolgáltatások tartalmával** kapcsolatos Ofcom hatáskörök sokkal visszafogottabbak. Például a műsorpolitika tekintetében a BBC igazgatója (Executive) által a Kuratórium (Trust) részére évente benyújtandó, utóbbi által elfogadandó műsorpolitikai állásfoglalást az Ofcom iránymutatásainak és beszámolóinak megfelelően kell elkészíteni. A hír- és időszerű események kezelésének feltételeit alapvetően a BBC állapítja meg, ugyanakkor mielőtt az erre vonatkozó szabályzatot kibocsátaná, arról konzultálnia kell az Ofcommal, és utóbbi észrevételeit pedig figyelembe kell vennie. Látható tehát hogy mindkét esetben a BBC önállóságot élvez, az első esetben főként csak formai követelményeknek, a másodikban pedig csekély tartalmi javaslatoknak kell eleget tennie.

Más a helyzet a *gazdasági hatással bíró BBC-s tevékenységek* esetében. Így nagyobb hatáskörrel rendelkezik az Ofcom a BBC műsorgyártását, megrendelői potenciálját érintő kérdésekben. Az eredeti gyártású műsorok esetében például a BBC-t köti a közötte és az Ofcom között létrejött megállapodás, amely rendelkezik az ilyen alkotások volumenéről. Ugyanez igaz egyes nemzetek és régiók területén gyártott műsorok esetében, illetőleg a független gyártóktól beszerzett alkotások esetében az Ofcom előírásait kell követnie.

Az Ofcom és a BBC közös ügyei közül hatásköri szempontból kiemelkedik a BBC szolgáltatásainak piaci hatásértékelése, melyről mi is beszámoltunk korábban.⁸ A 2007. január 1-jén hatályba lépett Alapítóokirat és Keret-megállapodás ugyanis arra kötelezi a BBC Trustot, hogy az összes új, a BBC által bevezetett szolgáltatást vesse alá az ún. Közszolgálati érték tesztjének (Public Value Test – PVT), amely azt méri fel, hogy a szóban forgó szolgáltatás mennyiben szolgálja majd a közérdeket. A folyamat magában foglalja a Közszolgálati érték mérését (Public Value Assessment – PVA), amelyet a BBC Trust végez és egy ettől különálló, az Ofcom által lefolytatott, független piaci hatásértékelést (Market Impact Assessment - MIA) is. Az Ofcom által végzett piaci hatásértékelések (MIA) a BBC által javasolt új, vagy módosított szolgáltatásnak a hasonló, vagy kapcsolódó piacokra gyakorolt várható piaci hatásait vizsgálja, különös tekintettel arra, hogy a szolgáltatás milyen mértékben csökkentheti a kereskedelmi szektorba irányuló befektetéseket és az ott megvalósuló innovációt. Ugyanakkor a piaci hatásértékelés folyamatára a BBC-nek is biztosít a Keret-megállapodás rálátást és kontrollt, mondhatni kiegyenlítő az Ofcom hatáskörének mértékét. A Keret-megállapodás ugyanis előírja egy vegyes bizottság felállítását (Joint Steering Group – JSG), melyben az Ofcom és a BBC által delegált tagok vesznek részt. A Trust-nak kötelessége a JSG-t értesítenie arról, ha a BBC olyan szolgáltatás bevezetését tervezi, mely esetében el kell végezni a MIA-t. A JST ezt követően lényegében előkészíti és

⁸ A BBC alapító okiratának felülvizsgálata, AKTI füzetek, 2006

meghatározza az Ofcom által elvégzendő piaci hatáselemzés főbb kereteit, így például a vizsgálat metodológiáját, a bevezetendő szolgáltatással érintett releváns piacokat.

2007 januárjában meg is történt az új Alapító okirat szerinti első piaci hatásértékelés, mely a BBC által javasolt lekérhető (*on-demand*) szolgáltatásokat vizsgálta. Ez egyben tekinthető BBC online piacra való belépése első próbakövének is. A BBC által bevezetésre javasolt szolgáltatások a következőkből állnak. Egyrészt az ún. **catch-up TV** szolgáltatás, mely lehetőséget biztosít a nézőknek arra, hogy a BBC előző egy hétben sugárzott műsorainak bármelyikét, egy általuk szabadon választott időpontban megnézhessék különböző platformokon (a Virgin által tulajdonolt NTL:Telewest-en, a Tiscali által üzemeltetett Homechoice-on, vagy az interneten) keresztül. A szolgáltatás lehetőséget biztosít az ún. **series stacking**re is, ami egy teljes műsorsorozat tárolásának és későbbi megtekintésének a lehetőségét jelenti. A BBC továbbá kínálna ún. **simulcast TV** szolgáltatást is, mely a televízióon keresztül sugárzott BBC csatornák adásait ugyanabban az időben az interneten is nyomon követhetővé teszi. Emellett a BBC az **audio letöltési** szolgáltatást is beindítana, mely rádióműsorait tenné hozzáférhetővé (letölthetővé) az interneten.

Az Ofcom általában véve úgy ítélte meg, hogy az új szolgáltatások csaknem négy milliárd, televízió nézéssel, vagy rádióhallgatással eltöltött órát tehetnek majd ki 2011-ig. Ezen órák egy jelentős hányada – több, mint 50%-a a simulcast és a rádiós letöltéshez kapcsolódó szolgáltatások esetében – további nézői és hallgató aktivitást is jelenthet a ma tapasztalható szinten túl. A javasolt szolgáltatások tehát valószínűleg jelentős érdeklődést váltanak majd ki más médiaszolgáltatások iránt, ami valamennyi Egyesült Királyságbeli fogyasztó és vállalkozás számára hasznos lehet. A szolgáltatások jelentős potenciális értéket nyújthatnak az előfizetők számára.

A piaci hatásértékelés ugyanakkor bizonyos fenntartásokat is tartalmazott a bevezetni kívánt lekérhető szolgáltatásokkal kapcsolatban. Az előbb leírt **series stacking** vonatkozásában az értékelés kifejti, hogy az akadályozhatja a lekérhető kereskedelmi szolgáltatásokba irányuló befektetéseket és kedvezőtlen hatással lehet a kapcsolódó piacokra, így a DVD kölcsönzésre és eladásokra. Az Ofcom véleménye szerint ezért a *series stacking* mértékét jelentősen csökkenteni kellene, vagy egyáltalán nem kéne azt bevenni a szolgáltatások közé. Az internetes **catch-up TV** esetében az akár 13 héten át tartó műsörtárolási lehetőség negatív hatással lehet a versenyre és emiatt a fogyasztói választékba irányuló befektetésekre. Az Ofcom véleménye szerint ezért a tárolási időtartamot (*storage window*) csökkenteni kéne, vagy teljesen el kellene távolítani. Eltávolítás esetén a nézőknek még mindig maradna 14 napjuk a tartalom letöltésére és megtekintésére. A BBC által sugárzott audio tartalom ingyenes letöltésének lehetősége komoly negatív hatást gyakorolhat bizonyos piacokra, különösen a kereskedelmi klasszikus zenei felvételek és audio-könyvek piacára. Az Ofcom szerint ez utóbbit ki kellene venni a javasolt szolgáltatások közül, a klasszikus zenei felvételek hozzáférhetőségét pedig vagy korlátozni kellene, vagy teljesen el kellene távolítani a javaslatok közül. A BBC javasolt szolgáltatásához szükséges extra sávszélességi kapacitás biztosításának fogyasztókra háruló költsége valószínűleg túl magas lenne, bár bármilyen további kapacitás egy sor egyéb szolgáltatás számára is hozzáférhető lenne, beleértve a kereskedelmi on-demand szolgáltatásokat is.

Az új alapítóokirat által bevezetett PVT gyakorlatban történő kipróbálása most folyik. Az Ofcom előírta a BBC Trust számára, hogy a piaci hatásértékelés (MIA) eredményét a közszolgálati érték mérésével (PVA) együtt vegye figyelembe. A BBC Trustnak az információk birtokában meg kell hoznia a témával kapcsolatos döntéseit, majd ezt követően

konzultációs dokumentumot kell kiadnia, amelyben vázolja a közszolgálati érték tesztjének megállapítás tervezetét. A jelentés a PVA és az MIA eredményein alapul majd.