

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. A mobiltelevíziózás bevezetésének uniós stratégiája és a frekvencialiberalizáció

1.1. A Bizottság 2007. július 18-án a **mobiltelevízió** elterjedését támogató **stratégiát** fogadott el¹ (Mobil közlemény) az EU mind a 27 tagállamára vonatkozóan. A Bizottság felszólította a tagállamokat és az iparágat, hogy könnyítsék meg és gyorsítsák fel a mobil televízió elterjedését Európában, továbbá hogy ösztönözzék a DVB-H-nak, mint a mobil televízió egységes európai standardjának a használatát.

„A mobil műsorsugárzás óriási lehetőséget tartogat Európa számára, amennyiben az szeretné fenntartani, vagy akár kiterjeszteni a mobil technológiában és audiovizuális szolgáltatásokban betöltött vezető szerepét”, jelentette ki Viviane Reding, az EU információs társadalomért és médiáért felelős biztosa. „Európa ma válaszúthoz érkezett. Választhatjuk a globális vezető szerepét – ahogyan azt az európai ipar által kifejlesztett GSM standard alapján működő mobiltelefon esetében már elértük – vagy hagyhatjuk, hogy más régiók vegyék ki oroszlánrészüket az igen ígéretes mobiltelefon piacból. A „várjunk és majd meglátjuk” nem életképes stratégia. Itt az ideje, hogy Európa ipara és kormányai mobiltelevízióra váltsanak”.

Mostanáig a mobiltelevízió bevezetése és elterjedése az EU-ban igen lassan haladt, miközben a vetélytársak jelentős előnyre tettek szert. Példaként említhetjük Ázsia legfejlettebb mobil televíziós piacát, Dél-Koreát, ahol a mobiltelevízió elterjedtségének mértéke immár közel van a 10%-hoz. Ehhez képest az EU legfejlettebb piacának számító Olaszországban ez az arány még mindig kevesebb, mint 1%.

1.2. A Bizottság 2007. július 2-án Közleményt fogadott el,² (WRC-07 közlemény) amely meghatározza az Európai Unió álláspontját arról, hogy mit kellene elérnie a még ez évben a Nemzetközi Távközlési Unió által megrendezendő **Rádiótávközlési Világértekezleten** (WRC-07). A konferencián a világ 191 országa dönt majd arról, hogyan kívánja megosztani a rádiófrekvenciát olyan fontosabb, s Európa érdekei szempontjából korántsem elhanyagolható felhasználói szektorok számára, mint amilyen a mobil kommunikációs, műsorszolgáltatási és légi közlekedési szektor. „A rádiófrekvencia hatékony és összehangolt kezelése alapvető fontossággal bír a vezeték nélküli technológia kialakítása, és így egy dinamikusan fejlődő információs társadalom szempontjából”, mondta Vivian Reding az EU információs

¹ A Bizottság Közleménye a mobiltelevíziók belső piacának megerősítése COM(2007) 409 végleges, Brüsszel, 18.7.2007

² Communication from the Commission on the ITU World Radiocommunication Conference 2007 (WRC-07) (Text with EEA relevance), COM(2007) 371 final, Brussels, 2.7.2007

társadalomért felelős biztos. „Az EU-nak ezért e korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásról szóló világszintű tárgyalássorozaton a saját érdekeit kell szem előtt tartania.”

Mai közleményében a Bizottság számos olyan EU-s célkitűzést is kiemel, amelyet a WRC-07 keretében tárgyaló uniós tagállamoknak el kell érniük. A célok között az alábbiak szerepelnek:

- A **jövő földfelszíni mobil rendszerei** számára szükséges frekvenciaigények összehangolása ezen szolgáltatások státuszának felminősítésével az „URH sávon” (470-862 MHz), illetve az ezen szolgáltatásokhoz szükséges „C sáv” egy részének azonosításával (3.4-től 3.8 GHz-ig);
- A Föld kutatás és egyéb tudományos szolgáltatások káros interferenciától való hatékony védelmének biztosítása;
- A **digitális rádiós műsorszolgáltatáshoz** és a tengerészeti szolgáltatásokhoz szükséges frekvencia igények kielégítése a 4-10 MHz magas frekvenciás (HF) sávon;
- Megfelelő mennyiségű frekvencia biztosítása a repüléshez kapcsolódó alkalmazások számára;
- A Közösségi politikát támogató akcióterv készítése következő, 2011-ben esedékes WRC Konferenciára, különös tekintettel a frekvencia rugalmasságra, a klímaváltozásra, valamint az Egységes Európai Égboltra (vagyis az egységes európai légiforgalmi irányítási rendszerre).

1.3. A Bizottság által 2007. július 25-én előterjesztett javaslat³ (Irányelvjavaslat) könnyebbé és jövedelmezőbbé teszi a vezeték nélküli innovatív szolgáltatások kifejlesztését és fenntartását az európai mobilszolgáltatók számára. A Bizottság kezdeményezése, ha egyszer jogszabállyá válik, megnyitja a rádióspektrumot a fejlett mobil adatátviteli és multimédia-szolgáltatások előtt (ilyenek például az úgynevezett harmadik generációs szolgáltatások, amelyek révén mobilkészülékünkről videoközzvetítéseket nézhetünk és gyors letöltéseket végezhetünk), és valamennyiünk javát szolgálva növelni fogja a vezeték nélküli szolgáltatások számát, sokszínűségét és földrajzi kiterjedését. Az új uniós intézkedésekkel az európai vezeték nélküli hírközlési ágazat is jól jár, mert csökkennek a hálózatok kiépítési költségei.

„A rádióspektrum alapvető fontosságú gazdasági erőforrás, amellyel Európa-szerte körültekintően kell gazdálkodnunk ahhoz, hogy valóra válthassuk a távközlési ágazatunkban meglévő potenciált – mondta Viviane Reding, az Európai Unió távközlésügyi biztos. – Az EU-ban fel kell számolnunk a jogszabályi szinten meglévő akadályokat, és segítenünk kell az új mobilhírközlési szolgáltatások bevezetését: lehetővé kell tennünk az új technológiák számára, hogy a régiekkel osztozzanak a spektrumon. Ez a javaslat konkrét lépés az európai spektrumgazdálkodás rugalmasabb, piacialapú szemléletének megvalósítása felé. Elfogadásával erősödni fog a verseny a frekvenciasávok használatában, és az európai polgárok könnyebben férhetnek hozzá a multimédia-szolgáltatásokhoz.”

A mobilhálózatok a kis frekvenciájú sávokban, így például a ma a GSM-alapú mobiltelefonok által igénybe vett sávokban működnek a leghatékonyabban. A Barroso vezette Bizottság egyik fontos törekvésével, a jogi szabályozás színvonalának javításával összhangban a Bizottság most

³ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nyilvános páneurópai digitális cellás földi mobil rádiótávközlés összehangolt közösségi bevezetése számára fenntartandó frekvenciasávokról szóló 87/372/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (előterjesztő: a Bizottság) COM(2007) 367 végleges Brüsszel, 25.7.2007

az 1987-es GSM-irányelv hatályon kívül helyezésére tesz javaslatot. Ez az irányelv bizonyos rádiófrekvenciákat (a 900 MHz-es és az 1800 MHz-es sávot) elkülönített a GSM számára, amivel akkoriban nagyban hozzájárult a GSM európai sikeréhez. Mára azonban elavult, hiszen megakadályozza, hogy a fejlettebb, újabb generációt képviselő vezeték nélküli technológiák igénybe vegyék a jelenleg a GSM-szolgáltatások számára fenntartott spektrumot.

A műszaki fejlődés és az új páneurópai hírközlési szolgáltatások megjelenése arra indította a Bizottságot, hogy a GSM-irányelv hatályon kívül helyezésére irányuló javaslata mellett egy új határozatot is kidolgozzon, amely lehetővé fogja tenni, hogy az új technológiák a 900 MHz-es és az 1800 MHz-es sávban párhuzamosan üzemelhessenek a GSM-mel, miközben az egész Unióban biztosítani fogja a GSM továbbélését.

Ezt az új határozatot a Bizottság nemzeti rádióspektrum-szakértők közreműködésével dolgozta ki. A spektrumgazdálkodási és távközlési hatóságok európai szervezete, a CEPT által készített műszaki tanulmányokon alapuló új jogszabály arra is figyelmet fordít, hogy harmóniát teremtsen a frekvenciasávban és annak közvetlen környezetében üzemelő különböző rendszerek párhuzamos működésében mind az Európai Unión belül, mind a szomszédos országok viszonylatában.

A Bizottság előzetes elemzései alapján a javasolt intézkedések kedvező gazdasági hatást fognak kiváltani az ágazatban, és elő fogják segíteni az újszerű vezeték nélküli szolgáltatások bevezetését. Az ágazati előrejelzések szerint a vezeték nélküli szolgáltatások ágazatában Európában a következő öt év során összesen akár 40%-kal is csökkenhetnek a hálózatok kiépítésére és üzemeltetésére fordított kiadások.

A GSM-irányelv hatályon kívül helyezésére irányuló javaslatot még jóvá kell hagynia az Európai Parlamentnek és a Miniszterek Tanácsának. A határozat pusztán a Bizottság formális jóváhagyását igényli. A várakozások szerint az év végéig mindkét jogszabály hatályba léphet.

Az uniós távközlési politikán belül a frekvenciagazdálkodás átalakításával, valamint a mobil multimédiás szolgáltatások bevezetése közötti összefüggéssel sokat foglalkoztunk 2004 óta Elemzéseinkben. Ha ezt a közel négy éves folyamatot tömören össze szeretnénk foglalni, akkor úgy fogalmazhatunk: a frekvenciagazdálkodás terén lejátszódó markáns változások nagymértékben a mobil ipar lobbytevékenységének köszönhetőek. Markáns változás alatt a **frekvenciapiac liberalizációját** értjük, melynek megindítása a földfelszíni műsorszórás digitális átálláshoz köthető, hiszen ehhez az eseményhez fűznek olyan reményeket a mobil cégek, hogy az eddiginél nagyobb frekvenciakapacitáshoz juthatnak. A kibővített kapacitásmennyiség ahhoz szükséges, hogy más, multimédiás szolgáltatásokat is nyújthassanak. Lényegében tehát a vezetékes szolgáltatókhoz hasonlóan a mobilszolgáltatók egy távközlési szolgáltatást nyújtójaként (mobil hangszolgáltatás) szeretne megjeleníteni más tartalompiacon, és egy konvergens szolgáltatásnyújtóvá válni. A mobilszolgáltatók ezért a plusz forrásért 2003 óta mindent megtesznek.

A **Mobil közlemény** kibocsátásával ezen törekvés megvalósulása kézzelfogható közelségbe került. Az Európai Bizottság, amely eddig is támogatta a liberalizációt, és a mobil szolgáltatók törekvéseit, ezzel a közleményével teljesen egyértelművé tette, hogy – egyrészt az EU-ban ez ügyben lejátszódott folyamatoknak, valamint nemzetközi frekvenciatárgyalásoknak köszönhetően – már előkészítettnek látja a helyzetet arra, hogy konkrét lépések történjenek a mobil szolgáltatók televíziós és internetes **piacra való belépése**

érdekében. A Bizottságnak a mobil szolgáltatók feltétel nélküli támogatása azonban nem önzetlen tett. A liberalizáció ui. a jelenlegi frekvenciagazdálkodás átalakítását is jelenti oly módon, hogy a tagállami hatáskörök meggyengülnek ezen a területen, hiszen a Bizottság szakértői csoportja (RSPG) által javasolt bevezetendő WAPECS⁴ (Wireless Access Platforms for Electronic Communications Services) koncepció a frekvenciához való hozzáférést könnyítené meg azáltal, hogy egy technológiai és szolgáltatás értelemben neutrális átviteli platformmá gyúrná a frekvenciaspektrumot, és függetlenítené azt tagállami döntésektől és akaratoktól a jövőben. Kétségtelen, hogy a Keretirányelvben⁵ és a Spektrumhatározatban⁶ a liberalizáció lehetősége már korábban is fennállt, ugyanakkor ezek a rendelkezések a gyakorlatban nem kerültek alkalmazásra, a mobil cégek viszont lendületet adtak alkalmazásuknak. A liberalizáció eléréséhez ugyanakkor a tagállamok frekvenciakincsét uniós szinten szükséges harmonizálni, melyet egyre következetesebben felvállal a Bizottság. Erre példa, a hogy maga is önálló mandátummal részt vett a nemzetközi frekvenciakonferenciákon az EK érdekeit képviselve, illetve az is, hogy „közös” (értsd: a Bizottság által szorgalmazott, az unió távközlés-politikai érdekeit szem előtt tartó) tárgyalási pozíciót „kért” 2005-ben a tagállamoktól 2006-os ITU konferenciára (RRC-2006), de ide sorolhatjuk a közben létrehozott, a tagállamok frekvenciakészletének egységes nyilvántartásának létrehozását is⁷. A Bizottság továbbmegy ezen az úton, hiszen amint a fenti szakmai anyagból is láthatjuk, az ITU világkonferencián is a vázolt politikának megfelelően fog részt venni.⁸ Látható tehát, hogy a neutrális, az EU által uralt átviteli platform létrehozásához kitűnő alkalmat nyújtottak a mobil cégek törekvései.

A jelenlegi Mobil közlemény három **feltételt** jelöl meg, amely elengedhetetlenül szükséges egy egységes belső mobiltelevíziós piac létrehozásához. De itt megint szeretnénk jelezni: véleményünk szerint valójában nem mobiltelevíziós piacról van szó, hanem egy triple play szolgáltatás megvalósításáról mobil platformon. Az első feltétel egy **közös műszaki szabvány**, amelyet azért tart fontosnak a közlemény, mert ez nagy lökést adhat a készülékgyártóknak és a szolgáltatásfejlesztőknek, hiszen egy kiszámítható környezetre tervezhetik készülékeiket, illetve szolgáltatásaikat, ráadásul igazi versenyhelyzetet teremt. A Mobil közlemény szerint a mobilkészülékek és -szolgáltatások elérhetősége és az árcsökkenés fokozni fogja a keresletet, mely elősegíti a kritikus tömeg elérését és biztosítja a mobiltelevíziós üzleti modellek fenntarthatóságát.⁹ Alapvetően két szabványt lát a Bizottság alkalmasnak az egységesítésre, mivel ezen szabványokon folynak kísérletek Európán belül: a DVB-H-t és a T-DMB-t. A DVB-H mellett szól mint közösségi szabvány mellett a legtöbb érv, tekintettel arra, hogy ez a legelterjedtebb Európában. Ennek oka az, hogy kompatibilis a DVB-T szabvánnyal, másrészt megfelelő know-how-val rendelkeznek már a hálózat-üzemeltetők a DVB-T hálózatok kiépítésében és működtetésében, harmadrészt nemcsak Európában használatos rendszer, hanem az Egyesült Államokban és Ázsiában is. Mindebből következően a Bizottság azt tervezi, hogy 2008 közepén kötelezővé tesz egy nemzetközileg elfogadott nyílt szabványt! A Bizottság az interoperabilitás biztosítása mellett másik fontos feltételként a **megfelelő szabályozási környezet biztosítását** látja a sikeres bevezetés

⁴ Ld. Elemzés (2004. november)

⁵ Id. Keretirányelv 9. cikk (3) bek. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework directive)

⁶ 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision)

⁷ The European Radiocommunications Office's Frequency Information System (EFIS) ld.

<http://www.efis.dk/search/general>

⁸ A WRC-07-re 2007. október 22. és november 16. között kerül sor.

⁹ „help to attain critical mass, ensuring the sustainability of the Mobile TV business cases.”

zálogának. Problémaként jelentkezik ezen a területen belül a tagállamok eltérő **engedélyezési** eljárása, ugyanis vannak olyan országok, ahol a mobiltelevíziózás engedélyezése egyértelműen a médiaszabályozás hatálya alá esik (pl. Németország, Franciaország), és vannak olyan országok, ahol még ez vita tárgyát képezi. A Mobil közlemény szövegéből úgy tűnik, hogy az ipar elfogadta, hogy az audiovizuális szolgáltatások (televíziózás) engedélyezése nemzeti hatáskörben marad. Ugyanakkor átlátható és rugalmas szabályozási környezetet szeretne, azaz érvényben lévő engedélyezési keret tisztázását várja és ésszerű mértékű biztonságot keres e téren. Ez azt az igényt jelenti, hogy a tagállami szabályozóknak tekintettel kell lenni a közös piaci igényekre, azaz azonos versenyfeltételeket szeretnének az egész belső piacon belül a mobiltelevíziós szolgáltatások engedélyezésében. Ez a törekvés egyértelműen jelzi, hogy a tagállamok diszkrecionális jogkörének mértékét próbálják visszafogni az audiovizuális és hozzá kapcsolódó szolgáltatásoknak az egyedi engedélyezése terén. Például kifejezetten igényli a Bizottság, hogy az engedélyezési rendszer ne akadályozza szabályozási terhekkal a kifejlődőben lévő új szolgáltatások piacra lépését. Így a Bizottság kéri a tagállamokat, hogy a szabályozásban meglévő ilyen jellegű problémákat számolják fel.

A harmadik fő feltétel, amelyről kicsit hosszabban kell szólnunk a mobiltelevíziózás **frekvenciaigényének** biztosítása. Mint említettük ezen a téren igen nagy aktivitást mutatott az Európai Bizottság. Amint arra korábbi elemzéseinkben és fent is utaltunk, a Bizottság teljes mértékben engedett a mobil ipar nyomásának. Ennek a legszembetűnőbb jele, hogy nem várja meg a távközlési joganyag újabb felülvizsgálatának végét a Bizottság,¹⁰ holott akkor járna el korrektül, ha egy koherens, a Bizottság által megcélzott liberalizált rendszeren belül, egyenlő versenyfeltételek mellett biztosítana teret a mobil szolgáltatóknak a frekvenciához-jutáshoz más versenyzők, piacra lépők mellett. Ehelyett már most újabb kapacitásokhoz szeretné juttatni őket, melynek egyik magyarázata az, hogy az iparág gazdasági érdeke így kívánja. Ennek hangot is adtak 2006-ban¹¹ méghozzá a digitális átállás 2012-es időpontjával kapcsolatban, melyről úgy vélekedtek, hogy az akkor az URH sávban felszabaduló frekvenciák egy részére noha igényt tartanak, de addig nem tudnak várni a kapacitásnöveléssel. Így már most leszögezhetjük: a mobil cégek most, és akkor is forrásokhoz fognak jutni. A mobil cégek magatartása igen ellentmondásosnak mondható, hiszen egyszerre két egymást elvileg kizáró tényezőt próbálnak kihasználni. Egyrészt a hagyományos engedélyezési rendszert azzal, hogy műsorszolgáltatásról (mobil televíziózásról) beszélnek (noha véleményünk szerint egyértelműen egy triple-play szolgáltatást kívánnak végezni), amely alapvetően egy szépségverseny típusú engedélyköteles tevékenység a legtöbb tagállamban. Így még nem a liberalizált rendszeren belül, azaz szimpla piaci verseny nélkül szeretnének megfelelő frekvenciákhoz jutni. Másrészről támogatják a liberalizációt, hiszen valójában nem csak műsorszolgáltatás alá tartozó tevékenységet kívánnak folytatni, hanem egyéb távközlési, információs társadalmi tevékenységet is, amely viszont csak egy liberális megközelítés mellett, azaz egy korlátozásmentes engedéllyel képzelhető el.

Ha konkrétan az igényelt frekvenciákat nézzük, akkor azokról a következők mondhatók el. A legkívánatosabb sáv, a legtöbb országban televíziós műsorszórásra használt **URH sáv** (470-862 MHz). Amint az kifejtésre kerül a WRC-07 közleményben, ezt a sávot több dolog is kívánatosá teszi a mobilszolgáltatók számára. Egyrészt optimális jelterjedési jellemzőkkel rendelkezik a vétel/lefedettség és a beltéri terjedés tekintetében. A hálózati infrastruktúra az URH sávban így sokkal költséghatékonyabb tudna lenni, mint a jelenlegi mobil struktúrában, és meg tudná könnyíteni a mobil rendszerek elterjedését a gyéren lakott területeken, csakúgy

¹⁰ Ld. Elemzés (2006. június)

¹¹ Ld. Elemzés (2006. február)

mint a magas építményekkel teli városi környezetben. Éppen ezért a Bizottság kifejezett célja az, hogy a WRC-07-en a lekapcsolást követően keletkező digitális többlettel kapcsolatban olyan álláspontot képviseljen, ami nem engedi, hogy befagyassza a jelenlegi kiosztást, azaz, hogy csak műsorszórásra lehessen felhasználni az eredetileg erre kijelölt sávot. Jelenleg a műsorszórás védeltséget élvez, hiszen magasabb szabályozói státuszt (elsődleges kiosztás – *primary allocation*) élvez az ITU Rádiószabályzata szerint. Ez pedig azt jelenti, hogy a másodlagos kiosztású besorolást kapott tevékenységek nem okozhatnak zavarást az elsődleges besorolásúaknak, illetőleg el kell szenvedniük tőlük azt. A Bizottság a konferencián azzal próbálkozik, hogy egyenlő státuszúvá tegye a két szolgáltatást. Itt még jobban érthetővé válik az előző bekezdésben említett, általunk vélt stratégia, azaz hogy miért mobiltelevíziózásról beszél úgy a mobil iparág, mint a Bizottság. A mobiltelevíziózást ugyanis könnyebb egy hasonló szolgáltatással egy státuszra hozni, mint más távközlési szolgáltatásokat. Így egyrészt 'joggal pályázhatnak' a mobil cégek ugyanarra a sávra, másrészt, mivel a mobil cégek ténylegesen vegyes szolgáltatást kívánnak nyújtani, utat nyitnak a nem műsorszórási szolgáltatásoknak, azaz de facto semlegessé tudják tenni adott műsorszórásra szánt sáv használatát. Korábbi elemzéseinkben már foglalkoztunk az URH sávban jelentkező problémával, hogy noha jogos érvnek tűnik a szolgáltatás- és technológianeutrális megközelítés igénye, ugyanakkor éppen a mobilszolgáltatók, és a Bizottság nem ennek megfelelően cselekszik, hiszen előnyt akarnak biztosítani egy bizonyos szolgáltatói csoportnak. Másfelől konfliktusforrás az is, hogy az eredetileg ezt a sávot használó televíziók az új gazdasági modelleknek megfelelően is joggal szeretnék bővíteni műsorpalettájukat, valamint – a mobilszolgáltatókkal hasonló réveket hozva – új szolgáltatásokat bevezetni, melyhez szükség van az átállásból származó digitális többletre. A probléma tehát ugyanaz: a televízióknak is joga van új piacokra belépni, és ehhez megfelelő kapacitáshoz jutni. Ráadásul az is megfontolandó, hogy a jövőben milyen képminőség válik elfogadottá a piacon, hiszen a HDTV megint csak nagy frekvenciakapacitást igényel.

Az URH sávok mellett, melyek később lesznek csak elérhetők, a Bizottság **más sávoknál** is megpróbál biztosítani a WRC-07 konferencián. Így az Európai Bizottság egyrészt az ún. **C-sávot** (3,4–4,2 GHz) célozza meg a mobilrendszerek igényeinek mielőbbi kielégítésére. Ezt a műholdas hálózatok jelenleg szélessávú gerinchálózatként használják. A Bizottság célja az, hogy a mobilszolgáltatások megjelenhessenek ebben a sávban, egyúttal megfelelő védelmet biztosítva a C-sávra vonatkozó műholdas érdekeltségeknek. A Bizottság továbbá minden erőfeszítést megpróbál megtenni annak érdekében, hogy az Európai Unióban a 2,5–2,69 GHz sávban működő IMT-2000 hálózatokat érintő, a műholdas szolgáltatók felől érkező zavarás jelentette kockázatokat minimalizálja. Ezen kívül a Bizottság már együttműködik a tagállamokkal annak biztosítása érdekében, hogy legalább néhány harmonizált frekvencia rendelkezésre álljon, hogy el lehessen indítani a mobiltelevíziós szolgáltatásokat. Úgy próbál többletforrásokat nyújtani már most a mobilszolgáltatóknak, hogy az úgynevezett **L-sáv** (1452-1492 MHz) – melyet néhány tagállam jelenleg a DAB-on alapuló digitális rádióhoz használ – tartalékmegoldást jelentsen olyan piacon, ahol nem áll rendelkezésre más frekvencia. A Bizottság javaslatokat tett e sáv megnyitására, technológiák szélesebb skálájának – beleértve a mobil multimédia-szolgáltatásokat – alkalmazása céljából.

Szólni kell még a fent említett **Irányelvjavaslatról**, mely hatályon kívül helyezné a korábbi GSM irányelvet, amely az EU-n belül egy harmonizált frekvenciahasználatot biztosított a GSM rendszer¹² számára a 890–925 MHz-es és a 935–960 MHz-es sávokban. Azaz az

¹² Global System for Mobile communications, röviden GSM, egy nyílt szabványú, digitális cellás technológia, melyet mobil hang- és adatszolgáltatások átvitelére használnak. Európában a 900MHz-es és 1.8 GHz-es sávban,

irányelv a GSM technológia részére egy páneurópai rendszert hozott létre 1987-ben. Ez az irányelv egyben mára korlátozást is jelent, hiszen ezeket a sávokat nem használhatják a GSM-től eltérő más olyan rendszerek, amelyek nagy sáv szélességen korszerű és együttműködni képes hang- és adatátviteli, illetőleg multimédia-szolgáltatásokat lennének képesek nyújtani. Egyik ilyen lehetőségeket biztosító technológia az ún. az UMTS¹³ technológia, a Bizottság javaslatával ennek a technológiának kíván teret engedni. Ebből az következik, hogy a Bizottság védelmet nyújt ebben a sávban mobilszolgáltatóknak, azaz ezeket a sávokat továbbra is használhatják kibővített szolgáltatásokkal. Sőt, mindezt úgy teszi, hogy párhuzamosan biztosítja a GSM és UMTS technológiák összeférhetőségét ezekben a sávokban, melynek indoka, hogy „a 900 MHz-es sáv a GSM-rendszerek számára van kijelölve, és ezt a sávot ezek a rendszerek széles körben használják, e párhuzamos üzemeltethetőség révén – a 900 MHz-es sáv GSM általi, a Közösség egész területére kiterjedő jelenlegi használatának védelme érdekében, mindaddig, amíg a szolgáltatás iránti kereslet ezt indokolja – biztosítani kell a GSM és az UMTS teljes mértékű összeférhetőségét.” Azaz a 900 MHz-es sávot lényegében továbbörökíti a mobilszolgáltatóknak anélkül, hogy azok versenyeznének érte egy liberalizált piacon.

II.

Közszolgálati műsorszolgáltatás

2. A televíziós hírműsorok jövője Nagy-Britanniában – a pluralizmus, pártatlanság kérdései a digitális átállást követően

Az Ofcom 2007. július 4-én tette közzé az Egyesült Királyság televíziós hírműsorainak jövőbeli lehetőségeit vizsgáló átfogó kutatás eredményét.¹⁴ A kutatás megállapítja, hogy soha annyi hírműsor nem volt látható a televízióban, mint most, ugyanakkor a nézők továbbra is ezt tartják a közszolgálati műsorszolgáltatás legértékesebb műfajának. Ezzel együtt a hírműsorok sikeres jövőjét sem lehet készpénznek venni. Az Ofcom által végzett kutatás azt is megállapítja, hogy a nézők továbbra is magas minőséget képviselő, megfelelően finanszírozott televíziós hírműsorokat szeretnének látni az összes fontosabb közszolgálati csatornán. Bár a kilátások mind az országos, mind a nemzetközi televíziós hírműsorok számára kedvezőnek tűnnek, a kutatás megerősíti azokat az aggályokat, miszerint a hírműsorok biztosítása az Egyesült Királyság nemzeti és régiói számára komoly kihívások elé néz. Mindezekon túl a jelek arra mutatnak, hogy a társadalom bizonyos szegmensei látványosan eltávolodnak a főáramba tartozó hírműsorok adásaitól.

az USA-ban pedig az 1.9 GHz-es és a 850 MHz sávokban használják. Forrás:

<http://www.gsmworld.com/technology/what.shtml>

¹³ *Universal Mobile Telecommunications Systems*, a GSM-rendszer utódjának szánt, annak infrastruktúrájára épülő mobil távközlési rendszer, amely alkalmas fénykép, zene, mozgókép, videoklip és internetes tartalom továbbítására. Kidolgozását az EU az 1990-es évek elején indította el. Az UMTS épületen belül és a cella közelében – nem mozgó készüléket feltételezve – 2 megabit/másodperces, a városokban és környezetükben – lassú mozgás esetén – 384 kilobit/másodperces, míg a csak műholdon keresztül elérhető területeken – gyors mozgású készülékeknél – 114 kilobit/másodperces sebességet garantál. Forrás: <http://www.enc.hu/1enciklopedia/mindennapi/UMTS.htm>

¹⁴ New News, Future News - The challenges for television news after Digital Switch-over, Ofcom discussion document 26 June 2007

Az Ofcom ősszel kezdi meg a közszolgálati műsorokról szóló, soron következő felülvizsgálatát. A kutatás, valamint az Ofcom elemzésére beérkezett vélemények segítséget nyújtanak majd az Ofcomnak a helyi, országos és nemzetközi televíziós hírek jövőbeli biztosításának átgondolásában a felülvizsgálat lefolytatása idején.

A **televíziós hírműsorok jövőjének** kérdése a digitális környezetben alapvető jelentőségű, hiszen ez az a műfaj a hagyományos médiakörnyezetben, amelynek alapvető funkciója a tájékozódáshoz való jog biztosítása, valamint ebből a funkcióból következően, tágabb kontextusban, nagymértékben járul hozzá magának a demokratikus intézményrendszernek fenntartásához. Kiemelt jelentősége ennek a műfajnak egyrészt annak köszönhető, hogy – dacára a technológiai forradalom által indukált folyamatoknak – a médiumok közül televíziót tekinthetjük még ma is a véleményformálás leghatékonyabb intézményének.

Ez a tézis határozta meg eddig a hírműsoroknak a **médiaszabályozásban** való megjelenését és pozícióját. A Nagy-Britanniában kialakított szabályozói modell szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak kötelessége magas minőségű hírműsort szolgáltatni. A brit rendszer sajátossága, hogy vannak olyan közszolgálati műsorszolgáltatók, amelyeket kereskedelmi-közszolgálati (commercial PSB) jelzővel illetnek. Ennek oka a BBC műsorsugárzási monopóliumának felbomlása, mely egyet jelentett olyan műsorszolgáltatók piacra lépésével az 1950-es évektől fogva, amelyeket a BBC-től mint függetlent (*independent*) definiáltak, különítettek el. A függetlenség azt jelentette, hogy kereskedelmi alapon finanszírozhatták őket (szemben a BBC-vel), ugyanakkor velük szemben is fennállt a magas színvonalú műsorok készítésének követelménye, azaz a közszolgálati normák, benne a hírszolgáltatás is. A cél az volt, hogy a BBC-nek legyen konkurenciája, azaz versenyezzenek egymással jó minőségű közszolgálati tartalmakban az egyes televíziók. A közszolgálati kereskedelmieket pedig a reklámozási monopólium ösztökölte versenyre, hiszen a BBC közfinanszírozású médium. Másként fogalmazva: rajtuk múlt, hogy mennyit vehetnek ki a reklámpiacból. Első az ITV volt a sorban, elnevezésében az „independent” ezt a BBC-től való függetlenséget jelölte. Mindezt úgy tudta a brit szabályozó elérni, hogy a műsorterjesztésre korlátos jószág, a frekvencia állt rendelkezésre, így a szabályozó könnyen határozhatott meg közszolgálati tartalmakat, többek között a hírműsorok nyújtásának kötelezettségét, illetve könnyen ajánlhatott monopóliumot a reklámozás terén. A források szűkösségére tekintettel alakult ki a pluralizmus és pártatlanság értelmezése is, vagyis a brit a hírpolitika szerint magas minőségű hírműsoroknak kell lenni úgy a BBC-nél, mint a tőle független televíziócsatornákon. Ezt a modellt vette át Európa is, csak itt a kereskedelmi műsorszolgáltatás sokkal kereskedelmiesebben fejlődött, mint Nagy-Britanniában, köszönhetően annak is, hogy a legtöbb közszolgálati intézmény vegyes finanszírozású.

Nagy-Britanniában az egyik fő kérdésként merült fel így, hogy fenn kell-e tartani a közszolgálati televíziók esetében a kötelező hírszolgáltatásban kifejeződő **pluralitás** eszméjét a digitális átállást követően, fontos lesz-e ez egy digitális környezetben? A digitális környezet átalakítja a hírkészítés és fogyasztás eddigi formáit, hiszen a terjesztési platformok száma megnőtt, a hírforrásoké is, így a véleménynyilvánítás szabadsága is jobban tud érvényesülni, mivel különböző hangok tudnak megjelenni az „eszmék piacán”. A történetileg kialakult nézet az ellátás egyszerű pluralitására épített, mely nem szükségszerűen szolgáltatja a

pluralitás elegendő mennyiségét, sem pedig hangok sokszínűségét és megkülönböztető jellegét, melyet az új digitális korszak megkövetel. A hagyományos és új hírforrások példátlan számú elérhetősége megnyitja a vélemény sokszínűségének lehetőségét, noha a Jelentés figyelmeztet arra, hogy a jelenlegi állapot távol van még ennek a kiaknázásától. Az említett folyamat megmutathatja a hagyományos, azaz a BBC/ITV duopóliumára alapozó közszolgálati televíziós hírek pluralitás fogalmának korlátait.

A kutatás adatai szerint ugyanakkor ez a folyamat nem okozott jelentős visszaesést a televíziós hírszolgáltatásoknál, mint ahogy megtörtént egyéb területeken (napilapok és rádió). Ez talán azért sem meglepő, mert a felmérések szerint a fogyasztói elvárás valamennyi fő csatornával szemben a magas minőségű, megalapozott közszolgálati stílusú televíziós hírek, azaz a fenti televíziós hagyomány továbbél a brit társadalomban. Ugyanakkor a digitális átállás folyamatában a kereskedelmi-közszolgálati televíziók spektrumhoz való hozzáféréseinek privilégiuma megszűnik, mely egyben az ehhez kapcsolt reklámozási monopólium megszűnését is eredményezi. Így, érvel az Ofcom, nem követelhetők meg a hírműsorok, hiszen a reklámbevételek nem tudják fedezni a hírszolgáltatás költségeit. Ennek az alapvető összefüggésnek az ellenére az Ofcom szerint elképzelhető, hogy a nemzeti és nemzetközi hírek szolgáltatását fenn fogják tartani a jelenlegi kereskedelmi-közszolgálati csatornák több ok miatt is. Egyrészt, mert elfogadható nézettséget hoznak, éjszakai műsorsávban is, összehasonlítva más műsorszámokkal. Másrészt kevesebb gyártási költségük, mint más műsorszámoknak (külső gyártású dráma vagy szórakoztató műsorok). Harmadrészt, néhány a műsorszolgáltató azt az értéket emelik ki, amit a hírek a csatorna által képviselt márkanévhez hozzátesznek, és mivel a személyi videó felvevő (personal video recorder – PVR) elterjedésének köszönhetően a nézők a valós időhöz képest egyre inkább elcsúszva látják az adásokat, így a hírek az élő adás igen értékes jellegzetességét kölcsönzik a műsortervnek. Kérdésként merül fel, hogy az internet miként hat a televíziós hírműsorokra? Kétségtelen, hogy az interneten olcsóbb hírgyűjtés, így növekvő kereskedelmi verseny csökkentheti a költségesebb ún. alapos feltáró (in-depth) újságírást. A kutatás azt mutatja, hogy noha az internet jelentősége nő a hírek tekintetében, ugyanakkor azt a televíziós hírműsorok mellett kiegészítő forrásként használják a fogyasztók, általában további érdeklődésük kielégítése, részletesebb ismeretek szerzése érdekében.

A pluralizmus tekintetében a Jelentés arra a következtetésre jut, hogy nem lehet megkövetelni közszolgálati kötelezettséget a kereskedelmiektől, hacsak nem áll ez nekik is érdekükben, ugyanakkor a fenti indokok alapján a BBC-vel folytatott versenyben a kereskedelmi-közszolgálati műsorszolgáltatóknak (ITV, Channel 4 és Five) valószínűleg továbbra is az érdekükben áll majd a magas minőséget képviselő **országos (nemzeti) és nemzetközi** hírműsorok bemutatása. A műsorszolgáltatók elismerik ugyanakkor, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatás kihívásai esetleg gátat szabhatnak a mélyebb, tényfeltáró jellegű hírműsorok műsorra tűzésének, valamint szintén gazdasági körülmények vezethetnek arra, hogy a brit nemzetek és régiók hírelátását nem kívánják megoldani.

Az utóbbi megállapítással kapcsolatban a Jelentés konstatálja, hogy az emberek szívesen néznek a saját lakóhelyüket érintő híreket. A BBC átlagos nézői hányadának 28%-a például a saját nemzetéről/régiójáról szóló híreket tartja az általa legnézettebb televíziós hírműsornak. A kormánynak a BBC jövőjéről szóló alapítólevele és megállapodása (*Charter and Agreement*) garanciát jelent az egyes **nemzetekről és régiókról** szóló műsorok bemutatására a BBC csatornáin. A digitális műsorszolgáltatásban megjelent újfajta verseny azonban valódi kihívás elé állította az ITV-t, legalábbis ami a saját szabályozói rendszerének követelményét

illeti, ennek értelmében ugyanis az ITV-nek alternatívát kell biztosítania a BBC-vel szemben. A 2012-es digitális átállást követően a közszolgálati feladatok megtartása és ellátása kevesebb előnyhöz juttatja majd az ITV-t az Egyesült Királyság nemzetéről, vagy régióiról szóló műsorok biztosításának terén. Az Ofcom gazdasági elemzése azt sugallja, hogy 2014 után a megfelelő követelmények hiánya arra fogja ösztönözni az ITV-t, hogy a nemzetekről és régiókról szóló műsortartalmat hálózati műsorszerkesztéssel (*network programming*) váltsa fel. Az olyan új technológiák, mint a szélessáv, illetve az egyéb újdonságok megjelenése – így például a korábban analóg műsorsugárzásra használt frekvencia felszabadulása – az eddiginél helyspecifikusabb, ugyanakkor egyéb gyártók által készített hírműsorok biztosítását teszi majd lehetővé. Valószínű azonban, hogy a nemzetekről és régiókról szóló hírműsorok jövőjének garantálása érdekében újfajta állami beavatkozásra (támogatási rendszerre) lesz szükség.

A pluralizmus biztosítása mellett a Jelentésben igen komoly problémaként merült fel a **hírműsorok iránti érdektelenség** kérdése, mely az utóbbi öt évben nőtt meg a fiatalok körében. A kutatás megállapítása szerint a **fiatalok** és bizonyos **etnikai csoportok** nem érdeklődnek a televíziós hírek iránt, és ez a trend csak nő. A népesség egyéb csoportjaihoz képest a fiatalok és az etnikai csoportok tagjai elfogultabbnak és túlzóbbnak ítélik meg a hírműsorokat. Ez szélesebb értelemben is felveti a bizalom és pártatlanság kérdését a hírműsorokban. A 16-24 éves korosztály ma kevesebb mint 40 órányi televíziós hírműsort néz évente, szemben a szélesebb értelemben vett népesség nagyjából 90 órás adatával. Ugyan ezzel a korosztállyal kapcsolatban a kutatás kimutatta, hogy csak akkor követi az eseményeket, ha valami jelentős történik, ez az arány 33%-ról 55%-ra emelkedett az elmúlt 5 évben. Mindemellett a Jelentés megjegyzi, hogy az életkor előrehaladtával természetesen egyre inkább érdeklődnek a hírek után a fiatalok. A hírek iránt érdektelenségben egyébként a 16-19 éves korosztály veri a fiatal 20 év felettieket. A vizsgált fiatalok körében egyébként az indok, hogy „a hírek többsége nem érint engem” 44%-ról 64%-ra emelkedett a fiatalok körében. Kvalitatív kutatások igen kemény nézeteket tártak fel a kisebbségek körében a brit médiáról. A fekete nézők közül sokan például úgy vélik, hogy a média a bűnözéssel hozza őket negatívan kapcsolatba, míg a muzulmánok véleménye az, hogy a média szélsőségesnek állítja be őket. A fiatalok érdektelenségére nincs nyilvánvaló megoldás, egyrészt ez a korcsoport sohasem volt a hírek nagy fogyasztója, valamint mára nagy csatornaválaszték alakult ki, amelyeken belül vannak olyanok, melyek egyáltalán nem közölnek híreket, állapítja meg a Jelentés. Sőt, ma már sokkal több olyan elfoglaltság létezik számukra, amely lehetővé teszi a hírek kerülését. Az etnikai csoportok esetében más a helyzet, hiszen ők érdeklődőek a politika iránt ugyanakkor a fő áramvonalba (*main stream*) tartozó média iránt nem érdeklődnek.

Jelenleg minden engedéllyel rendelkező műsorszolgáltató számára kötelező a televízió- és rádióműsorok **pártatlanságának** biztosítása, illetve nézetek széles körének részleghajlás nélküli bemutatása. Néhányan ugyanakkor azon a véleményen vannak, hogy ez a fajta szabályozói megközelítés esetleg akadályozhatja a vélemények valóban széles körű bemutatását. A veszélyt abban látják, hogy a pártatlansági szabályok fenntartása megfojthatja azon nézetek kifejtésének szabadságát, amelyek nem részei az elfogadott fő áramlatnak, gondolunk itt a fiatalokra, egyes etnikai csoportokra. Ennek oka az, hogy a pártatlanságra vonatkozó szabályok meghatározzák, hogy miként mondunk el történeteket, és azt is, hogy milyen történeteket választunk ki elsődlegesen. A híreket közlő műsorszolgáltatók pedig kényszerítve érzik magukat arra, hogy kövessék a „mindkét oldal érvei” megközelítést, elkerülve ezzel az ettől jelentősen eltérő hangokat. Tehát amennyiben a pártatlanság eszméjét teljes kiterjedésében értelmezzük, akkor fenn áll a lehetősége a valóban sokszínű

hírellyeljárás korlátozásának, valamint annak, hogy igen nehezen lehet majd érvényt szerezni a digitális átállást követően. Ezért, bár a pártatlanság továbbra is alapvető fontosságú marad a BBC és más fontosabb közszolgálati műsorszolgáltató iránti bizalom fenntartása szempontjából, talán érdemes lenne a hírműsorok bemutatásánál a mostaninál nagyobb rugalmasság biztosítását is fontolóra venni a kisebb, specifikusabb igényeket kielégítő szolgáltatások számára, mondja a Jelentés. Ez az eddiginél több embert ösztönözhetne a politikai vitákban való részvételre, s így megakadályozhatná, hogy a mostaninál még többen forduljanak el ettől a műfajtól. A Jelentés az internettel kapcsolatban elmondja, hogy nincsen jogszabályi kötöttsége e tekintetben, azaz sem a pártatlanság, sem pedig a pontosság esetében. Így csakúgy a szabályozott, mint a nem szabályozott területek a jövőben egy eszközön lesznek elérhetők, ebből pedig az következik, hogy a bizalom, és a megbízhatóság lesznek inkább fontos elvek, mint a pártatlanság. Ennek ellenére a felmérések azt mutatják, hogy a nézők továbbra is igénylik a pártatlanságot a hírműsorok esetében. A Jelentés arra is rámutat, hogy 2002 és 2006 között jelentősen romlott a nézőknek a televíziós hírműsorok pártatlanságáról alkotott véleménye. És bár az embereknek a főbb televíziós csatornákon bemutatott hírműsorok iránti bizalma – különösen a Channel 4 és 5 esetében – csökkent, ugyanezen időszak alatt nőtt az interneten található hírek iránti bizalom.