

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

1. Javaslatok a kanadai elektronikus médiaszabályozás átalakítására

A Kanadai Rádió-televízió és Távközlési Bizottság (CRTC) 2007. szeptember 12-én nyilvánosságra hozta a Laurence Dunbar és Christian Leblanc által a műsorszolgáltatási politikákról és annak szabályozásáról szóló jelentést.¹ (Jelentés) A CRTC 2007. áprilisában azzal bízott meg két prominens, kommunikációs ügyekkel foglalkozó, s szabályozói témákban nagy tapasztalatot szerzett ügyvédet, nevezetesen Laurence Dunbart és Christian Leblanc-t hogy készítsen el egy független és objektív jelentést. A szerzőket arra kérték, hogy vizsgálják meg az egyes műsorszolgáltatási politikák és a szabályozás alkalmazhatóságát, és tegyenek olyan független ajánlásokat, amelyek segíthetik a hatékonyabb szabályozás célkitűzésének elérését.

A jelentést a CRTC a speciális és fizetős szolgáltatásokra, illetve a műsorterjesztésre (így pl. kábeles vagy műholdas szolgáltatásokra) vonatkozó politikája áttekintésének részeként vizsgálja majd. A felülvizsgálatra 2008. januárjában kerül sor. A jelentés esetleg arra is ösztönözheti a CRTC-t, hogy vizsgálja meg újból a rádió- és a földi sugárzású televízióadásokhoz kapcsolódó (over-the-air) politikájának bizonyos szempontjait.

A kanadai szabályozóhatóság, a CRTC megbízásából szakértőkkel készített tanulmány ugyanazokat a kérdéseket teszi fel, amelyeket manapság a világban valamennyi elektronikus média szabályozásáért felelős állam saját médiapolitikájának felülvizsgálatával kapcsolatosan, nevezetesen: miként lehet optimálisan, az analóg viszonyok között kiépült médiarendszert a megváltozott médiakörnyezet kihívásaihoz igazítani? Igazak-e, és ha igen, milyen feltételek mellett a korábbi médiapolitikai megfontolások, döntések?

A fenti kérdések megválaszolásához a megbízó CRTC három **fő vizsgálódási irányt** jelölt ki a Jelentést írók számára: (1) milyen okok vezettek a jelenlegi médiaszabályozáshoz; (2) milyen relevanciával bírnak ezek a normák jelenlegi helyzetben és a jövőben; (3) a szabályozást fenn kell-e tartani, fejleszteni kell-e, elhagyni belőle avagy korszerűsíteni ahhoz, hogy a műsorszolgáltatásról szóló törvény (Broadcasting Act) céljai hatékonyak és gazdaságosak legyenek. A három kijelölt irányból jól látszik, hogy a hatóság rendszerben és

¹ Laurence J.E. Dunbar - Christian Leblanc Review of the Regulatory Framework for Broadcasting Services in Canada, Final Report, August 31, 2007

folyamatban gondolkodik, hiszen azt kérte az elemzőktől, hogy az egyes szabályozásokat funkciójuknak megfelelően értékelje mind a múltban, mind pedig a jelenben és a csak jószolható jövő tekintetében. Ez egyben azt is jelenti, hogy a műsorszolgáltatási törvényben foglalt elveket komolyan veszi a CRTC, és abban gondolkodik, hogy miként valósíthatók meg azok a célkitűzések egy digitális korban.

A Jelentésben foglalt ajánlásokkal szemben **két fő követelményt** fogalmazott meg a megrendelő: egyrészt a **piaci erőkbe** (versenybe) vetett bizalom maximalizálását, miközben szem előtt tartja a **kanadai tartalom** preferálását és a médiarendszerhez való hozzáférést. A megfogalmazott követelmények arra a kettősségre hasonlítanak, mely felfedezhető a brit, valamint az uniós médiapolitikában. Ugyanis a médiapiac fogalma, így a médiaszolgáltatások piaci megítélése felerősödött mint médiapolitikai szempont az utóbbi évtizedben, és a médiapolitika és –szabályozás alakításában egyre jelentősebb szerepet kap. Nagy-Britanniában ezt a „fogyasztó” kifejezésben ragadta meg az Ofcom, míg a társadalompolitikai szabályozói célokat az állampolgár fogalmában. Az EU-ban ez a kettősség az audiovizuális szolgáltatások piaci és kulturális megközelítésében jelenik meg. A kanadai Jelentésben utóbbiak leginkább a kanadai tartalomban, illetve az ahhoz való hozzáférés biztosításában, valamint a 'kanadai kulturális identitásalkotásban nagy szerepet játszó műsorszolgáltatás' elvében mutatható ki.

A kanadai elektronikus médiarendszer **általánosságban** úgy jellemezhető talán, mint az angolszász (észak-amerikai) és európai rendszerek sajátságos keveréke. A szabályozás formájában, hatósági modelljében inkább az angolszász rendszer jegyeit mutatja, hiszen egy konvergált (integrált) szabályozóhatóság felelős a távközlési és az elektronikus médiapolitikáért. A médiapolitika és -szabályozás terén – és ezt a Jelentés elég határozottan rögzíti – a CRTC-nek lényegében a műsorszolgáltatási törvényben foglalt feladatorientáló kötelezettségeken kívül nincs más támpontja ahhoz, hogy milyen szabályokat hozzon létre, és milyen politikát folytasson, azaz általános elveken nyugszik ez a jogköre. Ez egyben azt is jelenti, hogy a CRTC-nek a műsorszolgáltatási törvény igen nagy szabadságot ad mind a szabályozás, mind pedig a politika alakításának terén. Így a jelenlegi szabályozási anyag felülvizsgálatával kapcsolatosan is kifejti a Jelentés, hogy a törvény szerint CRTC joga és kötelessége azt mérlegelni, hogy szükséges-e a szabályozói beavatkozás ahhoz, hogy a műsorszolgáltatási törvényben megfogalmazott célok megvalósuljanak. A beavatkozás mértékének meghatározása is kizárólagosan a CRTC jogköre. Az ehhez vezető út, azaz a szabályozás értékeléséhez szolgáló elvek igen hasonlóak a brit Ofcom szabályozási alapelveihez, hiszen a politikai célokat hatékony szabályozással kell elérnie a CRTC-nek. A hatékonyság egyik mérője, hogy a szabályozott alany tudja teljesíteni, meg tudja felelni a szabályozásnak, a másik pedig, hogy a szabályok kikényszeríthetők (végrehajthatók) legyenek. Ezen belül fontos elemként szerepel a szabályozás költsége is, a hatékony szabályozás így egy kevésbé költséges és tolakodó szabályozást jelent. A beavatkozás esetén a CRTC-nek, csakúgy, mint az Ofcom-nak, mérlegelnie kell, hogy az – a be nem avatkozáshoz viszonyítva – hatásában a törvényben foglalt politikai cél előmozdítását szolgálja-e, illetve magának a beavatkozásnak a lehető legkisebbnek kell lennie, és versenysemlegesnek.

Ha formai elemeken túl, magát a **médiaszabályozás tartalmát**, és a szabályozottság fokát nézzük, akkor viszont nagyon sok hasonlóságot fedezhetünk fel az európai szabályozással. Itt gondolhatunk arra egyrészt, hogy a kanadai médiapolitikában igen erősen van jelen az a **protekciónizmus**, mely jellemzi az európai audiovizuális (értsd: EU, ET követelmények) politikát. Hangsúlyosan van jelen, és különböző megoldásokkal (műsorszerkezeti

követelményekkel, műsorelosztók műsorcsomag-kialakításának szabályozásával, must carry szabályokkal, fogyasztók műsorcsomag-vásárlásának befolyásolásával) a kanadai gyártású műsorok megjelenésének és a független műsorkészítő ipar támogatása. Hasonlóság továbbá, hogy az erős fogyasztóvédelmi szabályok találhatók itt is, gondolunk itt a kiskorúak védelme érdekében alkalmazott V-chip-re, mely eredendően is kanadai találmány, illetve a reklámkorlátokra, vagy a reklámhelyettesítésre (amerikai reklámok kicserélése kanadaiakra). Fontos elv még a diverzitás is, mely a Kanadában élő kisebbségek reprezentációját kívánja biztosítani a televíziózásban. Az említett, sokszor részletekben megfogalmazott követelmények egy része ugyanarra az okra vezethető vissza, mint egyes európai szabályok megszületése: az amerikai filmiparral szembeni védekezésre.

A Jelentés a **verseny** szerepét a korábbi és jelenlegi médiapiacra abban látja, hogy hagyományosan a kereskedelmi rádiók és televíziók versengtek a műsorjogokért, a hallgatottságért/nézettségért és a reklámbevételekért, jelenleg pedig ugyan ezt a fizetős (*pay television*), a szakosított (*specialty*), majdnem igény szerinti (NVOD) és igény szerinti (VOD) szolgáltatások teszik. Általánosan állapítja meg, hogy az egyes versenyterületeken továbbra is átható szabályozás található, melyek között a piacra lépési küszöböt, a szabályozott formátumokat, a reklámkorlátozásokat, a műfajvédelmet, valamint a műsortartalmat, a műsorgyártást és a műsor terjesztését és marketingjét fennálló megkötéseket érti. Ami az egyes korlátozások lebontását, és a verseny szerepének növelését illeti, a Jelentés egyrészt a **műfajok védelmére** vonatkozó szabályok oldását javasolja. Ezeknek a szabályoknak az eredeti célja az volt – mondja a Javaslat –, hogy a szabályozás beiktatásakor születő fizetős és szakosított szolgáltatásokat megóvja a piaci versenytől, biztosítva ezzel a piacra lépésüket. Ezért azt ajánlja, hogy nagyobb szerepet szánjon a szabályozás a fogyasztói igények érvényesülésének, mely a kötelezőn felüli, azaz a tetszés szerint összeállítható műsorok szolgáltatásának piacát jelenti. A diszkriminációt ugyanakkor fenntartaná ott, ahol kanadai szolgáltatás közvetlenül versenyez nem kanadai szolgáltatással, míg a kanadai-kanadai tekintetében megszüntetné. Jellemzően európai, sőt, talán annál is szigorúbb protekcionista megoldásnak lehetünk tehát szemtanúi. A verseny erőteljes korlátozottsága mutatkozik meg az **eltérő engedélytípusok** (*licence classes*) tekintetében, mivel a szabályozás elszigetelte egymástól őket, hogy ne versengjenek egymással elősegítve ezzel a különböző hangok megjelenését. Mivel azonban a különbség eltűnik a lineáris és nem lineáris műsorszerkesztők között, valamint a különböző engedélyosztályokba tartozó szolgáltatások versenyeznek a műsorszerkesztésükkel, ezért megkérdőjeleződnek a korlátozó szabályok – érvel a Jelentés. Ez a megállapítás nem csak a verseny elősegítése miatt érdekes, hanem amiatt, hogy Kanadában is hasonló következtetésre jutottak, mint az Európában: a konvergencia miatt az egyes tartalomszolgáltatások között egyre inkább elmosódik a különbség, hiszen ugyanazon a piacon versengenek egymással. Alapvető kérdés így egy médiarendszerben az átalakítás során, hogy felvállalja-e a médiapolitika azt az elképzelést, amelyet egyre inkább kézzelfoghatóvá válik, hogy ténylegesen egy piac jön létre a különböző audiovizuális szolgáltatásokból. Európában az EU a TVWF irányelv módosításával válaszolt erre a folyamatra az információs társadalmi szolgáltatások egy szeletének szabályozás alá vonásával. Kanadában teljesen egyértelmű, hogy a VOD szolgáltatások is a mediaszabályozás hatálya alá tartoznak, csupán itt az a kérdés, hogy a CRTC döntsön-e arról, hogy milyen legyen az aránya az előfizetéses alapú szakosított, a VOD, a PPV vagy éppen reklám által finanszírozott szolgáltatásoknak vagy azt piaci mechanizmusokra bízva. A Jelentés utóbbira szavaz. A **reklámkorlátozások** eltörlésének lehetőségével kapcsolatosan a Jelentés beszámol arról, hogy a rádiós piacon ez már közel 10 éve megtörtént. A televíziós piacon a reklámozás szabályozásának reformjával kapcsolatban meg kell említeni, hogy a CRTC bizonyos médiapolitikai célok elérésére (pl. angol és francia nyelvű kanadai drámaműsorok

támogatása) ösztönzőként többletreklámozást enged. A gyakorlatból azonban kiderült, hogy ez az ösztönző nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, sőt, a televíziók maguk korlátozták az általuk közzétett reklámok mennyiségét. A Jelentés szerint a reklámozást a piaci kínálatához kellene igazítani, azaz a piac által meghatározott szolgáltatáskínálat esetében a reklámok mennyiségét is a vállalkozásoknak kellene meghatározni, hiszen a kínálat szabadabb összeállítása egyben a különböző gazdasági modellek közötti választást is jelenti. Szintén korlátozónak értékeli a Jelentés a szabályozást a versenyre nézve a műsorelosztók **műsorcsomagolási** piacán. Itt a CRTC médiapolitikájának megfelelően érvényesít bizonyos árukapcsolásokat (*buy-through*), ami azt jelenti, hogy amennyiben például valamely a kábelvállalkozás egy bizonyos szolgáltatást kíván nyújtani, azt csak olyan előfizetők részére szolgáltatja, akik előfizetnek egy, a CRTC által meghatározott másik szolgáltatásra. (Megjegyzendő: a kanadai műsorterjesztési piacon a kábel a meghatározó, egyeduralmodó, ez egyben meghatározza a CRTC tartalompiacba való beavatkozásának módját is, mely a csomagolás részletes szabályozását jelenti.) A Jelentés úgy gondolja, hogy ez gátolja a csomagolást végző vállalkozásokat abban, hogy versenyezzenek egymással innovatív kínálatok összeállításában. Így azt javasolja, hogy a CRTC hozzon létre egy megerősített árukapcsolt kanadai szolgáltatáscsomagot, és egyéb csomagok kialakításában adjon szabad kezet a vállalkozásoknak. Piacnyitást javasol továbbá a jelentés a **szakosított szolgáltatások** tekintetében, valamint a **földfelszíni televíziós** piacon. Utóbbi esetében a hatékonyabb verseny, a nézői igények jobb érvényesülése és a magas belépési költségek letörése érdekében szeretnék a szakértők, hogy nyisson a CRTC, ahogy ez megtörtént a rádiózás piacán.

A műsorszolgáltatási törvény másik médiapolitikai kulcsszava a **kanadai tartalom**. Amint arra fent utaltunk, a műsorszolgáltatási politikának ez az eleme hasonlít leginkább az európai rendszerre, és hasonló okokra vezethető vissza alkalmazása, mint Európában. A hasonlóság megmutatkozik abban, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatókat a CRTC arra kötelezi, hogy meghatározott százalékban olyan műveket kell szolgáltatniuk, amelyet legalább részben kanadai személy írt, készített, mutatott be, vagy a műhöz más hozzájárulást tett. Ezt a **kvótát** meghatározott időintervallumban (pl. 7:00-23:00) és műfajok (pl. dráma, varieté, dokumentarista művek, szórakoztató hír-, magazinműsorok) tekintetében. A Jelentés készítői a rendelkezésre álló piaci adatokból megállapították, hogy a szakosított és előfizetéses televíziók sokkal nagyobb szerepet játszanak ezen szabályozói cél megvalósításában, mint a hagyományos földfelszíni ingyenes televíziók, holott az eredeti szabályozói cél utóbbiaktól várta volna el ennek teljesítését, csakúgy mint Európában. A gyakorlat azt mutatta az utóbbiak esetében, hogy míg főműsoridőben szórakoztató magazinműsorokat és valóság show-kat adtak, addig a CRTC által a kvótába sorolt, előnyben részesített műfajokat (*priority programming*), de különösen a kanadai drámát az alacsonyabb nézettséggel bíró műsorsávokban tették közzé. Noha ezen megpróbált ösztönzők beépítésével segíteni a CRTC, például a reklámkorlátok csökkentésével (*advertising minute incentive*), de nem váltotta be a hozzá fűzött reményt, elmaradt hatása. Kiderült, hogy valódi ösztönzést a külföldi angol nyelvű tartalmak jelentettek a főműsoridő tekintetében. A Jelentés ezért arra tesz javaslatot, hogy el kellene tekintenie a CRTC-nek a jelenlegi modelltől, és azt felváltani egy olyanal, amely nem kötődik szűk műfaji korlátokhoz, és egy hosszabb periódusra (6 hónap) ír elő minimum kvótát, ezen belül is olyan időszakra koncentrálva az ismert műsorsávon (07:00-23:00) belül, melyben biztosan nagy számban néznek televíziót kanadaiak (azaz nem a nyári időszakra vetítve). Az európaihoz hasonló protekcionista rendelkezésnek tekinthető a **független televíziós gyártás** (*independent television production*) a kanadai médiajogban. Az elvárt kvóták a kiadott engedélyek típusaként különböznek. Éppen ezért ezzel kapcsolatban a Jelentés megállapítja, hogy közös szabályokat kellene ebben a tárgyban alkotnia a CRTC-nek.

A kanadai médiaszabályozás központi eleme továbbá a kanadai tartalomhoz való **hozzáférés szabályozása** (*access*), amely a műsorelosztó vállalkozások (broadcasting distribution undertakings - BDU) csomagolási tevékenységének bizonyos fokú szabályozását jelenti. Tartalmában ez a műsorszolgáltatási törvény alapelveinek megfelelő kötelező elosztás előírását jelenti (*designate other programming services for compulsory carriage by BDUs*), mely politika a kanadai lakosság meghatározott tartalmakkal való ellátását biztosítja. A Jelentés készítői fenntartják az alapsomagot (*basic service*),² illetőleg az árukapcsolás (*buy-through*) elvét, mely utóbbi biztosítja, hogy egy kanadai állampolgár addig nem tud az elosztó által szabadon összeállított csomagra előfizetni, amíg az alapsomagra (azaz a kötelezően elosztandóra) nem fizet elő. A Jelentés arra próbálja instruálni a CRTC-t, hogy egészítse ki a hozzáférési és elosztási szabályait olyanokkal, amelyek a kanadai tartalom növelésére, abba való beruházásra ösztönzik a műsorszolgáltatókat, így sokkal kedvezőbb hozzáférési és elosztási jogokat eredményezve. A CRTC beleszól a **csatornakiosztásba** is (*channel placement*). A jelenlegi szabályozás ugyanis az ún. alapsávba (basic band, 2-13) kötelezően kanadai csatornák elhelyezését írja elő. A szabály azt is kimondja, hogy ezeket interferencia-mentesen, jó képminőségben kell elosztani,³ nyilvánvalóan azért, hogy közvetett módon a vállalkozás ne tudja befolyásolni egy rossz minőségű alapsomaggal (kisebb rendelkezésre bocsátott kapacitással) a fogyasztó döntését. A Jelentés annak mérlegelését javasolja, hogy vajon a csatornakiosztásnak van-e még ma jelentősége a prioritást élvező (sok kanadai tartalommal rendelkező) szolgáltatások fogyasztásában.

A hagyományos médiaszolgáltatások mellett az **új médiumokkal** is foglalkozik a Jelentés. A CRTC velük kapcsolatosan kiadott egy rendeletet (New Media Exemption order) 1999-ben, melynek megállapításai nagyrészt idejét múltak tekinthetők. Az újabb tendenciákkal kapcsolatban a Jelentés beszámol az amerikai televíziós hálózatok internetre lépéséről, különösen a televíziós show-műsorok másnapi közzétételéről. Kanadában is vannak ennek követői, sőt a nagyobb hálózatok a leadott műsorok interneten történő hozzáférhetővé tételén túl, külön csak a webre szánt videótartalmakat is közzétesznek. Az internet azoknál a szakosított szolgáltatásoknak az esetében is jó terjesztési módnak bizonyul, amelyeknek nehézségük adódik elosztási jogot szerezni a hagyományos műsorelosztó hálózatokon. Problémákat jelez a Jelentés az audiovizuális tartalmak terjesztésének földrajzi meghatározhatóságának (*geoblocking*) terén. Az eddig jól működő rendszer a műsorokkal kapcsolatos jogokat földrajzi alapon engedélyezte, mely az interneten keresztül úgy oldódott meg, hogy a Kanadában is licencet szerzett USA-ban honos amerikai tartalmakhoz nem engedték hozzáférni a kanadai állampolgárokat. Ugyanakkor megfigyelhető tendencia, hogy nem mindegyik internetoldal jár el így. A finanszírozás tekintetében az internet által generált **reklámpiacot** megközelítőleg 6%-ra teszik mind az USA-ban, mind pedig Kanadában, utóbbiban áttörte az egymilliárd dolláros határt. A Jelentés az új médiumok előretörésével kapcsolatban azt javasolja a CRTC-nek, hogy ahelyett, hogy új korlátozó szabályokat vezetne be, inkább támogassa a vállaltok internetre lépését, valamint könnyítse meg az új, internetes kanadai médiatartalom gyártását. Kontraproduktívnek tartaná ugyanis a kanadai vállalkozások szabályozását akkor, amikor a világ egy nyitott piacon versenyez. A CRTC mellett ugyanakkor a kanadai műsorszolgáltatási iparnak is lépnie kell, a Jelentés szerint adaptálódnia kell az internetes trendekhez. Így a fiatalabb fogyasztók interaktivitás igényéhez, a bárhol bármikor fogyasztás eszméjéhez, a reklámozók azon igényéhez, hogy meghatározott célcsoportokhoz juthassanak el az interaktív szolgáltatásokon keresztül, valamint a határoktól

² Valamennyi műsorelosztó vállalkozásnak kötelező alapszolgáltatásként nyújtania valamennyi előfizetője részére a következőket: CBC angol nyelvű, SRC francia nyelvű adását, helyi és regionális csatornákat, vidéki (provinciális) oktatási szolgáltatást. Forrás: http://www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/b303.htm#ba

³ Ld. http://www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/b303.htm#ba

függetlenül létrejövő, új érdeklődési körrel rendelkező közösségekhez. Mindemellett a Jelentés készítői felhívják a CRTCT arra, hogy szükséges egy nemzeti digitális médiapolitika, melyhez koordinált kormányzati eszközök is szükségeltetnek, úgymint szerzői jogi szabályozás, fiskális eszközök és új programok, melyek ösztönzik a kanadai részvételt az új médiavállalkozásokban. Mivel ezek a CRTC hatáskörén kívül esnek, így a CRTC-nek mielőbb konzultálnia kell a kormányzattal ezek tárgyában.

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a Jelentésben megfogalmazott javaslatok nem kérdőjelezik meg az analóg rendszerben kidolgozott médiaszabályozói elveket. A javasolt lépések tekintetében felfedezhető a párhuzam az európai audiovizuális politikában eszközölt változtatásokkal, azaz a liberalizációs lépésekben látják a szakértők a kanadai médiaszabályozás megújítását. Megjegyezzük: a liberalizáció itt sokkal nagyobb oldást jelent a tartalompiacba való állami beavatkozás terén, mint Európában, mivel igen részletes és bonyolult piacsabályozó rendszert épített ki a CRTC a tartalmak piacra lépésének és versenyének vonatkozásában. Mivel – hasonlóan az európai médiarendszerekhez – a kanadai rendszerben is jelentős értéként kezelik a nemzeti tartalmat és az ahhoz való állampolgári hozzáférést, ezért az is érzékelhető, hogy az állam ezeket az elveket nem adja fel, és hasonló válasz várható, mint Európában a TVWF irányelv kapcsán. Itt arra gondolunk, hogy az uniós jogalkotás a televíziózásban alkalmazott kvótákat átvezette az AMSZ irányelvtervezetben a VOD szolgáltatások tekintetében is. A Jelentés erre a kiterjesztési lehetőségre hívja fel a figyelmét a jogalkotóknak. Szintén hasonlóság a két rendszer között, hogy felismerték és ezért elismerik az új, információs társadalmi audiovizuális szolgáltatások és a hagyományos szolgáltatások egy piacra való belépését, és ennek megfelelően ugyanazon elvek alkalmazásának szükségességét.

2. Európai frekvenciagazdálkodás megújítása - az Ofcom elképzelései a frekvencialiberalizáció és frekvenciakereskedelem bevezetésére a 900MHz-es és 1800MHz-es sávokban

Az Ofcom 2007. szeptember 20-án konzultáció céljából javaslatokat jelentett be a mobiltelefon szolgáltatók által használt rádiófrekvencia sávok megnyitásáról⁴ (Konzultációs dokumentum). A sávok megnyitásával a szolgáltatók új szolgáltatásokat és technológiákat indíthatnak, és ezáltal serkenthetik a piacon folyó versenyt.

A mobilkészülékek mára életünk központi részévé váltak: az Ofcom által folytatott kutatás szerint csaknem 70 millió aktív mobil előfizetés létezik ma az Egyesült Királyságban, s nő azoknak a száma is, akik mobiltelefonjukat használják az internet eléréséhez.

A konzultációra bocsátott javaslatok célja, hogy ösztönözzék a valamennyi mobilszolgáltatás szempontjából elengedhetetlen frekvencia hatékonyabb felhasználását. A frekvencia rugalmasabb felhasználásának és a szélesebb körű hozzáférésének lehetővé tétele számos előnnyel járna a fogyasztók számára:

- Nagyban nőne a vidéki területek lefedettsége

⁴ Application of spectrum liberalisation and trading to the mobile sector, - Including implementation of the Radio Spectrum Committee Decision on 900 MHz and 1800MHz, 20 September 2007

- Mobil szélessáv, beleértve a gyorsabb böngészést és a videó és zenei fájlok gyorsabb letöltését
- Nagyobb interaktivitás
- Jobb minőségű zárt téri lefedettség
- Alacsonyabb árak

Ed Richards, az Ofcom vezérigazgatója elmondta: „Bár nem látjuk, nem halljuk és nem tudjuk megfogni, ám a rádiófrekvencia központi szerepet tölt be életünkben, miközben minden eddiginél gyakrabban használjuk mobilkészülékeinket is”.

„Javaslatainkat azért alkottuk meg, hogy több frekvenciát tegyünk elérhetővé a nagy sebességű mobil szélessávú szolgáltatások számára az Egyesült Királyság egészén, és hogy biztosítsuk, hogy az ország mobil kommunikációs piaca továbbra is az egyik legdinamikusabban fejlődő és leginnovatívabb piac legyen a világon.”

Elemzéseinkben figyelemmel követjük a frekvenciagazdálkodás terén bekövetkező változásokat, mivel a **frekvenciagazdálkodás** jellege kihatással van az audiovizuális rendszerre, azon belül is a médiaszolgáltatások piacra lépésére, így magára a médiaszabályozásra is. Az említett változást, illetve változtatási szándékot az EU frekvenciagazdálkodási politikájában tapasztalhatjuk, mely alapvetően ennek a távközlési piaci szegmensnek a liberalizációja mellett tette le a voksot. Az Ofcom jelenlegi konzultációs dokumentuma is ebbe a sorba illeszthető, hiszen azonnal reflektál a közösségi frekvenciapolitikában legutóbb bekövetkezett változásokra.

Ha visszatekintünk, akkor az **új gazdálkodási modell** alapfogalmait az ún. Analysys tanulmány tette le.⁵ A tanulmány által javasolt új gazdálkodási modell frekvenciaspektrum liberalizációját és az azzal való kereskedelmet jelenti. A liberalizáció alatt az Analysys tanulmány a frekvencia használati jogokhoz társuló szolgáltatásokra és technológiákra vonatkozó korlátozások feloldását érti. Másként fogalmazva, a hagyományos gazdálkodási modellben egyrészt nemzetközi szinten, másrészt nemzeti szinten a kiadott engedélyekben is pontosan rögzítésre kerülnek, hogy adott sávban milyen szolgáltatás végezhető, milyen technológiai feltételek mellett. A tanulmány ezen kötöttségek oldását javasolja, tekintettel a technikai fejlődésre, és technológia- és szolgáltatás-semleges megközelítést javasol. A frekvenciák használatának módja mellett a frekvenciához való hozzáféréseken is változtatást eszközöl, ezt fejezi ki a kereskedelem fogalma. Kereskedelem alatt az Analysys tanulmány a frekvenciához (*spectrum*) kapcsolódóan definiált használati jogok szabad átruházhatóságának lehetővé tételét érti egy másodlagos piacon.

Az új gazdálkodási modell bevezetésének ösztönzése mögött a **mobil** szolgáltatókat találhatjuk, mivel több spektrumhoz szeretnének jutni egységes feltételek mellett az uniós piacon azért, hogy beléphessenek a szélessávú szolgáltatások és mobil-televíziós piacra. Az ő lobbitevékenységük erejét mutatja, hogy az Európai Bizottság 2004 elejétől fogva gyakorlatilag érdekeiknek megfelelő előterjesztéseket készít, és lépéseket tesz. Ez megmutatkozik például a számukra kedvező frekvenciasávokhoz történő hozzáférési feltételek EU-n belül történő egységesítésében, illetőleg számukra kedvező alakításában, a frekvenciagazdálkodási kérdések eldöntésének Brüsszelbe vitelében, valamint abban, hogy a

⁵ Ld. Elemzés (2004. május)

még nem liberalizált piacon – azaz a távközlési csomag felülvizsgálatának lezárását megelőzően – kíván részükre egységes feltételek mellett, központi kiutalással frekvenciát juttatni a Bizottság.

Ha az Ofcom által szeptemberben kibocsátott **Konzultációs dokumentumot** vizsgáljuk az uniós frekvenciapolitika tükrében, akkor első helyen azt kell említeni, hogy az Ofcom a Bizottságnak a GSM irányelv hatályon kívül helyezésére tett javaslatára⁶ reagált.⁷ A Bizottságnak ugyanis a hatályon kívül helyezésre irányuló javaslatának az a célja, hogy egy új határozat szülessen (ezt párhuzamosan ki is dolgozta), amely lehetővé teszi az új technológiák (3G technológia) bevezetését a már eredetileg is mobil célra (GSM) használt a 900 MHz-es⁸ és az 1800 MHz-es⁹ sávokban. Más szóval, a Bizottság a mobil cégek új (audiovizuális és szélessávú) piacokra való belépését legelőször az e cégek által használt sávokban kívánja az EU területén biztosítani. Azaz a GSM-ről (2G) az UMTS-re történő váltás egyben a technológia- és szolgáltatás-semleges használatra váltást is magában foglalja. Ez érthető is, hiszen a mobil cégek által preferált frekvenciák közül ez az amely a legkönnyebben módosítható igényeiknek megfelelően, ráadásul ezen frekvenciákat nem kell külön koordinálni az EU-n belül. Mint azt előző Elemzésünkben bemutattuk,¹⁰ már a 2 GHz-es sávban is jelentős sikereket könyvelhetnek el, hiszen ott a koordináció lefolyt, sőt a Bizottság a tagállamok pályáztatási hatáskörének elvonására is javaslatot tett.

Mindezek fényében érdemes megnézni, hogy ebben a két mobil célú sávban az Ofcom milyen **érveket és választási** lehetőségeket kínál a liberalizáció és kereskedelem bevezetése érdekében. Annak ellenére, hogy az Ofcom tekinthető a szabályozóhatóságok közül annak, mely ezen a területen leginkább követi az uniós politikát, mégis igen nagy óvatosság és racionalitás figyelhető meg tényleges lépéseiben. Ezt az óvatosságot mutatja az is, hogy a mobil célú frekvenciák tekintetében kívánja bevezetni a liberalizációt és a kereskedelmet, és nem pótlólagos források bevonásával valósítja meg azt. Ezt a lépését azzal indokolja, hogy a műsorszórás célú frekvenciák – mint potenciális források – esetében az átállás során maradó többlettel (*frekvenciatöbblet – spektrum dividend*) nem érdemes egy jó ideig foglalkozni mint a 900 MHz-es frekvencia kiváltójával, mivel sokrétű bizonytalanság áll fenn hasznosításával kapcsolatban az EU-ban. A legfontosabb bizonytalanságot okozó kérdések: milyen mértékű mobil célra harmonizált spektrummal lehet számolni EU szinten? Milyen mennyiségű készülék áll egyáltalán rendelkezésre, amely ezeket a sávokat hasznosítani tudná? Milyen normát fog használni ez a készülék? Milyen költségeket generál a készülék, és mikor lesz elérhető? Szintén bizonytalansági tényezőként említi a digitális maradékból származó sávok elérhetőségének időpontját, hiszen 2012 a legkorábbi időpont, mikor ezek a sávok elérhetővé válnak, ugyanakkor az egyes államok valószínűsíthetően különböző időpontokban végeznek a lekapcsolással. A bizonytalanság helyett így az Ofcom amellettt döntött, hogy a már mobil célú és Európában harmonizált sávokban indítja meg a 3G technológia, valamint az említett piaci alapú gazdálkodás bevezetését. Lényeges az is, hogy ezt a piacnyitást ő kívánja levezényelni, azaz nem vár egy esetleges brüsszeli beavatkozásra, ezzel a lépésével egyben felkészíti mobilcégeit egy új versenyhelyezetre, életképesebbé téve őket az uniós piacon.

⁶ 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

⁷ Elemzés (2007. július)

⁸ Értsd: 880-915 MHz-es és 925-960 MHz-es sávokat

⁹ Értsd: 1710-1785 Mhz-es és 1805-1880 Mhz-es sávokat

¹⁰ Elemzés (2007. augusztus)

A Konzultációs dokumentum tanulmányozásából kiderül, hogy a fő kérdés az, hogy **milyen módszerrel érhetők el** a nevezett célok. Amint a dokumentumból érzékelhető, az új gazdálkodási módszer bevezetése függ az adott spektrum jellemzőitől, a jelentkező költségektől, illetőleg a spektrumon fennálló jelenlegi helyzettől. Ami a spektrum jellemzőit és ebből származó költségelőnyöket illeti, a 900 és 1800 Mhz-es spektrum sokkal kedvezőbb tulajdonságokkal rendelkezik, mint a 2,1 és 2,6 GHz-es tartományok, mivel – alacsonyabb frekvenciatartományokként – előnyösebb lefedettségi, terjedési jellemzőkkel bírnak. Az említett jellemzők költség oldalon jelentős előnyt jelentenek, hiszen kevesebb bázisállomás szükséges üzemeltetni, és igen jó vételt biztosítanak úgy bel-, mint kültéren a sűrűn lakott területeken. Így, mondja az Ofcom, lehetővé válna egy, a lakosság 99%-át lefedő, magas minőségű mobil szélessávú hálózat kiépítése úgy, hogy szolgáltatóként 10000-rel kevesebb állomásra lenne szükség. Ebből viszont az is következik, hogy ugyan ez igaz a két vizsgált tartomány viszonyában is, azaz a 900 MHz esetében sokkal nagyobb előnyök könyvelhetők el, mint az 1800 MHz-esben. Mindebből az is érthetővé válik, hogy miért oly fontosak a hasonló frekvenciatartományban lévő műsorszórás célú frekvenciák (798-862 MHz) a mobil szolgáltatók részére.

Az Ofcom megvizsgálva és elemezve a brit helyzetet az említett két tartományban arra keresett választ, hogy milyen **eljárással** lenne legcélszerűbb a liberalizációt és kereskedelmet bevezetni. A jelenlegi helyzet szerint a 900 MHz-es tartományban kettő, az 1800-asban pedig négy szolgáltató rendelkezik engedéllyel. A bevezetés megoldására négy szóba jöhető eljárást vázolt fel az Ofcom. Az egyik megoldás szerint (A) a liberalizációt az adott tartományt már engedéllyel rendelkező vállalkozások esetében tenné meg, módosítva engedélyeiket. A másik megoldás szerint (B) ugyanezt tenné azzal a különbséggel, hogy az engedélyükbe foglalná a kötelező roaming szolgáltatás biztosítását harmadik felek részére. A harmadik megoldás (C) egy kötelező spektrumújraosztást jelentene, mely szerint az Ofcom visszavenné az engedélyesektől a spektrum egy részét, majd azokat újra kiadná, és emellett a már engedéllyel rendelkezők kezében megmaradt kapacitást liberalizálná. Végül negyedikként merült fel (D) az előző megoldás csak liberalizáció nélkül.

Az Ofcom a **900 MHz-es** tartomány esetében a részleges visszavonást javasolja (C) Konzultációs dokumentumában. Ezt azzal indokolja, hogy csak ezzel a megoldással biztosítható valamennyi jelenleg piacon lévő mobilszolgáltató számára a hozzáférés a legértékesebb spektrumhoz. Amennyiben ugyanis csak a két engedélyest hagynák meg ebben a tartományban, és úgy liberalizálnák engedélyüket, korántsem biztos, hogy megfelelő verseny alakulna ki, másrészt pedig valószínűsíthető, hogy nem indulna meg a jelenleg legértékesebb tartományban a kereskedelem. Röviden: a frekvenciatartomány újraelosztását nem oldaná meg a piac. Az **1800 MHz-es** tartománnyal kapcsolatban ugyanakkor eltérően gondolkodott az Ofcom, ott az A verziót, azaz a jelenlegi engedélyek átalakítását támogatná. Javaslatát alapvetően az határozta meg, hogy ebben a tartományban jelen vannak a fő versenytársak, másrészt ez a tartomány nem olyan értékes, mint a 900 MHz-es, azaz hatósági beavatkozás, plusz teher, kötelezés a verseny élénkítése miatt nem szükséges, ehelyett a piacra lehet bízni azt. Mindemellett azt is meg kell jegyezni, hogy jelentős eltérés van a mobilkészülékek piacán is, hiszen míg a 900 Mhz-es tartomány használatára alkalmas készülékeket gyártanak, addig az 1800-as tartományban vagy hiány van vagy csak magas költséggel érhetők el a 3G-s UMTS készülékek.¹¹

¹¹ Az UMTS (Universale Mobile Telecommunications System) a harmadik generációs (3G) mobil adat- és hang-átvitelt biztosító rendszer.