

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



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

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

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

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

# I.

## A médiaszabályozás egészét és a médiaszabályozó hatóságok működését érintő általános kérdések

### 1. A frekvenciagazdálkodás reformja – az EU távközlési csomagjának felülvizsgálata

**1.1.** Az Európai Bizottság 2007. november 14-én nyilvánosságra hozta a régóta várt távközlési reformcsomagját. A felülvizsgált távközlési szabályok kedveznek az új piacra lépőknek, míg a már piacon lévő szolgáltatók, a tagállamok és a szabályozók ellenállásával kell szembenéznie. A csomag főbb változásokat a következő területeken eszközöl. Egyrészt létre kíván hozni egy európai távközlési szabályozóhatóságot, mely Brüsszel központtal, a Bizottság mellett felelne a közösségi szabályozói ügyekért.<sup>1</sup> A javaslat, miszerint a szabályozóhatóságnak vétőjoga lenne a tagállami szabályozóhatóságok döntéseivel szemben, kivívta a tagállami hatóságok haragját, akik nem kívánják feladni a végső döntés meghozatalához fűződő jogukat. Másik fő változtatási javaslata a csomagnak az, hogy a nemzeti hatóságoknak olyan jogkört adna, mely alapján az olyan távközlési szolgáltatókat, melyek az infrastruktúra jelentős részét birtokolják különálló, a hálózatokért és a működésért felelős vállalatokra bontsa. A csomag további és talán egyik leglényegesebb része a frekvenciagazdálkodást érinti, azon belül pedig a rádiózásra és televíziózásra használt frekvenciák egy részének liberalizálását célozza,<sup>2</sup> valamint a használati jogokkal való kereskedelmet. Végül, de nem utolsó sorban a szabályozás hatálya alá tartozó kis- és nagykereskedelmi piacok tekintetében a 18 piac közül 11 az általános versenyszabályok szerinti, ex-post szabályozás alá esne.

A csomagot igen élesen bírálták a távközlési cégek szakértői. A France Telecom és a hozzá kapcsolódó szolgáltatók “vegyes érzéseiknek” adtak hangot. A cég szabályozási ügyekért felelős igazgatója, Jacques Champeaux ellenezte az európai szabályozóhatóság bevezetésére irányuló terveket, illetve a nemzeti hatóságok nevezett hatáskörét is. A november 6-án Brüsszelben, újságíróknak tartott tájékoztatójában kifejtett véleménye szerint az utóbbi lépés, amely “*funkcionális, vagy szerkezeti felosztás*” néven vált ismertté „valós veszélyt jelent a

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról COM(2007) 699 végleges Brüsszel, 2007.11.13

<sup>2</sup> az Európai Parlament és a Tanács irányelve

- az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról COM(2007) 697 végleges Brüsszel, 13.11.2007, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben
- az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról COM(2007) 698 végleges Brüsszel, 2007.11.13
- az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról COM(2007) 699 végleges Brüsszel, 2007.11.13

következő generációs hálózatok számára”, hozzátéve, hogy az intézkedéssel egy olyan vállalat jönne létre, amely a hálózati üzletágat üzemelteti, ez pedig egyenlő lenne egy új monopólium létrejöttével. Champeaux kijelentette, hogy ez gátat szabna annak „az egyedülálló lehetőségnek, amelynek lényege, hogy a szolgáltatói és infrastrukturális versenyt a hálózati verseny váltsa fel”, ahol két, vagy több hálózat, így pl. optikai szál, kábel vagy vezeték nélküli hálózatok versenyeznek egymással a végfelhasználók megnyeréséért. Champeaux érveit alátámasztja az LECG által az egyik társszervezet, az ETNO számára készített jelentés is, amely a „kötelezően előírt funkcionális szétválasztásnak a hálózatok fejlesztésébe irányuló befektetésekre és a versenyre gyakorolt esetleges, hosszútávú negatív hatásaira figyelmeztet.”

Ugyanezen a napon, a távközlési piacra újonnan belépő vállalkozásokat tömörítő ECTA jelentést tett közzé, amely a szabályozás befektetésekre gyakorolt pozitív hatásait emeli. Richard Cadman, a jelentést összeállító SPC Network tanácsadó igazgatója kijelentette: „Amit ez a tanulmány minden eddigi tanulmánynál érzékletesebben megmutat az az, hogy igenis pozitív és közvetlen összefüggés van a befektetések szintje, illetve a versenyt ösztönző szabályozás hatékony végrehajtása között”. Cadman hozzátette: „Ez azért van, mert a távközlési szolgáltatásokba irányuló befektetések egyik kockázati tényezője pont a szabályozói környezet – a hatékony szabályozás minimálisra csökkenti a kockázatot és így ösztönzi a befektetéseket”.

**1.2.** A mobiltelevíziós szolgáltatások gyors európai elterjedése egy lépéssel közelebb került a megvalósuláshoz, miután a Tanács jóváhagyta azt a Bizottság által összeállított csomagot, melynek célja, hogy ösztönözze az európai fogyasztók körében a szolgáltatások elterjedését. A közlekedési, távközlési és energia Tanács 2007. november 29-ei szavazásán jóváhagyták a Bizottság által a földfelszíni mobiltelevíziózás közös európai standardjaként kiválasztott DVB-H (Digitális Videó Műsorszolgáltatás – kézi) technológiát.<sup>3</sup> A stratégia, amelyre a Bizottság még 2007. júliusában tett javaslatot,<sup>4</sup> még több mobiltelevíziós szolgáltatás számára szeretne frekvenciát biztosítani, lehetőleg az UHF frekvencián.

A DVB-H technológiát olyan európai vállalatok használják, mint az Alcatel, a Motorola, a Nokia, valamint a Siemens, ám az ázsiai országok, illetve pl. a Microsoft, a Samsung, és a Deutsche Telekom a DVB-H technológia alternatíváját, a DMB (Digitális Média Műsorszolgáltatás) standardját részesítik előnyben. Az Egyesült Királyság, Németország és Hollandia azt várta, hogy az új szabályok mindkét standard előtt nyitva hagyják a piacot, ám a többség – akik véleménye szerint egy egységes rendszerre van szükség a mobil televíziós szolgáltatások 2008-as európai elterjedésének megkönnyítéséhez – leszavazta őket.

Az információs társadalomért és médiáért felelős biztos, Viviane Reding üdvözölte, hogy a Tanács támogatását fejezte ki a DVB-H technológia iránt és arra sürgette a „kisebbségben lévő, és még bizonytalan kormányokat, hogy [...] fogadják el a DVB-H technológiát, mint egységes európai szabványt és mielőbb csatlakozzanak a többséghez”, lehetővé téve ezzel, hogy Európa vezető szerepet tölthessen be a mobiltelevízió piacán. A Bizottság javaslatainak elfogadása mellett a Tanács „az innováció, a technológia semlegesség és a piac-vezérelt megközelítés fontosságát” is kihangsúlyozta a mobiltelevíziós szolgáltatások elterjedésében,

---

<sup>3</sup> Council Conclusions - Strengthening the Internal Market for Mobile TV 2835th Transport, Communications and Energy Council meeting Brussels, 29-30 November and 3 December 2007, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

<sup>4</sup> A Bizottság Közleménye a mobiltelevíziók belső piacának megerősítése COM(2007) 409 végleges, Brüsszel, 18.7.2007, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

és arra kérte az EU vezetőit, valamint a témában érdekelt feleket, hogy „tegyenek lépéseket a szolgáltatások és fogyasztói eszközök maximális európai interoperabilitásának biztosítása érdekében, segítve ezzel a fogyasztók szabad választását.”

Reding biztos reményét fejezte ki, hogy a döntésnek köszönhetően a mobiltelevíziózás Európában „ugyanolyan könnyű, vonzó és megfizethető lehetőséggé válik, mint a telefonálás”, hozzátéve, hogy a Bizottság továbbra is megtesz minden olyan szükséges lépést, amellyel segítheti e létfontosságú iparág fellendítését és biztosíthatja a technológia sikeres elterjedését.” Az EU vezetése azt mondja, hogy mobiltelevíziós stratégiája bárhol és bármikor képes biztosítani a televízió előnyeit az európai fogyasztók számára. A jövő év, amely olyan sporteseményeket tartogat, mint a futball Európa Bajnokság, illetve az olimpiai játékok, az EU vezetése szerint kulcsfontosságú lesz a mobiltelevízió tudatosítása, illetve európai elterjedésének növekedése szempontjából.

\*\*\*

Az Európai Bizottság által előterjesztett javaslat, valamint a Tanács döntése visszatükrözi annak az immáron négy éve napirenden tartott **vitának** eredményét, amely a tagállamok frekvenciakincsének hasznosításáról folyik. Noha a hagyományos frekvenciapolitika átalakításának magvai a 2002-es távközlési csomagban már fellelhetők, így például maga a Spektrumhatározatban foglaltak vagy a Keretirányelvben a frekvenciakereskedelem lehetősége, azzal a tagállamok eleddig nem igazán éltek, nem alakították át gazdálkodásukat. Így a Bizottság jelenlegi javaslata a távközlési szektort szabályozásán belül a frekvenciagazdálkodás reformjára, a 2002-es csomagban benne levő normák, elvek kibontására helyezi a hangsúlyt a lefolytatott vitáknak megfelelően. A Tanács döntése pedig a reform fő haszonélvezőinek, a mobilszolgáltatóknak biztosít előnyöket a megújuló frekvenciagazdálkodási környezetben. Ennek megfelelően mi is ezekre a kérdésekre kívánunk koncentrálni, alapvetően két irányelv módosítását szem előtt tartva: a Keretirányelvet és az Engedélyezési irányelvet.

Ami a **Keretirányelvet** illeti, a Bizottság javaslatában az irányelv eredeti (2002-es) 9. cikke került átalakításra és kibővítésre. Az elveket tekintve az átalakított 9. cikk a piaci igények figyelembevételével, a rugalmasság növelése céljából elvé teszi a technológiasemlegességet (9. cikk (3) bekezdés), és bevezeti a szolgáltatássemlegesség elvét (9. cikk (4) bekezdés), ugyanakkor bizonyos esetekben, például közérdekű célok elérése érdekében megengedve az ettől való eltérést. A liberalizáció mellett ugyanakkor megjelenik a spektrummal való kereskedés lehetősége is a közösen meghatározott frekvenciasávokban (9b.cikk). A módosítási javaslat egy átmeneti időszakot is bevezet (9a. cikk), a Bizottság számára pedig lehetővé teszi, hogy végrehajtási intézkedéseket hozzon az új elvek (9c. cikk) belső piaci célokra történő alkalmazásának összehangolására.

A konkrétumokat nézve, a **műsorszórás célú frekvenciasávok** hasznosítása szempontjából módosítási javaslat tehát alapvetően **szolgáltatássemlegesség** biztosításának kötelezettségét írja elő a tagállamok számára. Ugyanakkor megjelöl két esetkört mint **kivételt** ezen általános kötelezettség alól, amikor a tagállam egy adott sávban meghatározott szolgáltatás nyújtását írhatja elő, azaz korlátozhatja ezt az elvet. Ezek a közösségi jognak megfelelő közérdekű célok (az életbiztonság, a társadalmi, a regionális vagy a területi kohézió, a rádiófrekvenciák nem kellő kihasználásának elkerülése), valamint olyan célok, melyek a nemzeti (tagállami) hatáskörbe tartoznak. Ilyenek a kulturális és a nyelvi sokszínűség, illetőleg a

médiapluralizmus előmozdítása. Mindez azt jelzi számunkra, hogy a frekvenciához tapadó, sokhelyütt alkotmányosan is rögzített, hagyományos gondolkodásmód (értsd: szűkössége miatt kitüntetett, a vezetékeseektől eltérő terjesztési platformként/hálózatként kezelendő a frekvenciaspektrum), valamint a tartalomszolgáltatások kulturális jelentőségének elismerése, és e kettőnek a viszonya egymáshoz a vita végeredményeként rögzítésre került a Keretirányelv módosítási javaslatában.

Értékelésünk szerint ugyanakkor a Bizottság javaslata **nem enged a tagállamoknak tág mozgásteret** a szolgáltatássemlegesség elvének alkalmazása alól, és bár kimondva nincs, de a frekvenciaspektrumon belül egyértelműen a műsorszórás célú sávok sorsáról van a Javaslat vizsgált részében szó. Ezt a Javaslat azzal a rendelkezésével teszi egyértelművé, hogy egyrészt az említett nemzeti jogokban meghatározott indokok (kulturális és a nyelvi sokszínűség, a médiapluralizmus) gyakorlása csak a közösségi joggal összhangban történhet (9. cikk (4) bek. b) pont). A másik korlátozó tényező, hogy a korlátozás szükségességét periodikusan felül kell vizsgálni (9. cikk (5) bek.). Ezzel kapcsolatban önkéntelenül is felmerül a kérdés: mi van abban az esetben, ha a szolgáltatássemlegesség elvének további/nagyobb korlátozása szükséges? Vagyis: vissza lehet-e lépni a rendszeren belül, hiszen az audiovizuális piac változásától, az adott állam alkotmányos hagyományaitól függően ez a szigorítás akár indokolt is lehet? Számunkra ez nem egyértelmű a szövegből, noha a korlátozások szükségességének felülvizsgálatát biztosítja a Javaslat, ami akár ekként, azaz semleges is értelmezhető. A Javaslat egy időkorlátot is bevezet a 9. cikk (6) bekezdésével, nevezetesen, hogy már 2009. december 31-től alkalmazni kell a technológia- és szolgáltatássemlegesség elvét, illetőleg ezzel együtt a korlátozásokat is, amennyiben vannak. Lefordítva: amennyiben a Bizottság javaslatait így fogadnák el, úgy a megjelölt időpontig kell a tagállamokban meghozni a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos médiapolitikai döntéseket, és ennek megfelelően, a közösségi joggal összhangban, megfogalmazni az alapjául szolgáló elveket. Ismerős lehet ez a határidő számunkra, hiszen amint erről írtunk már korábbi elemzésünkben<sup>5</sup> az Európai Parlament volt az, amely a frekvenciagazdálkodásról szóló vitában lándzsát tört a tagállamok – kulturális és társadalmi célok mentén – ezen jogának fenntartása mellett azzal, hogy ezeket a médiapolitikai döntéseket egy meghatározott időn belül meg kell hozniuk és egyértelműen kell fogalmazniuk. A Parlament ebben az állásfoglalásában azt is hangsúlyozta, hogy az egyes frekvenciagazdálkodási modelleknek együtt van létjogosultságuk.

A tervezett módosítás megpróbálja kezelni a **szerezett jogok** kérdését is (9a cikk), nevezetesen azt, hogy miképpen oldható meg az új gazdálkodási környezetben a már meglévő frekvenciaengedélyekben foglalt jogosultságok sorsa. A Javaslat egy átmeneti időt (5 évet) kíván biztosítani 2010. január 1-jétől, hogy az engedélyesek újraértékelési eljárásnak vessék alá már meglévő frekvenciahasználati engedélyüket, melyet a szabályozhatóság végez el. Az újraértékelés eredményéről a hatóság egy előzetes tájékoztatást ad, amely alapján a vállalkozás döntést tud hozni, hogy számára megéri-e azt átalakítani vagy nem. Amennyiben a tudomására hozott engedélyfeltételek ismeretében visszakozik az átalakítástól, úgy az engedély, de legkésőbb az 5 év lejártával szűnik meg az engedélye. A Javaslatban megállapított időpontból nyilvánvalóvá válik, hogy azt az RRC-06 által megállapított analóg lekapsolási időponthoz kapcsolták. Ez nem meglepő, hiszen a műsorszórás célú frekvenciák „technológia- és szolgáltatássemlegessé tétele” a spektrumgazdálkodás átalakításának egyik fő motívuma. Az adók védettsége, melyeken az analóg engedélynek megfelelően analóg módon szórják a műsorszolgáltatók műsorait, ugyanakkor ebben az időpontban szűnik meg. A

<sup>5</sup> Ld. Elemzés (2007. február), Az Európai Parlament állásfoglalása az európai rádiófrekvencia-politika tárgyában (2006/2212(INI), 2007. február 14. P6\_TA-PROV(2007)0041, [A6-0467/2006](#)

Keretirányelv 9a cikke ezt egyértelművé is teszi, ugyanis kimondja, hogy amennyiben rádiós és televíziós műsorszolgáltatók az újraértékelés kérelmezői, úgy újraértékelés csak a „rádiófrekvenciáknak a [fent említett] közérdekű cél[ok] eléréséhez szükséges része tekintetében kérhető”. A maradékot az új elveknek megfelelően „új kijelölési eljárásnak kell alávetni.” Ebből a rendelkezésből úgy tűnik számunkra, mintha a Bizottság prejudikálni szeretné az eljárás eredményét, hiszen szinte kizárja annak lehetőségét, hogy a közérdekű cél eléréséhez szükséges legyen az eredeti engedélyhez kapcsolt frekvenciamennyiség egésze. És itt vissza is utalnánk arra, amit a fentiekben mondtunk a korlátozások periodikus felülvizsgálatával kapcsolatban, azaz, hogy bizonytalanná teszi a visszalépést egy nagyobb mennyiségű kapacitás műsorszórási célú igénybevételére.

A Javaslat szerint külön cikk rendelkezne (9b. cikk) a frekvenciához kapcsolódó használati jogokkal való kereskedelemről (**frekvenciakereskedelem**), mely csak a Bizottság frekvenciagazdálkodással kapcsolatos intézkedéseire vonatkozó szabályokkal együtt értelmezhető (9c. cikk). Ez abból következik, hogy a használati jogok átruházását a tagállamoknak azokban a sávokban kell biztosítani, amelyeket a Bizottság végrehajtási intézkedéseivel, a Közösség területén harmonizált. Ezen túl természetesen más sávokban is megteheti a tagállami hatóság, de az említettekben kötelező. A spektrumkereskedelem fogalma alatt a Javaslat a használati jogok szabad átruházását, illetve haszonbérbeadását érti, melyet a nemzeti hatóság előtt be kell jelenteni. A Bizottság harmonizációs intézkedéseivel a kereskedelem sávjainak, feltételeinek, a kereskedhető jogosultságoknak, a tisztességes versenyfeltételek, illetve a szolgáltatás- vagy a technológiasemlegesség elve alóli további kivételek hatályának és jellegének összehangolását végzi el.

Az utóbb említettekhez szorosan kapcsolódik az **Engedélyezési irányelv** átalakítása, melynek fő célja szintén az, hogy hozzáidomuljon az új spektrumpolitikához, hatékony eljárást hozzon létre az európai hatókörű (értsd: az EU egész területén működő) szolgáltatások nyújtásához használati jogokat igénylő vállalkozások számára, illetve zökkenőmentes átmenetet biztosítson a spektrumkereskedelem bevezetéséhez. Az Engedélyezési irányelvben foglaltak így tulajdonképpen az egyik legfontosabb kulcsa annak, hogy közösségi szolgáltatások legyenek indíthatók, a Bizottság vezényletével, a tagállamok közreműködése nélkül!

Az Engedélyezési irányelv 5. cikkének módosítása eljárási szempontból próbál könnyíteni a spektrumhoz való hozzáféréshez, azaz a szolgáltatás és technológiasemlegességet az engedélyezés nyelvére fordítja le. Így a Javaslat általános szabályként fogalmazza meg, hogy „a tagállamok a rádiófrekvenciák használatát nem tehetik egyedi használati jogok megadásától függővé”, hanem a használat engedélyezési feltételeit általános szabályoknak kell meghatározni, azoknak egy általános felhatalmazáson kell nyugodniuk. Eltélni a fő szabálytól – hasonlóan a Keretirányelvben foglaltakhoz – csak technológiai indokok vagy közérdekű célok miatt lehet. Az utóbbiakkal kapcsolatban a Javaslat egyértelművé teszi a spektrum műsorszolgáltatók részére történő kijelölését szabályozó rendelkezéseket, azaz az egyedi engedélyezés szabályait. Ebben az esetben a tagállamoknak ugyanis meg van a joguk ahhoz, hogy rádiós és televíziós műsorszolgáltatások számára egyedi engedélyeket (egyedi tartalommal, jogokkal) adjanak ki azzal, hogy ezt közérdekű célból teszik, a közösségi joggal összhangban, objektív, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos eljárásban, valamint a Keretirányelv már idézett 9. cikkével összhangban. Az eljárástól megkövetelik a nyíltságot is, kivéve a műsorszolgáltatási célú egyedi engedélyezés esetét.



Az említett közösségi spektrumgazdálkodás bevezetését tulajdonképpen az Engedélyezési irányelv 6a. és a 6b. cikkei biztosítják, hiszen annak érdekében hozták őket létre, hogy az összes tagállamban használati jogot igénylő vállalkozások (például a műholdas szolgáltatók) számára könnyebbé váljon a spektrumhoz való hozzáférés. A Bizottság így – a Hírközlési Bizottság segítségével – koordinálhatja vagy összehangolhatja az egyedi jogokra (II. melléklet), a kiválasztási eljárásokra és a vállalkozás(ok) kiválasztására vonatkozó feltételeket. A Hatóság vélemények kiadásával nyújt segítséget a Bizottságnak. Ezek a cikkek a 8. cikk rendelkezéseit váltják fel, amelyek nem bizonyultak hatékonyak.

A távközlési csomagon belül elemzett Bizottsági javaslatokra tökéletesen reflektál a Tanács **mobil televíziózást belső piaci helyzetének** megerősítését szolgáló döntése. Amint azt korábbi elemzéseinkben bemutattuk a mobil szolgáltatók a pótlólagos spektrumforrásokhoz jutást tüzték ki fő stratégiai céljukként. A pótlólagos forráshoz jutás ahhoz szükséges, hogy csakúgy, mint a fix vezetékes szolgáltatók, a mobil szolgáltatók is meg tudjanak jelenni újabb piacokon, így a tartalomszolgáltatási vagy a szélessávú piacon, és így konvergens szolgáltatókká váljanak. A kitűzött célok megvalósításának feltétele volt a frekvenciagazdálkodás reformja, hiszen a szolgáltatás és technológiasemlegesség vagy éppen a kereskedelem éppen ezt a célt szolgálja. Sőt, az új piacokon való megjelenés mellett piac méretének növelése, a piacra lépés feltételeinek egységesítése is stratégiai célként jelent meg, hiszen így jelentős költség takarítható meg.

A Tanács mobiltelevízió-döntése lényegében a mobil cégek említett törekvéseiket hagyta jóvá. A döntés, illetőleg az azt megelőző bizottsági előterjesztés azért a mobil-televíziózással kapcsolatosan született meg, mivel hagyományos televíziók és rádiók digitális átállásban jól kommunikálható igényként jelenhetett meg a mobilszolgáltatók spektrumigénye, amelyhez még a hagyományos gazdálkodási rendszerben hozzájuthatnak. Így nem kell megvárniuk az új távközlési csomagban foglalt gazdálkodást módosító szabályok életbelépését, és nemzeti jogba történő átültetését, azaz tulajdonképpen nem kell versenyezni az új szabályok szerint ezekért a kapacitásokért. Az új szabályok szerint pedig a hagyományos módon kiadott engedélyeik átalakíthatók „neutrális” engedélyekké, és mellé plusz forrásokat is szerezhetnek az új szabályok szerint.

A Tanács döntésével kiadott nyilatkozatában a „pán-európai megközelítés” fogalmat használja a nevezett célok összefoglalására. A Tanács ez alatt a szabályozási környezet könnyítését, a verseny erősítését, (az arra alkalmas sávokban) a spektrumhoz való hozzáférés és a szabványosítás és együttműködési-képesség biztosítását érti. Itt is megjelenik ugyanakkor a távközlési csomagba is belefoglalt kivétel, nevezetesen, hogy mindezekkel párhuzamosan figyelembe kell venni az olyan közérdekeket, mint a médiapluralizmus és kulturális sokszínűség. A Tanács emellett a mobil-televíziózás közös nyílt európai szabványának létrehozásának dilemmáját is felveti arról, hogy hagyja-e, hogy azt a piaci erők alakítsák ki vagy lépjen adminisztratív módon az EU. Egy köztes utat választva úgy gondolja, hogy a földfelszíni mobil műsorszórás támogatására a DVB-H<sup>6</sup> szabvány felvételét kellene kezdeményezni az EU hivatalos szabványlistájára mint nem kötelező szabványt. A Tanács a Bizottság számára ezért feladatként írja elő a mobilszolgáltatások és -szabványok figyelemmel követését a tagállamokban. Amennyiben pedig szükségesnek látja, be kell avatkoznia az együttműködési képesség, illetve a fogyasztók szabad választása biztosításának érdekében, illetve ahol ez indokolt, ott fel kell venni az adott szabványt az EU hivatalos szabványlistájára. Az engedélyezés terén azt kéri a Bizottságtól, hogy a legjobb gyakorlatok

---

<sup>6</sup> Digital Video Broadcast transmission to handheld terminals



azonosítsa, és segítse ezeknek a tagállamokban való konzisztens elfogadását. Másrészt – a fent említett egységesítési és belső piaci törekvéseknek megfelelően – az „alkalmas frekvenciasávok azonosítását” is a Bizottság feladataként tűzte ki a Tanács.

A Bizottság és a Tanács által kibocsátott dokumentumok frekvenciagazdálkodás és műsorszolgáltatás viszonyában a következőképpen összegezhetők. Az EU teret engedett a mobil szektor igényeinek, ugyanakkor – a fent már elemzett okok miatt – véleményünk szerint mindezt diszkriminatív módon tette meg. Mindemellett a 2004 eleji a mobil szektor által támogatott elképzeléseket (teljes liberalizáció és kereskedelem bevezetése) nem sikerült maradéktalanul elfogadtatni, ez nem csak a fent említett, közérdekű célokra alapuló kivételekből következik, hanem abból a tényből is, hogy ezek a kivételek már a tervezetben is megjelentek, ami további finomításokra ad lehetőséget a jogalkotás folyamán. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az átalakítás egyik kulcskérdéséről, a digitális átállás során keletkező ún. digitális maradékról (*digital dividend*) a tervezet dönteni kíván még hozzá a mobil szolgáltatók számára kívánja fenntartani, holott a hagyományos televíziós szolgáltatások vonzóvá tételéhez, új szolgáltatások bevezetéséhez szintén szükséges megfelelő kapacitásmennyiség. A tervezetben a leghatározottabban a frekvenciagazdálkodás egy részének közösségi kompetenciába vonása fogalmazódott meg. Ezt az új hatóság létrehozása, a tagállami távközlési hatóságok kompetenciájának gyengítése és a közösségi nyilvántartás létrehozása is megerősíti.

## **2. A média-felügyeleti intézményrendszer átalakításának kérdése egy ET konferencia tükrében**

Az Európa Tanács 2007. november 15-én hozta nyilvánosságra a dél-kelet európai szabályozói hatóságok jövőjéről tartott konferencia következtetéseit.<sup>7</sup> A konferenciát, amelyre 2007. október 1-2. között került sor, az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlete szervezte Skopjében. Az eseményen részt vettek parlamenti képviselők, a műsorszolgáltatási és távközlési szabályozó testületek, illetve az illetékes kormányzati szervek képviselői, valamint az érintett iparágak képviselői. Az esemény célja az volt, hogy a résztvevők megvizsgálják: milyen távlati lehetőségei vannak a dél-kelet-európai szabályozói hatóságoknak a média összeolvadás tükrében. A résztvevők nyílt eszmecsere folytattak az összeolvadó szabályozói hatóságok lehetőségeiről, illetve az előttük álló kihívásokról. A megbeszéléseken figyelembe vették Dél-Kelet-Európa jelenlegi helyzetét és megvitattak lényeges gyakorlati kérdéseket is. A konferencián elhangzottak alapján az Európa Tanács referenciaanyagot állít össze a döntéshozók és szabályozó testületek számára.

\*\*\*

A konferencia megállapításai azért különösen érdekesek és aktuálisak, mivel valamennyi európai országban a szabályozás átalakításával egyidejűleg merült fel az intézményi reform (felügyelet) kérdése is, amely igen érzékeny terület, így nehéz tárgyilagosan megközelíteni ezt

---

<sup>7</sup> Converging media- convergent regulators? The future of broadcasting regulatory authorities in South-Eastern Europe, Conference organized by the Council of Europe and OSCE Mission to Skopje, 1-2 October 2007

a problémát. A tárgyilagos megközelítéshez ugyanakkor közelebb vezet a konferencia abban, hogy gyakorló konvergencia és nem konvergencia intézmények (a brit Ofcom, az olasz Agcom, a bosnyák Rak, a német BLM) képviselői számoltak be tapasztalataikról és mondták el érveiket pro és kontra az egyes megoldásokkal kapcsolatban.

A konferencia következtetései között általános megállapításként szerepel az, hogy egyáltalán **nem alakult ki konszenzus** abban, hogy a konvergencia szabályozóhatósági modell adekvátabb választ ad a médiaszektorban lejátszó technológiai és piaci konvergenciára, mint az egyéb más megoldások (Következtetések, 4. pont). Ez a megállapítás több tapasztalat együttesére épül. A konvergencia szabályozóhatósági modell mellett az egyablakos ügyintézés, a hatékonyabb és koherensebb szabályozói végrehajtás, az EU szabályozói keretének való jobb megfelelés, a tevékenységek megkésztetődésének elkerülése, a piaci és tartalomszabályozói kérdések együttes könnyebb megítélése szól (Következtetések, 5. pont). A konvergencia modell melletti érvek legtöbbször ugyanakkor gazdasági jellegű, hiszen például az egyablakos ügyintézés, a hatékonyság kérdése, a feladatkésztetődés elkerülése az eljárások leegyszerűsítését, a bürokrácia csökkentését, a költséghatékonyságot állítja középpontba, melyek mind piaci szemléletet tükröznek vissza. Mindez nem meglepő, hiszen gazdasági megközelítés dominál a távközlési szabályozásban, amely szívesebben venné a konvergencia modellt, mint az audiovizuális szabályozás. Ugyanakkor a tartalomszolgáltatásnak – a gazdasági megfontolás mellett – társadalmi-kulturális gyökerei és hatásai is vannak, ezért az intézményrendszer kialakításánál feltehető a kérdés: ami gazdaságilag feltételezhetően hasznos az egyben társadalmi szempontból is megfelelő-e? A konferencia következtetései között konvergencia modellel szembeni érvek is ezen dilemma mentén fogalmazódtak meg. Így a két szabályozói kultúra összeegyeztethetőségében kételkedik az anyag, már csak azért is, mivel az egyes szabályozások kiindulási pontjai mellett, céljaik is jelentősen eltérnek, még ha gazdasági területen vannak is közös metszéspontok. Félelmek mutatkoznak meg egy távközlés által dominált tartalomszabályozással kapcsolatban, mely azért különösen veszélyes, mivel egy olyan területet érintene, melyen a demokratikus rendszer minőségét meghatározó döntések születnek. Szervezeti aspektusból a konvergencia modellel szemben erős kritika, hogy egy nagy és komplex szervezet működésében kevésbé átlátható, valamint nehezebben vezethető, és nehezebb a belső konfliktusokat kezelni, legalábbis a konvergencia hatóságok erről a tapasztalatukról számoltak be.

A Következtetésekből az derül ki, hogy a konvergencia környezetnek megfelelő felügyelet létrehozásához fordítva kell gondolkodni, azaz nem egy meghatározott szervezeti formából kell kiindulni, hanem a szabályozás sajátosságaiból, környezetéből, valamint a szabályozásban érintett szereplők igényeiből. A médiaipar részéről is ez az igény fogalmazódott meg, hiszen számukra a szervezet függetlensége az elsődleges, illetőleg az, hogy a szabályozás kialakításakor az iparági szereplők véleménye legyen tényező. Itt főként a jogfejlesztésre, valamint a korábbi döntések felülvizsgálatára kell gondolnunk. Az Európai Bizottság részéről is hasonló megközelítés hangzott el a konferencián, hangsúlyozták, hogy az uniós jog a tagállamokra bízta, hogy milyen szervezeti formát választanak, ugyanakkor a szervezet függetlensége, és ebből következően a más (regionális, nemzetközi, közösségi) szabályozókkal való együttműködési képessége nem csorbulhat, mivel ezek a garanciái a közösségi szabályozás megfelelő végrehajtásának.

Az új, a média területén végbemenő konvergenciának megfelelő szervezet létrehozásának folyamatában óvatosan kell eljárni, mondták a résztvevők, és egy lassú, inkább szemlélődő, konzultatív eljárással lehet sikeresen eljutni a megfelelő és működőképes modellhez. Fel kell azt is mérni, hogy a konvergencia az adott országban milyen fokon áll, és annak melyek a

jellemzői. A megfelelő szervezet kialakítására irányuló eljárás alatt egy átfogó, valamennyi érintett szereplővel (értsd: iparág, a piac jelenlegi szabályozói, fogyasztói csoportok, állampolgárok stb.) folytatott folyamatos konzultációs eljárást kell értenünk, melyben az egyes döntések meghozatalába be kell vonni az érintetteket. Amennyiben több hatóságból kívánnak egyet létrehozni, úgy előrelátóan kell tervezni az összeolvadást, lépésről lépésre és egy időkeretet kell meghatározni, amelyen belül az egyes lépések teljesülnek. Az egyesülés során kiemelten fontos, hogy biztosítva legyen a folyamatosság és jogbiztonság az egyes területeken. Fontos továbbá, hogy az új szabályozóhatóság kötelezettségei, jogosítványai mind törvényben, mind pedig a szervezet statútumában rögzítésre kerüljenek, és egyes funkciói jól körülhatárolhatók legyenek elkerülve ezzel a jövőbeni konfliktusokat, valamint az új hatóság építsen a jogelődjeinek múltbeli tapasztalataira és képességeire.

A konferencián résztvevők a konvergens hatósági modell mellett működő példaként hozták a kooperatív modellt, mely például Belgiumban vagy Németországban működik. Ebben az esetben nem egyesülnek, hanem valamilyen írásos megállapodás alapján működnek együtt, kötelezően konzultálnak a távközlés és tartalomszabályozás területén működő hatóságok. A konferencia következtetései arra is felhívták a figyelmet, hogy egy konvergens környezetben egyre fontosabb, hogy az egyes döntések meghozatalát multidiszciplináris tudással rendelkező (gazdasági, jogi, kommunikációs, szociológiai) szakértői csoportok segítsék, melyben az egyes szakértők együttműködnek egymással adott ügy kapcsán.