

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2008. január**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2008. január)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános kérdések

1. A közösségi online audiovizuális piac felélénkítésének szerzői jogi kérdései – az Európai Bizottság „Kreatív online tartalom az egységes európai piacon” című közleménye:

Az Európai Bizottság 2008. január 3-án úgy döntött, hogy új lökést próbál adni az európai online tartalom szektora számára. Az EU állampolgárainak könnyebben és gyorsabban kellene tudni hozzáférniük a zenék, a televíziós műsorok, a filmek és a játékok széles választékához mind az interneten, mind pedig mobilkészülékeiken, vagy egyéb eszközökön keresztül is. A Bizottság ezért arra ösztönzi a tartalomszolgáltató iparágat, a távközlési vállalkozásokat és az internet-szolgáltatókat, hogy működjenek együtt és tegyenek minél több tartalmat online formában is hozzáférhetővé úgy, hogy közben maximálisan biztosítják a szellemi tulajdonjogok védelmét. A Bizottság az EU legtöbb, vagy akár valamennyi tagállamában szeretné megkönnyíteni az online tartalom szerzői jogi engedélyezésének folyamatát.

A Bizottság által elfogadott Közlemény (“Kreatív online tartalom az egységes európai piacon”)¹ olyan stratégiai-konzultációs dokumentum (a továbbiakban: Konzultációs dokumentum), mely kiindulópontja kíván lenni az innovatív üzleti modellek, a határokon átnyúló szolgáltatások és a fogyasztóbarát ajánlatok kidolgozását és támogatását célzó legújabb EU-s intézkedéseknek. A magas minőséget képviselő kreatív online tartalom kiskereskedelmi értékesítése és terjesztése fontos szerkezeti változást jelent az európai tartalompiac számára. Amíg egyes európai országokban, így pl. az Egyesült Királyságban az online zenei értékesítés piaci részesedése eléri a 25%-ot, a videotartalom és az on-demand televíziós műsorok interneten keresztüli hozzáférhetősége még gyerekcipőben jár. A magas minőséget képviselő kreatív tartalom részét képezik még a rádiós tartalmak, az online játékok, az online kiadványok és az ismeretterjesztő-oktató anyagok. A piacon újonnan megjelenő folyamatok részben a Web 2.0-nak köszönhetőek – ezek olyan, a felhasználók által létrehozott tartalmak, amelyeket a fogyasztók maguk szeretnének megvédeni a jogosulatlan újrafelhasználástól.

A Bizottság még 2006-ban nyilvános konzultációt is folytatott ezekről a kérdésekről. Ennek alapján a Bizottság szükségesnek látja az európai tartalompiac megerősítését és az európai fogyasztók igényeinek, illetve az igényekből fakadó piaci hatásoknak a figyelembe vételét.

„Az európai tartalomszektor számára nagy terhet jelent a szabályozás elaprózottsága, a szerzői jog által védett online tartalomra vonatkozó világos, ugyanakkor fogyasztóbarát szabályok hiánya, illetve az érintettek közötti súlyos nézeteltérések olyan alapvető témák tekintetében, mint az adók és a magáncélú másolás kérdése”, jelentette ki Viviane Reding, az EU információs társadalomért felelős biztosa. “Európának most döntenie kell. Erős zenei-, filmes- és játékiparágat szeretnénk? Akkor megfelelő jogbiztonságot kell teremtenünk az iparág számára, megfelelő anyagi elismerést kell nyújtanunk a tartalom létrehozói számára, és az online tartalom széles választékához való könnyű hozzáférést kell biztosítanunk a fogyasztók számára. A Bizottságban dolgozó kollégáimmal folytatott közös munkánk során ezen kérdések megoldásán fogunk dolgozni, és 2008 közepére Ajánlást teszünk közzé arról, milyen új utak nyílhatnak meg az online tartalom egységes európai piacának megvalósítása előtt. Arra kérem, legfőképpen az európai fogyasztóvédelmi szervezeteket, hogy aktívan vegyenek részt ebben a vitában, mivel az

¹ A Bizottság közleménye a kreatív online tartalom belső piaci helyzetéről COM(2007) 836 végleges, Brüsszel, 03.01.2008

online tartalom esetében 500 millió potenciális fogyasztó érdekeiről és igényeiről van szó, és mint ilyen, ez jelenti a legerősebb érvet amellelt, hogy szükség van új, európai szintű megoldások kialakítására.”

„A kreatív online tartalom az egységes európai piacon” Közleményével a Bizottság egy **nyilvános konzultációt** hirdetett annak érdekében, hogy – 2008 közepére – elkészüljön az EU-nak a kreatív online tartalomra vonatkozó ajánlása, s azt a Parlament és a Tanács is elfogadhassa.

Az Európai Unió elsődleges célja, hogy – reagálva a digitalizáció és konvergencia kihívásaira – elősegítse az új, online úton terjesztett tartalomszolgáltatásokban rejlő lehetőségek kibontakoztatását. Az Európai Bizottság által megrendelt tanulmány² tanúsága szerint egy, a kreatív online tartalom számára létrehozott valóban egységes, határok nélküli piac jelentősen növelhetné az európai filmhez, zenéhez és játékokhoz kapcsolódó iparágak versenyképességét, a szektor bevételét pedig 2010-ig akár meg is négyszerezhetné, amennyiben az érintett iparágak és szabályozóhatóságok valóban egyértelmű és fogyasztóbarát intézkedéseket léptetnének életbe. Az online tartalmak piaca ugyanis gyors ütemben fejlődik, és a tanulmány előrejelzése szerint (amely még a 25 tagú EU-t vizsgálta) az online tartalomból befolyt bevételek a 2005-ös 1,8 milliárd euróról 8,3 milliárd euróra nőhetnek majd.³

Az Unió a folyamatok kibontakoztatását célzó törekvése leginkább abban nyilvánul meg, hogy megpróbálja biztosítani egy jól működő egységes belső piac működési feltételeit a kialakuló új környezetben. A feltételek közül lényeges a jogbiztonság követelménye, valamint a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása. Utóbbi azért is nagyon fontos, mivel az online módon terjesztett tartalomszolgáltatások alapjellemezője a határokon átvívelő tulajdonsága, ráadásul ez technológiai értelemben igen könnyen valósul meg. A tartalomszolgáltatások közül az audiovizuális szolgáltatások piacán már megtörtént a főbb egységes belépési feltételek meghatározása az egymással egyre inkább versengő televíziós és az lekérhető audiovizuális (VOD) szolgáltatások tekintetében. Ezt a lépést az EU az AMSZ irányelv elfogadásával megtette.⁴ Ugyanakkor az egységes feltételek megteremtése nem csak az audiovizuális médiaszolgáltatások területén szükséges, hanem valamennyi típusú online módon terjesztett tartalom esetében is: film, televíziózás, zene, rádiózás, online játékok, online műkiadás, az oktatási célú tartalom és a felhasználók által létrehozott tartalom.

A Konzultációs dokumentum az online terjesztéssel kapcsolatos **kihívások** lényegét tömören a következőképpen foglalja össze: „A kreatív tartalomszolgáltatásoknak az online környezetbe való átültetése nagyszabású, rendszerszintű változás.”⁵ Ez a nagy változás lefordítva azt jelenti, hogy valamennyi tartalomszolgáltatás részére biztosítani kell a belső piacon a jogbiztonságot és szabad mozgást. Az ez előtt álló akadályok legtöbbször, amelyet az AMSZ irányelv sem rendez az audiovizuális szolgáltatások vonatkozásában, szerzői jogi eredetű, mivel a művek digitalizációjával, és online terjeszthetőségével a jogtulajdonosok uralma a terjesztés fölött meggyengült. A Konzultációs dokumentum a következő főbb problémákat azonosította az online terjesztéssel kapcsolatban.

Az egyik alapvető probléma a kreatív tartalomhoz való **hozzáférés kérdése**. Azaz arról van szó, hogy bizonyos tartalmak meg sem jelennek a piacon. Ennek az az oka, hogy a kreatív tartalmak tulajdonosai nem szívesen teszik online formában is terjeszthetővé az általuk birtokolt tartalmakat. Ennek a jelenségnek az a magyarázata, hogy a jogtulajdonosok tartanak az illegális letöltésektől, illetve az online kalózkodástól. A hozzáférés tekintetében a jogosulatlan felhasználás mellett további jelentős probléma, hogy az EU egész területén nehézségekbe ütközik a kreatív tartalmak jogtulajdonosai és az online terjesztők között a

² Interactive content and convergence: Implications for the information society, A Study for the European Commission (DG Information Society and Media) by Screen Digest Ltd, CMS Hasche Sigle, Goldmedia GmbH, Rightscom Ltd, Final Report October 2006

³ Id. Interactive tanulmány 264., 117 tábla

⁴ Id. Elemzés (2007 december)

⁵ Konzultációs dokumentum, 4.

kereskedelem feltételeiről folytatott tárgyalások. Ez lényegében új üzleti modellek kidolgozásának a hiányát jelenti. A Konzultációs dokumentum munkadokumentuma (Munkadokumentum)⁶ ilyen potencionális üzleti modellek közé sorolja a streamingelést (azaz az egyidejű vagy azonnali tömörített multimédiás tartalmak interneten való terjesztését), a VOD-t, az előfizetéses szolgáltatásokat, a speciális csoportigényeket, az online közösségeket kiszolgáló ajánlatokat, az *à la carte* letöltéseket saját használatra, az IPTV-t, a legális fájlcsere- (peer-to-peer), mobilszolgáltatásokat, az online játékokat, a felhasználók által generált tartalmakat, a webes műsorszórást stb.⁷ Az EU az első lépést az online tartalom piacának kiaknázására 2006-ban tette meg, amikor is közreműködött a filmek esetében az Európai Film Online Kartájának⁸ megalkotásában (Online Karta). Az Online Kartát különböző, így a zene-, a televíziós, a távközlési, a filmkészítő iparban érdekelt cégek jegyzik. A Karta példákat hozva „ajánlott gyakorlatok”-on keresztül kívánja elősegíteni a filmek online terjesztését. Az ajánlott gyakorlatok alapvetően három célkitűzés köré rendezhetők: (1) együttműködés az online film-szolgáltatások elérhetővé tétele érdekében, kölcsönösen kifizetődő alapon; (2) oktatás és tudatosságnövelés a szerzői jog vonatkozásában a tartalmak elérhetőségének fenntarthatósága érdekében; (3) együttműködés a jogosulatlan felhasználások (kalózkodás) elleni harcban. A Bizottság két évet követően ugyanakkor úgy értékelte a Kartát, hogy hiányzik a kezdeményezés követéséhez szükséges elszántság, illetve az abban foglaltak végrehajtásának szándéka. Az Karta esetében az első csoportba található gyakorlatok közül az egyik legfontosabb, és talán a legproblémásabb terület is az adott tartalom felhasználási jogosultságainak/engedélyének megszerzésének rendezése (*rights clearance*). A Karta által megfogalmazott ajánlás olyan megoldásokat támogat, mely egyszerre megadná a megfelelő jogosultságot és díjazást valamennyi jogtulajdonos részére szerződéses alapon. A kiadott engedélyekben pedig az Európa egészére vagy sok földrajzi területre érvényes engedélytípusokat támogat.

Az utóbbi kérdést említi a jelenlegi Konzultációs dokumentum a másik súlyos problémának, azaz a kreatív tartalom **több földrajzi területen való engedélyezésének** kérdését (*Multi-territory licensing for creative content*). Mint fent említettük az olyan online környezet, mint pl. az internet, vagy a mobil szolgáltatások természetükből adódóan lehetővé teszik, hogy a tartalomszolgáltatások az egységes európai piac egészén elérhetővé váljanak. Ugyanakkor a több területre is érvényes szerzői jogi engedélyek – amelyek az EU több, vagy valamennyi tagországában is lehetővé tennék a tartalom felhasználását – hiánya megnehezíti az online szolgáltatások Európában való elterjedését, illetve a méretgazdaságosság előnyeinek kiaknázását. Fő kérdés, hogy a jogtulajdonosok felismerik-e a több területre is érvényes engedélyezés nyújtotta kereskedelmi előnyöket, A Konzultációs dokumentum szerint „a tartalom új platformokon való európai, illetve akár világszintű hozzáférhetővé tételével a tartalomszolgáltatók bővebb fogyasztói kört tudnak elérni. Mivel azonban a szerzői jogi jogosultságok hatálya területileg kötött, a tartalomszolgáltatónak ilyenkor minden egyes tagállamra vonatkozóan külön tartalomszolgáltatási jogot kell szereznie. Ez annyira költséges lehet, hogy az európai kultúra részét képező művek túlnyomó többségének hasznosítása a nemzeti piacon kívül egyszerűen ellehetetlenül.”⁹ Az audiovizuális tartalomszolgáltatások piacán a határokon átlépő terjesztést elő fogja segíteni az AMSZ irányelv, de szerzői jogi

⁶ Commission Staff Working Document Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on creative Content Online in the Single Market {COM(2007) 836 final} Brussels, 3.1.2008 SEC(2007) 1710

⁷ Uo. 6.

⁸ European Charter for the Development and the Take-up of Film Online, 23 May 2006

⁹ Konzultációs dokumentum, 6.

akadályok itt is fennállnak, mivel a jogtulajdonosok a felhasználási jogosultságokat továbbra is csak néhány tagállam területére ad felhasználási jogokat, ami hátráltatja, hogy az audiovizuális művek megjelenjenek a lekérhető videoszolgáltatások külföldi katalógusaiban.

A Konzultációs dokumentum további problémaként említi a **digitális jogkezelési rendszerek (digital rights management - DRMs)** interoperabilitását (együttműködési képesség) és átláthatóságát. „A DRM fogalma olyan műszaki megoldások körét fedi le, amelyek a szerzői jog információk társadalomban való zökkenőmentes továbbélésének indukátorai lehetnek.”¹⁰ A DRM tehát megpróbálja átültetni műszaki segítséggel az analóg világ szerzői jogi konstrukcióit a digitális online környezetre. Nem mindegy azonban, hogy egy ilyen rendszer pontosan milyen lesz, hiszen egyrészt megakadályozhatja a jogosulatlan felhasználást és biztosíthatja a tartalom létrehozóinak online környezetben történő megfelelő anyagi elismerését. A DRM a szellemi teljesítmények feletti kontroll visszaszerzése mellett fontos katalizátora lehet az innovatív üzleti modellek kialakulásának is. Másik oldalról ugyanakkor „a jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a DRM nemcsak a jogszerűtlen, de akár a jogos felhasználások akadályává is válhat.”¹¹ A Munkadokumentum ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy fogyasztóvédelmi szervezetek szerint a DRM használata megfosztja a fogyasztókat törvényes jogaik gyakorlásától, sőt a jelenleg használatos DRM rendszerekben benne rejlik, hogy kárt okoznak a fogyasztóknak úgy technológiai, mint adatvédelmi tekintetben.¹² A fogyasztóvédők szerint tehát a DRM rendszerek összezavarják a fogyasztókat és nem átláthatók. Ennek legfőbb oka pedig az egyes rendszer együttműködési képességének hiánya. Az Európai Bizottság szerint az említett problémák elkerülése lenne a cél, ugyanakkor az érintettekkel folytatott hosszúra nyúlt viták eddig még nem vezettek interoperábilis és valóban felhasználó-barát DRM megoldásokhoz. A Bizottság ezért most szeretne létrehozni egy, a digitális jogkezelési rendszerek átláthatóságát biztosító szabályozói keretet, amely a különböző DRM-ek interoperabilitását, illetve annak biztosítását tűzné ki célul, hogy a fogyasztók mindig megfelelő tájékoztatást kapjanak a letöltött tartalom felhasználására vonatkozó korlátozásokról, illetve a kapcsolódó online szolgáltatások interoperabilitásáról.

A legálisan nyújtott tartalmak és kalózkodás kérdésében a Bizottság együttműködést szorgalmaz (viselkedési kódex formájában) a hozzáférést/szolgáltatást biztosítók, a jogtulajdonosok és a fogyasztók között a mások számára is érdekes tartalmak széleskörű megosztása, a szerzői joggal védett tartalmak megfelelő védelme, valamint a jogosulatlan fájlcseré megakadályozása, illetve a kalózkodás elleni küzdelem érdekében.

Mindezekon túl a Bizottság létrehozza majd az ún. Online tartalom platformját is, amely az érdekeltek számára biztosít majd fórumot arra, hogy együttműködést kezdeményezhessenek a többi érintett féllel olyan kérdésekben, amelyek további tisztázásra szorulnak. A platformon jelentős szerep jut majd a fogyasztói véleményeknek is.

II.

¹⁰ Dr. Gyenge Anikó - Dr. Békés Gergely: A Digital Rights Management szerzői jogi természetéről, Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2006. február letölthető: http://www.hpo.hu/kiadv/ipsz/200602-pdf/03_tanulmanygyenge_bekes.pdf

¹¹ Uo.

¹² Munkadokumentum, 7.

Közszolgálati műsorszolgáltatás

2. A közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális környezetben és az egységes belső piacon – konzultáció a Közszolgálati közlemény felülvizsgálatáról

2.1. Az Európai Bizottság konzultációs dokumentumot tett közzé a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatásának jövőbeli keretrendszeréről.¹³ A konzultáció lehetőséget biztosít majd a tagállamok és az érintettek számára arra, hogy már korai szakaszban – még azelőtt, hogy a Bizottság bármilyen javaslatot is tenne – kinyilváníthassák véleményüket az először 2001-ben elfogadott Műsorszolgáltatási Közlemény¹⁴ lehetséges módosításával kapcsolatban. Az észrevételeket 2008. március 10-ig lehet megtenni. A konzultációs dokumentum részét képezi egy kérdőív, valamint egy Magyarító jegyzet is, amely általános áttekintést nyújt a jelenleg érvényben lévő szabályokról, a vonatkozó bizottsági döntéshozatali gyakorlatról, illetve a módosítási javaslatok lehetséges köréről. A vitára bocsátott legfontosabb kérdések a közszolgálati műsorszolgáltatás új médiakörnyezetben betöltött szerepéről, valamint a túlf finanszírozás elkerülését célzó kontroll folyamatokról szólnak.

Az EU versenyügyi biztos, Neelie Kroes így nyilatkozott: „Szeretném, ha valamennyi tagország és érdekelt fél konstruktív módon cserélhetne eszmét a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatásának jövőbeli szerkezetéről és annak kialakításáról. A jelenleg érvényben lévő Műsorszolgáltatási Közlemény értékes útmutatást nyújt a médiában érdekelt vállalatok, a közszolgálati műsorszolgáltatók és a tagállamok számára egyaránt, ám vannak még területek, ahol javítani lehet az abban foglaltakat az átláthatóság és a jogbiztonság növelése érdekében, valamint azért, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók az új médiakörnyezetben is teljesíteni tudják feladatukat”.

A konzultációra beérkezett észrevételek áttekintését követően a Bizottság mérlegeli majd, hogy szükség van-e, és ha igen, milyen mértékben a jelenlegi szabályok megváltoztatására. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy az helyénvaló, 2008 második felében egy, a már felülvizsgált Közszolgálati közleményre vonatkozó új javaslattal áll majd elő. A tagállamoknak és az érdekelt feleknek ezúttal is módjuk lesz megtenni észrevételeiket a felülvizsgált javaslat kapcsán még azelőtt, hogy a Bizottság 2009. első felében döntést hozna a szabályok végleges változatáról.

2.2. Az Európai Bizottság – az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályainak értelmében – arra kérte Ausztriát, hogy tisztázza az ORF nevű közszolgálati műsorszolgáltató közszolgálatához kapcsolódó feladatait, illetve finanszírozásának módját és az ellenőrzés gyakorlatát. Az eddig beérkezett panaszokat követően a Bizottság arra az előzetes álláspontra jutott, hogy a finanszírozás jelenlegi rendszere immár nincs összhangban az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályaival. Az osztrák hatóságoknak most lehetőségük nyílik arra, hogy megtegyék észrevételeiket, és javaslatot tegyenek a jelenlegi finanszírozási rendszer megváltoztatására. 2004-től kezdődően a Bizottsághoz több panasz is érkezett az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató, az ORF állami támogatása kapcsán. A panaszok értelmében nem világos és átlátható, milyen a műsorszolgáltató finanszírozásának módja, illetve mik a csatorna közszolgálatból adódó feladatai. Az észrevételekben megkérdőjelezték továbbá az ORF online tevékenységeinek és az általa sugárzott sportközvetítéseknek a „határait” és finanszírozásuk módját. A közszolgálati műsorszolgáltatók állami támogatását érintő hasonló nyílt vizsgálat több uniós tagország, nevezetesen Belgium, Hollandia és Írország esetében is folyamatban van.

¹³ Az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény felülvizsgálata – Kérdőív nyilvános konzultációra, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben Explanatory Memorandum regarding the questionnaire

¹⁴ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (2001/C 320/04) (EGT vonatkozású szöveg)

A jelenlegi konzultáció – tágabb kontextusba helyezve – a 2005-ben, az állami támogatásra vonatkozó akciótervben¹⁵ (Akcióterv) bejelentett reform végrehajtásának egyik részfeladatának tekinthető. Az Akcióterv által meghirdetett, így a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatását is érintő reform főbb elemei a következők:

- kevesebb és célzottabb állami támogatás;
- finomított gazdasági szempontú megközelítés;
- hatékonyabb eljárások, jobb végrehajtás, nagyobb kiszámíthatóság és fokozott átláthatóság;
- felelősség-megosztás a Bizottság és a tagállamok között.

A fenti célkitűzésekből érzékelhető, hogy a tervezett intézkedéseknek meghatározó eleme az állami támogatások **hatékony** felhasználásának növelése. A tagállam és Bizottság együttműködésében pedig az EU a tagállamoktól a tervezett támogatások bejelentésére vonatkozó, valamint a szabályok érvényre juttatása iránti teljes elkötelezettséget vár el. Az Akcióterv az állami támogatást a lisszaboni stratégia kontextusába helyezve azt mondja, hogy „A verseny létfontosságú ahhoz, hogy a gazdaság hatékony lehessen, vagyis hogy Európa növekedési potenciálja kiaknázható legyen az uniós polgárok javára. Ebben az összefüggésben a „hatékonyság” kifejezés a jólét optimalizálásának mértékére vonatkozik egy adott piacon vagy a gazdaság egészét véve.” Az állami beavatkozás, a támogatás kérdése a piaci kudarcok következtében merül fel, melyek közül az egyik a **közjavak kategóriája**. A közjavak olyan jóságok, amelyek a társadalom javát szolgálják, de amelyeket a piac általában nem biztosít, mivel e javak fogyasztásából nehéz vagy lehetetlen kizárni bárkit is, és így a javakat megfizettetni valakivel. Ebbe a körbe tartozik a **közszolgálati műsorszolgáltatás** is, mely alapvetően kulturális, szociális funkciót tölt be, valamint a demokratikus viszonyok újratermelésében játszik jelentős szerepet. Közösségi szempontból a közszolgálati műsorszolgáltatás jelentősége a kulturális és nyelvi sokszínűség biztosításában ragadható meg. Közösségi szinten a közszolgálat tagállami fenntartásának létjogosultságát az Amszterdami Jegyzőkönyvben¹⁶ (1997) ismerték el. A közszolgálat közösségi oldalról szemlélve azért jelent problémát, mert egy audiovizuális piacon belül található, amelyen túlnyomó súlyban vannak profitorientált szereplők. Az EU pedig igen sokat vár ettől a szegmenstől mondván: „*A média, az audiovizuális szolgáltatások, az alkotó iparágak és a kulturális ágazat egészében véve magas innovációs, versenyképességi, növekedési és munkahelyteremtési potenciállal rendelkezik.*”¹⁷ Így alapvető cél, hogy a nem piaci alapon, kulturális szolgáltatásként nyújtott közszolgálat ne rontsa a gazdasági alapon nyújtott audiovizuális szolgáltatások esélyeit.

A konzultációs kérdőívhez mellékelt **Magyarázó jelentés** (Explanatory Memorandum) tulajdonképpen áttekinti a közszolgálati műsorszolgáltatás támogatásával kapcsolatos eddigi

¹⁵ Ld. Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához (Tárgyalási okirat) (előterjesztő: a Bizottság) {SEC (2005) 795 COM(2005) 107 végleges, Brüsszel, 7.6.2005

¹⁶ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community - Protocol on the system of public broadcasting in the Member States Official Journal C 340 , 10/11/1997 p. 0109

¹⁷ Ld. Akcióterv, 17.

uniós tapasztalatokat, illetve ezek alapján megjelöli azokat a főbb pontokat, ahol úgy érzi, hogy változtatni kellene az eddigi szabályozáson. Mielőtt azonban ezekről szólnánk, érdemes röviden áttekinteni a jelenlegi közösségi jogi helyzetet e témában. A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása az EK-szerződés hatálya alá tartozik, az állami támogatás kategóriájába. Ugyanakkor az **EK-szerződés** elismeri az ún. **általános gazdasági érdekű szolgáltatások** (*services of general economic interest*) kategóriáját,¹⁸ és ide sorolható a közszolgálati műsorszolgáltatás is, ahol az állami támogatás – megfelelő feltételek mellett – lehetséges. A fent említett **Amszterdami Jegyzőkönyv** két dolgot rögzít: egyrészt azt, hogy mi adja a közszolgálat jelentőségét (miért sorolható az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kategóriájába), illetve lényegében értelmezi az EK-szerződés 86. cikk (2) bekezdését a közszolgálati műsorszolgáltatásra.¹⁹ A szintén fent említett 2001-es bizottsági közlemény (**Közszolgálati közlemény**) pedig a közszolgálat finanszírozásának bizottsági elemzési eljárásának feltételeit adja meg, lényegében tehát a közszolgálati közlemény kibontása.

Az említett szabályokon túl meg kell említeni két bizottsági dokumentumot, egy Határozatot²⁰ és egy Keretszabályt²¹, mely általánosan határozzák meg a különböző jellegű **közszolgálati kompenzációs kifizetések** közös piacnak való megfelelésének feltételeit. Ezek noha nem vonatkoznak a közszolgálati műsorszolgáltatókra, mivel csak kis mértékű kompenzáció és éves forgalom esetén alkalmazandók, a benne lefektetett gyakorlat egyes elemeit – melyek nem jelennek meg a Közszolgálati közleményben – megfontolásra érdemesnek tartja a Bizottság. Ilyen elem például a **széleskörű nyilvános konzultáció**, melyet a közszolgálati feladatok (*public service remit*) meghatározása esetén meg kellene tartani. Szintén ilyen elem lehetne az is, hogy a megengedhető kompenzáció összegébe bele lehetne számolni az **ésszerű nyereséget** vagy hogy a **költségek elkülönítése** nem csak a közszolgálati és egyéb tevékenységek, hanem az eltérő természetű közszolgálati kötelezettségek között is megjelenne.

Ami a Közszolgálati közlemény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát illeti, a **közszolgálati feladatok** meghatározásánál egyik fontos kérdés, hogy milyen típusú szolgáltatásokat végezhet egyáltalán egy közszolgálati intézmény. Talán ez az egyik legkardinálisabb kérdés a közlemény felülvizsgálatában, hiszen nyilvánvalóan itt az audiovizuális piacból magának egyre nagyobb szeletet kihalászó online tevékenységekről van szó, amely problémára több elemzésünkben is utaltunk. A profitorientált audiovizuális vállalkozások ui. nem szívesen

¹⁸ EK-szerződés 86. cikk (2) bekezdés: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével [...] megbízott vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben e szabályozás alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladat végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan szinten, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”

¹⁹ „Figyelembe véve, hogy a tagállamok közcélú műsorszolgáltatási rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez és a médiapluralizmus megőrzésének követelményéhez, megállapodnak a következő értelmező rendelkezésekben, amelyeket az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolnak: Az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezései nem érintik a tagállamok azon a hatáskörét, hogy közszolgálati műsorszolgáltatást finanszírozzanak, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által rájuk ruházott, meghatározott és megszervezett közszolgálati feladat ellátásához nyújtják, és amennyiben az ilyen finanszírozás a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ugyanakkor e tekintetben a közszolgálati feladat megvalósulását is figyelembe kell venni.”

²⁰ A Bizottság határozata (2005. november 28.) az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgálati feladattal járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról

²¹ A közszolgálati feladattal járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (2005/C 297/04)

látják a közszolgálatot ezen a piacon, ugyanakkor a Közszolgálati közlemény 34. pontja lehetővé teszi ezt a megkötéssel, hogy ezeken a szolgáltatásokon belül csakis azon online szolgáltatások végezhetők, melyek a társadalom ugyanazon demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit célozzák meg, mint a hagyományos közszolgálati műsor. A 2007 decemberében elfogadott AMSZ irányelv is megerősíti a közszolgálat szerepvállalását, részesedését az új technológiából.²² Ugyanakkor a BBC²³ példájából látható, hogy ez nem annyira egyértelmű kategória, mint amilyennek látszik. Míg a hírszolgáltatás teljes mértékben ide sorolható, addig például más szerzői jog által védett alkotások (pl. komolyzenei felvételek) műsorszolgáltatásban történő közzétételét követően online formában való elérhetővé tétele komoly piaci érdeksérelemmel járhat (pl. CD kiadók érdekei), hiszen noha kulturális értékekről/javakról van szó, azok egyben gazdasági értéket is képviselnek, ilyen szolgáltatásként is jelen vannak az egész audiovizuális piacon. A feladatok meghatározása a tagállam hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a Bizottság jogosult ellenőrizni, hogy a meghatározás nem szenved-e nyilvánvaló hibában (*manifest error*). Így ilyen eset állhat elő, ha a közszolgálati feladatok közé sorolják a reklámozást és az elektronikus kereskedelmet. Az előzőekből is kitűnik, hogy a fő problémát a meghatározáson belül az jelenti ma, hogy a digitális gazdaságban kialakuló új és diverzifikálódó szolgáltatások miként kezelhetők/kezelendők a közszolgálati feladatok vonatkozásában. A német ügyben²⁴ például a Bizottság kifejezetten örült annak, hogy a társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeinek meghatározásához Németország egy kritériumrendszert hozott létre, és a szolgáltatás közszolgálati karaktere mellett figyelembe veszi a már elérhető piaci kínálatot is. A Bizottság tehát a jogbiztonság szempontjából fontosnak tartja a közszolgálati feladatok meghatározásának, és hatókörének tisztázását, melynek egy fontos eleme lenne az ex ante értékelés. Ebben a javaslatban azonban nem csak a német rendszerre ismerhetünk rá, hanem a BBC által kialakított közérték tesztre (Public Value Test) is.

A meghatározott közszolgálati feladatok teljesítésére egy vagy több közszolgálati intézményt bíznak meg általában törvényben. A **megbízatus** (*entrustment*) felhatalmazás formája ugyanakkor nem kötött, arról a tagállam dönt, ugyanakkor a Bizottság úgy gondolja, hogy a jelenlegi Közszolgálati közlemény a precíz meghatározás mellett nem nyújt megfelelő eligazítást a megbízatus módosítására arra az esetre, ha tágul vagy átalakul a közszolgálati feladatok köre. A másik probléma a közszolgálati feladatok teljesítésének ellenőrzésével, **felügyeletével** van. A közlemény megkívánja a feladatok teljesítésével megbízott intézménytől való függetlenségét. A felügyelettel kapcsolatban a Bizottság elsődlegesen a nemzeti szintet támogatja, ugyanakkor szeretne meggyőződni azok hatékony működéséről.

A közszolgálat **kettős finanszírozása** (állami támogatás kereskedelmi bevételekkel kombinálva) megengedett, ugyanakkor a fizetős szolgáltatások (*pay services*) státusza máig tisztázatlan. A fő kérdés az, hogy ezek beletartozhatnak-e a közszolgálati feladatokba vagy sem. A Bizottság eleve a fizetős szolgáltatások fogalmának tisztázását várja a konzultációtól, mivel úgy gondolja, hogy ezen szolgáltatásokért a fogyasztó alapján nem a hozzáférésért vagy átvitelért fizet, hanem tartalomhoz kapcsolt fizetést eszközöl.

²² AMSZ irányelv 9. preambulumbekzdés: „A Tanács és a tagállamok kormányai Tanács keretében ülésező képviselőinek a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló 1999. január 25-i állásfoglalása (3) újjól megerősítette, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás feladatának ellátása megköveteli a technológiai fejlődés előnyei kiaknázásának folytatását.”

²³ Itt a BBC által indítani kívánt on-demand szolgáltatásokra gondolunk, mint a catch-up TV, series stacking vagy az audio letöltések. Ld. Elemzés (2007. április)

²⁴ State aid E 3/2005

A Közzolgálati közlemény **átláthatósági** követelménye szerint a kereskedelmi és közzolgálati tevékenységeket élesen el kell különíteni egymástól. Az elkülönítésnek két formája ismert: a **strukturális**, illetve az **intézményen belüli**. Az előbbi esetében a kereskedelmi tevékenységekre külön leányvállalatot alapítanak, hoznak létre, a másik esetben ezt megoldják intézményen belül. A strukturális elkülönítésnél, mely egy kifejezetten távolságtartó rendszer, fontos megjegyezni, hogy a közzolgálati és a kereskedelmi intézmény közötti kapcsolatban belső elszámolási árakat (*transfer price*) kell megállapítani. Az intézményen belüli megoldásnál pedig azt, hogy a kereskedelmi tevékenységek is részesülhetnek azokból a kedvezményekből, melyet a közzolgálati intézmény élvez, így például a közzolgálat különös jogi státuszából folyó korlátlan állami garancia vagy adómentesség.

A közzolgálati kötelezettségekre és a hozzárendelt állami támogatásra vonatkozó arányossági teszt a közzolgálat esetében a **túlfinanszírozást** (*overcompensation*) kívánja elkerülni. A kompenzáció megengedett mértéke a nettó közzolgálat költséggel egyezik meg, mely a közzolgálat nyújtásával felmerült költségeket jelenti a kereskedelmi hasznokból származó nettó bevétel levonása után. Strukturális elkülönítés esetén a nettó közzolgálati költségekbe bele kell számolni a leányvállalat olyan ráfordításait, melynek forrása a közzolgálati intézménytől származik, és amelyért fizetett a leányvállalat. A kereskedelmi tevékenység csakis piaci alapon végezhető, ami azt jelenti, hogy a leányvállalat és a közzolgálati intézmény között az elszámolás piaci árakon történik. A túlfinanszírozás tilalma miatt a közzolgálati tevékenység során generált többletet nem tarthatja meg a közzolgálati intézmény, hanem azt vissza kell fizetnie az államnak. Ugyanakkor van olyan eset, amelyben a többletből tartalék képezhető, és az átvihető a következő pénzügyi évre, ilyen például a költség és bevételi fluktuációra való reagálás biztosítása vagy a több éven átnyúló beruházások tervezése. A Bizottság azt javasolja, hogy meghatározott feltételek mellett a közzolgálati műsorszolgáltató megtarthassa egy éves többletét, amelyet közzolgálati feladatokra fordíthatna de csak a pénzügyi stabilitás keretein belül.

Az ORF esetében visszaköszönnek a fenti problémák. A Bizottság ugyanis arra az előzetes következtetésre jutott vizsgálatát követően, hogy az ORF közzolgálati feladat-meghatározása nem elég pontos, különös tekintettel az online tevékenységekre és a sportműsorokra, illetve, hogy a közzolgálati feladatok végrehajtása fölött nincs megfelelő ellenőrzés. Mindezekon túl úgy tűnik, nincsenek beiktatva megfelelő mechanizmusok a túlkompenzálás elkerülésére, illetve arra, hogy az ORF az általa folytatott kereskedelmi tevékenységeket a piaci elveknek és elvárásoknak megfelelően végezze. A Bizottság megjelölt olyan intézkedéseket, amelyek megfelelőek lehetnek az esetleges hiányosságok megszüntetésére. Ausztriának most lehetősége nyílik arra, hogy megtegye észrevételeit a Bizottság előzetes véleményével kapcsolatosan, illetve – ahol szükséges – változtatásokat javasoljon a közzolgálati műsorszolgáltatói rendszerrel összefüggésben. Amennyiben ezek a pontosítások segítenek elosztatni a Bizottság aggályait, úgy az – az ilyen esetekben követett gyakorlatnak megfelelően (például Németország nemrégiben lezárt ügye) – lezárja a szóban forgó ügyet. Mivel az ORF finanszírozási rendszere már Ausztria EU-s csatlakozása előtt is érvényben volt, a Bizottság elsődleges célja, hogy a finanszírozási rendszert a jövőben az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangba lehessen hozni.