

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános kérdések

1. Frekvenciagazdálkodás – a műsorszolgáltatás és az új frekvenciagazdálkodási modell összefüggései

1.1. Az Európa Tanács véleménye a digitális maradék kérdésével kapcsolatban

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2008. február 20-án nyilatkozatot¹ (Nyilatkozat) fogadott el a digitális többlet elosztásáról és az azzal való gazdálkodásról, valamint annak közérdekű természetéről. A Nyilatkozatban a Miniszteri Bizottság felhívja a tagállamokat arra, hogy ismerjék el az analóg műsorsugárzásról digitális műsorsugárzásra való áttérésnek köszönhetően felszabaduló rádiófrekvencia közérdekű természetét, és – mint nemzeti erőforrást – hatékonyan és a köz érdekében kezeljék azt, figyelembe véve a rádiófrekvencia iránti jelenlegi és előrelátható igényeket.

Amint arról elemzéseinkben folyamatosan beszámolunk, a digitális átálláshoz kapcsolódóan állandó témává vált Európában a **frekvenciagazdálkodás átalakítása**, melynek középpontjában a műsorszórási célú frekvenciák állnak, azok megnyitása új szolgáltatások előtt, valamint az azokkal való kereskedhetőség bevezetése. A téma a legelőkeltebben az Európai Unióban merült fel, és az új, alapvetően gazdasági megfontolásokat tükröző gazdálkodáspolitikai legfőbb képviselőjének az Unión belül is az Európai Bizottság tekinthető.

Az **Európa Tanács** (ET) – a gazdasági közösségnek tekinthető EU-tól eltérően – egy regionális politikai szervezet, melynek fő feladata tagállamai közötti politikai, szociális, jogi és kulturális együttműködés megszilárdítása és az emberi jogok védelme. Az ET Miniszteri Bizottsága a szervezet döntéshozó szerve, amely a tagállamok külügyminisztereiből áll, ugyanakkor ugyanolyan döntéshozatali hatáskörrel bírnak helyetteseik (Ministers' Deputies), akik így az adott tagállam állandó képviselőinek tekinthetők, így ők azok, akik folyamatosan üléseznek és döntéseket hoznak Strasbourgban. A jelenlegi Nyilatkozat is az ő ülésükön született, melynek jogi természetéről szólva meg kell említeni, hogy az ET Miniszteri Bizottságának Ajánláshoz mérve gyengébb, inkább politikai állásfoglalásnak minősül. Ez abból következik számunkra, hogy az ET Alapító-okiratában (Statue of the Council of Europe) az Ajánlás jelenik meg mint döntéshozatali forma, a nyilatkozat pedig nem. Előbbi a nevéből következően egy tagállamokra vonatkozó ajánlás, így természetesen nem kötelező jellegű norma, de mivel egy vitát követő egyetértést tükröz a tagállamok között, ezért lényegében azokká válnak. Erre enged következtetni az Alapító-okirat azon rendelkezése, mely szerint a Miniszteri Bizottság tájékoztatást kérhet az adott tagállamtól Ajánlásaival kapcsolatos tevékenységéről, illetőleg 1987-től a kormányközi szaktanácsok azok

¹ Declaration of the Committee of Ministers on the allocation and management of the digital dividend and the public interest (Adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies)

végrehajtását monitorozzák, és jelentést tesznek a Miniszteri Bizottságnak. A két nemzetközi szervezet (EU és ET) munkája között természetesen folyamatos kapcsolat van, már csak azért is, mivel valamennyi EU tagállam tagja az ET-nek, az együttműködésüket pedig megállapodásokban² rögzítették.

A fenti megállapításokból, így az ET természetéből, valamint a két szervezet közötti együttműködésből sok minden visszatükröződik a **frekvenciapolitikáról** kialakított **álláspontokban**. A legszembeütőbb különbség az, hogy az ET – szemben az Európai Bizottsággal – a frekvenciagazdálkodás társadalmi jelentőségét helyezi előtérbe. Ez az értelmezés a műsorszolgáltatás kulturális értelmezésével függ össze,³ amely a közjót társadalmi és nem gazdasági értelemben fogja fel. Ez nem meglepő, hiszen a Miniszteri Bizottság egy kormányközi szerv, melyben így az államok közvetlen képviselői tárgyalnak egymással, és saját állami érdekeiknek megfelelő döntéseket hoznak, melyben visszatükröződik a hagyományos európai médiapolitika. Az Európai Bizottság által meghirdetett új frekvenciagazdálkodás-politika az állami szuverenitást jelentősen sérti, csakúgy, mint a műsorszolgáltatásnak az államisághoz erősen kötődő kulturális értelmezését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állami tulajdonban lévő frekvenciakincs fölötti rendelkezési jogról, és a rajta folytatott tevékenységről – különösen ha az kulturális jelentőséggel bíró tartalmakat jelent – a tagállamok maguk szeretnek dönteni, ezt fejezi ki a hagyományos gazdálkodásmodell is. Másodsorban, véleményünk szerint nem meglepő, hogy éppen februárban született meg a Nyilatkozat, hiszen az EU 2002-es távközlési irányelvsomagjának felülvizsgálata, melynek legfontosabb része a spektrumpolitika ebben az évben zárul le. Így értékelhetjük egyfajta nyomásgyakorlásként is a Nyilatkozatot, mely a jogalkotásban résztvevő szervezeteknek (Európa Parlament és Tanács) szól.

A **Nyilatkozat** tartalma így ebben a kulturális értelmezésben fogant. A három fő megállapítása közül az első kifejezetten a digitális átállás során keletkező „digitális maradék/osztalék” (*digital dividend*) **társadalmi természetének elismerését** kéri a tagállamoktól, valamint hogy hatékony kezelése a közérdek szempontjából történjen meg, a jelenleg ismert és a jövőbeni spektrumigények kielégítése végett. A Nyilatkozat ebben az összefüggésében üzen az uniós jogalkotásnak is a tagállamokon keresztül, hiszen úgy fogalmaz, hogy a digitális átállás során felmerülő technológiai és jogalkotási választásokat nem csupán gazdasági szempontoknak kellene meghatározniuk, hanem társadalmi, kulturális és politikai faktoroknak is. A Nyilatkozat itt ki is emeli, hogy egyensúlyt kell teremteni a gazdasági és közösségi érdekek között. Utóbbiak érdekek alatt a Nyilatkozat a másik megállapításában beszél ezzel összefüggésben, azaz hogy a spektrummaradékot a társadalmi célok mentén az **innováció, a pluralizmus, a kulturális és nyelvi sokszínűség**, valamint a közönség audiovizuális szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítésére kell felhasználni. Ebből viszont az is következik, hogy elsősorban a műsorszolgáltatói igényekre, valamint a tágabb értelemben vett médiumok szükségleteire kell figyelemmel lenni. Ez alatt érti a duális médiarendszer mindkét elemét, és csak utolsók között említi a belépő új frekvenciahasználókat! A Nyilatkozat egyik kulcsának tekinthető az a megállapítás, hogy két érdek közötti egyensúlyt különösen a szabadon/ingyenesen fogható földfelszíni műsorszolgáltatások esetében kell biztosítani a frekvenciagazdálkodás során. Ez a megállapítás azért nagyon fontos, mert az ingyenesség biztosítja a mindenkori számára elérhetőséget, amely alapvetően a földfelszíni csatornákkal biztosítható. Ugyanis az egyéb

² Ld. például Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union CM(2007)74 (117th Session of the Committee of Ministers, Strasbourg, 10-11 May 2007)

³ Ld. pl. Elemzés (2007. december) 3.o.

terjesztési platformok nem állami tulajdonúak, így az ott kialakított üzleti modellekbe – gondoljunk csak a kábelre, és az ott előálló „ingyenes” csomagok problémájára – az állam nem tud beleszólni, hacsak nem finanszírozza azok ingyenességét. A frekvenciasávok kiosztása és azzal való gazdálkodásról való állami döntések legitimitásaként praktikus érvként a frekvenciaszükségletet hozza, amely esetében a szűkös közösségi forrásról (*scarce public resource*) a közérdeknek megfelelően kell határozni. Ebből következően az ET azon az állásponton van, hogy a digitális maradékot elsősorban jelentősen a műsorszolgáltatások fejlesztésére kell fordítani (!), de tekintetbe kell venni más társadalmi és gazdasági felhasználásokat is. Azaz a Nyilatkozat elismeri – noha csak második helyen – a szélessávú és mobil multimédiás felhasználásokat is, melyet a Bizottság viszont elsősorban támogatni kíván új spektrumpolitikájával. A Nyilatkozat harmadik következtetése az, hogy a tagállamoknak figyelembe kell venni a frekvencia-kiosztásból és -kijelölésből származó **társadalmi hasznot**, ami például a megnövekedő audiovizuális szolgáltatásokban, a földrajzi lefedettség és az interaktivitásra való képesség fejlesztésében, illetve olyan új szolgáltatásokban, mint amelyek nagy felbontású technológiát, mobil vételt, könnyebb és megfizethetőbb hozzáférést kínálnak.

1.2. A hagyományos frekvenciagazdálkodás és a 2002-es hírközlési irányelvcsomag viszonya – a Centro Europa 7 ügy

1.2.1. Össztűz alá került Berlusconi televíziójának egy része, miután az Európai Bíróság megállapította, hogy az olasz frekvenciaelosztási rendszer „diszkriminatív természetű”.⁴ A szóban forgó ügy az olasz Centro Europa 7, nevű vállalatot érinti, amely még 1999-ben nyert el országos földfelszíni televíziós műsorsugárzási jogot az olasz frekvenciaelosztási terv alapján. Ám ezt a tervet soha nem hajtották végre, ami azt jelentette, hogy a kis cég soha sem tudta gyakorolni az általa elnyert jogot. Az olasz törvényhozás által elfogadott és a digitális átállás jelenleg is zajló folyamatával indokolt átmeneti intézkedések egész sora garantálta, hogy az ideiglenes jogi keretrendszer a status quo állapotának kedvezzen.

Az Europa 7 által üresen hagyott helyet a már piacon lévő Rete 4 töltötte be, amely egyike a korábbi olasz miniszterelnök, Berlusconi által birtokolt 3 országos televíziós csatornának. Egy hosszúra nyúlt olaszországi jogi vitát követően az ügy az Európai Bíróság elé került. A döntés most talán arra kényszerítheti a Rete 4-t, hogy a legtöbb olasz néző által nézett televízió analóg földfelszíni technológiáról műholdra váltson át, amelynek korlátozott a vételi lehetősége és emiatt kevesebb reklámbevételt is hoz.

Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Olaszország által elfogadott átmeneti intézkedések „megakadályozták, hogy a műsorsugárzási rádiófrekvenciával nem rendelkező szolgáltatók hozzáférjenek a kérdéses piachoz.” A döntés nem szólt a rádiófrekvenciák nyilvános elosztási rendszeréről, amely „általános érdekeket képviselő célokat kell, hogy képviseljen”. Az ítélet ezzel szemben az elosztási rendszer olaszországi alkalmazásának módját helyezte középpontba, amely – azáltal, hogy a már meglévő szolgáltatókat tisztességtelen módon védi – sérti az európai versenyjogi szabályokat, állapította meg a Bíróság.

⁴ A Bíróság ítélete a C-380/05. számú ügyben Centro Europa 7

A digitális rendszerre való átállást szabályozó legutóbb elfogadott olasz törvény, amelyet a törvényt összeállító jobboldali képviselő után Gasparri-törvénynek neveztek el⁵ jelenleg is egy jogsértési eljárás tárgyát képezi, mivel nincs összhangban az EU versenyjogi szabályaival.

1.2.2. „Nagy meglepedettséggel tölt el az Európai Bíróságnak a Centro Europa 7 ügyében hozott döntése. A döntés világos jelzés a hatékony verseny, valamint a rádiófrekvenciához való tisztességes és nem diszkriminatív hozzáférés támogatása, illetve és a fogyasztók szempontjából a frekvencia-alapú kommunikációs szolgáltatások közötti választási lehetőségek kiszélesítése mellett. Mostanra világossá vált, hogy az EU törvényei értelmében a tagállamoknak nem szabad a rádiófrekvencia felosztását a nemzeti piacokon meglévő viszonyok befagyasztására, vagy a piacon már jelen lévő szolgáltatók pozíciójának megvédésére használniuk. Maga az EK szerződés is nagyobb nyitottságot és rugalmasságot követel meg a rádiófrekvencia gazdálkodással összefüggésben.” – mondta Viviane Reding az Európai Bíróság Centro Europa 7 ügyben hozott ítéletével kapcsolatban.

A döntés megerősíti, hogy az analógról digitális televízióra való átállás olasz rendszere a már meglévő szolgáltatókat részesíti előnyben azáltal, hogy kizárólagossági alapon és határozatlan időre biztosít nekik kiváltságos helyzetet, méghozzá úgy, hogy nem kötelezi őket arra, hogy az átállás eredményeképpen megmaradt többlet frekvenciát az átállást követően visszaszolgáltassák.

Mindezekon túl az olaszországi rendszer megakadályozza az új szereplők belépését a digitális televíziós műsorsugárzás piacára, mivel oda, az analógról digitálisra való átállás tervezett időszaka alatt kizárólag az arra engedéllyel rendelkező, s már meglévő televíziós szolgáltatók kerülhetnek be. Ezen a ponton a Bizottság már jogsértési eljárást indított Olaszország ellen az ún. Gasparri törvény diszkriminatív jellege miatt, mivel az – az átállás időszaka alatt – a már meglévő műsorszolgáltatókat helyezi kiváltságos helyzetbe.

„Felszólítom az olasz hatóságokat, hogy minél előbb hajtsák végre a döntésben foglaltakat és teremtsék meg az olaszországi rádiófrekvencia felosztás rugalmas és tisztességes piaci versenyének feltételeit. Már született javaslat a kijelölt irány követésének első lépéseire, ám Olaszországban még mindig várat magára az ezzel kapcsolatos törvénykezési folyamat teljessé tétele.”

A mai döntés megmutatja, hogy amennyiben maximalizálni akarjuk a frekvencia felhasználásából származó társadalmi, gazdasági és kulturális előnyöket, egy, a mainál hatékonyabb frekvenciagazdálkodásra van szükség, amely a tisztességes versenyt, a fogyasztók nagyobb választási lehetőségeit és a média pluralizmust veszi alapul. S ezért kell megújítanunk a frekvenciagazdálkodás jelenlegi, az EU nagyobb részében meglévő rendszerét.

⁵ LEGGE 3 maggio 2004, n.112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonche' delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione.

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásában hozott jelenlegi ítélete (Ítélet) véleményünk szerint a hagyományos tagállami frekvenciagazdálkodás és az Európai Bizottság által javasolt új gazdálkodási modell szempontjából érdemes vizsgálni, mivel az ügy alapvetően a **frekvenciához való hozzáférés** kérdése körül forog. Ezen véleményünkben erősít meg **Reding** biztos nyilatkozata is, aki megpróbál az Ítéletnek a frekvenciagazdálkodás átalakításával kapcsolatos bizottsági álláspontnak és javaslatnak megfelelő értelmezést adni nyilatkozatában. Nézzük meg röviden az előzetes döntéshozatalhoz vezető tagállami ügyet, valamint a Bíróság Ítéletben kialakított álláspontját a Reding által állítottak fényében.

A Centro Europa 7 Srl **Olaszországban** a televíziós műsorszolgáltatás ágazatában tevékenységet folytató társaság. A hatáskörrel rendelkező olasz hatóságok (főként az AGCOM⁶) 1999-ben analóg technikával, országos szinten televíziós műsorszolgáltatási jogosultságot ítéltek oda részére, a társaságnak azonban a rádiófrekvenciák kijelölésének elmaradása miatt soha nem állt módjában sugározni. A frekvenciák kijelölésének, és így az analóg földfelszíni sugárzás megkezdésének elmaradása mögött az állt, hogy a vonatkozó jogszabályok – a kijelölendő frekvenciákon – folyamatosan meghosszabbított „**átmeneti időszakot**” biztosítottak a már a piacon lévő, földfelszíni analóg csatornáknak. Utóbbiaknak, azaz a már piacon lévő televíziós csatornáknak, azért kell megszüntetni földfelszíni sugárzásukat és így átadni frekvenciájukat, mivel a pluralizmust veszélyeztető helyzet állt elő azzal, hogy a földfelszíni platformon sértették a médiakoncentrációs normákat.⁷ A jogszabályok különböző határidőket szabtak a platform elhagyására. Az egyik szerint a koncentrációs normát sértő csatornáknak át kell térnie a kábeles vagy műholdas platformra. Az erre való áttérésre átmeneti időszakot biztosít a törvény azzal, hogy a váltás végleges időpontját a médiahatóság, az AGCOM állapítja meg úgy, hogy figyelembe veszi a váltásra kötelezett csatornák nézőszámának tényleges és jelentős mértékű növekedését kábelen és műholdon. Időközben születtek normák a digitális átállással kapcsolatban is, melyek további határidőket és lehetőségeket biztosítottak a földfelszínen sugárzó csatornáknak. Ezek közül az egyik (2001) a televíziós műsorszolgáltatási tevékenységet a földfelszíni frekvenciákon jogszerűen folytató társaságoknak, a digitális televíziózásra használt rádiófrekvenciák kijelölésének nemzeti terve végrehajtásáig további sugárzási lehetőséget biztosít, a másik (2003) pedig feljogosította a jogsértő csatornákat, hogy a digitális televíziós csatornák fejlődéséről szóló vizsgálat befejezéséig tovább sugározzanak az analóg és digitális technikával működő műsorszóró hálózatokon.

A fentiek miatt indított keresetet a Centro Europa 7 a rádiófrekvenciák kijelöléséhez való jogának megállapítása, valamint az elszenvedett kár megtérítése iránt, ugyanakkor a közigazgatási bíróság elutasította azt. A Consiglio di Stato, amely előtt az eljárás jelenleg folyamatban van, a rádiófrekvenciáknak a televíziós műsorszolgáltatás piacán folytatott működés érdekében történő kijelölésére vonatkozó szempontokkal kapcsolatos közösségi jogi rendelkezések értelmezéséről kérdezte az **Európai Közösségek Bíróságát**. A kérdéseket előterjesztő bíróság hangsúlyozta, hogy Olaszországban a rádiófrekvenciák kijelölésének nemzeti tervét alapvetően jogalkotási tényezők miatt soha nem hajtották végre, lehetővé téve a rádiófrekvenciák tényleges foglaloí számára, hogy a koncessziók újabb jogosultjait megillető jogok ellenére tovább folytassák a sugárzási tevékenységüket. Az egymást követő

⁶ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, mely az olasz kommunikációs szabályozóhatóság

⁷ A 249/1997. sz. törvény 2. cikkének (6) bekezdése a koncentráció mértékét a televíziós műsorszolgáltatás ágazatában úgy határozza meg, hogy megtiltja ugyanazon a gazdasági szereplő számára, hogy a földfelszíni országos televíziós jogosultságok több, mint 20%-val rendelkezzen.

törvények, amelyek állandósították az átmeneti rendszert, azzal a joghatással jártak, hogy nem szabadították fel az analóg műsorszórással terjesztendő műsorszolgáltatási jogosultjak részére kijelölendő rádiófrekvenciákat, és megakadályozták az egyéb gazdasági szereplőket abban, hogy részt vegyenek a digitális televíziózásra irányuló kísérletben.

A vázolt tényállás alapján leszögezhetjük, hogy az ügy alapvetően analóg műsorszórás útján terjesztett **televíziós műsorszolgáltatás frekvenciához** mint átviteli platformhoz való **hozzáférése**nek kérdéséről szól. Másképpen, műsorszolgáltatás és a hagyományos, analóg átviteli platformja, a földfelszíni terjesztés összefüggése került a Bíróság elé, és azt versenyjogi és hírközlési szempontból ítélte meg a 2002-es hírközlési szabályozási csomag alapján. A kérdés az, hogy ebben a tekintetben mond-e újat a Bíróság arra, amire Reding biztos közvetve utal? Reding ugyanis úgy próbálja értelmezni az ítéletet, mintha az a frekvenciaspektrum új gazdálkodási modell előtt történő megnyitását, a technológia és szolgáltatássemlegességet jelentené. Véleményünk szerint ez nem így van a következők miatt.

Az első és legfontosabb megállapítás, mely cáfolja ezt az értelmezést, hogy az ügy, illetve az Ítélet is egymással **versengő/versengeni próbáló műsorszolgáltatásokról** szól, amelyek közül az egyik nem tud belépni a földfelszíni analóg televíziós piacra, mivel nem jut a műsorának terjesztéséhez szükséges átviteli kapacitáshoz, noha a jogosultságot erre megkapta. Azaz nem a műsorszórás célú frekvenciasáv megnyitásáról szól más típusú szolgáltatások előtt, hanem arról csupán, hogy miként nem tudott – közösségi joggal ellentétesen – a műsorszórás célú frekvenciához hozzáférni egy egyébként arra jogosult műsorszolgáltató vállalkozás. A másik megállapítás ezzel összefüggésben az, hogy a Bíróság tulajdonképpen azt állapította meg Ítéletében, ami a 2002-es hírközlési csomag alapján eddig is teljesen egyértelmű volt, azaz, hogy műsorszolgáltatások frekvenciához való hozzáférése során is alkalmazni kell azokat a csomag egyes **irányelveiben meghatározott elveket**. Azaz a Keretirányelv 9. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy a rádiófrekvenciák kiosztását és kijelölését a nemzeti szabályozó hatóságok tárgyilagos, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumok alapján végezzék. Az egyedi rádiófrekvencia-használati jogok megadása (azaz műsorszolgáltatás frekvenciához jutása) esetén is az ilyen jogokat az Engedélyezési irányelv 5. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerint „nyílt, átlátható és megkülönböztetéstől mentes eljárások keretében” kell megadni. Az Engedélyezési irányelv 7. cikkének (3) bekezdése továbbá kimondja „[h]a a rádiófrekvencia-használati jogok megadásának korlátozására van szükség, a tagállamok az ilyen jogokat tárgyilagos, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és arányos kiválasztási feltételek alapján kötelesek megadni”. A Versenyirányelv 4. cikkének 2) pontja szerint pedig „az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra szolgáló rádiófrekvenciák kijelölésének objektív, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumokon kell alapulnia”. A vizsgált eljárásban a frekvenciaspektrumhoz való hozzáférés során tehát nem volt biztosítva az objektív, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumok. A Bíróság ezért megállapította, hogy a rádiófrekvenciák korlátozott számú, már létező gazdasági szereplő részére kizárólagosan és időbeli korlátozás nélkül történő odaítélése, amelyre a fent hivatkozott szempontok figyelembevétel nélkül került sor, ellentétes a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságát biztosító rendelkezéseivel, valamint az irányelvcsomagban lefektetett elvekkel.

Amint az idézett rendelkezésekből, és a Bíróság érveléséből is kiderül, a 2002-es hírközlési irányelvcsomag liberalizációs rendelkezéseitől (pl. általános engedélyezés) a frekvenciaspektrum műsorszórási célú használata esetében el lehet térni (egyedi engedélyezés), melyet az irányelvcsomag egyes rendelkezései biztosítanak. A jelenlegi ügynek a legfőbb hozadékát talán úgy lehetne összegezni, hogy a tagállamoknak továbbra is joguk van frekvenciakincsükön önállóan alakítani az audiovizuális politikájukat, azonban az audiovizuális tartalomszolgáltatások piacralépésének (így a pályáztatás, koncessziós eljárás stb.) során alkalmazni kell – amint ezt eddig is kellett – a fentiekben a Bíróság által kiemelt, a 2002-es irányelvcsomagban foglalt elveket.

II.

Digitális átállás

2. A digitális földfelszíni televíziózás engedélyezési politika Írorszáiban – az ír médiaszabályozó hatóság által elfogadott elvek

2007-ben fogadták el Írorszáiban a műsorszolgáltatási törvény módosítását⁸ (Módosítás), mely a digitális földfelszíni terjesztésű műsorszolgáltatás kérdéseit rendezi. A Módosítás az ír szabályozóhatóság, a BCI-hoz új feladatokat és kötelezettségeket telepített. Az új törvény ezen belül elsőb is prioritásként kezeli a digitális földfelszíni televíziós multiplexek (a továbbiakban: multiplex) engedélyezésének és létrehozásának feladatát. A BCI a Módosításra és az abból következő feladatokra, kötelezettségekre és prioritásra tekintettel megalkotta a digitális földfelszíni televíziózás engedélyezési politikája dokumentumot⁹ (Engedélyezési dokumentum). Az Engedélyezési dokumentum nem foglalkozik a kisképméretű mobil digitális földfelszíni televíziózással (DVB-H technológiával), csak a helyhez kötött és a hordozható vétellel.

A digitális földfelszíni műsorszórás írországi **bevezetésének** kérdésével már foglalkoztunk korábbi Elemzésünkben,¹⁰ amikor még mint javaslatról szóltunk a már időközben elfogadott Módosításról. Az akkori törvényjavaslat fő vonása az volt, hogy a bevezetés intézményrendszeri megoldásában megtartotta az analóg rendszer hatóságok közötti ügymegosztását úgy, hogy a médiahatóság, azaz BCI hatáskörébe adta a multiplexek pályáztatását (*multiplex contract*) tartalmi döntésként értékelve azt, míg a távközlési hatóságnak, a ComReg-nek a digitális földfelszíni műsorszórás technikai feltételeinek egész Írorszáiban való biztosítását hagyta. Ez a koncepció az elfogadott törvényben (Módosítás) is megmaradt. Így a ComRegnek a BCI és az RTÉ igényeinek megfelelően kell

⁸ Broadcasting (Amendment) Act 2007, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

⁹ Digital Terrestrial Television Licensing Policy (excluding DVB-H Technology) in respect of BCI Multiplexes A, B and C

¹⁰Ld. Elemzés (2006. december)

kiosztania a multiplexeket. A BCI pályáztatja a multiplexeket, szerződik a nyertesekkel, és ellenőrzi a szerződésben foglaltak betartását. Az elmondottakból az is következik, hogy a Módosítás a közszolgálati RTÉ-re – amely számára külön multiplexet biztosított – tulajdonképpen mint egy hatóságra tekint, amely jogosult önállóan alapítani, fenntartani és működtetni egy vagy több multiplexet, valamint létrehozni és fenntartani helyi, közösségi vagy regionális műsorszolgáltatásokat.

Írországban a **digitális vételi módokat** tekintve megállapíthatjuk, hogy 2007-ben a lakosság 42%-a kábelrendszeren, MMDS-en és műholdon jutott hozzá digitális televízióhoz. A digitális földfelszíni televíziós műsorszórás kísérleti adásai 2006-ban indultak meg két multiplexszel, 2007 márciusában pedig a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé tették, feltöltve őket az országos ingyenesen hozzáférhető szolgáltatásokkal. A Módosítás szerint a BCI-nak prioritásként kell kezelnie a három kereskedelmi digitális földfelszíni multiplex pályáztatását, ami azt jelenti, hogy a BCI-nak minden erőfeszítést meg kell tennie, hogy a Módosítás hatálybalépésétől számított 6 hónapon belül sikeres multiplex-pályázatok szülessenek. Az BCI mandátuma három első kereskedelmi multiplex (A,B,C) pályáztatására szól, a közszolgálati intézmény az RTÉ, a törvény erejénél fogva egy multiplex megilleti, mely a BCI engedélyezési hatáskörétől függetlenül üzemeltetnek és töltenek fel.

A BCI által követendő **szabályozói politikát** illeti, a különböző törvényi rendelkezések alapján nagyjából öt szakmapolitikai cél fogalmazódik meg követelményként a multiplex-pályáztatással kapcsolatban. Az egyik szerint a BCI-nak a multiplexeken továbbra is biztosítania kell a műsorok **sokszínűségét** a közönség számára. Ez a kötelezés ugyanakkor nem az analóg kínálat lefordítását jelenti, hanem olyan kínálatot, amely több forrásból származik, és amely a legjobban szolgálja az ír lakosság sokszínű (nyelvi, hagyományokra támaszkodó, vallási, etikai és kulturális) igényeit. A szabályozói tevékenységnek **rugalmasnak és konzisztensnek** kell lennie, mely elvárás szerint a szabályozásnak műveltnek és tájékozottnak kell lennie a piacon megjelenő új fejlesztések vonatkozásában. Ez a követelmény, mely a konvergencia és gyorsan változó digitális környezetre reagál, olyan a multiplex-pályáztatási rendszert követel a BCI-től, amely tud válaszolni a technológiai és piaci változásokra. A harmadik ilyen követelmény az adekvát, az adott időszak feltételeinek **megfelelő szabályozás**. Ez a követelmény visszatükrözi a BCI szabályozói jogosítványainak kibővülését, azaz, hogy az eddigi műsorszolgáltató- és tartalomengedélyezés (*licensing of broadcasters and content*) egészült ki a multiplex-üzemeltetés engedélyezéssel. A bővítésből következik, hogy nagyobb együttműködésre van szükség a hírközlési ágazatban tevékenykedő hatóságokkal, másrészt pedig, hogy megerősítést nyernek a szabályozás folyamán korábban is alkalmazott elvek, nevezetesen a tisztességes, ésszerű és nem diszkriminatív hozzáférés biztosítása, az EU jognak megfelelő szabályozói normaalakítás és gyakorlat folytatása és a hatékony verseny biztosítása a már létező és a létrejövő piacokon. A felsorolt elvek megfelelnek a 2002-es távközlési közösségi irányelvcsomagban foglalt elveknek, melyek az átviteli hálózatokhoz való hozzáférésre vonatkoznak. Negyedik elvként jelenik meg a **nyitottság és párbeszédkészség**, melyen a szabályozói rezsimnek nyugodnia kell, hogy valamennyi érintett fél érdeke tisztázott legyen egy szabályozói lépés meghozatalakor, így a digitális földfelszíni platformmal kapcsolatos politika alakításában is ez történt. Végül, de nem utolsósorban az **átlátható és tájékozott döntéshozatalról** kell szólni, mely jelen esetben az átlátható és átfogó engedélyezési rezsim kialakításában játszott fontos szerepet.

Az Engedélyezési dokumentum a fenti elvek megjelölése mellett a Módosítás rendelkezéseit fordítja le a BCI számára követendő engedélyezési politikaként. A jelenlegi, multiplex-pályáztatásra vonatkozó politika kialakítását megelőzte az érintettekkel folytatott kétfordulós

konzultáció. Az engedélyezési politika **gazdasági és üzleti** feltételei között az egyik legfőbb kérdés a **földfelszíni platform ismertté tételének** kérdése. Amint arra fent utaltunk Írországban 40% körüli jelenleg a más platformok által nyújtott digitális televíziós szolgáltatás, így a földfelszíni platformnak rendkívül nagy jelentősége van fogyasztói/állampolgári és platformüzemeltetői szempontból is. Egy új platform gazdasági és fogyasztói szempontból sikeres bevezetésének egyik legfontosabb feltétele az átállásról és a digitális platformról való tájékozott fogyasztó/lakosság. A BCI dilemmája az volt, hogy ebben mennyiben kell szerepet vállalnia. Ebben a tekintetben különválasztotta a tájékoztatás két formáját: tudatosság növelését, ismeretek oktatását és a promóciót. A BCI úgy gondolta, hogy a platformok közötti versenybe nem szólhat bele, így az üzemeltetőknek kell a platformmal kapcsolatos promóciót, a vonzóvá tételt megoldania. Annyiban mondhatjuk csak, hogy beavatkozik a platform promóció kérdéskörébe a BCI, hogy a multiplex-pályázatban javaslatokat kell tenni a pályázónak a földfelszíni platform reklámozásának, vonzóvá tételének vonatkozásában. Azaz látható, hogy a BCI, noha érdekelt a sikeres átállásban, de versenybe állami tevékenységgel nem kíván belefolyni, azt a nyertes pályázóra hárítja, ugyanakkor a multiplex-üzemeltetési pályázat vállalásairól hozott döntésén keresztül közvetve dönt a promóció helyességéről. A platform közönségnek történő vonzóvá tételén kívül ugyanakkor a BCI úgy gondolja, hogy feladata a földfelszíni platformmal kapcsolatos oktatás, ismeretterjesztés, tudatosság támogatása, és abban részt is kíván venni társhatóságaival együttműködve.

A DTT platformon kialakítandó **gazdasági modellekről** a BCI nem kíván dönteni, hagyja, hogy a pályázó maga alakítsa ki. Noha nem fog előírni kötelező modellt, ugyanakkor a pályázónak a pályázatában magas szinten kell bemutatni a választott modell üzleti és pénzügyi vonatkozásait. Ebben a tekintetben tehát a szabályozóhatóság tulajdonképpen vizsgálja a terv megvalósíthatóságát, életképességét. Szintén gazdasági természetű kérdés, hogy milyen jellegű döntéseket fog hozni a multiplexek kialakításakor a közszolgálati rendszer kialakításáért felelős **RTÉ**. Noha önállóan, a közszolgálati missziójának megfelelően kell tevékenykednie ennek során a BCI sürgeti az **RTÉ**-t, hogy mihamarabb tegye egyértelművé szándékait multiplexének kialakítása tekintetében. A közszolgálat európai problémája mutatkozik meg itt is, hiszen a közszolgálat is médiapiaci tényezőként kell számolni, így a BCI-nál kereskedelmi multiplex-üzemeltetésre pályázóknak pontosan ismerniük kell az **RTÉ** döntéseit, hogy tudják mely piacokon, milyen piaci részesedésért, milyen szolgáltatásokkal tudnak küzdeni, azaz közvetve ettől függ a benyújtandó pályázati ajánlatuk is. A multiplex-pályázatok értékelési szempontjai valamint a legmegfelelőbb pályázó kiválasztásával kapcsolatban a Módosítás 9. cikke nem ad taxatív felsorolást a feltételekről, azaz a BCI ebben a tekintetben szabad kezdet kapott.

Ami a **koncentrációs** (tulajdonlási, irányítási) viszonyokat illeti, a Módosítás alapján a BCI azokat nem fagyaszthatja be a pályázaton nyertes szerződő vonatkozásában, ugyanakkor törvényes és szerződéses rendelkezéseknek kell megfelelni a bekövetkező változások esetében. A koncentrációs kérdések annyiban jönnek számításba a BCI pályázati döntésénél, hogy a legalkalmasabb pályázó kiválasztásakor figyelemmel van arra, hogy mennyiben valósul meg a tájékozódáshoz fűződő jog érvényre juttatása. Ilyenkor azt vizsgálja a BCI, hogy a pályázó elősegíti-e az álláspontok sokszínűségét, kínálatát és forrását a szolgáltatott műsorokban, tartalmakban kifejtett véleményekben. A BCI továbbá úgy gondolja, hogy a pályázóknak szabad kezdet ad abban, hogy 1 multiplex engedélyre 1 vagy akár **több pályázatot** nyújtsanak be, illetőleg abban is, hogy összekapcsoltan üzemeltessenek több multiplexet, azaz egy pályázó több multiplex-üzemeltetésre adjon be ajánlatot. Utóbbi esetben ún. feltételes ajánlatot (*conditional application*) kell benyújtani a pályázónak, hiszen az

összekapcsolt üzemeltetés azt jelenti, hogy az egyik multiplex üzemeltetését a másikra tekintettel alakítja ki. Az üzemeltetési engedélyeket 12 évre bocsátja ki a BCI, és amint arra az elején utaltunk úgy döntött, hogy az első 3 multiplex esetében nem pályáztat mobil (DVB-H), hanem csak fix és hordozható vételi lehetőségeket.

A **technológiai** követelmények közül a legfontosabbak a lefedettségnek, a kapacitás felosztásának, valamint vevőberendezéseknek a kérdése. A **lefedettség** tekintetében a multiplexeknek a lakosság 90%-át kell elérni az analóg rendszer lekapcsolásának időpontjában, a BCI a pályázatok értékelésekor pozitívan bírál el minden, ennél nagyobb arányú vállalatot. A nyertes pályázónak kötelességévé teszi folyamatosan az ellátottsági térképek közzétételét mind a piac, mind pedig a fogyasztók szempontjából. A **kapacitások** felhasználásában a Módosítás irányt szab, hiszen azt mondja, hogy a multiplexeket túlnyomó részben (*predominantly*) televíziós műsortartalmakra kell felhasználni. A BCI ezt az arányt minimum 80%-ban állapította meg. Ez egyben arra is választ ad, hogy Írországban nem nyitották meg a jelenleg pályáztatott műsorszórási sávokat az új uniós frekvenciagazdálkodáspolitikának megfelelően új szolgáltatások előtt. Ez abból is látszik, hogy a mobil szolgáltatókat sem engedte be az első három multiplexre egyáltalán. A fennmaradó kapacitásokat is kiegészítő szolgáltatásokra (*assistive services*) kell fordítani, azon belül is a legfontosabbak a televíziós hozzáférési szolgáltatások. Ami a **vevőkészülékekkel** szembeni követelményeket illeti, ott három fő elvet határozott meg a BCI: az elérhetőséget, a megengedhetőséget és az együttműködési-képességet. Az elvek megvalósulását, annak szem előtt tartása mellett, hogy cél a gyors átállás, egy alacsony költségű, alap-specifikációkkal rendelkező könnyen elérhető set-top-box minél gyorsabb elterjesztése a BCI célja. Ennek eléréséhez egy közös nemzeti specifikáció kidolgozását látja szükségesnek, mely a következő feltételeknek kellene megfelelni: az RTÉ és a további három kereskedelmi multiplex fogható ezzel a boxszal, együttműködésre képes az egyes multiplexeken nyújtott szolgáltatásokkal (EPG-vel, feltételes hozzáférési rendszerekkel), tudja az MPEG 4 HD tömörítési formát és támogatja az MHEG 5-képességű middleware alkalmazásokat, és tud feliratozást is nyújtani.

A multiplex-pályázat **tartalmi előírásokkal** kapcsolatban elmondható, hogy a BCI részletes javaslatokat vár a pályázóktól a tartalmak (műsorok vagy csomagok) körére és típusára vonatkozóan. Ezen túl fontos megjelölni a pályázatban, hogy a pályázó milyen tartalmakkal rendelkezik már most, illetve milyen más tartalomszolgáltatásokkal fog a nyertessége esetére, illetve milyen biztosítékkal tud szolgálni ezek folyamatos biztosítására. Ezzel összefüggő fontos szempont, hogy a szerződés időtartama alatt milyen hosszú időre tudja most biztosítani a megnevezett választékot. A pályázó által kínált tartalmak megítélésekor a BCI számára irányelvül szolgál több kritérium is. Így a hírek, információk és napi események forrásának sokszínűsége, az ír közönség televízió-nézési mintái, a hazai és nem hazai szolgáltatások/tartalmak aránya, a jelenleg nem elérhető új tartalmak megjelenése, az ingyenesen és előfizetéssel elérhető szolgáltatások aránya, a kiegészítő szolgáltatások minősége, a spektrum felhasználásának hatékonysága, a javasolt tartalom védettségének biztosítása, a HD tartalmakra vonatkozó javaslatok, a releváns és a pályázatban foglaltak megfelelő piackutatásokkal való támogatottsága. Látható tehát, hogy a BCI nem ír elő külön tartalmakat a multiplex-üzemeltetők számára, ugyanakkor a felsorolt kritériumok szerinti értékelés miatt közvetve befolyásolni tudja a platform összeállítását, természetesen csak a pályázók által adott összes ajánlat alapján. Így ebben a formában igen nagy mozgástere van a pályázóknak a kínálat összeállításában, hiszen nem feltétlenül csak egy multiplex üzemeltetésében gondolkodhatnak, így viszonylag szabadon alakíthatják a multiplexek tartalmát.