

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

Közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális környezetben

Közszolgálat és közösségi jog – az állami támogatásra vonatkozó szabályok felülvizsgálata

Az Európai Bizottság 2008. június 11. közzétette a közszolgálati műsorszolgáltatás állami finanszírozásával kapcsolatos, annak jövőbeli keretrendszerére vonatkozó nyilvános konzultációra érkezett véleményeket,¹ illetve az azokról készült összefoglaló jelentést.² (Jelentés) A január 10-től március 10-ig tartó konzultáció lehetőséget adott a tagállamoknak és az érdekelteknek arra, hogy kifejtsek véleményüket az első ízben 2001-ben elfogadott Műsorszolgáltatási Közlemény lehetséges áttekintése kapcsán. Az észrevételek áttekintését követően a Bizottság talán még ez évben javaslatokkal áll majd elő egy átdolgozott Közleménnyel összefüggésben, amelyeket várhatóan 2009 első felében fogadhatnak el.

Amint arról 2008. januári Elemzésünkben szoltunk az Európai Bizottság **konzultációs dokumentumot** tett közzé a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatásának jövőbeli keretrendszeréről. A konzultáció a tagállamok és az érintettek (közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók, fogyasztók, audiovizuális piaci szereplők) számára biztosította a lehetőséget arra, hogy kifejthessék véleményüket még azelőtt, hogy a Bizottság bármilyen javaslatot is tenne – az először 2001-ben elfogadott Műsorszolgáltatási Közlemény³ lehetséges módosításával kapcsolatban. Az észrevételeket 2008. március 10-ig lehetett megtenni.

A felülvizsgálat és így konzultáció fő kérdése, hogy az EU miként viszonyuljon a közszolgálati műsorszolgáltatás új médiakörnyezetben betöltött szerepéhez? Tartható-e a közszolgálati intézményben manifesztálódott a társadalom iránt felelősséget érző szociokulturális audiovizuális modell egy alapvetően gazdasági liberalizmust magának valló piacon? Magyarázható-e gazdasági érvekkel pusztán az audiovizuális iparág, illetve a közszolgálati rendszer vagy más megfontolásokat is figyelembe kell venni?

A jelenlegi Közlemény által kialakított helyzet egy racionális egyensúlyi állapotként fogható fel a vázolt konfliktusban. Ha ugyanis visszatekintünk, hogy mi áll a 2001-ben megszületett Közlemény mögött, akkor azt láthatjuk egyrészt, hogy nagyon markánsan jelentek meg közösségi szinten a 80-as évek elejétől az audiovizuális szolgáltatások gazdasági

¹ ld. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/index.html

² Review of the broadcasting communication - Summary of the replies to the public consultation, Commission Staff Working Paper

³ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (2001/C 320/04) (EGT vonatkozású szöveg)

értelmezését erősítő tényezők, mely mögött a megerősödő kereskedelmi szektor törekvései figyelhetők meg. Az első momentum ebben a folyamatban a Sacchi-ügy⁴ volt, amely amellet, hogy a televíziós műsorszolgáltatásra is elismerte a szolgáltatások szabad áramlásának elvét, egyúttal jelentette a műsorszolgáltatásnak mint közös piaci gazdasági tevékenységnek az elismerését. Lényegében ez a döntés alapozta meg a közösségi médiaszabályozást, azaz az audiovizuális TVWF irányelv megalkotását is, mely természetesen ágazati irányelvként a televíziós műsorszolgáltatási piacot szabályozza, így a műsorszolgáltatás gazdasági értelmezésének kiteljesedését is jelentette egyben. Jogtörténeti tény ugyanakkor, hogy a Parlament és a Tanács eredetileg nem ágazati irányelv létrehozásában gondolkodott, fel sem merült a tagállami médiaszabályozási hatáskör közösségi szabályozással való csorbítása, sőt, a kulturális modell uniós kiterjesztését határozták el. Az alapötlet egy, a tagállami közszolgálati modellnek megfelelő közös európai televízió létrehozása volt, és csak másodlagosan jelentkeztek közös szabályozási kérdések. Az előbbi feledésbe merült, az utóbbiból pedig a közösségi televíziós szabályozás jött létre. A gazdasági értelmezés egyértelmű előretörésére, és a tagállami szabályozási monopólium megtörésére az Amszterdami Jegyzőkönyv⁵ (1997) volt a válasz, amely a közszolgálati műsorszolgáltatás, azaz a kulturális médiamodell fölötti tagállami hatáskört egyértelműsítette. Mindemellet a Jegyzőkönyv megjelenésének időpontja tekinthető annak a határvonalnak is, amikor a kereskedelmi műsorszolgáltatók a Bizottság előtt nem megfelelő állami támogatás miatt eljárásokat kezdenek indítani a tagállamuk közszolgálati intézményei ellen, melyet akár válasznak is tekinthetünk az Amszterdami Jegyzőkönyvre. Ez vezetett el a 2001-es Közlemény kibocsátásához, mely egységes keretet kívánt adni az állami támogatás miatt indított ügyek kezelésének, amely, mint fent említettük, egy egyensúlyi helyzetet hozott létre a piac és közszolgálat között a természetesen piaci logikával.

A Közlemény felülvizsgálatát szolgáló konzultáció arra kérdez rá tulajdonképpen, hogy megfelelő-e a jelenlegi egyensúlyi állapot. A konzultációs dokumentumra beérkezett válaszok alapján készült Jelentés jól tükrözi vissza az erről alkotott eltérő vélemények közötti feszültséget. A feszültség főleg a piaci szereplők részéről az audiovizuális piacból való részesedésük, míg a közszolgálati részről az audiovizuális tevékenységük mértékének korlátozása miatti aggodalomból származik. Az egyes oldalak érdekeik szerint így jól azonosíthatóak.

A **magánszektor** szereplői (kereskedelmi műsorszolgáltatók, napilap kiadók, magáncégek) úgy gondolkodnak, hogy mindenképpen fel kell frissíteni a Közlemény rendelkezéseit, közelítve azt az állami támogatásra vonatkozó általános normákhoz. Ez a csoport általában úgy gondolja, hogy a felülvizsgálat meghatározó irányának a közszolgálati műsorszolgáltatók egyértelmű határok közé szorítását kell szolgálnia. Véleményük szerint kifejezetten káros a versenyre a közszolgálat intervenciója a reklámpiacra, a közvetítési jogok vásárlása, valamint belépésük a piacra az új szolgáltatások területén, melyeket új platformokon szeretnének kínálni.

A **közszolgálati** műsorszolgáltatók (értsd ez alatt: tagállamok, szakszervezetek, katolikus szervezetek, közhatalmi szervezetek) ezzel szemben a Közlemény felülvizsgálata ellen vannak, számukra megfelel a jelenlegi az általános szabályozástól eltérő speciális status quo. Az elutasítás természetesen nem teljesskörű, ugyanakkor csak egy igen enyhe felülvizsgálatot

⁴ C-155/73, Sacchi [1974] ECR 409

⁵ 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

tudnak elképzelni, mely nem érinti a tagállamok diszkrecionális jogkörét a közszolgálati műsorszolgáltatás tekintetében (finanszírozás és felügyelet). Ez az érdekcsoport úgy gondolja, hogy a Bizottságnak nincs jogi alapja az említettek korlátozására. Azaz nem szeretnék a tagállamok, ha a médiaszabályozásnak ez a területe is közösségi kompetenciába csúszna át. Ugyanakkor úgy gondolják, hogy szükség van a közszolgálati műsorszolgáltatóknak a digitális környezethez való alkalmazkodáshoz, sőt, a rugalmasságra is, hogy új piacokra is beléphessenek. Ez a törekvés sérti ugyanakkor a legkomolyabban a kereskedelmi szektor érdekeit.

A **hallgatói és nézői csoportok** véleménye is inkább a közszolgálati érdekcsoportéhoz áll közel. Ők úgy gondolják, hogy jól működik a Közleményben rögzített 2001-es rezsím. Felülvizsgálatra legfeljebb az AMSZ irányelv, a Lisszaboni stratégia (állampolgárság és szociokulturális kötelezettségek erősítése) fényében van szüksége, melyek az Európai Emberi Jogi Egyezményből származnak. A közönség esetében tehát egyértelműen az Európa Tanács közszolgálati értelmezése jelenik meg, amely – az ET eltérő nemzetközi jellege miatt – alapvetően a tagállami értelmezést preferálja a médiaszabályozás terén. Az ET mint politikai szervezet a média területén a közszolgálat demokratikus társadalomban betöltött szerepét hangsúlyozza szemben az Európai Bizottsággal, amely a közös piaci elveket veszi alapul tevékenysége során.

Rátérve a Jelentés megállapításaira, elsőként általános kérdésként veti fel, hogy az egyes oldalak miként látják a jelenlegi sokszereplős **versenyhelyzetet** az audiovizuális médiaszektorban? A Jelentés szerint piaci helyzetről az ellátói oldal úgy gondolkodik, hogy az elosztási platformok megsokszorozódása a versenyt növelte, de nem a közszolgálati műsorszolgáltatók és a kereskedelmiek között, hanem inkább a hagyományos műsorszolgáltatók és a hálózatüzemeltetők, vagy keresőmotorok üzemeltetői között fokozta, utóbbiaknak globális elérésük és hatalmas méretük van a műsorszolgáltatókkal szemben. Emellett átalakult az értéklánc, hiszen a fogyasztók a médiatartalmakhoz teljesen különböző értékláncokon férhetnek hozzá, a tartalom aggregáció és a kapuóri pozíció igen erős helyzetet biztosít, mivel irányítást enged a fogyasztóknak szánt tartalomszervezés és kereshetőség fölött, a hagyományos műsorszolgáltatók így abban a helyzetben találhatják magukat, hogy a fogyasztókhoz való hozzáférésük korlátozottabb lett, mint a hagyományos környezetben. A konvergencia: következménye, hogy mindenki verseng mindenkivel (pl. műsorszolgáltató az írott sajtóval), növeli a televíziós műsorszolgáltatók hálózatüzemeltetőktől való függését, jelentősebb lett az előfizetéses tartalom, és a vertikális és horizontális integrációk szintén felerősödtek. A bevételi struktúrák vonatkozásában a szolgáltatók a bizonytalanság erősödését látják, a hagyományos műsorszolgáltatók esetében különösen igaz ez, hiszen a jövőben egyre kiszámíthatatlanabb reklámpiaccaal számolhatnak a hagyományos műsorszolgáltatás jelentőségének térvesztésével. Ha piaci helyzetet a fogyasztói igény oldaláról szemléljük, akkor az ellátói oldal szerint töredezett közönséggel/fogyasztói piaccal kell szembenéznie a szolgáltatóknak. A digitális környezet következménye pedig fogyasztói oldalon a tartalmak aktív fogyasztása, szemben az eddigi passzívvval. A fogyasztói részvétel egyre fontosabbá válásának egyik következménye olyan felületek (fogyasztói csatornák) kialakítása, amelyen megosztott tartalom helyezhető el. A vázolt piaci helyzetben érezhető, hogy a hagyományos kereskedelmi televíziók miért érzékenyebbek a közszolgálati törekvésekre. Bennük ugyanis – a nagy tőkével rendelkező távközlési cégek mellett – további megoldandó problémát látnak gazdasági modelljük átalakítása, új piacokra való belépésük során, ráadásul a közszolgálati intézmények mindehhez állami támogatást vesznek igénybe.

A szabályozási **környezettel** kapcsolatban a megkérdezettek úgy gondolják, hogy a médiapiac egyre inkább nemzetközi piaccá válik, ugyanakkor ki kell elégíteni a helyi, regionális, nemzeti igényeket is. Ami a piaccal kapcsolatos tényeket illeti, egyrészt megállapítható, hogy közszolgálati szektor kapja a legtöbb az állami támogatást, 2001-ben ennek becsült értéke 15 milliárd euró (EU-15-re vetítve), 2007-ben 20 milliárd (EU-27-re vetítve). A nézői piacon belül az általános tematikájú közszolgálati műsorszolgáltatók nézettsége 40%-ról 30%-ra esett vissza Európában 1999-2007 között, egyébként a közszolgálat piaci részesedése nagyon változik az EU-n belül 20% alatti és 40% fölötti szélső értékekkel. A hirdetési piacról a Jelentés megállapítja, hogy körülbelül 80 milliárd euróra becsülhető (2005), melyen belül a televíziós és napilap pozíciói visszaesnek, az interneté nő, a vegyes-finanszírozású közszolgálati műsorszolgáltatók hirdetési bevételei az egész költségvetésük 14%-át képviselik, míg az egész televíziós hirdetési piacból 20%-ot mondhatnak magukénak. Az általános helyzet (értsd: átfogó vélemények és piaci helyzet) áttekintését követően konzultációs Jelentés a részletkérdésekre koncentrált.

Az egyes kérdéseken belül elsőként a közszolgálat állami támogatásának **általános közösségi jogi megfelelésével** kapcsolatban kért véleményeket a Bizottság. Így a **SGEI** csomag alkalmazhatóságára kérdezett rá, azaz, hogy mennyiben érzik a felek, hogy a jelenlegi helyzetet rendező speciális Közszolgálati Közlemény mellett, alkalmazhatóak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra⁶ vonatkozó általános szabályok. Ezek a szabályok egy Határozatot⁷ és egy Keretszabályt⁸ foglalnak magukban, melyek általánosan határozzák meg a különböző jellegű közszolgálati kompenzációs kifizetések közös piacnak való megfelelésének feltételeit. A SGEI csomag nem vonatkozik a közszolgálati műsorszolgáltatókra,⁹ ugyanakkor a benne lefektetett gyakorlat egyes elemeit – melyek nem jelennek meg a Közszolgálati közleményben – megfontolásra érdemesnek tartotta a Bizottság.¹⁰ A közszolgálati műsorszolgáltatók szerint a demokráciában, a társadalmi kohézió fenntartásában, a kulturális és nyelvi sokszínűségben, a pluralizmusban betöltött szerepük miatt nem lehet egy kalap alá venni a többi SGEI-vel,¹¹ így az EBU kizártnak tartja a Keret alkalmazhatóságát, ugyanakkor kívánatosnak tartja továbbra is a különös szabályok fenntartását. A kereskedelmi szektor természetesen teljesen másképpen viszonyult az általános szabályok alkalmazhatóságához, mivel úgy gondolták, hogy legalább néhány rendelkezését alkalmazni kéne a Keretszabályból. Az ACT (Association of Commercial Television in Europe) szerint a közszolgálatnak nyújtott állami támogatásnak meg kellene felelni a szintén most folyó, az egész állami támogatási kérdéskört érintő általános felülvizsgálat elveinek. Ezek az elvek a kevesebb és jobban célzott, tovább finomított, és jobban gazdasági megközelítésen alapuló állami támogatás, továbbá a hatékonyabb eljárás, jogalkalmazás, magasabb szintű előreláthatóság, fejlettebb átláthatóság elvei, melyeknek a jövőben kellene jellemeznie az állami támogatást valamennyi esetben. A kereskedelmi szektor tehát továbbra is hasonló piaci pozícióba kívánja tudni a közszolgálatot, mint amibe maguk vannak.

⁶ Innen a rövidítés SGEI, azaz services of general economic interest.

⁷ A Bizottság határozata (2005. november 28.) az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgálati tevékenységgel járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról

⁸ A közszolgálati tevékenységgel járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (2005/C 297/04)

⁹ Pontosabban: a Határozat alkalmazandó meghatározott mértékű éves forgalom és állami támogatás esetén, míg a Keret eleve kizárja a műsorszolgáltatói szektorra való alkalmazását.

¹⁰ Id. Elemzés (2008. január)

¹¹ Id. Resolution OJ 1999 C 30/1

A Bizottság rákérdezett arra is, hogy a **SGEI csomagnak mely részeit** kellene a válaszadók szerint alkalmazni? A közszolgálati műsorszolgáltatók és a tagállamok szerint az éves szinten keletkező 10% fölötti megtakarítások¹² következő évre való átvitelének gyakorlatát át kellene venni az új Közleménynek, és az ésszerű profitnak¹³ is az állami támogatás részét kellene képeznie, ugyanakkor nem akarnak szigorúbb költségfelosztásról¹⁴ hallani. Ha a közszolgálat gyakorlatára tekintünk, akkor érthető a közszolgálati intézmények ilyen törekvése, hiszen a nyereség átvihetősége hosszabb távú pénzügyi tervezést feltételez egy gazdasági évnél. A gyakorlatban azonban visszatérő problémát jelent a több évet átölelő, kiszámítható pénzügyi tervezés, amely a nyugodt munka alapja, ennek megvalósulását a tagállamokban általában politikai megfontolások akadályozzák, amelyek éves költségvetési logikában gondolkoznak. A finanszírozás és közszolgálati függetlenség összefüggése talán ennél a problémánál érzékelhető a legjobban. A kereskedelmiek a közszolgálattal szemben szigorúbb pénzügyi kereteket biztosító szabályok beépítését céloznák meg. Így a közszolgálati feladatok meghatározásánál széleskörű konzultáció biztosítását,¹⁵ a közszolgálati kötelezettségek természetének precíz meghatározását,¹⁶ a kompenzáció paramétereivel összefüggő rendelkezéseket¹⁷ (a kompenzáció paramétereinek kalkulációja, kontrollálása és felülvizsgálata, a túlkompenzáció visszafizetésének, elkerülésének módszerei), valamint a szigorú költségfelosztást.¹⁸ A megtakarítás lehetőségét csak abban az esetben engedélyeznék, ha az valaminek a szükséges biztosítékaul szolgálna, de ezt a tényt igazolni kellene. A kereskedelmiek szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók elszámoltathatóságát kellene továbbfejleszteni, például általános és független kontrollmechanizmus kialakításával. Ugyanakkor nem látják szükségét annak, hogy az ésszerű profit a kompenzáció részét képezze.

Az állami támogatás, illetve annak mértéke feladat-kötött, csak konkrét feladat finanszírozható. Így az egyik legfontosabb kérdés, hogy miként határozzuk meg a **közszolgálati feladatokat**, kötelezettségeket? A tagállamokban általában a Reith-féle hármasság (tájékoztatás, oktatás, szórakoztatás) képezi a meghatározás alapját, benne található még a kultúra, a sport, ide értve a prémium sportokat is. Hangsúlyosan jelenik meg továbbá az egyes meghatározásokban a sokszínűség és magas minőség követelménye a műsorkínálatban, valamint a kiegyensúlyozottság elve. Általában több szinten fogalmazódik meg a közszolgálati feladatok meghatározására, egy általános, átfogó és egy speciális, részletező meghatározásra. A konvergencia hatására technológiailag semleges feladat-meghatározások jelentek meg az egyes tagállamokban. A tematikus csatornák néhány tagállamban csak külön felhatalmazással indíthatók.

A konzultáció során a Bizottság felvetette kérdésként, hogy hasznos lenne-e a **különbségtétel** közszolgálati és egyéb **tevékenységek között**? Felmerült az is, hogy az esetleges elkülönítést elő lehetne segíteni egy lista felállításával, amely pozitív vagy éppen negatív példákat tartalmazna arra, hogy mi igen / mi nem tartozik a közszolgálati feladatok közé. A tagállamok egyértelműen ellenzik egy ún. negatív (fekete) lista felállítását, mely a kifejezetten nem közszolgálati feladatokat sorolná fel egy új, felülvizsgált közszolgálati Közleményben. A

¹² Id. Keretszabály 3. rész 21. szakasz

¹³ Id. Keretszabály 2.4 rész 14. szakasz „Az ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek biztosításával összefüggő költségeket, figyelembe véve az ehhez kapcsolódó bevételeket és a kötelezettségek biztosításából származó ésszerű nyereséget.

¹⁴ Id. Keretszabály 2.4. rész 19. szakasz

¹⁵ Id. Keretszabály 2.2. rész 10. szakasz

¹⁶ Id. Keretszabály 2.3. rész 11. szakasz

¹⁷ Id. Keretszabály 2.3. rész 12. szakasz

¹⁸ Id. Keretszabály 2.4. rész 19. szakasz

jelenlegi szabályozást e tekintetben megfelelőnek tartják, véleményük szerint egy ilyen irányú változtatás merevvé tenné az eddigi rendszert. Van ugyanakkor olyan ország, Norvégia, ahol viszont egy szemléltető, azaz nem taxatív feketelista állítottak fel, mely olyan tevékenységeket ölel fel, melyek semmilyen körülmények között nem esnek a közszolgálati kötelezettségek alá. A kereskedelmi lobbis és írott sajtó képviselőinek nagyobb része elfogadja, hogy más területen is megjelenhessenek a közszolgálati műsorszolgáltatók, azonban ennek a versenyre gyakorolt torzító hatása szabna határt, ugyanakkor ez a megjelenés csakis a demokratikus, társadalmi és kulturális szükségletek kielégítése végett történhet meg. Véleményük szerint jelenleg nem elég precízen kerültek megfogalmazásra a közszolgálati feladatok, mely akadályozza az arányossági teszt (arányos feladatfinanszírozás) végrehajtását. A kereskedelmi lobbis szerint a tagállamoknak egyértelmű és precíz műsorkoncepciót kellene meghatározni, mely kvantitatív módszert alkalmazva megmondja az egyes műfajokra szánt idő arányát előre (pl. minimum idő kulturális, társadalmi, oktatási magas minőségű szórakoztatási célra, maximum időkorlát szórakoztató célra évente). Szerintük az új Közleménynek iránymutatást kellene tartalmaznia a feladat-meghatározáshoz a tagállamok számára. Az eltérő véleményekből érzékelhető, hogy a klasszikus közszolgálati hármasságból, a kereskedelmi szféra a szórakoztató műfajokra a legérzékenyebb, hiszen ez képezi vállalkozásának a motorját, így a közfinanszírozású szórakoztató tartalmakra tekint mint leginkább nemkívánatosakra.

Kényes problémát érintett a Bizottság akkor, amikor rákérdezett arra, hogy a jelenlegi Közleménynek a televíziós műsoroktól eltérő tevékenységekre vonatkozó része alapján meghatározható-e a közszolgálati tevékenység köre? Itt tulajdonképpen a közszolgálat **új piacokra** való belépésének meghatározhatóságára kérdez rá a Bizottság. Ez a kérdés két tényező miatt is különösen fontossá vált. Egyrészt az eredeti Közlemény is elismerte az online szolgáltatások végzésének jogosságát, amennyiben azok ugyanúgy, mint a műsorszolgáltatás „a társadalom ugyanazon demokratikus, társadalmi és kulturális igényeinek kielégítését célozzák”,¹⁹ másrészt a TVWF irányelv 2007-es módosítása egy piacra helyezte az információs társadalmi szolgáltatások egy részét a televíziós műsorszolgáltatással. Így még inkább nehezen kérdőjelezhető meg a közszolgálat belépése az online piacra. Ha az erről alkotott véleményeket nézzük, akkor a tagállamok szerint a technológiai fejlődés mutatja, hogy szükséges egy tágabb közszolgálati feladatkör meghatározása, és így teljesen elutasítók a Bizottság további tisztázó rendelkezéseinek lehetőségével szemben. Sőt, úgy gondolják, hogy az AMSZ irányelv is inspirálja a tagállamokat a feladatkör szélesítésére. A kereskedelmiek ugyanakkor úgy gondolják, hogy sokkal egyértelműbb és precízebb definíció szükséges. A tájékoztatás, a kultúra és az oktatás hármassága a jövőben nem lesz elegendő, mivel túl tág mozgásteret ad, csakúgy mint az egyes absztrakt elvek: pluralizmus, minőség, kisebbségek segítése vagy a hozzáférhetőség. Ezeket a fogalmakat sokkal precízebben kell definiálni, hogy – megfelelően a Közlemény 37. szakaszának – külső monitoringnak lehessen alávetni. Felvetik nemzeti példa-tárak felállítását, mely a közszolgálati feladatok meghatározását segítenék elő. Az új médiapiacokra való belépést így csak tiszta közszolgálati érték megvalósulása esetén engedélyeznék. Ezért úgy gondolják, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak alapvetően távol kell magukat tartani új internetes termékek és szolgáltatások fejlesztésétől.

Az új szolgáltatások piacára való belépéshez szorosan kapcsolódik a **belépésről való döntés**. A Bizottság éppen ezért felvetette az ex ante értékelési eljárás kérdését az új szolgáltatások bevezetésével összefüggésben. Ez azért is érdekes kérdés, mivel a BBC alapító okiratának

¹⁹ Közlemény 34. pont

felülvizsgálata ilyen eredménnyel, azaz egy tulajdonképpeni előminősítési eljárás (közérték teszt) elfogadásával zárult. A BBC mellett Dániában is lesz a jövőben ilyen eljárás, és tervezik bevezetni Németországban, Írországban és Belgiumban is. Az elképzelés támogatói között tarthatjuk számon még Franciaországot, ugyanakkor vannak ellenzői is, mint Finnország, Ausztria, Hollandia, akik az ellen vannak, hogy a felülvizsgált Közlemény határozzon meg egy ex ante szabályozást. Éppen ezért a közszolgálati műsorszolgáltatók úgy viszonyulnak a kérdéshez, hogy a közszolgálati feladatok egységesek. Azok nem szakíthatók szét részekre (így egyenként értékelni őket hiba), az állami támogatás szabályait technológiásemleges módon kell alkalmazni. Szigorú ex ante értékelés az új szolgáltatások kifejlődésének gátját, késleltetését képezheti, ráadásul igen költséges, és ez a költség nem áll arányban az ilyen eljárásban vizsgált szolgáltatásokkal. Az EBU szerint az ex ante értékelés csak a szerkesztői függetlenség teljes tiszteletben tartása mellett képzelhető el. A közszolgálatiak így kételkednek, hogy fel tud állítani a Bizottság egy olyan ex ante eljárást, mely minden tagállamra illik. A kereskedelmiek támogatják az ex ante minősítést, mivel megakadályozza a piacra visszafordíthatatlanul káros következményekkel járó privát kezdeményezéseket. A kereskedelmi lobbó véleménye szerint minden egyes új szolgáltatás bevezetésének ex ante minősítés alá kellene esnie. Az ex ante minősítés hatókörének, illetőleg minősítési kritériumainak közösségi jogi meghatározásával kapcsolatban a közszolgálati ZDF a többség ellenzői álláspontjától eltérően elképzelhetőnek tartaná, hogy az új Közlemény segít abban, hogy mely piacokon kell elvégezni a hatáselemzéseket. Az egyes tevékenységek közszolgálati jellegének tagállamonként eltérő megítélése miatt az EBU azon az állásponton van, hogy nem szabad közösségi normát alkotni e tekintetben, hanem nemzeti szinten autonóm eljárásokra kell azt bízni, de egyébként is, ez a terület a Bizottság kompetenciáján kívül esik.

A **közszolgálati felhatalmazás/megbízás** és annak **ellenőrzése** terén a Jelentés országonként különböző megoldásokról számol be. Ez azt jelenti, hogy az egyes tagállamokban különböző jogi kötéssel bíró eszközökkel, különböző szinteken megfogalmazott feladatokkal valósul meg, illetve sok esetben mindez magára a közszolgálati műsorszolgáltatóra van bízva. A magánszektor úgy gondolja, hogy a jelenlegi közszolgálati modell generáljavításra szorul, mivel hagyományosan egy intézmény került felhatalmazásra a közszolgálati feladatok teljesítésére, ugyanakkor a piac megváltozott, ezért változtatni kell a megbízás rendszerén is, mint például Nagy-Britanniában, ahol kereskedelmiek is ellátnak közszolgálati feladatokat. Ezzel a véleménnyel kapcsolatban a tárgyilagosság miatt meg kell jegyezzük: a brit közszolgálati rendszer igen speciális, sajátos történeti okai vannak a jelenlegi közszolgálati rendszer kialakulásának. Amint erre korábbi elemzésünkben rámutattunk,²⁰ az, hogy közszolgálati feladatokat kereskedelmi műsorszolgáltatók is ellátnak annak következménye, hogy szűkös forrást (frekvenciát) kaptak használatra a brit államtól, és reklámmonopóliumot, ezért cserébe közszolgálati feladatokat kellett ellátniuk versenyre kelve a BBC-vel. Visszatérve a magánszektor álláspontjára, külön problémának tartják az általános felhatalmazáson túl, amikor a tagállam valamilyen okból ad hoc nyújt valamilyen előnyt, támogatást a közszolgálati intézménynek. A konzultáció rákérdezett erre is, azaz hogy szükséges-e további tisztázása a Közleményben az ilyen helyzeteknek. A tagállamok egyértelműen amellet voltak, hogy a Bizottság ne szóljon bele a felhatalmazás procedúrájába. A kereskedelmiek szerint ugyanakkor a saját kötelezettségvállalás önmagában nem elegendő, viszont a jelenlegi rendszer elfogadható, a lényeg, hogy előre legyenek, hivatalos dokumentumban lefektetve azok a paraméterek, melyek alapján kalkulálják a közszolgálatnak nyújtott támogatást. Problémát jelent a közszolgálati feladatok teljesítésének hatékony

²⁰ Elemzés (2008. április)

ellenőrzése. Az egyik kérdés ezzel kapcsolatban, hogy miként biztosítható ennek függetlensége, amikor a legtöbb országban a felügyelő szerv a közszolgálati intézmény része. Itt megint csak meg kell jegyezzük, hogy ez történetileg alakult így, a reprezentációs elv érvényesülését jelenti, azaz a társadalmi felügyelet biztosítását a közszolgálati intézmény fölött. A tagállamok elzárkóznak a közösségi szabályozástól, továbbra is ragaszkodnak ahhoz, hogy ez tagállami hatáskör, s nem EU szabályozás tárgya. A közszolgálati műsorszolgáltatók azzal érvelnek, hogy a belső testületeik függetlensége garantált, mivel az intézmény igazgatójának nincs hatásköre ezzel a testülettel szemben, a kereskedelmiek szerint ugyanakkor összeférhetetlen a belső ellenőrzési rendszer. Hasonlóan oszlanak meg a vélemények az esetleges jogkövetkezményekkel kapcsolatban. A tagállamok és a közszolgálati műsorszolgáltatók szerint ez is tagállami hatáskör, a kereskedelmiek ugyanakkor minimum közösségi szabályok felállítását szeretnék a felügyelet területén, mely biztosítaná a tényleges függetlenséget, szankcióknak pedig többértékűnek kellene lennie, amely akár engedély visszavonásával is járhatna.

Igen érzékeny problémaként jelentkezett a Jelentésben a közszolgálati műsorszolgáltatók **vegyes finanszírozása.** Ezen belül is a közszolgálat által nyújtott fizetős szolgáltatások kérdése osztotta meg a konzultációhoz hozzászólókat igazán, mivel az átalakuló audiovizuális környezetben egyre inkább nagyobb jelentőséggel bírnak az előfizetéses szolgáltatások. A kereskedelmi szféra egyértelműen úgy ítélte meg, hogy káros hatással van a versenyre, amennyiben a közszolgálati ilyen szolgáltatásokat nyújthatnak, különösen akkor, ha azokat nyomott áron értékesítik. A közszolgálati intézmények ugyanakkor úgy gondolják, hogy az ésszerű áron nyújtott fizetős szolgáltatások nincsenek negatív hatással a versenyre. A vita mögött reális félelemként húzódik meg a kereskedelmi szektor szempontjából a közpénzeken létrehozott audiovizuális tartalmakból képzett archívum interneten keresztül történő elérhetővé tétele. Ezért merült fel a kérdés is, hogy a fizetős szolgáltatásokat tisztán kereskedelmi tevékenységnek kell tekinteni? A kereskedelmi szektor válaszadói természetesen azt szeretnék, ha kereskedelmi szolgáltatásként tekintenének a közszolgálat által nyújtott fizetős szolgáltatásokra, ezzel szemben a közszolgálati elve tagállami hatáskörnek tekintik ennek eldöntését, ugyanakkor figyelmeztetnek arra, hogy a hatályos Közlemény szerint is pusztán finanszírozása miatt nem lehet egy szolgáltatást kereskedelminek minősíteni.²¹ Elképzelhető ugyanakkor egy olyan helyzet is – veti fel a Jelentés -, amiben ez a dilemma nem áll fenn, hiszen a közszolgálati feladatok részévé válhat, például a piac által fel nem kínált fizetős szolgáltatás.

Külön problémakörként tárgyalja a Jelentés a közszolgálati tevékenységek **átláthatóságával** kapcsolatos követelményeket. Itt főként a közszolgálati és kereskedelmi tevékenységek strukturális és funkcionális elkülönítése kerül előtérbe a Közlemény alapján. A tapasztalatok általában azt mutatják, hogy sokfajta elkülönítés létezik függően attól, hogy adott tagállamban milyen mértékű a közszolgálati műsorszolgáltató kereskedelmi aktivitása. A közszolgálati és nem közszolgálati költségek és bevételek elkülönítése járható útnak tűnik, a nem közszolgálati tevékenységek strukturális elkülönítésére pedig általános megoldás a tagállamokban leányvállalatok (*subsidiaries*) létrehozása. A kereskedelmi szektornak az a véleménye, hogy feltétlenül szükséges az elkülönítés a versenyre kedvezőtlen helyzet megelőzése és a keresztfinanszírozás elkerülésére érdekében, ők a teljes strukturális és funkcionális elkülönítésben érdekeltek. A tagállamok és közszolgálati műsorszolgáltatók szerint ugyanakkor szükségtelen a teljes strukturális elkülönítés megkövetelése az új Közleményben. A kereskedelmi szektor szerint igenis megvalósítható a műsorszolgáltatási

²¹ Közlemény 36. pont

szektorban a költségek teljes elkülönítése és megosztása, a jelenlegi szabályozás ugyanakkor nem alkalmas a kereskedelmi szolgáltatások keresztfinanszírozásának kiszűrésére. A közszolgálati műsorszolgáltatók azonban semmi változást nem akarnak ezen a téren.

Ami a közszolgálati Közlemény **arányossági** követelményét illeti (túlkompensáció elkerülése), a kereskedelmi szektor kifejezetten amellett teszi le a voksát, hogy előre le kellene-e fektetni az új Közleményben kompenzáció paramétereit, sőt, kifejezetten hasznát látnák egy olyan rendelkezésnek, amely kizárja az ad hoc módon nyújtott túlzott mértékű állami támogatást. A tagállamok ellene vannak egy ilyen rendelkezésnek, és azzal érvelnek, hogy nehéz előre kalkulálni a közszolgálati költségeket, ezzel veszélybe sodornák a közszolgálat függetlenségét. Ez a kérdés erős összefüggést mutat a fentiekben említett problémával, az éveken átívelő pénzügyi tervezéssel. Ez mutatkozik meg abban, hogy a túlkompensációval összefüggésben került előtérbe a Jelentésben a közszolgálati műsorszolgáltatók **megfelelő pénzügyi stabilitásának** biztosítása. A tagállamok szerint megfelelő stabilitást és flexibilitást ad a jelenlegi Közlemény, ugyanakkor szeretnének megfelelő mennyiségű megtakarításra is lehetőséget kapni a pénzügyi fluktuáció elkerülése végett. Erre megoldásként javasolják a több pénzügyi éven keresztül vihető többletet és deficitet, persze csak egy adott perióduson belül (több évet átölelő pénzügyi tervezés). Felmerült a kérdés tehát, hogy milyen feltételek mellett igazolható a többlet megtartása? A tagállamok szerint az új Közleményben egy ilyen lehetőséget engedélyezni kellene közszolgálati feladataik teljesítésének vonatkozásában, indoka pedig a bevételek és költségek fluktuációja lehetne. Ilyen fluktuációra példaként hozzák bevételi oldalon az üzembentartási díjak inflációs indexálását, reklámbevételek nagyobb mértékű a kiszámíthatatlanságát, sőt, ide sorolják a hitelezési gyakorlatot is. Költségoldalán a termékek gyártási költségei, a műsorok beszerzésének költségei, technológiai fejlődésből eredő bizonytalanságok sorolhatók a fluktuációt előidéző tényezők közé. Mindemellett a megtakarítások 10%-ban való korlátozásával nem értenek egyet a tagállamok (ld. SGEI csomagnál tárgyaltak) és a közszolgálati műsorszolgáltatók, úgy gondolják, hogy nem szükséges felső limit, viszont szükséges, hogy az ad hoc túlkompensációt ne csak egy évre vetítve, hanem több éven átívelően értelmezhető. A kereskedelmiek úgy értékelik, hogy nem feltétlenül szükséges éves megtakarítást biztosítani a közszolgálat számára, ugyanakkor néhányan elismerik, hogy kell egy kis rugalmasság ezen a területen, de ebben az esetben is szükséges meghatározni az új Közleményben a többlet felhasználásának feltételeit, melyek csakis kivételes esetek lehetnek, pontosan körülírtak, szigorú ellenőrzés mellett valósulhat meg.

Az esetleges **megtakarítások felhasználásának céljába** egyetértés mutatkozott, mivel a felek úgy gondolták, hogy azok csakis közszolgálati feladatok ellátására fordíthatók. A közszolgálati műsorszolgáltató szerint a megtakarítás arányának/mértékének meghatározását, csakúgy mint a felhasználás paramétereinek megállapítását a tagállamokra kell bízni, ugyanakkor meg kell oldani a felhasználás és a tagállami szabályok betartásának ellenőrzését. A tagállamok szerint a megtakarítás ösztönzőleg hat a közszolgálati műsorszolgáltatókra, elérhető vele például takarékoskodás, költségcsökkentés. A kereskedelmiek eleve nem értenek egyet a megtakarítás megengedhetőségével, szerintük le kellene vonni az ilyen többleteket a következő év támogatási összegéből, és ők fordítva gondolják, azaz a megtakarítás egyáltalán nincs kedvező hatással a közszolgálati műsorszolgáltató működésére. A jelenlegi Közlemény nem rendelkezik a **közszolgálati műsorszolgáltató által termelt nyereség** sorsáról, így az egyes tagállamok a Közlemény többi szabályából teljesen eltérő értelmezésekre jutottak. Így vannak olyan tagállamok, amelyek a nyereség szükséges részének megtarthatóságát, mások a kompenzációba belefoglalt ésszerű profitot értettek alatta, de vannak olyan tagállamok,

amelyek úgy gondolkodnak, hogy mivel a közszolgálati műsorszolgáltató nem profitorientált, ezért nem releváns az ésszerű profit sem esetében.

A Jelentésben további kérdésként merült fel, hogy milyen **eljárások** adottak a tagállamban a **versenyellenes magatartások kiszűrésére**? A tagállamok úgy gondolták, hogy nemzeti szinten adott általános versenyfelügyeleti eljárás, és az azt lefolytató hatóság hatékony és megfelelően el tudja látni a versenyellenes magatartások vizsgálatát. A kereskedelmi szektor erről azt gondolja, hogy az nem hatékony, mivel a versenyellenes magatartás bizonyítási terhe a kereskedelmi szektorra esne ebben az esetben, amely a gyakorlatban nehezen megvalósítható, mivel csak az általánostól eltérő versenyellenes gyakorlatot lehetne megkérdőjelezni ezekben az eljárásokban. Ez azért nem járható út, mivel sem a kompenzáció szintjét, sem pedig a versenyre gyakorolt káros hatásokat nem lehet megkérdőjelezni ezekben az eljárásokban, melyek más, a közszolgálatnak biztosított előjogokból származnak, vallja a kereskedelmi szektor.

A közszolgálati műsorszolgáltatók **kereskedelmi tevékenységének** végzésével kapcsolatos feltételrendszer vonatkozásában egyetértés mutatkozott abban, hogy kereskedelmi tevékenységük során figyelembe kell venniük az általános versenyfeltételeket. Ebben az esetben leginkább a piac az árletöréstől fél. A közszolgálati műsorszolgáltatóknak az általuk tudott, elfogadott és támogatott feltételek mellett, azonban ennek Közleménybe történő rögzítettségéről, valamint ellenőrzöttségéről eltér véleményük. Vannak, akik úgy vélekednek, hogy az EK-szerződés 86. § (2) bekezdése alapján a közszolgálati műsorszolgáltatók a versenyjog hatálya alá tartoznak kivéve azon mértékig, ameddig ezeknek a szabályoknak az alkalmazása nem akadályozza közszolgálati feladataik teljesítését. A Közleményben való rögzítettség elleni érv, hogy ebben az esetben megfordulna a bizonyítási teher a versenyellenes magatartások vizsgálatakor a versenyeljárásokban. A kereskedelmi szektor ugyanakkor érthető módon híve a rögzítésnek, tisztázó rendelkezések szükségességét hangsúlyozza. Ennek megvalósíthatóságát piackonform magatartások rögzítésében, ellenőrző mechanizmusok beépítésében, valamint a bizonyítási teher megfordításában látja. A kereskedelmi feltételrendszerrel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy a Közleményben példaként kiemelt árletörés (áralákínálás) mint piactorzító magatartás megállapításának feltételei változatlanul maradjanak-e? A közszolgálati műsorszolgáltatók többsége szerint ezeknek a feltételeknek a meghatározását nemzet szinten kell hagyni és esetenként kell megítélni, azaz nem egy általános metodológia szerint, mint például azt a Közlemény teszi. A kereskedelmi szektor ezzel szemben sokkal precízebb teszt szükségességét hangsúlyozza, kötelező kontrollmechanizmusokkal.

Az árletörés mellett, amely leginkább a reklámpiacon fordul elő, további példaként hozták az árföltornázást/**főlékínálást**, amely a sportjogok terén dívik leginkább mint versenyellenes magatartás. Ezért fel is merült a konzultáció során, hogy kell-e a **sportjogok közpénzekből történő finanszírozásának** feltételeit a Közleményben tisztázni, pontosítani? Az egyes profi sportok közvetítésének joga nemcsak önmagában vett értékük miatt jelentős az egyes médiumok számára, hanem azért is, mert az új digitális környezetben ezen jogok birtoklása eszközként szolgálhat új gazdasági modellek (pl. internetes közvetítés, összefoglalók sugárzása, előfizetéses szolgáltatások elindítása) elindításához, új piacokra való belépéshez. Ezért a kereskedelmi médiumok megpróbálják kiszorítani erről a területről a közszolgálatot. A tagállamok többsége természetesen úgy nyilatkozott, hogy a sport a közszolgálati feladatok körébe tartozik, összhangban az Amszterdami jegyzőkönyvvel, így rá nézve korlátozásokat bevezetni nem lehet. A közszolgálati műsorszolgáltatók prémium-sportjogok vásárlását a kereskedelmiek súlyos versenytorzító magatartásnak tekintik, és úgy gondolják, hogy az

általános antitröszt szabályozás nem elegendő ennek kezelésére, nagyobb átláthatóságot tartanak szükségesnek az általuk birtokolt sportjogok terén. Sőt, véleményük szerint az éves műsoridőn vagy állami támogatáson belül meg kellene határozni az ilyen sportműsorok (műsoridejének vagy az erre való ráfordításnak az) arányát. Ezen túl további eszközöket is szükségesnek tartanak, például annak az összegnek a maximalizálását, amennyit ráfordíthatnak egy adott prémium-sport közvetítési jogainak megszerzéséért indított versenyben. Az osztrák ATV és VÖP teljesen kizárná a közszolgálati műsorszolgáltatókat erről a piacról, illetve a nem lineáris terjesztési piacról is.