

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



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

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

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

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

## A közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális környezetben

### Közszolgálat és közösségi jog – a Közszolgálati közlemény felülvizsgálata, az új Közleménytervezet

*1. Az Európai Bizottság nyilvános konzultáció céljából Közleménytervezetet tett közzé 2008. november 4-én,<sup>1</sup> amely vázolja azon szabályokat, amelyeket a Bizottság a közszolgálati műsorszolgáltatás állami támogatásával összefüggésben kíván alkalmazni. A tagállamok és az érintett felek a Közleménytervezettel kapcsolatban álláspontjukat 2009. január 15-ig nyújthatják be. Az eszmecsere legfontosabb kérdései között szerepel a közszolgálati műsorszolgáltatók részéről tanúsítandó nagyobb fokú rugalmasság biztosítása annak érdekében, hogy azok megfeleljenek az új média környezet által támasztott kihívásoknak, továbbá a tagállamok által megfogalmazott, a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz, mint definícióhoz kapcsolódó alapvető elvek tisztázása, illetve a közszolgálati tevékenység nemzeti szinten történő ellenőrzése. A beérkező észrevételek alapján a Bizottság egy, a mostaninál<sup>2</sup> naprakészebb Közszolgálati műsorszolgáltatási közleményt fogadhat el, már 2009 első felében. A felülvizsgálat általános elveiről szóló konzultáció első fordulójára 2008 januárja és márciusa között került sor.*

Az EU versenyügyi biztosa, Neelie Kroes kijelentette: „Nagy örömmre szolgál, hogy nyilvános konzultáció céljából közzétehetjük a Műsorszolgáltatási Közlemény tervezetét. Célunk, hogy segítsük az érintetteket és a műsorszolgáltatói szektort az új médiakörnyezet által jelentett kihívások leküzdésében, s lehetőséget adjunk egy jobb minőségű és modernebb közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítására úgy, hogy közben fenntartunk egy bizonyos fokú mozgásteret a szóban forgó terület szereplői számára.”

A felülvizsgálat a műsorszolgáltatás állami támogatására vonatkozó alapvető elvekre épít, ahogyan azt a vonatkozó EU-s jogszabályok, de különösen az Amszterdami Jegyzőkönyv megfogalmazza. Ezek elismerik a tagállamok széles körű jogát arra, hogy a maguk belátása szerint fogalmazzák meg a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatát, illetve a Bizottság jogát arra, hogy az fenntartsa a tisztességes versenyt a szóban forgó területen. A konzultációra bocsátott szöveg célja ezen alapelvek alkalmazása a műsorszolgáltatási szektor állami támogatásának ellenőrzése során a megújult médiakörnyezetben, összhangban a Bizottság utóbbi időben alkalmazott esetjogával. Ez megerősíti, hogy elsődlegesen a tagállamok feladata felmérni – még hozzá egy átlátható és elszámoltatható folyamat részeként – hogy milyenek is a társadalmi igények, hogy az új szolgáltatások milyen értéket képviselnek a közösség számára, illetve hogy azok milyen hatást gyakorolnak a piaci versenyre.

A tervezet nagyobb fokú rugalmasságot javasol a közszolgálati műsorszolgáltatóknak arra, hogy tartalékokat képezhessenek, segítve ezzel a közszolgálati feladatok végrehajtását, s kivédve a költségek ingadozása miatti nehézségeket. Ugyanakkor a javasolt szabályok

---

<sup>1</sup> A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg)

<sup>2</sup> A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (2001/C 320/04) (EGT vonatkozású szöveg)

nemzeti szinten megerősített ellenőrzési mechanizmusokat tesznek szükségessé a túlkompensálás, illetve a kereskedelmi tevékenységek kereszt-támogatásának elkerülésére.

2. „Az Európai Bizottság megközelítése figyelmen kívül hagyja a versenyügyi biztosnak, Neelie Kroesnek elküldött, s a tagállamok többsége által aláírt közös nyilatkozatban foglaltakat, a levélben a tagállamok ellenzik a már meglévő Közlemény tartalmának jelentősebb módosítását. Az EBU elkötelezetten támogatja a tagállamok állásfoglalását”, jelentette ki az EBU vezérigazgatója, Jean Réveillon a Bizottság nyilvánosságra hozott Közleménytervezetével kapcsolatban.

Hozzáfűzte, hogy „amennyiben elfogadják a Műsorszolgáltatási Közlemény ezen túlzottan is részletes változatát, az súlyosan csorbíthatja a tagállamok azon jogát, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóik számára jelentős szerepet biztosíthassanak az információs társadalomban.”

Egy, 2008. október 22-én kelt döntésben<sup>3</sup> az Európai Első Fokú Bíróság világossá tette, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók tagállamok által meghatározott feladata nem függhet a kereskedelmi műsorszolgáltatók által kínált műsorválasztéktól. A felülvizsgált Közlemény tervezet értelmében a Bizottság arra kötelezné a tagállamokat, hogy mérjék fel valamennyi új közszolgálati műsorszolgáltatás piaci hatását még azt megelőzően, hogy annak biztosításával megbíznának egy adott műsorszolgáltatót. Ez a folyamat súlyosan korlátozná a tagállamok lehetőségét arra, hogy hozzáigazítsák a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatait a legújabb technológiai változásokhoz, s ezzel a lehető legjobban szolgálják a nézők érdekeit.

„Az EBU messzemenőleg támogatja a tagállamok álláspontját, miszerint azok elutasítják a Bizottság elképzelését, így pl. a Közlemény tartalmát, amely közvetett módon, de a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásának tényleges európai harmonizációjához vezet”, jelenetette ki Jean Réveillon.

**3. A BBC-nek a helyi online videó szolgáltatás elindítására irányuló javaslata jelentős negatív hatással lehet a kereskedelmi szolgáltatókra – állapítja meg az Ofcom ma közzétett, piaci hatásokat vizsgáló független tanulmánya (Hatástanulmány).<sup>4</sup> Az Ofcom a Hatástanulmányt, a BBC Trust-tól teljesen függetlenül, a BBC Trustnak a BBC új szolgáltatásai esetében elvégzendő közérték tesztjének részeként készítette el.**

A BBC a BBC Helyi weboldalak egy újabb változatának elindítására tett javaslatot (a bbc.co.uk részeként), amely bármely, internetezésre képes eszközön keresztül hozzáférhető lehetne. A szolgáltatás helyi és sporthíreket és időjárás-jelentést sugározna az Egyesült Királyság 60 régiójában, s további öt walesi nyelvű oldalt is magában foglalna.

\*\*\*

---

<sup>3</sup> Az Elsőfokú Bíróságnak a T-309/04., T-317/04., T-329/04. és T-336/04. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete TV2 (Danmark) kontra Bizottság, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

<sup>4</sup> Market Impact Assessment of the BBC's Local Video Service Statement Publication date: 21 November 2008, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

## 1. A felülvizsgálat tétje

A Közzolgálati közlemény közösségi felülvizsgálatára nem csak azért kell odafigyelni, mivel közzolgálati műsorszolgáltatást pozicionálja a **digitális** környezetben, hanem tágabb kontextusban a **tagállamok médiaszabályozáshoz** való viszonyának egy próbája is. Másként fogalmazva: mennyit enged át szuverenitásából a tagállam a közzolgálat szabályozásának területén? A kérdés azért is igen lényeges, mivel az első próbának ebben az aspektusban a televíziós, TVWF irányelv felülvizsgálatát tekinthetjük. Azt a felülvizsgálatot jobbra az audiovizuális ágazat gazdasági szabályozási kérdései dominálták, és emellett jelentek meg kulturális kérdések is, mint például a kvótaszabályok átvihetősége a VOD szolgáltatásokra. De ilyenek kell tekinteni a kulturális (közzolgálati) modell létjogosultságának kérdését, melyet több preambulum-bekezdésében rögzített az AMSZ irányelv, azért csak itt, mert egyrészt gazdasági ágazati irányelvről van szó, másrészt mert a közzolgálatra vonatkozó normatív rendelkezés sértette volna a tagállamok szuverenitását. A megszületett AMSZ irányelv a szuverenitás kérdését tekintve meghagyta a korábbi irányelv azon normáját, amely megengedi a tagállamoknak, hogy a harmonizált elsősorban gazdasági területeken szigorúbban szabályozhasson (AMSZ irányelv 3. cikk 1. bek.). Az előzőekből érthető tehát, hogy a közzolgálati műsorszolgáltatás szabályozása esetében viszont más a helyzet, hiszen teljes egészében kulturális kérdésként kezeli a tagállam, amelybe az EU-nak nincs beleszólása, ugyanakkor a közzolgálat versenyjogi vetületeibe igen. A fő kérdés tehát az a tagállamok részéről, hogy a gazdasági (versenyjogi) szempontok ne vezessenek a tagállami szuverenitás korlátozásához. Ezt fejezi ki az EBU tiltakozása, mely a kulturális, de főként gazdasági szempontú ex-ante eljárás ellen irányul, a BBC közérték tesztje pedig példa az ilyen jellegű ex-ante eljárásra. A Közlemény-tervezetből a következőkben csak a jelentősebb újdonságokra hívjuk fel a figyelmet, ezeken belül hangsúlyosan a feladat-meghatározás problémájával foglalkozunk.

## 2. A közzolgálati feladat-meghatározás

### 2.1. A feladat-meghatározás főbb elvei: technológiasemlegesség, egyetemesség és az ingyenesség kérdése

Az egész közzolgálati rendszer, valamint és a tagállami szuverenitás szempontjából legfontosabb kérdés a közzolgálati feladat-meghatározás. Érthető tehát, hogy a Bizottság a Közleménytervezetnek erre a részére helyzete a hangsúlyt. Így jelentősen kibővítette a közleménynek ezt a részét, beiktatott ide két új részt Piaci fejlemények és Eljárási biztosítékok címmel.<sup>5</sup> Azt is mondhatjuk, hogy a feladat-meghatározás volt a felülvizsgálatban a kereskedelmi szereplők által egyik leginkább támadott rész, mivel a 2001-es szabályozási rendszer igen széles tagállami hatáskört biztosított a tagállamnak a feladatok kiválasztása, közzolgálativá minősítése terén. Tulajdonképpen a piaci szereplők törekvése érthető, hiszen a feladat-meghatározás egyben a tagállam médiarendszerének alakításához való jogot is magában foglalja, így mögöttes cél lehet ennek gyengítése. Az állami támogatás tárgyú közösségi esetjogból, illetve a felülvizsgálati álláspontokból is érzékelhettük, hogy a piaci szereplők ennek a folyamatnak a minél jobb átláthatóságát és kontrollálhatóságát szeretnék elérni, szűkítve ezzel az előbbieken mondott tagállami mozgásteret. A Bizottság ezen a téren partnere volt az említett szereplőknek, de azzal a megkötéssel, hogy – összhangban az Európa Tanácsi és közösségi jogi dokumentumokkal, valamint az esetjoggal – a közzolgálat technológiai fejlődése elé nem emel gátat, amely a következőkben mutatkozik

<sup>5</sup> ld. Közleménytervezet 6.1.2. és 6.1.3. címek

meg. A Bizottság elismeri a **technológiasemlegesség** elvét a közszolgálat esetében is, amely egyrészt az audiovizuális tartalom terjesztésre szolgáló valamennyi platformhoz való jogosultságot jelenti, másrészt ezeken a platformokon a közszolgálat nem csak a hagyományos lineáris, hanem egyéb „nem hagyományos” tartalmak szolgáltatását is végezheti. Mivel utóbbi tevékenységre való felhatalmazás sérti a piaci szereplők alapvető érdekeit az új piacok tekintetében, ezért a Közleménytervezet azzal a megköttéssel él, hogy ezen „nem hagyományos szolgáltatások” „[...]a szóban forgó társadalom ugyanazon demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit elégítik ki, és nem gyakorolnak a közszolgálati feladat teljesítéséhez nem szükséges, aránytalan hatásokat a piacra.”<sup>6</sup> Hogy e korlát mikor áll fenn, azt a Közleménytervezetben az Eljárási biztosítékok részben megkövetelt „ex-ante” eljárás dönténé el, melyről hamarosan szót ejtünk.

További dilemmát tisztáz a közszolgálat alapvető elvével, az **egyetemességgel** (univerzalitással) kapcsolatban. Noha a Közleménytervezet leszögezi, hogy „a közszolgálati műsorszolgáltató szolgáltatásaiért a fogyasztás során történő fizetés negatívan érintheti az e szolgáltatás társadalmi egyetemességét, mivel a szolgáltatást a társadalom azon részére korlátozza, amely képes és hajlandó fizetni érte. Az egyetemesség e hiánya az alapul szolgáló közfinanszírozást megfoszthatja legitimitásától, amely alapján a széles körű társadalmat társadalmi, demokratikus és kulturális természetű szolgáltatással kell ellátnia.”<sup>7</sup>

Ugyanakkor nem zárja ki, hogy egy **fizetős** szolgáltatás is lehet általános gazdasági érdekű szolgáltatás, melyet az audiovizuális környezet változásával indokol: a műsorszolgáltatói tevékenységek folyamatban lévő diverzifikációjával. Amennyiben fizetős szolgáltatásról van szó, akkor vizsgálni kell, hogy az mennyiben elégíti ki a verseny indokolatlan torzítása nélkül a társadalom szociális, demokratikus és kulturális. Meg kell jegyeznünk: a fő probléma jelen esetben az állami támogatással finanszírozott, közszolgálati feladatok teljesítésére szolgáltatott audiovizuális tartalmakhoz való hozzáférés fizetős jellege. A Bizottság ezért tisztázza Közlemény-tervezetében, hogy nem finanszírozható állami támogatással a prémiumtartalmakhoz való fizetős vagy előfizetéses hozzáférés (pl. UEFA Bajnokok Ligája), illetve a nézők nyereményjátékokban való részvétele emeldíjas telefonszám hívása révén, mivel ezek kereskedelmi tevékenységek! Ugyanakkor a fenti diverzifikációs érvet alapul véve, létezhetnek olyan más fizetős szolgáltatások, amelyek meggyőzően kielégíthetik a társadalom speciális igényeit, és a piacra gyakorolt versenypolitikai hatásuk arányos lehet az elérni kívánt társadalmi, demokratikus és kulturális céllal. „A társadalom valamely tematikus érdeklődésű részének igényeit kielégítő közszolgáltatások biztosítása szükségessé teheti további források igénybevételét. Ilyen esetben jogos lehet, hogy az ilyen közszolgáltatás finanszírozásának terhét ne az egész népességre, hanem csak a szolgáltatásban érdekelt részére hárítsák megtekintési vagy előfizetési díjak beszedését, hogy azok részben fedezzék az ilyen szolgáltatások növekményes költségeket.”<sup>8</sup> – érvel a Bizottság. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a specialitásban jelentkező univerzalitásról van szó, hiszen egy közszolgálati műsorszolgáltatónak a társadalom valamennyi tagjának (univerzalitás) a szociális, demokratikus és kulturális igényére tekintettel kell lenni. A fizetés tartalmára a Közlemény-tervezet példaként egyrészt a mobilra nyújtott szolgáltatások esetében a hálózati hozzáférési díjat, illetve másrészt a műsorszolgáltatók jogdíjaihoz való hozzájárulást hozza.

## 2.2. Az ex-ante eljárás kérdése

---

<sup>6</sup> Id. Közleménytervezet 51. pont

<sup>7</sup> Id. Közleménytervezet 53. pont

<sup>8</sup> Id. Közleménytervezet 54. pont

A Közlemény-tervezetben egyik legvitatottabb rész a közszolgálati feladat-meghatározáson belül az ex-ante eljárás. A Közszolgálati közlemény felülvizsgálatának korábbi szakaszában<sup>9</sup> láthattuk, hogy a közszolgálati lobbiszervezet, az EBU szerint az ex-ante értékelés csak a **szerkesztői függetlenség** teljes tiszteletben tartása mellett képzelhető el, és nem támogatták azt, hogy közösségi szintű szabályokban fektessék le egy ilyen eljárás szabályait. A kereskedelmiek ugyanakkor ebben a szakaszban támogatták az **ex-ante minősítési** eljárást. Azzal érveltek, hogy az megakadályozza a piacra visszafordíthatatlanul káros következményekkel járó magánkezdeményezéseket, szerintük így minden egyes új szolgáltatás bevezetésének ex-ante minősítés alá kellene esnie. Amint a fenti hírből érzékelhetjük az EBU a bírósági esetjogra hivatkozva kizárná valamennyi új szolgáltatás indításának ex-ante minősítését, így a Közleménytervezet erre vonatkozó javaslatát is.

Amint azt az előbbieken említettük, a Közlemény-tervezet **Eljárási biztosítékok** címen tárgyalja a feladat-meghatározáson belül vitatott ex-ante eljárást, ami a piac szempontjából garanciát jelentene arra, hogy az új digitális környezetnek megfelelő kiterjesztett közszolgálati tevékenységek természetükben megmaradnak közszolgálatiaknak és közös piaci hatásuk is számbavételre kerül. A Közlemény-tervezet bevezeti a „**jelentős új szolgáltatások**”<sup>10</sup> (significant new services) fogalmát, amely a bizottsági esetjogból jól ismert egyedi/eseti (ad hoc) támogatású bevezetni kívánt új szolgáltatásokat próbálja kezelni. Nyilvánvaló, hogy a Bizottság elsősorban a „nem hagyományos” és fizetős közszolgálati szolgáltatások kezelhetőségét kívánja ezzel a fogalommal kezelni. Érdekessége, hogy az adott bevezetni kívánt szolgáltatás „újdonosság” jellege nem csupán annak tartalmától függhet, hanem a fogyasztás formájától (modalitásától) is, azaz, hogy azt például lineárisan vagy nem lineárisan veszik igénybe. A „jelentős” jelző azt kívánja kifejezni, hogy milyen potenciális hatást gyakorolhat a piacra az adott új szolgáltatás bevezetése, a Bizottság e tekintetben jelentőséget befolyásoló tényezőnek veszi a fejlesztéséhez szükséges pénzügyi forrásokat és a keresetre gyakorolt várható hatást. A SGEI-csomagból<sup>11</sup> itt jelenik meg a Közlemény-tervezetben az új szolgáltatások bevezetésével kapcsolatos széleskörű és nyilvános **konzultáció** követelménye,<sup>12</sup> mely az „ex-ante” eljárás részének tekinthető. A Közlemény-tervezet által felvázolt, az új szolgáltatások bevezetésével (EKSz 86. cikk (2) bek.-nek megfelelőségével) kapcsolatos „ex-ante” eljárással<sup>13</sup> szembeni követelmények a BBC közérték tesztjét idézik, annak ellenére, hogy a Közlemény-tervezet a tagállamok jogaként említi a „legmegfelelőbb mechanizmus” kiválasztását. A mondottakra bizonyíték, hogy a Bizottság **kétszakasú** eljárást lát indokoltnak, mely elsőként a bevezetendő szolgáltatás közszolgálati jellegének, másodsorban pedig annak piacra gyakorolt hatásának vizsgálatát jelenti. Az első esetben a szolgáltatás a megkülönböztető jegyeit kell számba venni „mint például a célkitűzéseket, a tartalmat, a kialakítást, a célközönséget és az elérhetőséget [...]; a szolgáltatásnak a közszolgálati műsorszolgáltató kiegyensúlyozott és változatos teljes kínálatára gyakorolt hatását; valamint a már létező műsorok tekintetében a hozzáadott közszolgálati értéket [...]” A második szakaszban pedig „a kereskedelmi kínálatokra gyakorolt esetleges torzító hatásait a tervezett új szolgáltatás jelenléte és hiánya esetén fennálló helyzet összevetésével.” Így

<sup>9</sup> Elemzés (2008. június)

<sup>10</sup> Id. Közleménytervezet 58. pont

<sup>11</sup> Értsd: SGEI-csomag: az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közösségi jogi szabályozási csomag: A Bizottság határozata (2005. november 28.) az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról (Határozat)

A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (2005/C 297/04) (Keretszabály)

<sup>12</sup> Id. Közleménytervezet 59. pont

<sup>13</sup> Id. Közleménytervezet 59–62. pont

például meg kell vizsgálniuk „a hasonló vagy helyettesíthető kínálatok fellelhetőségét a piacon, a kereskedelmi hasznosítás lehetőségét, a piacszerkezetet, a közszolgálati műsorszolgáltató piaci pozícióját, a magánszolgáltatók versenyét, a magánkezdeményezések esetleges kiszorítását, a szomszédos piacokra gyakorolt lehetséges hatást, a más tagállamok piacára gyakorolt lehetséges hatást, mindenképp a több országban található közönség szempontjából.” Az ex-ante eljárással kapcsolatban **szervezeti követelményeket** is megfogalmaz a Bizottság. Ezek a követelmények az eljárás pártatlanságát hivatottak biztosítani oly módon, hogy az eljárást elfolytató szerv közszolgálati intézmény felső vezetésétől való függetlenséget biztosítják. Ez a rendelkezés arra a történelmi sajátosságra reagál, hogy a közszolgálati intézményeken belül alakult ki a közszolgálat tevékenységét felügyelő/ellenőrző testület, amint az a BBC esetében volt egészen 2006-ig, vagy a német és így a magyar közszolgálati rendszerben is megtalálható. Így amennyiben a hagyományokra tekintettel intézményen belüli belső szerv végezné az ex-ante eljárást, úgy a Közlemény-tervezet a belső ellenőrző szerv megválasztására, tagjainak visszahívására, pénzügyi és szakmai függetlenségére és titoktartásának biztosítására vonatkozó szabályok megalkotására kéri a tagállamokat. Az ismertetett ex-ante eljárás ugyanakkor nem akadályozza annak, hogy a közszolgálati intézmények pilot-projektek keretében teszteljenek új szolgáltatásokat.<sup>14</sup>

### 2.3. A TV2-ítélet és annak közszolgálati feladat-meghatározásról szóló érvelése

A bizottsági javaslatot ebben a tekintetben támadó EBU szerint viszont a hivatkozott elsőfokú **bírósági ügy** (TV2-ügy) a tagállamok szuverenitását védi. A TV2-ügyet 2000-ben indította Bizottság előtt egy kereskedelmi műsorszolgáltató (SBS) a dán közszolgálati televízió (TV2) finanszírozása miatt, amely vegyes finanszírozású (üzemben tartási díj és reklámbevételek) közszolgálati adó. A Bizottság a TV2 1995-2002 közötti üzembentartási díjából és más forrásokból való állami támogatását megvizsgálva arra jutott, hogy az összegegyeztethető támogatás volt a közös piaccal 84 millió euró (628,2 dán korona) kivételével, melynek visszakövetelésére kötelezte a dán államot a jogutód TV2-től. Ezt követően került az ügy az Elsőfokú Bíróság elé: a TV2 keresetében kérte a Bíróságot a bizottsági határozat visszafizetésre kötelező részének, míg az SBS és a Viasat a megfeleléségi megállapításra vonatkozó részének megsemmisítését. A Bíróság elutasította a kereskedelmi szolgáltatók kereseti kérelmét azzal, hogy nem bizonyították, hogy a Bizottság hibázott, amikor nem állapította meg a dán TV2 közszolgálati feladat-meghatározásáról, hogy az súlyos hibában (*manifest error*<sup>15</sup>) szenved, az megfelelt az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmának. A Bíróság elutasította a TV2 és a dán állam azon kérelmét, mely eljárási hiba miatt (a védekezéshez való jog sérelme) kérte a Bizottság határozatának megsemmisítését. A Bíróság ugyanakkor egyetértett a TV2 és a tagállam azon érveivel, miszerint a Bizottság határozata nem megfelelő indokoláson alapult. A Bíróság elsőként megállapította, hogy a Bizottság vitatott határozatában semmi nem támasztotta alá a Bizottság azon megállapítását, mely szerint a TV2 által kapott túlkompensáció nem olyan megtakarításokon alapult, melyeket átlátható és körültekintően megfontolt módon halmoztak fel kifejezetten azzal a céllal, hogy biztosítva legyen a közszolgáltatás nyújtása a reklámbevételek fluktuációjának kiküszöbölésére, hanem pusztán egy kontrollálatlan tőkeakkumuláció eredményeképpen. A Bíróság szerint az eljárási szabályok lényeges megsértéséhez vezet az adekvát indokolásnak a hiánya. Az adekvát indoklás hiánya arra vezethető vissza, hogy a Bizottság a formális eljárás folyamán nem vizsgálta meg alaposan azokat a feltételeket, amelyek a vizsgált időszak alatt a TV2-nek fizetendő üzembentartási díj juttatás meghatározására szolgáltak. Másodsorban a

<sup>14</sup> Ld. Közlemény-tervezet 63. pont

<sup>15</sup> A 2001-es Közszolgálati közlemény alapján ugyanis a tagállam szuverén joga eldönteni, hogy mi tekinthető közszolgálati feladatnak, a Bizottság csak a nyilvánvalóan hibás (36. pont) meghatározást nem fogadhatja el!



Bíróság megállapította, hogy a Bizottság azon megállapítása, mely szerint a dán hatóságok nem ellenőrizték rendszeresen a megtakarítások szintjét megalapozatlan állítás, melyet Dánia a formális eljárás egész folyamata alatt kifejezetten vitatott. Mi több, a bizottsági határozat tartalmaz olyan információt, mely aláassa ezt az állítást. Harmadsorban a Bizottság azon állítása, mely szerint az 1999-es évből hozott példa mutatja, hogy a TV2-nek sohasem kellett a megtakarításaihoz nyúlnia nem vezet arra a következtetésre, hogy az állami támogatás lenne. Mindezekre tekintettel a Bíróság hatályon kívül helyezte a bizottság döntését.

Témánk szempontjából az **Ítélet** közszolgálati feladat-meghatározásra vonatkozó része<sup>16</sup> érdekes. A Bíróság álláspontjában az egyik hangsúly a tagállamok szuverenitásának elismerésére helyeződik a közszolgálati műsorszolgáltatás meghatározásának tekintetében. Ebben a vonatkozásban érvelésében a Bíróság visszanyúl egészen a Sacchi-ügyig,<sup>17</sup> amely az első olyan jelentős döntésnek tekinthető, amelyben megjelenik a közszolgálati és kereskedelmi audiovizuális modell összeütközése. A Sacchi-ítéletből kiemeli a Bíróság,<sup>18</sup> hogy egyik alapkérdésként jelentkezett, hogy „a versenyszabályok megsértését jelenti-e, ha valamely tagállam mindenféle televíziós adás sugárzására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít valamely vállalkozásnak beleértve a reklámjellegű műsorszámokat is”. A Bíróság a Sacchi-ítéletben ebben a tekintetben „elismerte, hogy a tagállamok a műsorszolgáltatásra irányuló ÁGÉSZ-t<sup>19</sup> jogszerűen határozhatják meg úgy, hogy az magában foglalja az általános műsor-összeállítást tartalmazó sugárzást.”. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás végzésével megbízott közszolgálat intézmény így műsorkínálatát szabadon állíthatja össze, de ennél is fontosabb a hivatkozott ítéletből idézett következő mondatrész: „a Szerződés egyik rendelkezése sem akadályozza a tagállamokat abban, hogy azok közérdekű, nem gazdasági jellegű megfontolásokból kivonják a versenyből a rádiós és televíziós adások sugárzását [...] oly módon, hogy egy vagy több intézménynek e tekintetben kizárólagos jogot adnak”.<sup>20</sup> Ez tekinthető az egyik kulcsmondatnak az ex-ante eljárást vitató EBU oldaláról, mivel a közszolgálati kínálatok meghatározásának a piaci kínálatoktól való függetlenítését jelentheti. Ezt a gondolatot bontja ki aztán az Ítélet a későbbiekben a felek érvelésére reflektálva. Így például visszautasítja azt a feltételezést, mely szerint a közszolgálati tartalom meghatározása a finanszírozás (így például annak kereskedelmi) formájától függene.<sup>21</sup> Itt az alap-problémát az szolgáltatja, hogy a közszolgálati tartalmat állami támogatásból hozzák létre, ugyanakkor felhasználják műsoridő értékesítésre is (reklámozás). A tagállam szuverenitásának elismerését jelenti továbbá az Ítélet azon része, mely a közszolgálati feladat-meghatározás tekintetében a tagállamnak tág mérlegelési jogkört enged.<sup>22</sup> A tág meghatározásból következő intézményi szabad műsor-összeállítási joggal kapcsolatban ki kell emelnünk, hogy a Bíróság tagállami, alkotmányos érvet hoz ennek alátámasztására, a szerkesztői függetlenség elvét, amely a politikai hatalommal szembeni függetlenséget jelenti!<sup>23</sup> Ezt az érvet megtámogatja a közösségi jogi Alapjogi Chartájának 11, és az EJEK 10. cikkével. Az Ítélet EBU által leginkább hivatkozott része azonban az SBS azon perbeli érvére válaszol, amely szerint nem „...lehet elismerni a TV 2 közszolgálati csatorna jogállását, mert műsor-összeállítása nem különbözik a kereskedelmi csatornákétól”.<sup>24</sup> A Bíróság erre a megállapításra a következőképpen reagált:

---

<sup>16</sup> Ld. Ítélet 88-126. pontjait

<sup>17</sup> Case-155/73.

<sup>18</sup> Ld. Ítélet 103. pont

<sup>19</sup> SGEI rövidítése magyarul

<sup>20</sup> Sacchi-ítélet 14. pont

<sup>21</sup> ld. Ítélet 107-109. pontok

<sup>22</sup> ld. Ítélet 117-118. pontok

<sup>23</sup> ld. Ítélet 118. pont

<sup>24</sup> ld. Ítélet 122. pont

„Amennyiben elfogadnánk ezen érvet, és így a műsorszolgáltatásra irányuló ÁGÉSZ meghatározását a műsor-összeállítások összehasonlító vizsgálata révén a kereskedelmi műsorszolgáltatók műsor-összeállításának tartalmától tennék függővé, megfosztanánk a tagállamokat a közszolgálat meghatározására vonatkozó hatáskörüktől. Az ÁGÉSZ meghatározása ugyanis végeredményben a kereskedelmi üzemeltetőktől és azon döntésüktől függne, hogy bizonyos műsorokat sugároznak-e, vagy sem. Ahogyan a TV 2 A/S helyesen kiemeli, a tagállamokat a közszolgálati műsorszolgáltatási feladat meghatározása során nem korlátozhatják a kereskedelmi televíziós csatornák tevékenységei.”<sup>25</sup>

A Bíróság idézett gondolatmenete egyrészt megerősíti a tagállami szuverenitást a közszolgálati műsorszolgáltatási, de tágabb értelemben a médiarendszer alakítása terén. Másrészt teljes mértékben kizárja azt a piac által erőltetett értelmezést, mely szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás funkciója a piaci kudarcok kezelése. Ez az értelmezés másként fogalmazva: amivel piaci szempontból nem éri meg foglalkozni, az képezheti a közszolgálati missziót. A harmadik észrevétel a Bíróság értelmezésével kapcsolatban az, hogy amennyiben nem függ a közszolgálati kínálat kialakítása a kereskedelmiektől, úgy értelmét veszíti az ex-ante eljárás, hiszen a Közlemény-tervezetben javasolt megoldás piaci hatásvizsgálata éppen a kereskedelmi kínálatot (piacot) vizsgálja meg abból a szempontból, hogy a bevezetendő új kínálat (közszolgálati tevékenység) milyen hatással van a kereskedelmi szolgáltatók tevékenységére. Ennek eredménye pedig vezethet arra, hogy nem indítják meg az adott szolgáltatást. Ez ellentmondás, hiszen a probléma továbbra is adott, mivel egy közszolgálati feltételeknek megfelelő audiovizuális tartalomnak mindig lesz piaci hatása, és az Amszterdami Jegyzőkönyvnek megfelelően vizsgálni kell, hogy nincs-e túlzott mértékben versenytorzító hatása.

#### 2.4. Példa a feladat-meghatározásra a BBC ex-ante eljárásán keresztül

A BBC közérték tesztje ex-ante eljárásként jelen esetben egy új közszolgálati tevékenység (**helyi online videó szolgáltatás**) indítását vizsgálta. A tanulmány több szempontból vizsgálta, hogy a szolgáltatás elindítása milyen piaci hatással lenne különböző kereskedelmi szolgáltatásokra. Így a helyi és regionális újságokra, a helyi rádiós műsorszolgáltatásra, a helyi és regionális televíziós szolgáltatásra és az említettekhez kapcsolódó web-szolgáltatásokra, valamint a mobil televíziós szolgáltatásokra esetlegesen kifejtett hatását, de kiterjedt a vizsgálat más szolgáltatásokra is, így például egy harmadik félként közreműködő tartalomszolgáltatóra, újságírói szolgáltatásokra és walesi nyelvű hírszolgáltatásokra.

A közérték teszt második szakasza, azaz a piaci hatástanulmány megállapítása szerint, amennyiben a BBC Helyi Videoszolgáltatása elindulna, a már meglévő kereskedelmi szolgáltatóktól származó bevétel akár 4%-kal is eshetne. Ennél is fontosabb azonban, hogy a BBC Helyi Videoszolgáltatás jelentős negatív hatással lenne a kereskedelmi szektor, de különösen az újságok által biztosított online helyi- és sporthírek, és időjárás-jelentés szolgáltatásban **végbemenő jövőbeli újításokra**. Azaz egy eddig meg nem valósult, de tervezett innovációval, beruházással kapcsolatban jelenti ki a tanulmány, hogy ezekre gyakorolhat kedvezőtlen hatást a tervezett BBC-szolgáltatás! Az indok pedig az, hogy a kereskedelmi szolgáltatók elkötelezték magukat üzleti struktúrájuk ezen részeinek fejlesztése mellett, még a kereskedelmi bizonytalanságok ellenére is. Az Ofcom mérlegelte a BBC

---

<sup>25</sup> Id. Ítélet 123. pont

javaslatainak esetleges módosítását, megkísérelve csökkenteni azok negatív piaci hatásait. A hatástanulmány azonban azzal zárul, hogy a módosítások nem ellensúlyoznák a BBC Helyi Videoszolgáltatásának más szolgáltatókra gyakorolt negatív hatásait! A közérték teszt a Trust döntésével zárul, azaz az ügy ura a BBC marad, tehát akár dönthet amellett is, hogy bevezeti a piaci hatásvizsgálat negatív eredménye ellenére a szolgáltatást. A döntést a Trust még nem hozta meg,<sup>26</sup> ugyanakkor – éppen az előbb említett tényező miatt – a BBC eljárásában van garancia arra nézve, hogy a feladat-meghatározás függetlenedik a piaci kínálattól.

### 3. Az állami támogatásra vonatkozó általános normák alkalmazhatóságának kérdése (SGEI csomag): profit és tartalékképzés

A SGEI csomag, de különösen a Keretszabály egyes elemeinek alkalmazhatósága kérdésében a Bizottság Közlemény-tervezetében mindkét érdekkörnek a véleményére adott. A legvitatottabb pontok a profit- és tartalékképzés megengedhetősége volt. A Bizottság a közszolgálati igényekre reagálva beiktatta a Közlemény-tervezetbe az Arányossági vizsgálatra vonatkozó szabályok<sup>27</sup> közé a tartalékképzés és az ésszerű profit lehetőségét.<sup>28</sup> A Közleménytervezet az ésszerű **profitot** csak az olyan közszolgálati kötelezettséget teljesítő kereskedelmi alapon működő vállalkozások esetében látja indokoltnak, „amelyeknek meg kell téríteniük a beruházott tőkét, ésszerűnek tekinthető a tőke igazságos megtérítését képviselő és a kockázatot figyelembe vevő profit rész, ha az megfelelően indokolt és feltéve, hogy szükséges a közszolgálati kötelezettségek teljesítéséhez.” Azaz a kifejezetten nonprofit alapon működő közszolgálati intézmények esetén nem lehetséges ésszerű profit. Ha példát szeretnénk hozni, akkor Nagy-Britanniában a közszolgálati feladatok egy részét ún. kereskedelmi közszolgálati adók látják el, ilyen például az ITV, a FIVE és a Teletext, melyek gazdasági társaságként működve hirdetésekkel finanszírozzák magukat. A **tartalékképzés** csak közszolgálati kötelezettségek folyamatos teljesítésének garantálása érdekében engedélyezhető. Mértéke a Keretszabályban foglaltak szerint alakulna, azaz a közszolgálati műsorszolgáltatók a közszolgálati küldetésük éves költségvetési kiadásaik 10%-át kitevő tartalékokat képezhetnek közszolgálati feladataik finanszírozásának céljából, a tagállamoknak biztosítani kell a tartalékok a felhasználásának átláthatóságát. Sőt, a Közlemény-tervezet lehetőséget lát a közszolgálati műsorszolgáltatók éves költségvetési kiadásának 10%-át meghaladó tartalékképzésre is. Ilyen tartaléktöbbletet csak és kizárólag a közszolgálati küldetés teljesítéséhez szükséges, nem ismétlődő, fő beruházás céljából lehet irányozni. Az ilyen tartaléktöbblet felhasználását időben világosan korlátozni kell, mely „időszak nem haladhatja meg a megbízási időszakot vagy azzal egyenértékű időszakot, amely nem lehet hosszabb négy évnél.” Az éves költségvetési kiadások 10%-át meghaladó tartaléktöbblet képzésére okot adhatnak nagyobb technológiai beruházások (pl. digitalizáció), amelyek jól köthetők egy bizonyos időponthoz és szükségesek a közszolgálati feladat teljesítéséhez. De köthető egy ilyen többlet a közszolgálati műsorszolgáltatóknak egy világosan meghatározott időszakban a folyamatos működés fenntartásának biztosításához, például szerkezet-átalakítás esetében, erre lehet példa a portugál vagy spanyol állami támogatási eset.

### 4. A közszolgálat által végzett kereskedelmi tevékenységek

A piac torzításának<sup>29</sup> vizsgálata esetében a „a közszolgálati műsorszolgáltató tevékenységei nem vezetnek a piac olyan torzításához, amely nem szükséges a közszolgálati küldetés

<sup>26</sup> [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/public\\_value\\_test/decisions.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/public_value_test/decisions.html)

<sup>27</sup> ld. Közleménytervezet 6.3.3. fejezet

<sup>28</sup> ld. Közleménytervezet 93-97. pontokat

<sup>29</sup> ld. Közleménytervezet 101-106. pont

teljesítéséhez.” A verseny arányos torzításának kérdése merül fel a **prémiumtartalmak** kezelésével kapcsolatban. A Közlemény-tervezet szerint nem kizárt, hogy a közszolgálati feladat részei legyenek például prémium sportközvetítési jogok. Ez azt jelenti, hogy ilyen esetben közpénzből finanszírozott közszolgálati feladatnak tekintjük az e prémiumtartalmak minél nagyobb közönséghez való ingyenes eljuttatását. Azaz tulajdonképpen elfogadja közpénzből finanszírozott közszolgálati tartalomszolgáltatásnak a nagy kereskedelmi értékkel bíró tartalmakat. Ugyanakkor, amint a felülvizsgálati vitából is kiderült aránytalan versenytorzításnak tekinthető, ha ezeket a jogokat nem meríti ki a közszolgálati műsorszolgáltató, azaz további engedély adásával nem adják ilyen esetbe át másnak. Hasonló esetnek jelöli meg a Közleménytervezet a közpénzek arra való felhasználását, hogy következetesen **túllicitálják** a piaci szereplőket a prémiumjogokért folytatott küzdelemben, mivel ez a versenytársak kiszorításához vezet. Ezen okból a Bizottság felhívja a tagállamokat, hogy rendezzék ezeket a kérdéseket úgy, hogy ilyen jellegű versenytorzító magatartások ne fordulhassanak elő.

A Közlemény-tervezet a kereskedelmi tevékenységek esetében felsorolja a főbb szabályokat, így a kereszttámogatás tilalmát (állami támogatás és tartalék nem használható fel kereskedelmi tevékenység finanszírozására), a tisztességes verseny elvét, mely főként a közszolgálati intézmények saját leányvállalataikkal fenntartott kapcsolataiban kell, hogy érvényesüljön. Továbbá a piaci magánbefektető elvét kell követnie beruházásaiban, és nem alkalmazhat versenyellenes gyakorlatot versenytársaival szemben. A Közlemény-tervezet a vitában felmerült **áralá kínálást** nevesíti egyrészt a hirdetési árak, másrészt a fizetős kereskedelmi szolgáltatások terén mint versenyellenes magatartást. Tagállami feladatnak rója a piaci elvek érvényesülésének ellenőrzését nemzeti szinten, így különösen, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók lenyomják-e az árakat kereskedelmi kínálatukban vagy éppen túllicitálják e közszolgálati megbízatásuk körében más szereplőket. Az ellenőrzéssel szembeni követelményként fogalmazza meg, hogy a közszolgálat versenyellenes gyakorlata kapcsolódik-e a közfinanszírozáshoz, illetve rögzíti harmadik felek részére a panaszjogot, azaz versenyellenes magatartással kapcsolatos vizsgálati kérelmek benyújtásának lehetőségét a közszolgálati műsorszolgáltatótól független szervhez.

## 5. Az átláthatóság elve

Az átláthatóság elve szorosan kapcsolódik a közszolgálat által végzett kereskedelmi tevékenységekhez. A Bizottság Közlemény-tervezetében nem teszi kötelezővé a strukturális elkülönítést (azaz, hogy külön a közszolgálati intézménytől elkülönült szervnek kell végeznie a kereskedelmi tevékenységeket), ugyanakkor kiemeli, hogy a közszolgálati és nem közszolgálati tevékenységek elszámolásbeli (funkcionális) elkülönítése mellett a szervezeti szintű (strukturális) elkülönítés révén tovább növelhető a közfinanszírozás igazságosságának és hatékonyságának átláthatósága. Könnyebben elkerülhető a kereskedelmi tevékenységek kereszttámogatása, valamint biztosítható a transzferár és tisztességes verseny elve. A Közleménytervezet a tagállamokat felhívja, hogy szabályozzák a jelentős és elválasztható kereskedelmi tevékenységek funkcionális és strukturális elválasztását.

## 6. Az ellenőrzés

A Bizottság a rendszeres tagállami ellenőrzésben látja a közfinanszírozási rendszer megfelelő működésének (túlkompenzáció, kereszttámogatás, tartalékok képzése és felhasználása) garanciáját. A hatékony ellenőrzés feltételei között sorolja fel az éves ellenőrzést, a műsorszolgáltatótól független ellenőrző szerv létrehozását és az intézkedések

(keresztfinanszírozás, tartalék visszaszerzése) megtételére való képességet. A Közlemény-tervezet megkívánja továbbá a közszolgálati műsorszolgáltatók pénzügyi helyzetének generális felülvizsgálatát a hosszútávú megbízatás lejáratát követően.

Az Közlemény-tervezet, az Ítélet és a hozott BBC-s példa alapján összefoglalva elmondható, hogy esély van arra, hogy a tagállami szabályozási szuverenitás megerősödjön a közszolgálati rendszer fölött, azzal, hogy a rendszer működését és piaci hatását sokkal átláthatóbbá és ellenőrizhetőbbé kell tenni, közelítve a magánvállalkozásokkal szembeni elvárásokhoz. Ennek megoldása és elvégzése egyértelműen a tagállamokra hárul, ugyanakkor a Bizottság ennek minden mozzanatát jogosult ellenőrizni.