

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános és intézményi kérdések

Frekvenciagazdálkodás és mobiltelevíziózás: a Bizottság közleménye a mobiltelevíziózás közös engedélyezési gyakorlatáról

Az Európai Bizottság december 10-én egy ajánlássorozatot tett közzé¹ (Engedélyezési közlemény vagy közlemény) a mobiltelevízió európai fellendítése érdekében. Ahogyan azt az EurActiv-nak adott korábbi interjújában is elmondta, az információs társadalomért felelős biztos, Viviane Reding tegnap közzétett egy, már régóta várt, a legbeváltabb gyakorlatokról összeállított listát, amely segíti a mobiltelevízió európai elterjedését azt követően, hogy a tagállamok döntő többsége kudarcot vallott e téren. Jelenleg csupán négy uniós tagállam – Olaszország, Finnország, Ausztria és Hollandia – mondhatja el, hogy területén jelentős a mobiltelevízió elterjedése, amely a világban, de különösen a Távols-Keleten már évek óta nagy népszerűségnek örvend. Az étvágy ugyanakkor nő a szolgáltatás iránt, s az ebből származó bevétel 2013-ra várhatóan eléri a csaknem 8 milliárd eurót, derül ki a Bizottság által kiadott adatokból. „A karácsonyi időszak alatt várható eladási növekedést is figyelembe véve mind több európai számára nyílik lehetőség arra, hogy menet közben is nézhesse a televízió adásait” jelentette ki Viviane Reding.

A frekvencia **elosztásról, és a szabályozói** kérdésekről szóló végleges döntés a tagállamok hatáskörébe tartozik majd, ám az EU vezetése szeretne utat mutatni a közös megközelítések és a határokon átnyúló szolgáltatások kidolgozásának megkönnyítésére. Brüsszel ezért világossá tette, hogy mind a mobilszolgáltatók, mind a műsorszolgáltatók számára valamekkora mozgásteret kellene hagyni a verseny kibontakoztatására, ezzel is segítve új szolgáltatások kialakítását.

Az **engedélyek** kiadása a nyújtott szolgáltatások minőségétől (pl. a zárt térben való lefedettség, vagy az átvitel minősége) kellene, hogy függjön, jelentette ki a Bizottság. Ennek eredményeképp vissza is lehet vonni a frekvenciaengedélyeket, amennyiben a szolgáltatások nem indulnak el “ésszerű határidőn belül”, tette hozzá a brüsszeli vezetés. Mindezeket túl interoperábilis, nem-védjegyzett technológiát kell választani a fogyasztói szolgáltatás mobilitásának és a határokon átnyúló alkalmazások elterjedésének megkönnyítése érdekében, jelentette ki a Bizottság.

Ezen intézkedések mindegyike, amennyiben azokat valamennyi tagállamban következetesen hajtják végre, várhatóan **valódi piacot** hoz majd létre a mobiltelevízió számára Európában, amelynek következtében az EU-ban népszerűvé vált szolgáltatások, termékek és **szabványok** várhatóan az Unió határain túl is elterjednek majd – ahogyan az a mobiltelefonok GSM szabványával is történt. A Bizottság által a földfelszíni mobiltelevíziózás szabványaként 2008. márciusában elfogadott DVB-H szabványt azóta már átvette többek között Indonézia, Oroszország, valamint Marokkó is.

Az említett erőfeszítések ellenére sokan kételkednek Brüsszelnek a mobiltelevízió elterjedését ösztönözni kívánó lépéseinek hatékonyságában és következetességében. Az európai digitális iparág lobbijai csoportjai amiatt támadják a Bizottságot, hogy közvetlen

¹ A mobiltelevízió-hálózatok és -szolgáltatások jogi keretei: Engedélyezési rendszerekre vonatkozó bevált gyakorlat – az uniós modell, Brüsszel, 10.12.2008 COM(2008) 845 végleges

adóemelést próbál kieszközölni a legmodernebb mobilkészülékek esetében. Az ilyen készülékeket nemcsak telefonként, hanem GPS vevőként és televízióként is lehet használni.

A digitális iparág fontosabb szereplőit (így a Motorola-t, a Nokia-t, a Siemens-t, a Sony-t az Ericsson-t, a Hitachi-t, az IBM-et, a Microsoft-ot stb.) tömörítő EICTA a héten kijelentette, hogy a Bizottság akár 14%-os belépési adó (*entry duty*) alkalmazását is támogatja ezen termékek esetében. Az EU-s iparág támogatása mellett a lépés növelheti a fogyasztók által fizetendő árakat egy sor készülék esetében, gátolva ezzel az új mobiltelevíziós szolgáltatások elterjedését – jelentette ki a szervezet.

A mobiltelevíziózásról több elemzésünkben foglalkoztunk, főként a **frekvenciaspektrumhoz** való **hozzáférés** aspektusában. Ennek a magyarázata az, hogy a digitális átállás miatt megjelenő kapacitások (frekvenciamaradék vagy frekvenciatöbblet) elosztásában a legelőkelőbb érdeklődőknek a mobilszolgáltatókat nevezhetjük. Ennek alapvető oka az, hogy az eddigi leginkább távközlési szolgáltatásokat nyújtó mobilszolgáltatók a konvergencia adta lehetőségeket kihasználva multimédiás szolgáltatókká szeretnének bővülni úgy, hogy a hang-, adat- és internetes szolgáltatások kínálása mellett, be szeretnének lépni az audiovizuális tartalomszolgáltatási piacra is a mobiltelevízióssal, összekapcsolva azt az előbb említett szolgáltatásokkal. Ehhez megfelelő minőségű és mennyiségű átviteli kapacitásra van szükségük. A konvergencia folyamatok és a mobilszolgáltatók említett érdekei indukálták, hogy az EU hozzányúljon a tagállamok adminisztratív frekvenciagazdálkodási modelljéhez, és például közösségi szinten vesse fel a frekvenciagazdálkodás kereskedelmi modelljének bevezetését, illetve közös frekvenciagazdálkodási elvek kidolgozását közösségi szintű szolgáltatások elindításához (pl. az EU területén bárhol elérhető személyre szabott audiovizuális tartalmak), megbontva ezzel a merev tagállami hatáskört. A szigorúan kereskedelmi alapra helyezett gazdálkodásra irányuló törekvések a tagállami ellenálláson megtörttek, és inkább a különböző gazdálkodási modellek együttélésének értelmezés került előtérbe, mintsem a kereskedelmi modell mint egyetlen megoldás. A közös elvek elfogadtatása viszont továbbra is prioritást foglal el a Bizottság munkájában. A Bizottság által jegyzett jelenlegi **Engedélyezési közlemény** a mobiltelevíziózás eddigi engedélyezési gyakorlatait próbálja összefoglalni, és azok tapasztalatai alapján javaslatokat fogalmaz meg a tagállamok számára.

A közleményben érezhető egy **alapfeszültség**, azaz, hogy az engedélyezés fogalmát távközlési értelemben kívánja használni,² elválasztva a tartalomra vonatkozó engedélyezéstől. Az utóbbi engedélyezése egyrészt leválasztható az átviteli kérdésről (külön engedélyek kiadása), ugyanakkor mivel a távközlési és információs társadalmi szolgáltatások mellett audiovizuális tartalomszolgáltatást (a mobiltelevíziózás) kívánnak végezni, és mivel ez szűkös forráson – az esetek egy részében ráadásul műsorszórás célú frekvencián – végzett tartalomszolgáltatásnak minősül, így végül utóbbi engedélyezése szorosan összefügg a távközlési engedély kiadásával. A szűkösség, és a szóban forgó frekvenciákért folytatott verseny tényének rögzítése az Engedélyezési közleményben vissza is igazolja az általunk mondottakat: „A mobiltelevízióra vonatkozó szabályozást megköti a rendelkezésre álló frekvenciák szűkössége és az igény, hogy minden, a műsorszórás és távközlési ágazatból érkező összes szereplő piacra lépését elősegítsék.”³ Ebből a szempontból a mobiltelevíziózásra is igaz az a korábban a hagyományos műsorszolgáltatásra tett megállapításunk, hogy a mobiltelevíziós szolgáltatás is csupán egy azon szolgáltatások közül, mely versenyez a frekvenciáért. Az alapkérdés továbbra is ugyanaz, mint volt az analóg rendszerben: milyen

² Ld. Engedélyezési közlemény 3-4. o.

³ Ld. Engedélyezési közlemény 4. o.

elvek alapján versenyeztetünk, tartalomszolgáltatás esetében, vannak-e további elvek a pusztán kereskedelmi célokra túl? Véleményünk szerint a mobiltelevíziózás is annyiban megegyezik a hagyományos műsorszolgáltatással, hogy tartalomszolgáltatás, és mint ilyen számon lehet kérni piacra lépésével szemben társadalmi, kulturális szempontokat, mivel alapvetően szűkös forrást használ, és éppen ezen szűkös forrás adja a szolgáltatás lényegét (mobilitás), más szolgáltatásoktól eltérő jellegét. Az átvitel és tartalomszolgáltatás szabályozása közötti feszültség a közleményen belül a tulajdonképpeni ajánlások (gyakorlati iránymutatások⁴) között kerül felszínre a határterületet képező **továbbítási kötelezettség** kérdésének tárgyalásakor.⁵ A közlemény az Egyetemes szolgáltatásokról szóló irányelvre hivatkozva⁶ mondja, hogy „Jelenleg a mobiltelevízió még csak az indulási szakaszban van, ezért jelenleg még nem írható elő » továbbítási kötelezettség«.” A javaslat itt az, hogy valamennyi **tagállamban és uniós szinten is tárgyalásokat** kell kezdeményezni a kötelező csatornaajánlatra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban. Ez a kezdeményezés azért érdekes, mert úgy gondolnánk, hogy a továbbítási kötelezettség alapvetően tagállami ügy, gondolva itt a kötelezettség alá eső közszolgálati műsorszolgáltatásra, mint tagállamhoz kötődő alapszolgáltatásra. Az uniós szintű tárgyalások éppen ezért nem érthetőek, hiszen egységes szabályozást nehezen lehet teremteni ezen a területen, hacsak nem az merült fel a Bizottságban – bár ennek jelét egyáltalán nem találtuk (!)–, hogy a határon átnyúló mobiltelevíziós szolgáltatások keretében is értelmezhetőnek találnák a kötelező elosztást, aminek már lenne közösségi jogi relevanciája. Az Engedélyezési közleményben van egy másik hely is, ahol előkerül a tartalomszabályozás és a frekvenciagazdálkodás összefüggésének problémája. Igazolva eddigi állításainkat, a közlemény a következőképpen fogalmaz: „Az engedélyezési rendszerek képezik a mobiltelevíziózásra vonatkozó szabályozási környezet magját. A mobiltelevíziózás „konvergens” természetét tekintve különösen az üzemeltetők, mint pl. elektronikus hírközlési szolgáltatók és műsorszórók jogait és kötelezettségeit kell konkrétan meghatározni. A szabályozási kétértelműségek és átfedések elkerülése érdekében fontos **világosan meghatározni az elektronikus hírközlés, frekvenciasávok és tartalmi vonatkozások közötti kapcsolatokat.**”⁷ Azaz noha szeretnék csupán távközlési kérdésként kezelni az engedélyezést, elismerik a tagállamok szuverenitását abban a kérdésben, hogy meghatározzák a két terület közötti kapcsolatokat, ami jelen esetben azt jelenti, hogy lehet adott esetben tartalmi feltételeket is támasztani az engedélyezés során, ugyanakkor ezeknek a szabályoknak világosan, egyértelműnek és átláthatónak kell lenni.

Az **engedélyezési gyakorlatok** közül három **modellt** emel ki a közlemény, és meglehetősen felületesen beszél róluk. Az egyik gyakorlati modell a meglévő digitális földfelszíni televíziózás (DTT) szabályait alkalmazza a mobiltelevíziózásra. Itt a szövegből arra következtetünk, hogy ez egyrészt az ismert multiplex-modellek (erős, gyenge, köztes) közötti választást, másrészt az üzemeltetés és az azon nyújtott szolgáltatások engedélyezését, és az arra vonatkozó szabályozást jelentheti. Így ennek keretében kell értelmezni azt a megállapítást az Engedélyezési közleménynek, mely szerint ez a modell a mobiltelevíziózás gyors bevezetését teszi lehetővé, azaz rövidtávon jó, ugyanakkor a kezdeti időszak elteltével

⁴ Id. 3. A szabályozásra vonatkozó bevált gyakorlat azonosítása a szabályozási rendszer különböző szintjein

⁵ Id. Engedélyezési közlemény 3.4. pont

⁶ 2002/22/EK irányelv 31. cikk (1) bek A tagállamok meghatározott rádióműsor- és televízióműsor-terjesztő szolgáltatások továbbítására vonatkozó, ésszerű továbbítási kötelezettségeket írhatnak elő a joghatóságuk alá tartozó, a nyilvánosság számára rádió- vagy televízióműsorok szétosztására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások számára, abban az esetben, ha az ilyen hálózatok végfelhasználóinak jelentős hányada e hálózatokat használja a rádió- és televízióműsorok vételének fő eszközeként. Ilyen kötelezettségek csak abban az esetben írhatók elő, ha ezek egyértelműen meghatározott közérdekű célok eléréséhez szükségesek, továbbá arányosak és átláthatók. A kötelezettségeket rendszeresen felül kell vizsgálni.

⁷ Id. Engedélyezési közlemény 3.2.1. pont

elégten lehet, illetve hiányosságokat eredményezhet, így a nemzeti jogszabályoknak specifikusan a mobiltelevíziózásra vonatkozó rendszert kellene alkotniuk. A második modell a „**tiszta nagykereskedelmi modell**”, amelyet a szöveg alapján úgy értelmezhetünk, hogy adott frekvenciasáv üzemeltetési jogát nyeri el egy vállalkozás, amely aztán meghatározott üzleti modellek szerint használatba adhatja vagy maga is használhatja az adott kapacitást. A közlemény szerint ennél a modellnél „A hálózat üzemeltetőjének tisztességes, ésszerű és megkülönböztetéstől mentes feltételeket kell biztosítania a hálózatot használó mobiltelevíziós szolgáltatók számára.” Ezen túlmenően a közlemény nagy veszélyt lát ebben a modellben akkor, ha egy üzemeltetőnek ítélik oda a frekvenciasávot, ugyanis ez aggályokat vet fel a versenyről szóló irányelv⁸ alapján, „különösen ha a frekvencia odaítélésére nem tisztességes és nyílt, megkülönböztetéstől mentes eljárás során kerül sor.”⁹ A közlemény harmadik modellként említi **integrált megközelítést**, melyet egyben a leginkább támogatandónak gondol, mivel „megelőzi a patthelyzetek kialakulását a mobiltelevíziós értékláncban”. Ebben a modellben a mobiltelevíziós értéklánc minden szereplőjének, beleértve a tartalomszolgáltatókat is, szolgáltatási szerződést kell kötnie még az engedély megszerzése előtt (pl. Ausztria). Így például a mobilhálózat/platform üzemeltetőjére vonatkozó kiválasztási kritérium lehet a műsor-aggregátorokkal és/vagy műsorszórókkal kötött előzetes megállapodás. Másik példa erre, hogy a tartalomszolgáltatók csak úgy kapják meg digitális televíziózási engedélyüket, hogy ha a multiplex üzemeltetőjével előzetesen kötött szerződésüket bemutatják az engedély megszerzésére irányuló eljárásban.

Az Engedélyezési közlemény harmadik része – amelyről a kötelező továbbítás kapcsán megemlítettünk - tulajdonképpen egy olyan **szabályozási ajánlásgyűjteménynek** tekinthető, mely megfelelő szabályozási környezetet kíván teremteni a mobiltelevíziózásnak. Az általános keretek tekintetében a közlemény azt szeretné elérni, ha minden piaci szereplő előtt **nyitott engedélyeztetési eljárások** alakulnának ki, mely **egyenlő feltételeket** biztosít a mobiltelevíziós értéklánc különböző résztvevői számára. Emellett az állampolgárok és az érdekelt felek számára rendszeres **nyilvános konzultációt** kell biztosítani a mobiltelevízió alkalmazásával, a digitális műsorszórás által felszabaduló frekvenciasávok mobiltelevíziós szolgáltatások céljára történő felhasználásával és a finanszírozási modellekkal kapcsolatos kereskedelmi próbaüzemmel párhuzamosan. Talán ez a két elv (valamennyi piaci és nem piaci szereplő bevonása, a nyitottság, a nyilvánosság) a legfontosabb a közlemény javaslatai közül.

Ezt támasztja alá az a tény, hogy a mobiltelevíziózás sikere, értékláncának összetettsége és emiatti törekenysége miatt igen kis dolgokon múlik. Ez köszön vissza például a mobil piacon meghatározó Motorola által 2006-ban közzétett stratégiai fehér könyvből¹⁰ vagy éppen a mobilszolgáltatók legnagyobb lobbyszervezetének az UMTS Forum¹¹ vezetője, Jean-Pierre Bienaimé által 2008 áprilisában tartott előadásból (Előadás).¹² Mindkét anyag alapvetően az értéklánc egyes szereplőinek **koordinált együttműködésében** hisz, amely egybevág a közlemény fent említett integrált engedélyezési modellt támogató véleményével, amelyben a szereplők együttműködésre, előzetes megállapodás kötésére kényszerülnek. A Motorola fehér könyve ezt kooperatív, míg Bienaimé kollaboratív modellnek¹³ nevezi. Mindkettő szakanyag azt emeli ki, hogy a végfelhasználóig (fogyasztóig) az értéklánc szereplőinek szorosan együtt kell működniük, a fogyasztói igényeknek alárendelten, hiszen a mobil fogyasztás alapvető jellemzője a személyesség, és ehhez kell megfelelő üzleti

⁸ A Bizottság 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 249., 2002.9.17., 21-26. o.)

⁹ 2002/20/EK engedélyezési irányelv 5. cikkének (2) bekezdése

¹⁰ White Paper Mobile TV Unleashing The Killer App, Motorola Inc, 2006

¹¹ <http://www.umts-forum.org/>

¹² Sustainable Economics of Mobile TV Services, Jean-Pierre Bienaimé Chairman, UMTS Forum Mobile Multimedia Convergence Workshop – Digital Dividend 02-03 April 2008, Hurgada, Egypt

¹³ Előadás 17. oldal

modelleket alkotni. A mobiltelevíziós értéklánc szereplői között talán a legnagyobb kooperációra a műsorszóró és mobilhálózat üzemeltetői között van szükség, hiszen hasonló funkciót látnak el az értékláncban, ezért versenytársak, ugyanakkor emellett alapvetően más szolgáltatásokra tudják optimálisan, azaz költséghatékonyan kihasználni hálózatukat, amely egyben más üzleti modellt is jelent hálózatonként. A műsorszóró hálózatok általában akkor működnek optimálisan, ha sok felhasználó részére adnak egyszerre tartalmat (broadcast alapú szolgáltatások¹⁴), míg a mobilszolgáltatók által kiépített hálózatok akkor, ha inkább egyedi igényeket elégítenek ki (unicast alapú szolgáltatások¹⁵). A kooperáció azért szükséges, mert felhasználói oldalon mindegyikre van igény, azaz a fogyasztó összeköti őket.

A Motorola ezt úgy világítja meg, hogy a **távközlési hálózati szolgáltatók** (mobilcégek vagy mobilplatform üzemeltetők) nagy összegeket fordítottak hálózati fejlesztésekre, melyet a generációváltások miatt volt szükséges, melyekből profitot szeretnének látni. A 3G legfőbb erőssége a személyre szabott tartalom, így pl. egy nagyon populáris TV-show nem költséghatékony egy 3G-s hálózaton, viszont az egy műsorszóró hálózaton. Ezzel szemben a mobil eszközön lévő adatok asztali gépre vitele, és megjelenítése személyes, nagy sáv szélességű és unicast hálózatot igényel. Ugyanez igaz a személyes multimédiás és a VOD tartalomra is. A mobiltelevíziós műsorszórás ugyanakkor alkalmas például arra is, hogy a heti top 20-as slágerlistás számokat küldjön nagyszámú előfizető részére. Az unicast megoldás ott kapcsolódik a broadcast megoldáshoz, hogy például a műsorszórással terjesztett mobil-televíziós műsorszolgáltatáshoz interaktivitást kapcsol (pl. chat, szavazás, böngészés) megnövelve így a nézett tartalomhoz kapcsolódó aktivitást. A két hálózat kapcsolódási pontjai kölcsönösen növelik egymás és azon nyújtott szolgáltatások értékét. A mobilszolgáltatók birtokolják a mobiltelefonokat, és bérelik a műsorszórási kapacitást a **műsorszóró hálózat üzemeltetőitől**. Utóbbi szereplők helyzete ugyanakkor érdekesen alakult a digitalizációval. Ugyanis ez lehetőséget biztosít számukra, hogy az értéklánc fölött nagyobb uralmat gyakorolhassanak, így nagyobb profitrészesedésre tehetnek szert. Érdekeltek tehát a konvergens eszközökre (mobiltelefonokra és egyéb mobil eszközökre) történő szórásban, mivel jelenleg analóg mobil tv-készülékekre szórnak. Ezt a modellt a digitális mobiltelevíziós szórás esetében további szolgáltatásokkal tudják bővíteni: on-demand streaming videóval, videó letöltés-mentés eszközre, majd mobilon később visszajátszhatósággal, time shifting¹⁶ és place shifting¹⁷ szolgáltatással, peer-to-peer terjesztéssel. Az új szolgáltatásokkal megnövekedett a műsorszóró hálózatüzemeltetők kezükben lévő érték, így a mobilszolgáltatók konkurenseivé válnak, hiszen érdekeltté váltak a bővített szolgáltatások révén mobiltelevíziós műsorszolgáltatás fogyasztók részére történő nyújtásában. Így amennyiben mobilhálózat-üzemeltetők a 3G-s hálózatra optimalizált szolgáltatásokban gondolkodnak csak, úgy a műsorszóró hálózatüzemeltetők más olyan partnerek után néznek, akik képesek egyéb mobil eszközökre a mondott szolgáltatásokat nyújtani a fogyasztóknak. Így a Motorola szerint a technológiai szabványnál fontosabb a választott üzleti modell és az értéklánc szereplői közötti viszonyrendszerek strukturálása, így az együttműködés. Ugyan erre a következtetésre jut Jean-Pierre Bienaimé is, mondván a mobiltelevíziós szolgáltatásnak az unicast és broadcast típusú szolgáltatások zökkenőmentes kombinációján kell alapulnia.

¹⁴ Azaz egy forrásból meghatározatlan számú felhasználóhoz juttatja el ugyanazt az információt egy időben.

¹⁵ Azaz egy forrás (adó) van és egy felhasználót (vevő) szolgál ki.

¹⁶ A műsorszám felvétele, hogy a tárolt anyagot alkalmasabb időpontban tekintsük meg (lényege, az időpontválasztás).

¹⁷ Élő, felvett vagy tárolt médiatartalom megtekintése-hallgatása egy távoli eszközről az interneten vagy más adathálózaton keresztül (lényege: a fogyasztás helyének megválasztása).

Visszatérve az Engedélyezési közlemény szövegére, felmerül a kérdés, hogy milyen szabályozási környezet tudja ezt támogatni a Bizottság szerint? Az eddig említett két **elven** túl a Bizottság szerint a fentieket támogató „a szabályozásnak nem csak egyértelműnek és átláthatónak kell lennie, hanem egyben **rugalmasnak és az új fejlesztésekhez hangoltnak** is.” Ezt oly módon tartják elérhetőnek, hogy az államnak rendszeresen felül kell vizsgálni a szabályozási környezetet, hogy az reagáljon az innovatív és gyorsan változó technológiai környezetre. Így egy, a **technológiai és piaci változások követő, valamint a piaci szereplők részére jogbiztonságot nyújtó szabályozás jöhet létre.**

A mobiltelevíziózás **engedélyezéséhez** kapcsolódóan két szabályozási elvet fogalmaz meg az Engedélyezési közlemény, az egyikről már fent beszéltünk a tartalom- és távközlési szabályozás összefüggéseinél. A másik az egyablakos ügyintézés elve. Itt megint részben előkerül a tartalomszabályozás és távközlési szabályozás összefüggései, hiszen a tartalomszolgáltatással és távközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos engedélyeket sok esetben külön hatóság adja ki. Másik probléma, például Németországban, hogy alkotmányos indokok miatt területileg is tagolt az engedélyezés médiaszolgáltatás nyújtása esetében. Így az üzemeltetők számára az optimális az lenne, ha különböző engedélyeztetési eljárásokhoz közös kapcsolattartó pontot biztosítanának a tagállamok (**egyablakos ügyintézés**) természetesen tiszteletben tartva a pluralizmus és kulturális sokszínűség elvét. Az egyablakos ügyintézésnek tehát akkor van jelentősége, ha több engedély beszerzésére van szükség a szolgáltatás indításához, így az eljárás előnyei az igazgatási eljárások egyszerűsítéséből és koordinált időzítéséből erednek.

Mivel a frekvencia nemzeti (tagállami) vagyon, ezért külön tárgyalja az ilyen vagyon használatának átengedésére vonatkozó közbeszerzési/koncessziós eljárásokkal szembeni elvárásokat. Fontos elvként rögzíti a kiszámíthatóság jegyében egy előrelátható **menetrend** rögzítését. Ezt az ütemtervet legkésőbb a mobiltelevíziós szolgáltatások kereskedelmi próbauzemének kezdetekor be kellene jelenteni a Bizottság szerint. A közbeszerzési eljárás **feltételeivel** szemben az objektív, átlátható és megkülönböztetésmentes odaítélési kritériumrendszer alkalmazását támasztja. Előkerül a feltételekkel kapcsolatban a fent említett értéklánc szereplői közötti együttműködés elve is, itt olyan összefüggésben, hogy az odaítélési eljárásoknak a gazdasági szereplők közti együttműködő, de a versenyszabályoknak megfelelő megközelítést kell ösztönözniük. Példákat is láthattunk erre, mint például a szereplők közötti előzetes megállapodások megkötésének követelménye. A közlemény kötelező kritériumokként venné az eljárásokba a szolgáltatás minőségére, beleértve a beltéri vételre és a frekvenciatartomány optimális kihasználására vonatkozó követelményeket. Speciális kritériumként iktatná a Bizottság az odaítélési eljárások feltételei közé a spektrumhalmaz tilalmát. Ez a kritérium gyakorlatban reagál a szűkös frekvenciaforrás hatékony felhasználásának elvére azzal, hogy a mobiltelevíziózás céljára odaítélt, de ésszerű időtartamon belül használatba nem vett frekvenciatartományt visszavonják.

Végül de nem utolsó szempontként felmerültek speciális igények is a mobiltelevíziózást támogató szabályozással szemben. Az egyik a költségek csökkentése, a másik pedig a szolgáltatás mobilitásában rejlő lehetőségek kiaknázása miatt lényeges. Jelentős költségcsökkentő tényező lehet az, amennyiben a **hálózati infrastruktúra megosztható**. Ez ugyanis fontos szerepet játszik a kiépítési költségek minimalizálásában, valamint a hálózati lefedettség és átviteli kapacitás növelésében. A Bizottság csakis a versenyszabályoknak megfelelően látja lehetőségét a mobiltelevíziós szolgáltatásokra vonatkozó a hálózati infrastruktúra megosztását ösztönző szabályozásnak. A mobiltelevíziós szolgáltatások mobilitásának kiaknázásának egyik módja, ha páneurópai szolgáltatások nyújthatók rajta. Ez praktikus az **unió teljes területére kiterjedő barangolást jelenti. Ennek megvalósításának előfeltétele** a hálózatok és eszközök közötti **teljes átjárhatóság** biztosítása, így az ezt biztosító megoldásokat a közlemény szerint előnyben kell részesíteni.

Az átjárhatóság akkor valósítható meg, ha az érdekelt felek közösen lépnek fel egy műszaki szabvány, mint például a DVB-H végrehajtásának közös célja érdekében. Fogyasztói oldalról is fogalmazódnak meg elvárások természetesen, hiszen a mobiltelevízió vezeték nélküli jellege miatt a fogyasztók jogosan várhatják el az eszközöktől a határokon átívelő működést, csakúgy, mint a hangszolgáltatás esetében a roamingot.

II.

A közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális környezetben

Közszolgálat és közösségi jog: a német közszolgálati finanszírozási rendszer közösségi joghoz való igazítása

Az EU versenyügyi biztosa, Neelie Kroes és Kurt Beck (Rheinland-Pfalz), valamint Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg) tartományi miniszterelnökök, 2008. december 18-án elégedettségüknek adtak hangot annak kapcsán, hogy aláírták Németország 12. műsorszolgáltatásról szóló **tartomány-közi megállapodását**.¹⁸ Az aláírás egyben lezárja a 16 tartomány által közösen tett erőfeszítéseket arra, hogy az ARD és a ZDF működését összhangba hozzák a vonatkozó Közösségi jogszabályokkal, a kereskedelmi szolgáltatók érdekeinek figyelembe vétele mellett.

Neelie Kroes, valamint Beck és Günther Oettinger miniszterelnökök örömmel nyugtázták az új megállapodás 2009. június 1-jei életbe lépését. A megállapodás egyben egy már régóta tartó, a Közösségi jogszabályoknak az említett szektorban való alkalmazásáról szóló vita megoldásaként is értékelhető. Kroes és Beck, valamint Oettinger egyetértettek abban, hogy a szóban forgó területen működő döntéshozók számára ma a legnagyobb kihívás a **médiapluralizmus** hosszú távú fenntartásának biztosítása. „Mind a kereskedelmi, mind a magán műsorszolgáltatók közösségi küldetést teljesítenek. A mai 12. tartomány-közi megállapodás aláírásával sikerült elismerni az ARD és a ZDF **intézményi fejlődésének** garanciáját a jelen digitális világában úgy, hogy közben a kereskedelmi szolgáltatók érdekei sem maradtak figyelmen kívül, hiszen azoknak az előfizetői díjából befolyó bevételek nélkül kell megbirkózniuk a kor kihívásaival.”

Kroes biztos hozzátette: „A 'Drei Stufen Test' (három lépcsős teszt) fontos példája az olyan eljárásjogi garanciáknak, amelyekre a hatékony ellenőrzési mechanizmusok biztosítása miatt van szükség nemzeti szinten. Az Egyesült Királyságban, Belgiumban és Írországban jelenleg is tart az olyan, a fentitől kicsit eltérő jellegű megoldások megvalósítása, amelyeket egy adott helyzet megoldására alakítottak ki, ám ettől még azok is ugyanolyan helyénvalók. A hatékonyabb nemzeti szintű ellenőrzés is egyike a számomra elsőbbséget élvező kérdéseknek a Bizottság 2001-es Műsorszolgáltatási Közleményének átdolgozása kapcsán. A Közlemény elkövetkező felülvizsgálata azonban nem teszi szükségessé a jogi keretrendszer további módosítását Németországban. Az új tartomány-közi megállapodás életbe lépésével az ARD és a ZDF állami pénzekből történő finanszírozása összhangban lesz az EK Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályaival.”

Az új megállapodás június 1-jei életbe lépésével az ARD és a ZDF három digitális televíziós csatornája további fejlesztéseken megy majd keresztül, s azokra konkrét megbízátság vonatkozik majd, a műsor összeállításra vonatkozó elvek alapján.

Múlt havi elemzésünkben¹⁹ több aspektusból átfogan tárgyaltuk a Közszolgálati közlemény felülvizsgálatában született első bizottsági javaslatot.²⁰ Ezzel kapcsolatban beszéltünk a brit

¹⁸ Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)

¹⁹ Id. Elemzés (2008. november)

²⁰ A Bizottság közleménye az állami támogatás szabályainak a közszolgálati műsorszolgáltatásra történő alkalmazásáról (2001/C 320/04) (EGT vonatkozású szöveg)

rendszeréről, azaz a közérték teszt működéséről, amely a BBC új szolgáltatásainak indításakor, valamint a már meglévő szolgáltatásaiban bekövetkező jelentős változások esetében kell kötelezően elvégezni. A brit rendszerrel megállapítottuk, hogy tulajdonképpen válaszol a közösségi szinten megfogalmazott versenyjogi aggodalmakra (állami támogatások mértéke és felhasználása). Sőt, azt is levonhattuk konzekvenciaként, hogy a közleménytervezet tulajdonképpen a brit kétlépcsős rendszert javasolja közösségi szintre emelni.

A brithez hasonló rendszer született Németországban is az ARD és ZDF esetében. A kialakított szabályozás **előzménye** egy bizottsági eljárás volt, amely az egész német közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszert (**ARD-ZDF ügy**²¹) világitotta át. A Közszolgálati közleménnyel való kompatibilitásának vizsgálatát a két intézmény ellen a Bizottsághoz érkező nagyszámú panasz²² alapozta meg. A panaszok igen nagy változatosságot mutattak. Így többek között azt kifogásolták, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nincsenek megfelelően meghatározva a közszolgálati feladataik, a finanszírozásuk nem transzparens (transzparencia irányelveknek²³ nem megfelelő), a közszolgálati feladatok finanszírozásánál túlkompensáció lép fel (aránytalanság) és jelen van az állami támogatásokból a nem közszolgálati tevékenységek finanszírozása (keresztfinanszírozás) is. A Bizottság a finanszírozási rendszer átvilágítását követően megállapította, hogy a továbbiakban nem kompatibilis a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozása a közösségi joggal.

A **Bizottság** úgy látta, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatóknak adott egyszerű felhatalmazás nem elegendő **új médiaszolgáltatások** végzésére. Ugyanis nem felel meg a pontos, egyértelmű közszolgálati feladat-meghatározásnak (misszió), sem pedig a megfelelő megbízatás (felhatalmazás) Közszolgálati közlemény szerinti feltételének. A Bizottság szerint a „műsorhoz kapcsolódó” és a „műsort kísérő” új médiaszolgáltatások nem minősülnek elegendőnek arra, amely alapján megítélhető, hogy ezek az új médiaszolgáltatások mennyiben szolgálják a társadalomnak ugyanazokat a demokratikus, szociális és kulturális igényeit, amelyet a hagyományos közszolgálati műsorszolgáltatás.

Németország: vállalta, hogy tovább pontosítja, egyértelműsíti, hogy a **közszolgálati misszió** mit jelent az új médiaszolgáltatások esetében oly módon, hogy létrehoz egy további követelményrendszert, továbbá a felsorolja azokat a funkcióknak, amit egy közszolgálati műsorszolgáltatónak mindenképpen teljesítenie kell, csakúgy mint egy szemléltető **tevékenységlistát** arról, hogy általában mely tevékenységek nem esnek egy közszolgálati misszióba. A nevezett kritérium megköveteli az új médiaszolgáltatásoktól, hogy járuljanak hozzá a **szerkesztői versenyhez**, mely esetében meg kell mérni, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a véleményformáláshoz, figyelembe véve a piacon már jelenlévő kínálatokat. Az említett elemzés mellett a piaci szereplőknek lehetőségük van az új médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban kifejtetni **véleményüket**, hogy azok mennyiben gyakorolnak hatást majd a piacra. A tartományok joga javaslatot tenni új közszolgálati műsorszolgáltatásokra, valamint felhatalmazni őket ilyen szolgáltatások végzésére. A **Bizottság** a fenti kötelezettségvállalásokat a következő megállapítások mellett fogadta el: egyrészt megerősítette, hogy a közszolgálati feladatokba **beletartoznak** az **új médiaszolgáltatások** is a hagyományos közszolgálati műsorszolgáltatás mellett. Ennek megerősítése az előző Elemzésünkben ismertetett új közleménytervezetben is tükröződik. Másrészt a Bizottság megállapította, hogy **ugyanazon tartalom terjesztése más platformon**

²¹ State aid No E 3/2005; the Commission decision of 24th April 2007

²² CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004, CP 195/2004

²³ A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (HL L 195 , 29.7.1980, o. 35), melyet a módosításaival a 2006. november 16-i 2006/111/EK bizottsági irányelv foglalta egységes szerkezetbe

nem érinti annak közszolgálati mibenlétét, ugyanakkor a technológiasemlegesség elve nem jelenti, hogy a kínált szolgáltatás automatikusan általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, így ennek a szolgáltatásnak előzetesen át kell esnie egy értékelésen, mely közszolgálati jellegét vizsgálja. Ami a közpénzből vásárolt **sportjogok** kérdését illeti, jelen esetben a Bizottság nem állapította meg, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók túl sok sportot közvetítenének illetve, hogy a prémium sportjogok piacát kiürítették volna, amint azt a piaci szereplők vitatták, noha jelentős mennyiségű sportjogot vásároltak. Ez nem zárt el másokat attól, hogy hasonlóan vonzó sportjogokat vásároljanak, mondta a Bizottság, sőt, azt is megállapította, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók nincsenek eltiltva attól, hogy kizárólagos jogokat vásároljanak, noha az exkluzivitás kevésbé függ esetükben a pénztől az állami támogatás miatt. A Bizottság szerint az exkluzivitásra úgy kell tekinteni mint szükségességre a közszolgálati missziójuk teljesítéséhez, ugyanakkor a Bizottság úgy tartja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók által megszerzett, de ki nem használt sportjogok nem kompatibilisek az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésével, az ilyen ki nem használt jogokat alengedély (*sub-licence*) adásával át kell engedni harmadik feleknek, így a német közszolgálati műsorszolgáltatóknak meg kell teremteni az alengedélyezés átlátható körét és szabályait, hogy más szolgáltatók tervezni tudják tevékenységeiket. A Bizottság a transzparencia irányelvnek megfelelőnek találta Németország azon kötelezettségvállalását, amely szerint a **strukturális elkülönítést kombinálja az elkülönített könyveléssel**. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közszolgálati intézménytől elkülönült leányvállalatok végzik a közszolgálati műsorszolgáltatók kereskedelmi tevékenységeit, és egyben teljesen elkülönült könyveléssel teszik. A közszolgálati intézmény és leányvállalata egymásközi viszonyaikban pedig alkalmazzák a piacgazdasági befektető (Market Economy Investor's Principle – MEIP) elvét, kereskedelmi tevékenységeit pedig piackonform viselkedés elvének megfelelően végzik. A 2006-ban a Bizottság és a német hatóságok között lefolyt konkrét szakmai párbeszéd eredményeképpen Németország vállalta, hogy az elkövetkező 2 évben a megállapodás fényében átalakítja a közszolgálati finanszírozási rendszerre vonatkozó szabályozását. A kialakított szabályozás hasonlít a brit és a közleménytervezetben megjelenő megoldáshoz, itt azonban a **német** alkotmányos helyzetnek megfelelően **háromlépcsős vizsgálati modellt** iktatott be a tartományközi szerződés új digitális kínálatok vonatkozásában (digitális csatornák és online kínálat). A három lépcsős teszt arra kötelezi a közszolgálati műsorszolgáltatókat, hogy mérjék fel, hogy egy adott új és jelentősebb ún. telemédia (Telemédia)²⁴ szolgáltatás: (1) mennyiben szolgálja a német társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit; továbbá (2) mennyiben járul hozzá minőségében a „szerkesztői verseny”-hez (*publizistischer Wettbewerb*), valamint, hogy (3) az új közszolgálati feladatok finanszírozása értékarányos-e.²⁵ Az 1. feltétel esetében tehát azt vizsgálják, hogy a bevezetendő vagy megváltoztatott szolgáltatások jogosan részei-e a közszolgálati funkciók ellátásának, azaz az alapellátás részét képezik-e? A 2. feltétel esetében az kerül megvizsgálásra, hogy a szolgáltatások bővítik/gazdagítják-e a szerkesztői versenyt anélkül, hogy más szolgáltatókat a piacról kiszorítsanak.

A német megoldást a brit közérték teszt, illetve a Közszolgálati közlemény követelményeihez viszonyítva érezhető, hogy 2. feltétel az, amely kifejezetten német sajátosság. A 2. feltétel a német műsorszolgáltatás (Rundfunk) fogalmával, annak alkotmányos hátterével függ össze,²⁶ melyről a hivatkozott szakirodalom alapján nagyon

²⁴ Telemédia-szolgáltatás: elektronikus információs és kommunikációs szolgáltatásokat takar, ugyanakkor nem jelenti a távközlési szolgáltatásokat. Magában foglalja az olyan internetes szolgáltatásokat, mint pl. az online információs szolgáltatások, podcastok és csevegő szobák.

²⁵ Id. 12. tartományközi megállapodás § 11f Telemédienkonzepte sowie neue oder veränderte Telemédien

²⁶ Id. Polyák Gábor: Az audiovizuális médiaszolgáltatások meghatározása és szabályozási terhei Budapest, 2007., AKTI Füzetek, pp. 17-24.

röviden a következő mondható el. A műsorszolgáltatás alkotmányos fogalma három részből áll: „a nyilvánosság részére teszik hozzáférhetővé, bármilyen típusú „programkínálatból” (*Darbietung*) állnak, és azokat távközlési úton terjesztik.”²⁷ „A „programkínálat valamely tetszőleges típusú, publicisztikus hatású (publizistisch) tartalom bemutatása A programkínálat minden olyan tartalomszolgáltatásnak eleme, amelynek célja a közvélemény alakítása, vagy – a közlő kifejezett szándékától függetlenül – erre alkalmas.”²⁸ A műsorszolgáltatás közvéleményalakító hatása tehát fontos elem a német alkotmányjogi megközelítésben, hiszen jelentős szerepe van a véleménynyilvánítás szabadsága intézményi oldalának megteremtésében. Ezen belül a közszolgálati médiumoknak kitüntetett szerepe van ebben, ugyanakkor a kereskedelmi tartalmaknak is lehet vélemény-alakító hatása!

A Bizottság és Németország között létrejött megállapodásnak megfelelően a tartományközi megállapodás tartalmaz egy negatívlistát²⁹ is, amely azt rögzíti, hogy milyen telemédia-szolgáltatások nem minősülnek közszolgálati tevékenységnek. Ilyen a hírportál, hirdetési újság üzemeltetése, ár-összehasonlító, szakma- és cégjegyzék-, partner- és állásközvetítő, útvonaltervező szolgáltatások nyújtása, kereskedelmi hálózat üzemeltetése, zeneletöltés. Vannak olyan telemédia-szolgáltatások is, melyeknél a kizáró ok csak abban az esetben áll fenn, ha nem kapcsolódnak magához a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz, ellenkező esetben viszont közszolgálati tevékenységnek minősülnek. Ilyen például a tanácsadás, fórumok, csevegőszolgáltatás, játékkínálat, képletöltés.

Az elfogadott német rendszer is egy ex-ante eljárást ír elő. Ebben az eljárásban is biztosítani kell az érintettek álláspontjukat kifejthessék. A szabályozás a közszolgálati műsorszolgáltató által nyilvánosságra hozott szándéktól (új vagy megváltoztatott szolgáltatás indítása) számított legalább 6 hetet kell hagyni a tervezett szolgáltatásokkal kapcsolatos állásfoglalások megtételére, amelyeket a közszolgálati intézmény illetékes grémiumai értékelnek, melyhez független szakértőket is igénybe vehetnek. Az új vagy megváltoztatott szolgáltatások indításáról szóló döntés meghozatalához a grémiumi ülésen jelenlévők 2/3-ának szavazata, de minimum az összes grémiumi tag szavazatának 50+1%-a szükséges.

²⁷ Polyák, 2007, 18.

²⁸ Polyák, 2007, 19.

²⁹ Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien