

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról,
valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
2009. január**

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

**Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint
a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól
(2009. január)**

készítette:

Dr. Nyakas Levente

I.

A médiaszabályozás egészét érintő általános és intézményi kérdések

Javaslat a határokon átívelő televíziózásról szóló Európa Tanácsi Egyezmény módosítására – vélemény az ET Közgyűlésétől

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2009. január 27-ei ülésén elfogadott egy ajánlást¹ (a továbbiakban: Ajánlás) az audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozásáról. A parlamenti Ajánlás a **határokon átívelő televíziózásról** szóló Európa Tanácsi Egyezmény² (ECTT) felülvizsgálata és az új audiovizuális környezethez való alakítása egyik állomásának tekinthető. Az Ajánlás az ECTT-re vonatkozó módosítási javaslat (Javaslat)³ egyes rendelkezéseire reagál a Parlamenti Közgyűlés Kulturális, Tudományos és Oktatási Bizottságának riportéri jelentése alapján (Jelentés).⁴ A közgyűlés által kibocsátott Ajánlás konkrétan egyrészt az ECTT-vel kapcsolatban eddig előterjesztett módosítási javaslatokra reagál (10. pont), másrészt a Miniszterek Bizottságának technikai jellegű javaslatokat tesz (12. pont), harmadrészt az ET reykjaviki Miniszteri Konferenciája⁵ egyes témáihoz kéri a miniszterek támogatását (13. pont).

Az Ajánlás egyes, az ECTT módosítási javaslataira vonatkozó megállapításai tulajdonképpen a riportéri Jelentés alapján válnak érthetővé, így annak fényében érdemes vizsgálni azokat. A Jelentés hasonló megfontolások mentén indokolja az ECTT felülvizsgálatát, mint a közösségi jogi TVWF irányelv átalakítását indokolta az Európai Bizottság. A **technológiai** fejlődést tekinti a szabályozás indikátorának. Kiemeli, hogy a szabályozói beavatkozás nem volt indokolt az új audiovizuális szolgáltatások megjelenésekor, mivel a szabályozói terhek az innovációs kedvet csökkentették volna. Az megjelenő audiovizuális szolgáltatások ugyanakkor eltelt húsz évben társadalmi-gazdasági jelentőségre tettek szert, ez az audiovizuális iparágban különösen abban vehető észre, hogy az egyezmény hatálya alá tartozó televíziós műsorszolgáltatók egyre jobban használják az internetes lehetőségeket. Így merült fel, hogy mindenképpen meg kell vizsgálni esetünkben a szabályozás szükségességét és lehetőségét.

A közösségi AMSZ irányelv esetében **hasonló indokot** találunk a szabályozás bevezetése mellett, ugyanakkor, és erre felhívja a figyelmet a Jelentés is, a két nemzetközi regionális szervezet (**ET és EU**) alapvető szervezőelve közötti eltérés miatt más lesz a szabályozás kiindulópontja, amely eltérő szabályozást is eredményez az ECTT által érintett egyes

¹ Recommendation 1855 (2009) The regulation of audiovisual media services

² European Convention on Transfrontier Television (ECTT)

³ Provisional agreement on the draft amendments to the ECTT, 2008. november 12. állapot

⁴ Report of the Committee on Culture, Science and Education, rapporteur: Mr McIntosh, United Kingdom, Socialist Group, Doc. 11775 18 December 2008

⁵ Council of Europe's Ministerial Conference on the Media and New Communication Services (Reykjavik, May 2009)

területeken. Az **eltérést** röviden úgy fogalmazhatnánk meg, hogy míg az ET egy nemzetközi regionális politikai, addig az EU gazdasági szervezetnek tekinthető. Így míg az AMSZ irányelv egy közös piaci, ágazati jogszabály, addig a módosítás alatt álló ECTT az alapvető jogokat és szabadságokat érvényesítő egyezmény, különös tekintettel a véleménynyilvánítás szabadságára, amely az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE)⁶ 10. cikkében foglaltaknak⁷ a végrehajtását jelenti. Az eltérő **szabályozási filozófiának** következménye, hogy a közösségi szabályozás esetében a műsorszolgáltatás gazdasági, míg az ET szabályozás esetében pedig emberi jogi, alkotmányos problémaként jelenik meg. Nem meglepő így például, hogy az ET sokat foglalkozik a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásával, jövőjével, míg az EK-ban a közszolgálat leginkább gazdasági, pontosabban versenyjogi problémaként (állami támogatás) merül fel, ugyanakkor hivatkozik az ET által alkotott szabályokra. Az említett eltérés további következménye, hogy az **intézményrendszerek** jogi szerkezete, státusza különböző a két szervezetben, hiszen a közösségi jog alapján az EU-ban a tagállamok egyes hatásköreiket az EK-ra ruházták, így például az Európai Bizottság jogsértés esetén szankcionálhatja őket. Noha az ET-nek is vannak szankció kiszabására alkalmas szervezetei, így a Bíróság (EEJB) vagy a vizsgált területen az Állandó Bizottság (Standing Committee), ugyanakkor utóbbinak a hatásköre sokkal szűkebb, mint az Európai Bizottsagé.

A parlamenti Jelentés a következő főbb problémákat látja az előterjesztett módosítási javaslatokkal kapcsolatban:

Az ECTT **tárgyi hatályával** kapcsolatban kijelenthető, hogy az AMSZ irányelv megoldását választotta a Javaslat, azaz a lineáris és nem-lineáris megkülönböztetést az audiovizuális szolgáltatásokon belül. A riportőr felhívja a figyelmet arra, hogy további iránymutatás szükséges a tárgyi hatály pontosítása érdekében, melyhez segítséget nyújtanak az AMSZ irányelv preambulumbekendései. Utóbbiak tisztázzák ugyanis, hogy mely szolgáltatások nem tartoznak az irányelv tárgyi hatálya alá.⁸ Mindemellett hangsúlyozza, hogy az egyezményben részes államoknak számára marad egy rugalmasság abban, hogy milyen szolgáltatásokat sorolnak be az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalma alá. További probléma, hogy amennyiben eltérő lesz ECTT és az AMSZ irányelv tárgyi hatálya, és ennek következményeképpen nem lesznek alkalmazhatók az irányelv értelmező rendelkezései, úgy mindenképpen szükséges az AMSZ irányelvéhez hasonló értelmező rendelkezések kibocsátása.

A jelenlegi Javaslattal kapcsolatos másik problémakört **a lekérhető szolgáltatások korlátozására** vonatkozó rendelkezések jelentik (Ajánlás 10.4. pont). A Jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy az AMSZ irányelv on-demand szolgáltatások korlátozására vonatkozó és a Javaslat által automatikusan átvett rendelkezései aránytalanok és az ET feladatán

⁶ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4.

⁷ 10. Cikk – Véleménynyilvánítás szabadsága

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

⁸ ld. Elemzés (2007. december)

túlmutatnak! A tagállami korlátozás mértékének problémájára, valamint egyszerűségére mi is felhívtuk a figyelmet, csak éppen az AMSZ irányelvvel kapcsolatban.⁹ A problémát a Jelentés raportőre abban látja, hogy a Javaslatba átvett szöveg mögött nincs meg egy koherens szabályozás, mint a közösségi jogban az információs társadalmi szolgáltatásokra (elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)¹⁰ vonatkozó normák, illetőleg nincsenek meg a megfelelő eljárási garanciák sem, amelyeket az Európai Bizottság biztosít. Ráadásul a két szervezet eltérő céljai miatt az ET-nek éppen a véleménynyilvánítás szabadságának minél teljesebb érvényesítésére kell helyezni a hangsúlyt. A Javaslat rendelkezései viszont éppen ezzel ellentétesek, hiszen a televíziós műsorszolgáltatás határokön átnyúló szabad szolgáltatásnak, vételének és továbbközvetítésének korlátozására szolgáló szabályozásnál korlátozóbb szabályokat állapít meg az on-demand szolgáltatások esetében. Az eltérő célokból következően a raportőr szerint a közösségi szabályozásban akár indokolható a közös piaci célokkal egy szigorúbb korlátozás. Ami ez eljárási garanciákat illeti, az EU és a ET eltérő szervezetrendszere miatt nem tartja az Állandó Bizottságot megfelelő szervnek arra, hogy olyan hatékonyan járjon el, mint az Európai Bizottság. Mindezért az on-demand szolgáltatások korlátozására vonatkozó szabályok a törlését javasolja az Ajánlás, és hasonló, garanciális elemekkel teli eljárást lát ésszerűnek, mint a televíziós műsorszolgáltatás esetében.

Az Ajánlás (10.5. pont) és a raportőri Jelentés (49-59. pontok) a **jogkerülés** kezelését látja másik problémás területnek. Itt tulajdonképpen a részes államok szabályozása és az ECTT egyezmény közötti viszonyrendszerrel van szó, hiszen egy szolgáltató azért telepedik le egy másik részes államban, hogy kikerülje annak az államnak a szigorúbb médiaszabályozását, amelybe szolgáltatása teljes mértékben vagy nagy részben irányul (*wholly or mostly directed towards its territory*). A probléma két részre bontható: egyrészt **mikor áll fenn** ilyen helyzet, másrészt **milyen eljárásban** kezelhető ez, azaz hogy egy másik állam joghatósága alá tartozó szolgáltatóval szemben szeretné a saját jogát érvényesíteni? Az első kérdésben a Jelentés az AMSZ irányelv által járt utat tartja követendőnek, amely preambulumbekzdéseiben rögzíti, hogy egyrészt az esetenkénti megítélést tartja elfogadhatónak, másrészt támpontot nyújt arra vonatkozóan, hogy milyen jelek utalnak a jogkerülésre. Ilyen indikátoroknak tekinthető például, hogy honnan származnak a reklám és/vagy előfizetési bevételek vagy többségében milyen a szolgáltatás nyelve vagy hogy a szolgáltatott műsorok vagy kereskedelmi kommunikáció kifejezetten azon állam polgárait célozza, amelyben a műsor vehető. A raportőri Jelentés hasonló iránymutatást vár az ECTT egyezménytől is. A másik kérdés, a jogkerülés kezelésére kialakított eljárással kapcsolatban merül fel. Az ECTT jelenleg egy háromfokú eljárást alkalmaz. Ennek lényege, hogy elsőként a feleknek egymás között kell rendezni békésen a problémát, ennek sikertelensége esetén az Állandó Bizottsághoz kell fordulni, amely hozhat olyan döntést, hogy a műsorszolgáltató felett joghatósággal bíró állammal szemben kötelezettségeket állapít meg. Ha utóbbi nem hajtja végre a kötelezést, akkor az ECTT mellékletében meghatározott bírászkodási eljárás kezdődhet el. A kifogásolt műsorszolgáltatást vevő állam csak a háromfokú rendszer kimerítését követően léphet fel a kifogásolt tevékenység ellen! A jelenlegi Javaslat szerint ugyanakkor a vevő állam az első fokozat, azaz már az egyeztetési szakasz sikertelen lezárását követően is felléphet a kifogásolt

⁹ Id. uo. „A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a véleménynyilvánítás (szabad vétel és továbbítás) szabadságának korlátozását ugyanakkor szélesebb körben teszi lehetővé, mint ahogyan az a televíziós műsorszolgáltatásnál szabályozásra került [...] Az állami beavatkozás esetkörének tágításán túl, a korlátozásra vonatkozó eljárás is gyorsabb és egyszerűbb, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében.”

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól

műsorszolgáltatás ellen, anélkül, hogy kikérné az Állandó Bizottság véleményét, vagy hogy a bíraskodást választaná. Noha ez a rendelkezés az AMSZ irányelvre tekintettel került beépítésre, a biztosítékok nem kerültek átvételre a Javaslatba. A közösségi jog alapján, ugyanis ilyen eljárás csak abban az esetben engedhető meg, amennyiben a kifogásolt műsorszolgáltatás ellen fellépő, azt vevő államnak a fellépés alapjául szolgáló nemzeti jogszabályai megfelelnek úgy tartalmában, mint arányosságában a közösségi jogi joganyagnak. A Javaslatban tehát nincs olyan garancia, amely a kifogásolt műsorszolgáltatást vevő állam által alkalmazott nemzeti szabályozás az EEJE-nek való megfelelőségét követelné meg, miközben a kifogásolt műsorszolgáltatás végzője éppen az EEJE 10. cikkében foglalt szabadságot gyakorolja. A szabályozás hiánya mellett nincsenek olyan eljárási garanciák a Javaslatban, mint az AMSZ irányelvben, amely a nevezett korlátozó fellépéshez előfeltételként fűzi annak Bizottságnak történő bejelentését és a Bizottság a fellépés közösségi jogi megfelelőségét és megalapozottságát megállapító határozatát. A riportőr ezek korrekciójára hívja fel a figyelmet.

A Jelentés a Javaslat **műsorhoz** kapcsolódó rendelkezéseivel (gyűlöletkeltés, kiskorúak védelme, tisztességes tudósítás, fogyatékkal élők szolgáltatáshoz való hozzáférése, rövid tudósítások, európai művek, független gyártás, médiapluralizmus) kapcsolatban nem lát problémát.

II. A közszolgálati műsorszolgáltatás a digitális környezetben

2.1. Az Ofcom 2009. január 21-én közzétette a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntarthatóságáról és szerepének megerősítéséről szóló, a következő évtizedre vonatkozó tervét, az *Első a néző* címet viselő állásfoglalásában (*statement*).¹¹ Az újfajta megközelítés egy sor **ajánlás** formájában született meg, amelyeket az Ofcom a Parlament számára dolgozott ki. A megközelítés biztosítja majd, hogy a nézők olyan műsorokat nézhessenek, amelyeket nagyra értékelnek – mindezt pedig az Ofcom által valaha végzett legnagyobb, a televízióműsorokról és a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló **közvéleménykutatás** eredményeire alapozva. Az újfajta megközelítés biztosítja továbbá azt is, hogy az **on-demand televíziók** műsorában, az interneten, a mobil eszközökön, valamint a televíziók műsorában **magas minőséget** képviselő tartalom álljon a nézők rendelkezésére.

Ed Richards, az Ofcom vezérigazgatója a döntéssel kapcsolatban többek a következőket mondta: „Sokan mondták el véleményüket abban a széles körű vitában, amely a közszolgálati műsorszolgáltatás jövője körül alakult ki. Ám csupán egyetlen olyan csoport van, akinek a véleménye bárki másénál jobban számít, ezt a csoportot pedig a nézők és hallgatók alkotják. Ma a központi kérdés az, hogy hogyan tud egy önmagában erős, tekintélyes és sikeres múltra visszatekintő közszolgálati műsorszugárzási rendszer átnavigálni az analóg műsorszugárzástól a digitálisra.[...] Javaslatunk célja a közszolgálati műsorszolgáltatás kreatív szellemének és minőségének fenntartása, a szélessávú műsorszugárzás, a mobilitás és az interaktivitás adta lehetőségek kihasználásával párhuzamosan. [...] Ezek a javaslatok tartalmazzák mindazt, amiről mi úgy véljük szükségesek egy sokszínű, élénk és mindenki számára érdekes közszolgálati műsorszolgáltatási tartalom létrehozásához a digitális média legkülönbözőbb formáin keresztül.”

2.2. A francia kormányzati portál bejelentette, hogy 2009. január 5-étől a közszolgálati csatornákon (France Télévisions: France 2, 3, 4, 5 és RFO) a reklámok sugárzása megszűnik este nyolc és reggel hat óra között. Ezt a rendelkezést a Nemzetgyűlés által első olvasatban elfogadott audiovizuális reformtörvény tervezetét vezette be, melyet január 7-től kezdve a Szenátus tárgyal. A tervezet a France Télévisions elnökének kinevezését a köztársasági elnök hatáskörébe utalja, s ezen túlmenően előírja a France Télévisions egyetlen vállalattá alakítását, valamint a reklámozás teljes megszüntetését 2011 végére.

A reform okán a köztelevízió csatornáin a műsorszugárzás rendje is módosul: a kora esti műsorok mostantól 20:35-kor kezdődnek majd 20:50 helyett; a késő esti műsorok pedig 22:15 és 22:30 között kezdődnek majd. A France Télévision csoport úgy tervezi, hogy az elmaradó reklámok helyét a társadalmi sokféleséggel és a környezetvédelemmel foglalkozó rövid műsorok veszik át.

¹¹ Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review Putting Viewers First Statement Publication date: 21 January 2009

A közszolgálati rendszerek **digitális környezethez** alakítása folyamatosan napirenden van Európában. Ezt jelzi Nagy-Britanniában a közszolgálati rendszer második felülvizsgálata, illetve a francia törvénymódosítás is. Mindemellett a tagállami közszolgálati rendszerek átalakításának mintegy keretet ad az állami támogatásokkal kapcsolatos közösségi jogi gyakorlat, gondolunk itt az állami támogatási ügyekben hozott bizottsági határozatokra és bírósági ítéletekre, valamint a Közszolgálati közlemény felülvizsgálatára.¹² Azért tekinthetjük keretnek a közösségi jogi gyakorlatot, mivel az esetjog rákényszeríti a tagállamokat a változtatásra (ld. például Spanyolország¹³ és Németország¹⁴), másrészt, ha a felülvizsgálatra tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy egy közös európai szintű vitafórumot biztosít a közszolgálati műsorszolgáltatás jövőjéről vitatkozó érdekelteknek.

Ami **Nagy-Britanniát** illeti, korábbi elemzésünkben beszámoltunk a **második felülvizsgálat** főbb dilemmáiról,¹⁵ amelyeket az Ofcom jelenlegi állásfoglalásában megpróbált tisztázni. A jelenleg kidolgozott ajánlások a digitális médiában végbement változások kapcsán felmerült lehetőségeket kívánják kihasználni, beleértve a **szélessávú** és **mobil** hálózatok alkalmazását a tartalomterjesztésre. Ezek a közösségi jogban is rögzített platformsemlegesség elvének megfelelő lépéseknek tekinthetők, melyet a bizottsági esetjog is elismert,¹⁶ illetőleg az ennek megfelelően előterjesztett Közleménytervezet¹⁷ is. Az Ofcom a kereskedelmi műsorszolgáltatási szektorban végbemenő alapvető szerkezeti változásokból (digitális átállásból és a televíziós hirdetésekre nehezedő nyomás) adódó nehézségekkel is számolt, amely nehézségek 2012-re akár évi 235 millió fontot kitevő hiányban is megmutatkozhatnak. Amennyiben ezekre nem sikerül megoldást találni, úgy a regionális hírműsorok, az aktuális eseményeket bemutató műsorok, a gyermekműsorok és bizonyos dráma- illetve dokumentum műsorok a jövőben csak a BBC-n keresztül érhetők majd el. A BBC egyeduralmával kapcsolatos „félelem” a brit közszolgálati rendszer hagyományaiból származik, amely a duális modell kialakulásakor a közszolgálati rendszeren belül is a versenyt helyezte előtérbe.

Az Ofcom egyik fontos döntése a hagyományos **brit közszolgálati rendszer szerkezetének** átalakítására vonatkozik. Hagyományos alatt azt értjük, hogy a BBC mellett létrehoztak vele konkurens közszolgálati kötelezettségekkel terhelt televíziós műsorszolgáltatókat is, azért, hogy versenytársai legyenek a BBC-nek, ösztönözve ezzel a versenyt és az innovációt a közszolgálati szektorban. Az Ofcom a verseny fenntartását továbbra is egy alapvető szempontnak tartja a brit közszolgálati rendszeren belül.

A felülvizsgálat korábbi fázisában felvázolt lehetséges közszolgálati modellek közül az Ofcom azt választotta, amelyben az üzembentartási díjából (*licence fee*) működő BBC áll továbbra is a közszolgálati műsorszolgáltatás **középpontjában** az Egyesült Királyságban. A **BBC** fő feladatának az új digitális platformokon hozzáférhető tartalom kialakításának és elterjedésének **úttörője** szerepét szánja. Ezzel együtt határozottan elutasítja azokat a törekvéseket, amelyek a BBC műsorokra és szolgáltatásokra rendelkezésre álló pénzeinek megkurtítására, azokból való részesedésre irányultak. A modell másik fontos résztvevője egy biztos háttérrel rendelkező, a BBC **alternatívájaként** működő közszolgálati hang lenne. Egy

¹² Id. Elemzés (2008. november)

¹³ Id. Elemzés (2006. augusztus)

¹⁴ Id. Elemzés (2008. december)

¹⁵ Id. Elemzés (2008. szeptember)

¹⁶ N 631/2001 *BBC Licence Fee* of 22.5.2002, OJ C 23 of 30.1.2003.

¹⁷ Id. Közleménytervezet 6.1.2. és 6.1.3.

a BBC-vel versengő, a közszolgálati feladatokat zászlajára tűző új szervezetet kialakítására jó eséllyel pályázna **Channel 4**. A Channel 4 új feladata a **hírek, aktuális események** bemutató; nagyobb **gyerekeknek** szóló, és **Londonon kívül** készült műsorok sugárzása lenne, valamint nagy számú **digitális** médiatartalmak biztosítása. Az Ofcom azt preferálná, hogy ne hagyományos módon, a BBC mintájára jöjjön létre a konkurens vállalat, hanem társas vállalkozások, vegyes vállalatok, vagy akár fúziók formájában is ki lehetne alakítani, amelyek a Channel 4 és más szervezetek között jönnének létre. Ezek a társulások – költségmegtakarítás mellett – új értékeket, új társulási formákat tudnának létrehozni, lehetőséget adva ezzel a növekedésre. A Channel 4 számára az egyik lehetőség az lenne, ha újfajta kapcsolatot alakíthatna ki a BBC kereskedelmi ágával, a BBC Worldwide-al. Másik lehetőségként a Channel 4 fuzionálhatna egy olyan kereskedelmi szervezettel, mint pl. a Five. Bármilyen partnerségről lenne is azonban szó, annak fenn kellene tartania, sőt, meg is kellene erősítenie a közszolgálati feladatok ellátását. A partneri viszonyoknak ki kell egészítenie a meglévő piaci viszonyokat és biztosítania kell a gazdasági fenntarthatóságot, az elszámoltathatóságot, a választékot és a versenyt. Ehhez elengedhetetlen lenne új irányítási és elszámoltathatósági formák kialakítása. Az Ofcom utóbbi megállapítása a közösségi jogi megfelelést kívánja biztosítani, hiszen ez esetben a Közszolgálati közlemény szerinti új szolgáltatás indításáról lesz szó, így pontosan meg kell határozni, hogy mennyiben elégíti ki az a brit társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit, tisztázni kell a hozzárendelt állami finanszírozás mértékét-arányosságát, és a feladatok végrehajtásának, valamint a közpénzek elköltésének ellenőrzését.

Az erős háttérrel rendelkező, közszolgálati kötelezettségekkel terhelt kereskedelmi hálózatok. **(ITV és a Five) felszabadítását** tervezi az Ofcom annak érdekében, hogy azok az Egyesült Királyságból származó, **hazai és nemzetközi híreket** is magukban foglaló tartalmakat sugározhassanak, behatároltabb közszolgálati kötelezettségek teljesítése mellett. A BBC felajánlást tett arra, hogy **megosztja** az ITV-vel a regionális hírek szolgáltatásához szükséges infrastruktúrát és a képanyaghoz való hozzáférést, ami fontos fejleménynek számít. Az Ofcom mérlegeli, hogy vajon ez felvet-e szerkesztői, vagy versenyjogi aggályokat, illetve, hogy ez hosszú távon fenntartható alapokra helyezné-e a regionális hírek szolgáltatását. Ugyanakkor - figyelembe véve a kockázatokat és bizonytalanságokat – az Ofcom úgy véli, hogy a kormánynak valamilyen alternatív módot kellene találnia a regionális hírműsorok sugárzásának biztosítására az önálló fenntarthatósággal rendelkező nemzetek és az angol régiók területén 2011-től. Ezt az Ofcom szerint valamilyen független **hírkonzorciumon** keresztül lehetne megvalósítani, amelynek finanszírozása verseny alapon kiírt pályázatokon keresztül történne egy, lehetőleg a **Channel 3**-n beiktatott műsorszegmenszen keresztül. Az Ofcom arra is javaslatot tett, hogy a Channel 3 szolgáltatásai kereskedelmi hálózatok keretében működjenek, korlátozott közszolgálati feladatvállalás mellett. Az Ofcom javaslata értelmében a Five továbbra is sugározna nemzeti és nemzetközi híreket, valamint eredeti egyesült királyságbeli műsorokat. Hosszú távon a Five kötelezettségei sokkal inkább igazodnának a Channel 3- esetében tett javaslatokhoz.

Az Ofcom nagy hangsúlyt fektet a **lokális** műsorszolgáltatásra. Teszi ezt úgy, hogy minden eddigénél több műsorszórási lehetőséget hoz létre a helyi televíziók számára azáltal, hogy **földrajzilag célzott frekvenciát** bocsát ki a piacon. Mindezekon túl megvalósíthatónak látja **többszörös frekvenciakapacitás** fenntartását kifejezetten a helyi média támogatására. Az Ofcom új tanulmányt is készít annak kiderítésére, hogy mennyiben valósul meg a helyi tartalom biztosítása a televízióban, a rádióban, szélessávon és online.

A **francia** közszolgálati rendszerre vonatkozó audiovizuális reformjavaslatok tökéletesen illeszkednek a közszolgálatról közösségi szinten folytatott vitába. Ebben a vitában ugyanis a piaci szereplők a lehető legszűkebbre kívánják vonni a közszolgálat mozgásterét az audiovizuális piacon. Ez nem csak a közszolgálat műfaji vagy az online tevékenységének korlátozására irányuló törekvésekben nyilvánul meg, hanem a reklámpiacért folytatott küzdelemben is. A közszolgálati műsorszolgáltatók **reklámozáshoz való jogosultsága** (vegyes finanszírozás: közpénz és reklám) ugyan rögzítésre került a Közleménytervezetben, ugyanakkor a közösségi versenyjog szempontjából korántsem ennyire egyértelmű megítélése. A reklámozás ugyanis alapvetően kereskedelmi tevékenység, hiszen a műsorszolgáltató valamilyen ellenérték fejében bocsát műsoridőt a reklámozók rendelkezésére. A közszolgálati műsorszolgáltató végezhet kereskedelmi tevékenységet, de azt csak a piaci feltételeknek megfelelően teheti, azaz éppen úgy kezelendő ebben a tekintetben egy közszolgálati műsorszolgáltató, mint az adott piacon jelenlévő versenytársa. Így alapszabályként a kereskedelmi tevékenységét szigorúan el kell különíteni a közfinanszírozású közszolgálati tevékenységtől (keresztfinanszírozás tilalma). A feszültséget az okozza, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató tulajdonképpen a közpénzből finanszírozott műsorral versenyez a nézettségért, azaz a műsoridő-értékesítésért. Kereskedelmi tevékenységének (reklámidő-értékesítés) sikeressége tehát a közpénzből finanszírozott tartalom sikerességén múlik. Noha az alapvető cél közszolgálati műsorszolgáltatásban nem ez, hanem a társadalom különböző igényeinek a megfelelő kielégítése. Mégis, piaci oldalról ez a logika az irányadó, így ebből a szemszögből a reklámidő-értékesítésért folyó versenyben közpénz jelenik meg a közszolgálat oldalán.

A francia törvénymódosítás, amely tulajdonképpen már múlt évben eldöntött tény volt,¹⁸ így nem kedvez a **közszolgálat közösségi jogi pozícióinak**, hiszen az új Közszolgálati közleményt még nem fogadták el. Erre a tényre reagál az Euractiv egy cikke is,¹⁹ amelyben megszólal a közszolgálati lobbyszervezet, az EBU (Európai Műsorszolgáltatói Unió) is a kérdésben. Az EBU üdvözölte a bizottsági előterjesztésben szereplő vegyes finanszírozási rendszert, amelyben az állami támogatást csupán csak kiegészítik magán finanszírozásból származó pénzek. A hirdetések teljes kiiktatását ugyanakkor az EBU nem minden esetben tartja a legjobb megoldásnak, noha az előfizetői díjakon alapuló finanszírozási rendszerek többnyire rugalmasabbnak és függetlenebbnek bizonyulnak. Az EBU nyilatkozata természetesen olyan ideális közfinanszírozásra utal, amely átlátható, a műsorszolgáltató szerkesztői függetlenségét nem csorbítja, több évre előre kalkulálható, követi az inflációt és adott esetben korrigálható. A rugalmasság leginkább az utóbbi elemet jelentheti, amely probléma a közösségi jogon belül az egyedi (ad hoc) támogatási ügyek képében jelentkezett, amikor az eredeti költségvetésen túl juttattak valamilyen okból (tőkeemelés, új szolgáltatás indítása stb.) kifolyólag plusz állami támogatást a közszolgálati intézménynek. A probléma ellenére igen sok esetben zárultak az ügyek, így többek között a France 2, 3 ügye is,²⁰ a Bizottság jóváhagyó határozatával. A Közleménytervezet a finanszírozásban a rugalmasságot például a közszolgálati intézmény tartalékképzéshez való jogosultságának biztosításával próbálja elérni.²¹

¹⁸ Id. Advertising off French public television by 2012

forrás: <http://www.france24.com/en/20080625-france-public-television-advertising-revenue>

¹⁹ Az EU áttekinti a közszolgálati televízió finanszírozásának kérdését annak kapcsán, hogy Franciaország eltörölte a reklámokat

²⁰ Ld. *Aides en faveur de France 2 et France 3*, decision n° C (2203) 4497 of December 10

²¹ Id. Közleménytervezet 93-97. pontokat.

A francia döntés **nem egyedülálló** az EU-ban, hiszen Sarkozy mellett a spanyol kormányfő, Zapatero is bejelentette, hogy az új spanyol audiovizuális törvényben drasztikusan kívánják csökkenteni az RTVE reklámozását.²² Részleteket azonban nem közöltek, így nem tudható, a francia példához hasonló, a reklámozás teljes kivezetését vagy csupán meghatározott mértékre való visszaszorítását tervezik. Noha Spanyolországban a csökkentés oka nem ismert, az egyik internetes portál a Screen Digest-re hivatkozással jelzi,²³ hogy Spanyolország az öt meghatározó európai ország közül az, amelyben a legnagyobb televíziós reklámozási krízissel kell számolni. 2009 első negyedévében a televíziós reklámozásból származó bevételek Spanyolországban akár 40%-kal is visszaeshettek az előző év hasonló időszakához képest! Így nem kizárt, hogy a tervezett csökkentés a piaci szereplők reklámpiaci pozícióit igyekszik erősíteni. Sarkozy a közszolgálat kieső reklámbevételeit a vezetékes és mobilhálózat-üzemeltetőkre, valamint az internetes szolgáltatókra kivetett új adókkal kívánja pótolni. A kieső összeg 800 millió euró körül mozog, amely a közszolgálati intézmények költségvetésének 40%-át teszi ki.²⁴ Sarkozy a reklámozás megszüntetését a közszolgálati műsorszolgáltatásban végrehajtandó „kulturális forradalom”-hoz vezető első lépcsőnek tekinti, mivel – véleménye szerint – egy reklámok nélküli közszolgálat sokkal kreatívabb és közszolgálati-gondolkodású lesz.²⁵ Vannak ugyanakkor olyan hangok is, melyek reklámozás megszüntetését együtt értékelik a további reformintézkedésekkel (a közszolgálati intézmények vezetőinek köztársasági elnök által történő kinevezése, a közszolgálati intézmények összevonása), és úgy gondolják, hogy ez a közszolgálati intézmények függetlenségét veszélyezteti!

²² Id. Zapatero anuncia que la Ley Audiovisual supondrá un "recorte drástico" de publicidad en TVE
forrás: <http://www.rtve.es/noticias/20090414/zapatero-anuncia-que-ley-audiovisual-supondra-recorte-drastico-publicidad-tve/264467.shtml>

²³ Id. Spain to cut advertising on RTVE
forrás: <http://www.variety.com/article/VR1118002396.html?categoryid=3284&cs=1>

²⁴ No more advertising on state-owned France TV starting in 2011
forrás: <http://www.webinfrance.com/no-more-advertising-state-owned-france-tv-starting-2011-414.html>

²⁵ France bans adverts on state TV during primetime
forrás: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/06/france-television-advertising>