

**Készült az ORTT  
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete  
megbízásából**



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

**Készítette:**

**Dr. Nyakas Levente**

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

**készítette:**

Dr. Nyakas Levente

## A médiaszabályozás egyes kérdései

### 1. TVWF irányelv kvótaszabályainak (európai gyártás) alkalmazása – az UTECA-ítélet

1.1. Az Európai Bíróság 2009. március 5-én ítéletet hozott<sup>1</sup> az EKSZ 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem (a továbbiakban: Kérelem) tárgyában.

A Kérelem az EKSZ 12. cikk<sup>2</sup> és az EKSZ 87. cikk,<sup>3</sup> valamint a TVWF irányelv<sup>4</sup> 3. cikkének értelmezésére irányult. A Kérelmet az Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (a továbbiakban: UTECA) által azon királyi rendelettel szemben benyújtott kereset keretében terjesztették elő, amely a televíziós műsorszolgáltatókat egyrészt arra kötelezi, hogy előző évi működési bevételeik 5%-át európai nagy- és kisjátékfilmek, valamint tévéfilmek gyártásának finanszírozására fordítsák, másrészt pedig arra, hogy e finanszírozás 60%-át olyan produkciókra fordítsák, amelyek eredeti nyelve a Spanyol Királyság valamely hivatalos nyelve.

Az UTECA az 1652/2004 királyi rendelet ellen nyújtott be keresetet a Tribunal Supremohoz. Keresetlevelében azt kéri, hogy mind e királyi rendeletet, mind pedig az annak alapjául szolgáló törvényi rendelkezéseket nyilvánítsák alkalmazhatatlannak, mivel az azokban előírt beruházási kötelezettségek nemcsak a spanyol alkotmány bizonyos rendelkezéseit, hanem a közösségi jog bizonyos rendelkezéseit is sértik.

Az UTECA kérelmeit vitatta a spanyol állam,<sup>5</sup> valamint egy iparági szövetség<sup>6</sup> és egy jogkezelő szervezet is,<sup>7</sup> utóbbiak a megtámadott rendelkezések érvényességének védelme érdekében avatkoztak be. A Tribunal Supremo két kétségei voltak egyrészt a TVWF irányelv által összehangolt területeken szigorúbb szabályok előírására vonatkozó tagállami

---

<sup>1</sup> C-222/07. A Bíróság (második tanács) ítélete: 2009. március 5. Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) kontra Administración General del Estado. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Tribunal Supremo – Spanyolország, mely megtalálható a Dokumentumgyűjteményben

<sup>2</sup> EKSZ 12. cikk „E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

<sup>3</sup> EKSZ 87. cikk (1) „Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

<sup>4</sup> 1997. június 30-i 97/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 202., 60. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 321. o.) módosított, a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK tanácsi irányelv (HL L 298., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 224. o.)

<sup>5</sup> Administración General del Estado

<sup>6</sup> a Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles (a spanyol audiovizuális gyártók társulásainak szövetsége)

<sup>7</sup> Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales (az audiovizuális gyártók jogkezelő szervezete)

mozgásteret illetően (TVWF 3. cikke (1) bek.), másrésről a fenti kötelezettségnek az EKSZ 12. és 87. cikkeivel való összeegyeztethetőségét illetően, ezért az előtte folyó eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal végett a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- 1) Az [...] irányelv **3. cikke lehetővé teszi-e** a tagállamok számára, hogy arra kötelezzék a televíziós műsorszolgáltatókat, hogy működési bevételeik meghatározott százalékát európai játék- és tévéfilmek előzetes finanszírozására fordítsák?
- 2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén **összeegyeztethető-e az említett irányelvvel és az EKSZ 12. cikkel** – összefüggésben a többi különös rendelkezéssel, amelyekre e cikk vonatkozik – az a nemzeti jogszabály, amely a fent említett előzetes finanszírozás kötelezettségének előírásán túl e kötelező finanszírozás 60%-át eredeti spanyol nyelvű alkotások számára tarja fenn?
- 3) Valamely nemzeti jogszabály által a televíziós műsorszolgáltatók számára előírt azon kötelezettség, hogy működési bevételeik meghatározott százalékát játékfilmek előzetes finanszírozására fordítsák, amelynek 60%-át kifejezetten eredeti spanyol nyelvű, többségükben a spanyol filmipar által készített alkotásokra kell szánni, **ezen ipar számára nyújtott állami támogatásnak minősül-e** az EK 87. cikk értelmében?”

**1.2.** Az Európai Audiovizuális Obszervatórium (EAO) 2009. március 24-én arról adott hírt,<sup>8</sup> hogy megjelentették a nemrégiben kiadott évkönyvük második kötetét, amelynek címe „Az európai televíziózás legjellemzőbb folyamatai”.<sup>9</sup> A kiadott évkönyv megállapításai közül ez az egyik legfontosabb az, hogy bár az amerikai filmek még mindig vezető helyen állnak az európai televíziók műsoraiban, ám ez a túlsúly egyre csökken.

A 13 európai ország 124 csatornája által sugárzott fikciós műsorok (TV sorozatok, TV filmek, egész estés játékfilmek, rövid filmek, animációs filmek) eredetét az Obszervatórium megbízásából az Infomedia nevű vállalkozás vizsgálta. 2007 során ezek a csatornák összesen 505967 órányi fikciós műsort sugároztak. Az európai gyártású fikciós műsorok aránya (bármilyen formátumban) 2007 során 39,1%-ot tett ki, szemben a 2006-os év 37,6%-val, illetve 2005 36,1%-os adatával.

Az európai fikciós műsorokat több csoportra lehet szétbontani: nemzeti gyártású fikció (14,7%), nem nemzeti európai fikció (10,4%), Európán belül gyártott koprodukció (4,3%) és európai koprodukció, amelyben egy harmadik ország is részt vett. Jelentősen nőtt a nemzeti gyártású fikció aránya (15,5% szemben a 2006-os év 14%-val), a nem nemzeti európai fikció rovására (10,1% szemben a 2006-os év 10,9%-val). Az európai koprodukciók aránya stabil maradt (4,4% és 4,5% 2006-ban), miközben jelentősen nőtt a harmadik országot is magában foglaló koprodukciók aránya (9,1% szemben az azt megelőző év 8,1%-val). A képernyőre tűzött nem-európai műsorok aránya (valamennyi műfajt beleértve) 60,9%-ra csökkent, szemben a 2006-os év 62,4%-val, illetve a 2005-ben mért 63,9%-al.

<sup>8</sup> <http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/a08vol2.html>, a hír megtalálható a Hírgyűjteményben

<sup>9</sup> Trends in European television, Volume 2 of the European Audiovisual Observatory's 2008 Yearbook Yearbook 2008, Film, television and video in Europe

\*\*\*

A fenti hír, illetőleg európai bírósági ítélet az európai audiovizuális politika azon szeletéhez kapcsolódik, amely protekcionista módon megpróbálja az európai filmgyártást (művek és vállalkozások) megerősíteni a globális filmpiacon. Az elsődleges cél persze az, hogy európai (értsd: nem csak az uniós, hanem az ET egyezmény alapján a bővebb európai) audiovizuális piacon az európai gyártású művek legyenek meghatározóak szemben az észak-amerikai alkotásokkal, valamint az európai alkotások Európán belüli forgalmazásuk is fellendüljön.

Ennek a protekcionista politikának az eszközei egyrészt az EU-n belül kialakított filmtámogatási rendszer,<sup>10</sup> másrészt a TVWF irányelven belül lefektetett (majd azt módosító AMSZ irányelvbe átvitt) kötelező ún. kvótaszabályok. Mind a filmtámogatás, mind pedig a kvótaszabályok mögött az az alapvető elgondolás, hogy egy egységes európai piacra építve közös (koprodukción) művek jönnek létre. Az alapvető problémája ennek az elgondolásnak, hogy míg az észak-amerikai gyártású filmek egy nyelvileg és így kulturálisan egységes piacról származnak, addig az európai közös piacot alkotó tagállamok nyelvileg és kulturálisan is erősen tagoltak. Így míg az EU-s támogatáspolitikában érvényesíthető a koprodukció megkövetelésével<sup>11</sup> a tényleges közös európai gyártású művek létrehozása, addig az irányelv rendelkezéseiben ez a koprodukciós kötelezettség nem terheli a tagállamokat, hiszen az „európai művek” fogalmának megfelel a tisztán nemzeti filmkészítés is.<sup>12</sup>

Az irányelv kvótarendelkezései feszültség tárgyát képezik a fentiek miatt, hiszen a tagállamok arra törekednek, hogy a protekcionista közösségi jogi normák saját kultúrájukat, filmiparukat támogassa. Így a legtöbb esetben, például a magyar szabályozásban is,<sup>13</sup> a saját nyelven gyártott műsorok követelménye bekerül a nemzeti médiaszabályozásokba. Megjegyezzük: ilyen speciális szabályozás hiányában is lehetőség nyílik a kvótákat saját nyelvű vagy csak az adott tagállamban honos vállalkozás által készített produkciók sugárzásával „feltölteni”, hiszen mint mondtuk, az irányelv erre lehetőséget ad. A TVWF irányelv felülvizsgálatának nyilvános meghallgatásain ez a konfliktus ki is éleződött, hiszen a vonatkozó rész tárgyalásakor voltak olyan javaslatok, amelyek az új, AMSZ irányelvben ún. alkvótákat hoztak volna létre. Ez annyit jelentett volna a gyakorlatban, hogy az 50%-os kvótán belül minimum hány százaléknyi nem az adott tagállamból származó európai audiovizuális művet kell bemutatni egy évben az érintett műsorszolgáltatóknak. Érthető módon ez nagy ellenállásba ütközött főként a kisebb tagállamok részéről, akiknek a nemzeti filmiparág fenntartása érdekében szükségük van minden támogató szabályozásra.

Érdeemes tehát a fenti szempontból megnézni az alapul fekvő jogesetet, hiszen UTECA ügyben éppen a nyelviségre vonatkozó kötelező külön szabályokat támadták a spanyol szabályozáson belül. Az előzetes döntéshozatali kérelemben előterjesztett kérdések közül az első kettő lényegében azt firtatja, hogy mekkora egy tagállamnak a szuverenitása saját médiarendszerének szabályozása fölött? Hiszen arra kell választ adni, hogy az irányelvben biztosított szuverenitásba (részletesebb vagy szigorúbb szabályok megállapítása, Irányelv 3. cikk (1) bek.) belefér-e a vitatott rendelkezés, másrészt ezt a hatókört nem korlátozza-e az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmába (EKSZ 12. cikk). A Bíróság arra jutott, hogy mivel a 3. cikk egyértelmű rendelkezést tartalmaz, és mivel az irányelv csupán

<sup>10</sup> ld. MEDIA programme, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/media/index_en.htm)

<sup>11</sup> ld. pl. Televíziós műsorszolgáltatók támogatási programja, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media/producer/tv/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/media/producer/tv/index_en.htm)

<sup>12</sup> ld. TVWF irányelv 6. cikk, illetve AMSZ irányelv 1. cikk n) pontját

<sup>13</sup> ld. Rttv. 7.§ (1) és (2) bekezdései

minimumszabályokat harmonizál, ezért a tagállamok főszabály szerint hatáskörrel rendelkeznek részletesebb vagy szigorúbb szabályok meghozatalára. Ugyanakkor az ezen az alapon meghozott az intézkedéseknek tiszteletben kell tartani az EKSZ-ben biztosított alapvető szabadságokat, ami jelen esetben az említett állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmával való összeférhetőség vizsgálatát jelentette.

A Bíróság ezt a kérdést vizsgálva megállapította, hogy a TVWF irányelvet elsőként módosító 97/36 irányelv (7)<sup>14</sup> és (45)<sup>15</sup> preambulumbekzdésének együttes értelmezéséből következik, hogy az irányelv elsődleges célkitűzése a szolgáltatások szabad mozgását biztosító jogi keret megalkotása, de emellett különös cél Európában az audiovizuális termékek gyártásának támogatása oly módon, hogy abba jelentős befektetéseket eszközölnek a tagállamok. Emellett a – hivatkozva a főtanácsnoki indítványt – azt is megállapította, hogy a kifogásolt tagállami intézkedés több alapvető szabadságot, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás szabadságát, a letelepedés szabadságát, a tőke szabad mozgásának és a munkavállalók szabad mozgásának korlátozását jelenti. A főtanácsnoki indítvány a következőkkel indokolja állítását.<sup>16</sup>

A **szolgáltatásnyújtás szabadságát** azzal korlátozhatja egyrészt, hogy a spanyol televíziós műsorszolgáltatók más tagállamokból származó producerek filmjeinek sugárzási jogait kevésbé vonzó lesz beszerezni a nyelvi kvótakötelezettségek miatt. Másrészt „*a spanyol producerek számára kevésbé lesz vonzó filmjeik forgatásához külföldi színészek, rendezők és egyéb személyzet foglalkoztatása, mert ez a személyi kör rendszerint a belföldiekhez képest kevésbé jól beszéli Spanyolország hivatalos nyelveit. Ezzel egy időben e személyi kör számára nehezebbé válik szolgáltatásaik felajánlása egy film forgatásához spanyol filmproducereknek.*” A **letelepedés szabadságára** (EKSZ 43. cikk) szintén két szempontból is kihathat a vitatott szabályozás. Egyrészt a spanyol televíziós műsorszolgáltatók számára kevésbé csábítóvá válhat más tagállambeli filmprodukciós társaságok átvétele vagy – koprodukciók tekintetében – azokban számottevő részesedés szerzése, mivel a külföldi filmproducerek nem forgatnak olyan filmeket, amelyek eredeti nyelve Spanyolország hivatalos nyelveinek egyike. Másrészt a külföldi filmproducerek és rendezők számára kevésbé vonzóvá válhat a spanyolországi letelepedés vagy ott fióktelep vagy leányvállalat alapítása, ugyanis ha filmjeiket Spanyolország hivatalos nyelveitől eltérő nyelven forgatják, akkor azok nem részesülhetnek az ottani előzetes finanszírozási szabályozás előnyeiből. A **tőke szabad mozgását** (az EK 56. cikk (1) bekezdése) hasonlóan azért érintheti a spanyol szabályozás, mivel a spanyol televíziós társaságok számára a külföldi vállalkozásokba való befektetés válhat kevésbé vonzóvá. A **munkavállalók szabad mozgására** (EK 39. cikk) való hatás tulajdonképpen a szolgáltatásnyújtás szabadságánál említettek másik, munkavállalói oldalát jelenti, hiszen a spanyol producerek számára kevésbé lesz vonzó külföldi munkavállalók alkalmazása, mert ők rendszerint a belföldiekhez képest kevésbé jól beszélik Spanyolország hivatalos nyelveit, és igaz az ellentéte is, *hiszen* a külföldiek számára nehezebbé válik spanyol filmproducereknél állásajánlatokra jelentkezni. Ily módon a külföldi munkavállalókat korlátozzák szabad mozgásukban.

---

<sup>14</sup> „[...] az új audiovizuális szolgáltatásokkal kapcsolatos minden új jogi keret összhangban kell, hogy álljon ezen irányelv elsődleges célkitűzésével, amely a **szolgáltatások szabad mozgásának** biztosítását szolgáló jogi keretek megalkotása”.

<sup>15</sup> „[...] Európában az audiovizuális termékek gyártása támogatásának célja a tagállamokban műsorszolgáltató szervezeteik keretében folytatható, egyebek között a közérdekű feladat megfogalmazásával bizonyos műsorszolgáltató szervezetek esetében, beleértve azt a kötelezettséget, hogy jelentős mértékben járuljanak hozzá az **európai műsorgyártásba történő befektetéshez**”.

<sup>16</sup> Főtanácsnoki indítvány 78-87. pontjai.

Az Ítélet ugyanakkor megállapítja, hogy a fenti szabadságok **korlátozása indokolt lehet**, ha közérdeken alapuló kényszerítő ok áll fenn, „*megfelel az általa kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem lép túl az annak eléréséhez szükséges mértéken.*” (szükségesség és arányosság). Ezen a ponton kerül elő a tagállami médiaszabályozás alapját képező elv, a **kulturális indok**. Több elemzésben felhívtuk a figyelmet a műsorszolgáltatás kettős természetére (kulturális és kereskedelmi), melyet az új, AMSZ irányelv is rögzít vonatkozó preambulumbekendéseiben. A Bíróság az esetjogból hoz példát a nyelvre mint elismert közérdeken alapuló kényszerítő okra, de TVWF irányelvben is rögzítésre kerül a nyelvpolitikai cél, mind az eredeti irányelvben (26. preambulumbekendés<sup>17</sup>), mind pedig a módosításában (44. preambulumbekendés<sup>18</sup>). Mindkét irányelvi rendelkezés külön megjelöli a nyelviséget mint olyan területet az audiovizuális területen belül, ahol a tagállam szabadon szabályozhat. Az Ítélet is úgy indokol, hogy az alapul fekvő ügyben éppen a nyelvpolitikai célok valósulnak meg.<sup>19</sup> A tagállami intézkedés arányossága tekintetében a Bíróság egyrészt megemlíti, hogy erre vonatkozó elem nem szerepel az indítványok között, másrészt a vitatott szabály a műsorszolgáltatók költségvetésének csupán 3%-át érinti (az 5% 60%-a), ami nem tekinthető aránytalannak

A harmadik kérdéssel kapcsolatban a Bíróság röviden és határozottan elutasította annak lehetőségét, hogy a vitatott szabályozás az EKSZ 87. cikk (1) bek. szerint állami támogatás lenne.

Az Ítélet a magyar szabályozás szempontjából is elgondolkodtató, hiszen az Rttv. 7. §-a is a harmonizált kvótaszabályokon túl tartalmaz további nyelvi kritériumokat mind a műsorszolgáltató műsorideje,<sup>20</sup> mind pedig költségvetése<sup>21</sup> tekintetében. Ha magyar szabályozást az alapul fekvő esettel hasonlítjuk össze, akkor azt vehetjük észre, hogy a magyar szabályozás a műsorszolgáltatók műsorszámok készítésére rendelkezésre álló költségvetésének nagyobb százalékát rendeli a magyar filmek gyártására, mint a spanyol szabályozás a spanyol filmekre. Ugyanakkor pusztán az a tény, hogy a magyar szabályozásban a nemzeti nyelvi kvóta négyszer akkora, mint az alapul fekvő spanyol esetben, nem jelenti azt, hogy aránytalanná tenné a fent említett szabadságok korlátozását.

---

<sup>17</sup> „[...] **egy meghatározott nyelv előnyének biztosítására aktív politika alkalmazható**, ennek érdekében a tagállamok szabadon hozhatnak **részletesebb vagy szigorúbb szabályokat, különösen nyelvi szempontok** alapján mindaddig, amíg ezek a szabályok összhangban vannak a közösségi joggal, és különösen nem vonatkozhatnak a más tagállamokból származó adások továbbadására”.

<sup>18</sup> „[...] a tagállamok szabadon alkalmazhatnak a joghatóságuk alá tartozó műsorszolgáltatók vonatkozásában **részletesebb vagy szigorúbb** szabályokat az ezen irányelv által érintett területeken, beleértve egyebek között a **nyelvpolitikai célok** [...] elérését [...]”.

<sup>19</sup> Ítélet 29-30. pont

<sup>20</sup> **7. § (1)** A televíziós műsorszolgáltató az évi teljes **műsoridő** több mint felét európai művek és **több mint harmadát eredetileg magyar nyelven készített művek** bemutatására köteles fordítani.

(2) A televíziós műsorszolgáltató évi teljes műsoridejének legalább tíz százalékát olyan európai művek, legalább **hét százalékát olyan eredetileg magyar nyelven készített** művek számára köteles fenntartani, amelyeket tőle **független előállítóval készített**, vagy attól öt évnél nem régebben készült műként szerzett be.

<sup>21</sup> (4) A televíziós műsorszolgáltató **műsorkészítésre rendelkezésre álló forrásainak legalább tizenkettő** százalékát olyan műsorszám költségeire köteles felhasználni, amelyet tőle **független előállítóval készített**, vagy attól öt évnél nem régebben készült műsorszámként szerzett be. Az így meghatározott műsorszámoknak - a filmalkotások kivételével - **eredetileg magyar nyelven** készítettnek kell lenniük.

## 2. Reklámszabályozás: az európai reklámszabályozás a gyakorlatban

1. Az Európai Bizottság 2009. március 19-én azért figyelmeztette Észtországot, mert az nem tartja be az EU televíziós hirdetésekre vonatkozó szabályait. A nagyobb észt televíziós csatornák rendszeresen megsértik az EU Határok nélküli televíziózásról szóló irányelvben foglalt szabályokat, amelyek 12 perc/óra korlátozzák a szpotreklámok és a televíziós vásárlás mennyiségét – ezt állapította meg az Európai Bizottság kérésére elkészült független szakértői jelentés. A Bizottság nem fogadja el azt az észt állásfoglalást, miszerint a hirdetési szpotok bizonyos formái támogatásnak minősülnek, és ezért hivatalos figyelmeztetés formájában levelet küldött Észtországnak. Ez egyben az EK Szerződés három lépcsőből álló szabálysértési eljárásának első lépése.

*"Az európai televíziós hirdetések közösen elfogadott szabályait mindenkinek tiszteletben kell tartania Európában a tisztességes verseny, valamint annak érdekében, hogy a televíziós műsorok ne legyenek túlzott gyakorisággal megszakítva"* mondta Viviane Reding, az EU média biztosa. *"A szponzori üzenetek célja a nézők informálása, és nem az, hogy az európai törvényekben megengedettnél több hirdetést zúdítsunk a nézőkre."*

Az EU mind a 27 tagállamában az Európai Bizottság felel az irányelv alkalmazásáért, és ennek a feladatának részeként rendszeresen vizsgálja, hogy a tagállamok mennyiben tesznek eleget a TVWF irányelv hirdetésekre vonatkozó szabályainak. Az esetek többségében egy független szakértő két hónapon keresztül rögzíti a főbb televíziós csatornák műsorait, és másodpercről másodpercre elemzi a sugárzott hirdetések valamennyi formáját. Azokban az esetekben, ahol a jelentés nagy számú, vagy súlyos szabálysértést állapít meg, a Bizottság szabálysértési eljárást kezdeményez.

A jelen esetben is a Bizottság levél formájában hivatalos figyelmeztetést küldött Észtországnak, amelyben arra kérte az illetékes hatóságot, hogy a TVWF irányelvben foglaltak értelmében teljesítse a rá vonatkozó kötelezettségeket. Az észt kormánynak most két hónapja van rá, hogy válaszoljon a levélben megfogalmazott aggályokra.

2. Egy sajtókonferencia keretében nyilvánosan 2009. március 25-én bemutatták a „Televíziós reklám és műsor elválasztása — nézői tapasztalatok és szabályozási lehetőségek” című tanulmányt.<sup>22</sup> A Hamburg-Schleswig-Holsteini Tartományi Médiatestület (MA HSH) irányításával, a Baden-Württembergi Tartományi Kommunikációs Intézet (LfK), az Új Médiumok Bajorországi Tartományi Központja (BLM), a Berlin-Brandenburgi Médiatestület (mabb), a Brémai Tartományi Médiatestület (brema), az Alsó-Szászországi Tartományi Médiatestület (NLM), az Észak-Rajna-Vesztfáliai Tartományi Médiatestület (LfM) és a Szász-Anhalti Tartományi Médiatestület (MSA) közreműködésével elkészült interdiszciplináris tanulmány új kutatási területre tévedt. A tanulmány kommunikáció- és jogtudományi részében a szerzők, Prof. Dr. Helmut Volpers, a Göttingen-Kölni Médiakutató Intézet (IMGÖ) vezetője, valamint Prof. Dr. Bernd Holznagel, a münsteri Westfälische Wilhelms-Universität egyetemi tanára, az Információ-, Távközlési és Médiajogi Intézetének (ITM) igazgatója először vizsgálták meg azt, hogy **a nézők miről ismerik fel (azonosítják) a televíziós reklámokat, s ebből milyen szabályozási lehetőségek eredeztethetők.**

<sup>22</sup> Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland – ALM (Hrsg.): Fernsehen in Deutschland 2008. Programmforschung und Programmdiskurs. Berlin: VISTAS 2009



Ezzel kapcsolatban Thomas Fuchs, az MA HSH igazgatója kifejtette: „A tanulmány Németországban először kínálja fel az empirikus kutatás eredményeit az audiovizuális médiaszolgáltatások Európai Uniósi irányelveinek német jogba történő átültetéséről folyó vita alapos vizsgálatára vonatkozóan, s ezzel a tanulmány segít annak eldöntésében, hogy a néző szemszögéből hol húzható meg a reklám és a műsor közötti határvonal. A tanulmány jogi fejezetében a szakértő ezen felismerés alapján lehetségesnek tartja, hogy bevezetésre kerüljön az egyértelmű jogi keretekkel rendelkező termékelhelyezés. Az ismertetett adatbázis és jogi helyzetelemzés alapján konkrét javaslatokat fogalmaztak meg a jövőbeni reklámszabályozás számára.”

\*\*\*

A TVWF irányelv felülvizsgálata folyamán, és így az elfogadott AMSZ irányelvben is az egyik legfontosabb kérdéscsoport a kereskedelmi kommunikáció szabályozása volt. A megváltozott médiakörnyezet reklámra gyakorolt hatása (pl. reklámkerülés megjelenése, az internetes reklámpiac növekedése, a televíziós reklámbevételek visszaesése) ugyanis arra készítette műsorszolgáltatókat, hogy új lehetőségeket keressenek a már meglévő, de még nem módosított szabályozás keretein belül a gyakorlatban, tágítva előbbi határait. Ezekben a próbálkozásokban tendenciaként vehetjük észre az eltérő célú, funkciójú különböző kereskedelmi kommunikációs formák egymáshoz való közelítését (reklám-cél előtérbe kerülése), valamint az egyes kereskedelmi kommunikációs formák szerkesztett tartalmakhoz (műsorok) kapcsolását, azok belsejébe való integrálását. A fenti két eset ezeket a tendenciákat tükrözi vissza más aspektusból.

Észtország esetében olyan gyakorlatra figyelt fel a Bizottság, amelyben kereskedelmi kommunikációs formákat próbálnak összemოსni. Az összemოსás célja, hogy a közösségi szabályozás által meghatározott egy órára számított reklámidőnél több álljon a reklámozásra rendelkezésre. A tagállamnak csak a reklámidő szűkítésére van lehetősége, hiszen szigorúbb szabályokat a tagállam alkothat (3. cikk) ugyanakkor ez nem áll érdekében, hiszen versenyhátrányt jelentene más tagállamok szabályozásával szemben.

Az Európai Bizottság által felkért az ügyben vizsgálatot folytató független szakértők megállapították, hogy Észtország túlságosan szűken értelmezi a szpotreklámok fogalmát, és a támogatói üzeneteknek sem alkalmazza a megfelelő definícióját (TVWF irányelv 17 és 18(2) cikk). Sok észt műsorszolgáltató ugyanis kombinálja a támogatói üzeneteket hirdetési szpotokkal, ugyanakkor az észt hatóságok nem számolják bele ezeket a kombinált formákat a 12 perc/órás reklámidő-korlátba. Egy hirdetési szpot promóciós jellegét ugyanis nem változtatja meg az a tény, hogy a szpot maga információt tartalmaz egy adott műsor támogatásáról is. A szponzori üzenetek azért vannak, hogy tájékoztassák a nézőt arról, hogy a (műsorhoz kapcsolódóan) létezik egy szponzori szerződés. Ezek a kombinált szpotok az előírt 12 perc/óra hirdetési korlát alá esnek, állapították meg a szakértők. Ennek köszönhetően az észt televíziókban több hirdetés látható, mint más európai országokban.

Az észt esetben tehát a támogatás reklámként, azaz eltérő funkcióval jelenik meg a műsorszolgáltatásban. A támogatás ugyanis a műsorszám elkészítéséhez nyújtott valamilyen vagyoni hozzájárulás, melynek ellentételezéseként a támogatót népszerűsíti. Ez a népszerűsítés viszont nem lehet reklámértékű (áru vagy szolgáltatás igénybevételeire ösztönzés), mint a mellékelt esetben. A Bizottság vizsgálata azért is fontos, mivel a

tagállamok most implementálják az új, AMSZ irányelvet, amely újra megerősíti a 12 perces korlátozást.

A német szabályozóhatóság által megrendelt tanulmány pedig a szerkesztett tartalomba integrált kereskedelmi kommunikációs tartalom problémájával foglalkozik, mely különös hangsúlyt kap a termékelhelyezés uniós engedélyezésével. Németország folyamatosan tiltakozott az ellen, hogy megjelenjen az AMSZ irányelvben, mivel a szerkesztett és reklámtartalom elválasztásának alapvető elvének sérelmét érezték a termékelhelyezés legalizálásában. A termékelhelyezés a 2007 decemberében kibocsátott AMSZ irányelvben végül polgárjogot nyert, ugyanakkor igen érdekes formában (3g. cikk).

Az AMSZ irányelv vonatkozó rész főszabályként tiltja a termékelhelyezést (3g. cikk 1. bekezdés). Majd a következő bekezdésben derogációt enged a tilalom alól a következő megfogalmazással: „Az (1) bekezdéstől eltérve, ha egy tagállam másként nem határoz, a termékmegjelenítés megengedett:”, majd ezt követik azok a feltételek, amelyek mellett elfogadott a termékelhelyezés. A termékelhelyezés szabályozási megoldásával az a gond, hogy ha főszabályként megtiltjuk egy tevékenység végzését, akkor logikusan ebből egy „opt in”-rendszer következik, ha mégis bizonyos szigorú feltételek mellett végezhetővé tesszük az adott tevékenységet. Más szóval: pozitív döntést kell hozni ahhoz a jogalkotónak, hogy érvénybe lépjenek a kivételes szabályok, hiszen a főszabály az, hogy nem lehet egy tevékenységet végezni (belépés a rendszerbe). Ezzel szemben a második bekezdés megfogalmazásában egy „opt out”-rendszert hoz létre. Azaz a termékelhelyezés engedélyezett az alábbi feltételek mellett, hacsak a tagállam külön döntést hozva meg nem tiltja azt. Másként: itt a tagállamnak arról kell döntést hoznia, hogy megtiltja az alapvetően meghatározott feltételek mellett legálisnak elismert tevékenységet (kilépés a rendszerből).

A nehezen értelmezhető szabályozási megoldás mögött politikai kompromisszum húzódhat. A termékelhelyezés ugyanis eddig burkolt reklámként került értékelésre Európában, hiszen a szerkesztett és reklámtartalom elválasztásának elvét sértette az, különösen akkor, ha a műsorszolgáltatónak köze volt a termék megjelenéséhez. Utóbbi elvet különösen német részről vették komolyan, és tiltakoztak a termékelhelyezés tiszta legalizálása mellett. A jelenlegi megoldásra az lehet talán a magyarázat, hogy amelyik tagállam alapvetően ellenzi a termékelhelyezést az opt-in-rendszerként olvassa a szabályozást, és részletes szabályozás, az irányelvi rendelkezéseknél szigorúbb feltételek mellett engedélyezi azt majd. Azok a tagállamok, amelyeknél ez nem gond, azok pedig opt-out rendszerként fogják értelmezni. Az opt-out rendszer kedvezőbb a reklámpar számára, és igen erős szakmai lobbizásuk eredménye lehet az opt-out megoldás beiktatása az „opt-in” mellett. Ugyanis, valószínűsíthető, hogy tartottak attól a bizonytalanságtól, ami egy tiszta „opt-in” megoldásból fakad, nevezetesen, hogy a tagállamok bizonytalan belpolitikájának függvénye lett volna, hogy engedélyezik-e vagy sem a termékelhelyezést.

Németország mint említettük igen komolyan vette ezt a kérdést, ezért – a szabályozás döntés elősegítéséért – készítettek német tartományi médiahatóságok egy tanulmányt a kérdésben. A tanulmány főbb megállapítási a következők voltak. Egyrészt az általunk felvetett trenddel, azaz a műsor- és reklámtartalom integrációjával kapcsolatban megállapítja, hogy a meggyőzőes kommunikációs tartalmaknak<sup>23</sup> az aktuális televízió műsorstruktúra különböző

---

<sup>23</sup> A kommunikációtudomány terén ez azt jelenti, hogy egy szolgáltató megkísérli az adást néző személy véleményét és magatartását befolyásolni, s ehhez célirányos eszközöket hív segítségül: megfelelő üzenetekkel kell átalakítani, erősíteni, vagy akár egy meghatározott irányba elvinni a néző véleményét és magatartását.

megjelenési formái (pl. termékelhelyezés, infomercials [televíziós vásárlás], a promóciós nyereményjátékok, műsorszerkesztés vagy akár PR-tudósítások) terén tapasztalható integrációja jóval előrébb jár, mint azt korábban feltételezték. A szerkesztett műsorok alapelemévé vált a reklámozási szándék. Mindezek ismeretében azt vizsgálták, hogy vajon a nézők olyan helyzetben vannak-e, hogy képesek felismerni a különböző reklámtartalmakat és azok célját.

Ennek érdekében reprezentatív telefonos közvélemény-kutatást végeztek. A reklámok **megjelölésére** vonatkozó előírást figyelembe véve elvégeztek egy 80 főt magában foglaló kísérletet annak megállapítására, hogy a nézők a reklámok megjelölése, illetve annak elhagyása révén vajon **képesek-e felismerni a műsorokba integrált reklámformátumokat**. A kísérlet emellett azt vizsgálta, hogy a megkérdezettek véleménye szerint **milyen megjelölések** felelnek meg leginkább annak a célnak, hogy azt a nézők észrevegyék.

### **A reklámelemek elfogadottsága**

A nézők jelentős többsége elismerte annak gazdasági kényszerűségét, hogy a műsorszolgáltatóknak **szükségük van reklámozásra**. Ennek ellenére a reklámokkal szemben meglehetősen **elutasító** a nézők vélekedése. A nézők többsége terhesnek, zavarónak és unalmasnak találta a reklámozást. Ezzel párhuzamosan megállapítható, hogy a nézők kifejezetten kerülnek a reklámokat. A legtöbb megkérdezett néző reklámok idején más tevékenységnek szenteli idejét, vagy akár elkapcsol a reklámokat sugárzó csatornáról. Úgy gondoljuk, hogy a digitális világ megoldásai mellett (reklámszűrés) ezek a megállapítások is a kereskedelmi tartalmak műsorba történő integrációjának folyamatát indukálják műsorszolgáltatói oldalon.

A nézők több mint 50%-a **nem mindig képes** a szerkesztett műsorokat és a reklámokat **megkülönböztetni** egymástól. Ez elsősorban az idősebb korosztály esetében igaz. A nézők többsége annak érdekében, hogy megkülönböztesse a reklámokat a műsoroktól, kevésbé a különböző formai szempontokat, például a reklámok megjelölését veszi figyelembe, ezzel szemben a nézők sokkal inkább a meggyőzésen alapuló, egyoldalú beállítás alapján képesek megkülönböztetni a két formátumot. Ez igen jelentős megállapítás a tanulmánynak, hiszen azt jelenti számunkra, hogy a meggyőzés felismerésében van gyakorlata a közönségnek. Másik oldalról ez motiválhatja a reklámozókat abba az irányba, hogy kevésbé legyen hangsúlyos vagy felismerhető a meggyőzés.

A megkérdezettek mintegy 70%-a elutasítja a reklámok és szerkesztett műsorok keverékét, és az egyértelmű elválasztás mellett teszi le a voksát. A nézők közel fele azon a véleményen van, hogy gyakran elégtelenül jelölik meg a televíziós reklámokat. A nézők 73 %-a „értelmesnek” tartja a különböző reklámtípusok megjelölését. A televíziónézők jelentős többsége elfogadhatónak minősíti a fikciós szórakoztató műsorokban a termékelhelyezést. Ezzel szemben a nézők nem tolerálják, ha reklámok tűnnek fel az ún. információs adásokban (hírműsorok). Ezek az eredmények számunkra nagyon tudatos médiafogyasztásról adnak képet, különösen az, hogy a reklámmegjelölés formai feltételeiben éreznek hiányt.

### **Reklámelemek felismerése**

A legtöbb néző felismeri az egyértelmű és feltűnő reklámjelzések („magától értetődő elhelyezés”) reklámszándékát, s ez attól függetlenül igaz, ha egy adás bármilyen típusú reklámjelzéssel él is. Az ún. közömbös elhelyezések, amelyek beépülnek egy adott fikciós cselekménybe, jelzés nélkül a legtöbb néző számára felismerhetetlen. A jelzés ilyen esetben növeli az elhelyezés felismerhetőségének esélyét. Amennyiben a meggyőzőes elemek fokozott mértékben érvényesülnek a tudósítások esetében (PR vagy reklám), a nézők többsége — függetlenül az alkalmazott jelzés formájától — az ún. információs és tanácsadó formátumok esetében képes felismerni azt. A magasabb végzettségű nézők — jelzéstől függetlenül — gyakrabban ismerik fel egy meggyőzőes formátum reklámszándékát, mint a kevésbé képzett fogyasztók.

## **A reklámjelzés hatása és a reklámjelzések módozatai**

A nézők a reklám- vagy PR-elemek felismerése során sokkal inkább a tartalom, s nem a formális reklámjelzés alapján orientálódnak. Azok a nézők, akik a jelzés elmaradása ellenére is felismerik a formátumok meggyőzőes szándékát, annak érdekében óhajtják a reklámok megjelölését, hogy érvényesítsék tapasztalataikat. Talán úgy is lehetne fogalmazni, hogy itt az emberi tulajdonság jelenik meg, amely alapvetően ódzkodik attól, hogy becsapják. A reklámokkal szemben, mivel azok funkciójukban köztudottan a meggyőzőes eszközei, pedig kialakult egy ilyen fenntartás a közönségben.

A „hosszú időtartamú reklám” reklámjelzést a nézők leginkább reklámozással hozzák összefüggésbe. Ezzel szemben az imázs-film vagy a promóció kifejezésekhez vagy nem, vagy csak hibás asszociációk kapcsolódnak. Számos néző tartalmi jegyek alapján felveti a „reklámozás gyanúját”. A felvillanó jelzések csak tovább erősítik és alátámasztják ezt a gyanút. A „hosszú időtartamú reklám” a nagyobb mértékű fogalmi egyértelműség következtében sokkal inkább eleget tesz az említett érvényesítési funkciónak (**Validierungsfunktion**), mint az „imagefilm” vagy a promóció. A „hosszú időtartamú reklám” felvillanása mozgósítja a legtöbb néző recepciós készségét, s teszi ezt azáltal, hogy a nézők fokozott mértékben figyelnek a meggyőzőes tartalmi elemekre. Az imázs-film vagy a promóció jelzés esetében döntő mértékben gyengébb ez a hatás.

A tanulmány második, jogtudományi részében a szerzők jogi szempontok alapján rendszerezik a fent említett empirikus megállapításokat, és egyúttal azt vizsgálják, hogy milyen mértékben jelentkeznek a jelenleg érvényes reklámelőírásokat érintő reformtörekvések. Ennek során arra a kérdésre fektették a hangsúlyt, hogy vajon megengedhető-e és ha igen, akkor **milyen mértékben a műsorokban integrált** reklámozás, illetve **miként építhető be az AMSZ irányelv által engedélyezett termékelhelyezés** a német jog rendszerébe. A szakértők konkrét javaslatokat terjesztett elő ezzel kapcsolatban.

A tanulmány szerint a nézők többsége kiáll a burkolt reklámok és a termékelhelyezés alapvető tilalma mellett, amint az az AMSZ irányelvben is szerepel (ld. korábbi megállapításainkat). Ezzel párhuzamosan a nézők zöme elfogadhatónak tartja a szórakoztató műsorformátumokba és ezáltal azon területbe integrált termékelhelyezést, ahol is az AMSZ irányelv az Európai Unió tagállamaiban megengedi a termékelhelyezés tilalma alóli kivételezés lehetőségét. Az AMSZ irányelv megvalósításának egyik központi kérdése a „könnyed szórakoztató adások” fogalmának pontosítása annak érdekében, hogy ezzel is kizárják ebből a körből az információs műsorformátumok valamennyi típusát. Ez már csupán azért is szükséges, mert a reklámformátumoknak a szerkesztőségi műsorokba történő bármilyen beépülése felveti a

kereskedelmi érdekek befolyásolásának veszélyét. Ez a fenyegetettség elsősorban a műsorszolgáltatás mint a közvélemény formálásában szerepet játszó médium/tényező információs-kommunikációs szerepét veszélyeztetné.

A tanulmány szerint az AMSZ irányelvben foglalt „indokolatlan hangsúlyozás”<sup>24</sup> tilalmát Szövetségi államszerződésben kellene pontosítani. Egy adott termék ilyen különleges megjelenítése csak abban az esetben lenne elfogadható, ha az szerkesztőségi szempontokkal kellő mértékben alátámasztható és igazolható. Ezáltal biztosítható lenne a műsorkészítés függetlensége és a nézőnek a műsor semlegességébe vetett bizalma. Elsősorban a filmek és sorozatok esetében van szükség az AMSZ irányelvben szereplő reklámmegjelölésre,<sup>25</sup> ugyanis ezen esetekben a nézők a reklámmegjelölés nélkül többnyire nem képesek felismerni a mellékes, a cselekménybe beépülő termékelhelyezés tényét. Mivel a nézők zöme felismeri az egyértelmű és feltűnő termékelhelyezés reklámszándékát és ilyen esetben csupán a nézői tapasztalás érvényességét szolgálja a reklám megjelölése, ezért alapjában véve elégségesnek bizonyul az adások elején és végén, illetve valamennyi reklámszünetben a reklámok megjelölésének liberális módon megfogalmazott kötelezettsége. Hogy ne hiúsuljon meg a reklámmegjelölés kötelezettsége, ezért úgy kell kialakítani különösképpen a megfelelő időtartamú utalásokat, hogy az adott időpontban és a végfőcím végéig nem odafigyelő néző is észrevehesse ezeket a termékelhelyezéseket.

Amint láttuk, külön problémát jelent Németországban a hosszú időtartamú reklámok (Dauerwerbesendung) kezelése. A hosszú időtartamú reklámok a hagyományos blokkban közzétett, általában 30 másodperces reklámoktól abban különböznek, hogy ezek 90 másodpercet meghaladó reklámok. Ilyenkor az a probléma merül fel, hogy aki belecsöppen ebbe a reklámba, és nem hallgatja a végéig az felismeri-e ez alatt annak reklámminőségét. Úgy gondolják a tanulmányírók, hogy ajánlott a médiáról szóló szövetségi államszerződés (RStV) 7. § 5. bekezdés 2. szakaszának megfelelően pontosítani az irányelv szövegét. Ennek során fel lehet használni a tartományi médiatestületek reklámirányelvében használt megfelelő megfogalmazást. Ezek alapján kizárólag akkor lenne megengedett a televíziós hosszú időtartamú reklám, ha a reklámot közvetlenül az adás kezdete előtt hosszú időtartamú reklámként tüntetik fel és az adás sugárzásának teljes ideje alatt a „reklám”, vagy a „hosszú időtartamú reklám” felirattal jelölik meg. Néhány olyan bírósági ítélet is alátámasztja ezt a követelményt, amelyek igazolják a tartományi médiatestületek jogi értelmezését, miszerint megengedhetetlen a hosszú időtartamú reklám promócióként történő megjelölése.

Külön problémaként kell kezelni a tanulmányírók szerint a PR adásokat is. A gyakorlat egyre inkább azt mutatja, hogy a PR adások és a szerkesztett műsorok között fokozott mértékű az összefonódás. A különböző PR-stratégiák mindinkább megkerülik a reklámok meglévő határait, s az információs adásokra tekintettel különösen problémásnak minősül ez a tény. A külsős gyártók által készített PR-adások átvétele esetében figyelembe kell venni a megjelölési kötelezettség bevezetésének tényét, hogy ne karba tett kézzel szemléljük ezen változást, mondja a tanulmány.

---

<sup>24</sup> AMSZ irányelv 3g (2) c) pont

<sup>25</sup> AMSZ irányelv 3g (2) d) pont