

**Készült az ORTT
Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete
megbízásából**



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

Készítette:

Dr. Nyakas Levente

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

készítette:

Dr. Nyakas Levente

A digitális televíziózás kérdései

A 18. piac szabályozási kérdései Franciaországban - a CSA 2009. április 7-i állásfoglalása a digitális audiovizuális műsorok földfelszíni sugárzásának nagykereskedelméről

A francia Telekommunikációs Hírközlési és Postai Szabályozóhatóság¹ (ARCEP) 2009. február 25-én a postai és hírközlési törvény L.37-1 és D.301 cikkelyeiben előírt feltételeknek megfelelően levélben fordult az Audiovizuális Főtanácshoz (CSA²) állásfoglalást kérve az **audiovizuális műsorszolgáltatások nagykereskedelme felmérésének tervéről**.

2006. április 6-án az ARCEP két határozatot³ fogadott el az audiovizuális műsorszolgáltatások nagykereskedelmének – mely az Európai Bizottság által felállított lista⁴ 18. piacának felel meg – általa készítendő elemzéséről. A két határozat szerint az ARCEP úgy ítélte meg, hogy a földfelszíni analóg vagy digitális televíziós műsorszórás nagybani kereskedelmére vonatkozóan **ex-ante szabályozás felállítására van szükség**. E piacon az ARCEP a földfelszíni sugárzás infrastruktúrájának majdnem teljes egészét birtokló TDF⁵ vállalatot jelölte meg jelentős befolyással bíró szolgáltatóként, és ez okból kifolyólag többféle kötelezettséget rótt ki rá.

2009. február 25-én az **ARCEP** elnöke az audiovizuális műsorok földfelszíni terjesztése nagybani piacának elemzése keretén belül a **CSA állásfoglalását kérte**. A megkeresés az ARCEP elemzésének felülvizsgálatára vonatkozik. A postai és elektronikus hírközlési törvény L.38 IV cikkelyének megfelelően „*egy piac elemzésének felülvizsgálatakor a hatóság a követett célkitűzések figyelembe vételével az előző elemzés érdekében hozott intézkedések tényleges eredményeit tartalmazó jelentést tesz közzé*”. Ezt az elemzést abban a sajátos kontextusban vizsgálják, hogy az Európai Bizottság 2007. december 17-i ajánlásában lefektetett piaclistából kivonják az audiovizuális szolgáltatások nagykereskedelmi piacát.

¹ L'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes

² Conseil supérieur de l'audiovisuel

³ 06-0160 sz. határozat a televíziós műsorok földfelszíni sugárzási kínálatainak fennálló nagykereskedelmi piacának meghatározásáról és e piacon egy jelentős hatást gyakorló szolgáltató kijelöléséről, valamint 06-0161 sz. határozat a TDF-re, mint a televíziós műsorok földi frekvenciás sugárzási kínálatainak fennálló nagykereskedelmi piacon jelentős hatást gyakorló szolgáltatóra háruló kötelezettségekről.

⁴ Az Európai Bizottság 2003. február 11-i 2003/311/CE ajánlása

⁵ TéléDiffusion de France

1. Közösségi jogi háttér

Az ún. Keretirányelv⁶ közös keretszabályozást állított föl az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások számára. A Keretirányelv egyik célja az, hogy a verseny erősödésével párhuzamosan visszafogják az ex-ante szektorszabályozást. Az Európai Bizottság (Bizottság) 2003-as helyébe lépő 2007. december 17-i ajánlása⁷ (Ajánlás) tizennyolcra hétére csökkentette a szabályozott piacok számát azért, hogy figyelembe vegye a verseny erősödését. Az Ajánlás azon termékek és szolgáltatások piacainak összeírását végezte el, amelyeken jogos lehet az ex-ante szabályozás. A 2006-ban fennálló helyzettel ellentétben a **földfelszíni sugárzású digitális audiovizuális műsorok nagykereskedelmének szabályozása már nem előírás minden tagállam számára**. A Bizottságnak e piac elemzéséhez lényegében a tagállamok közt létező jelentős eltéréseket kell figyelembe vennie.

A Bizottság a következő kritériumokat alkalmazza. A Keretirányelv szerint a Bizottságnak a versenyjog elveivel összhangban kell meg határozni a fennálló piacokat. Az **ex-ante szabályozásnak** alávethető piacok meghatározása érdekében a Bizottság ellenőrzi az alábbi három feltétel együttes érvényesülését:⁸

- a piacra való belépést tartós és jelentős **akadályok** nehezítik;
- hiányzik egy hatékony **versenyhelyzet** irányába való fejlődés lehetősége;
- a **versenyjog önmagában** képtelen orvosolni a piac hiányosságait.

Az Ajánlás mellékletében felsorolt piacokat a Bizottság e három feltétel párhuzamos teljesülése alapján választotta ki. A mellékletben nem szereplő piacokkal kapcsolatban a Bizottság közli, hogy a három feltétel próbája alkalmazásának a nemzeti szabályozóhatóság hatáskörébe kell tartoznia, hogy a különböző országokban érvényesülő körülmények alapján határozzák meg, hogy egy piacra érvényes lehet-e még az ex-ante szabályozás.⁹

2. A francia műsorterjesztési piac

Ami a francia televíziós műsorterjesztési piacot illeti, 2003 óta többször is ugrásszerű fejlődésen ment keresztül. 2003 decemberében megjelentek az első ADSL kínálatok, 2005 márciusában elindult az ingyenes földi digitális televízió (DTT), majd 2006 márciusában a fizetős, és végül megjelentek az első mobiltelefonos tévékínálatok.

Így a televíziós terjesztés francia piacát nagyszámú platform jellemzi:

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i, elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelve (keretirányelv)

⁷ A Bizottság ajánlása (2007. december 17.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról (2007/879/EK)

⁸ Ajánlás 2. pont

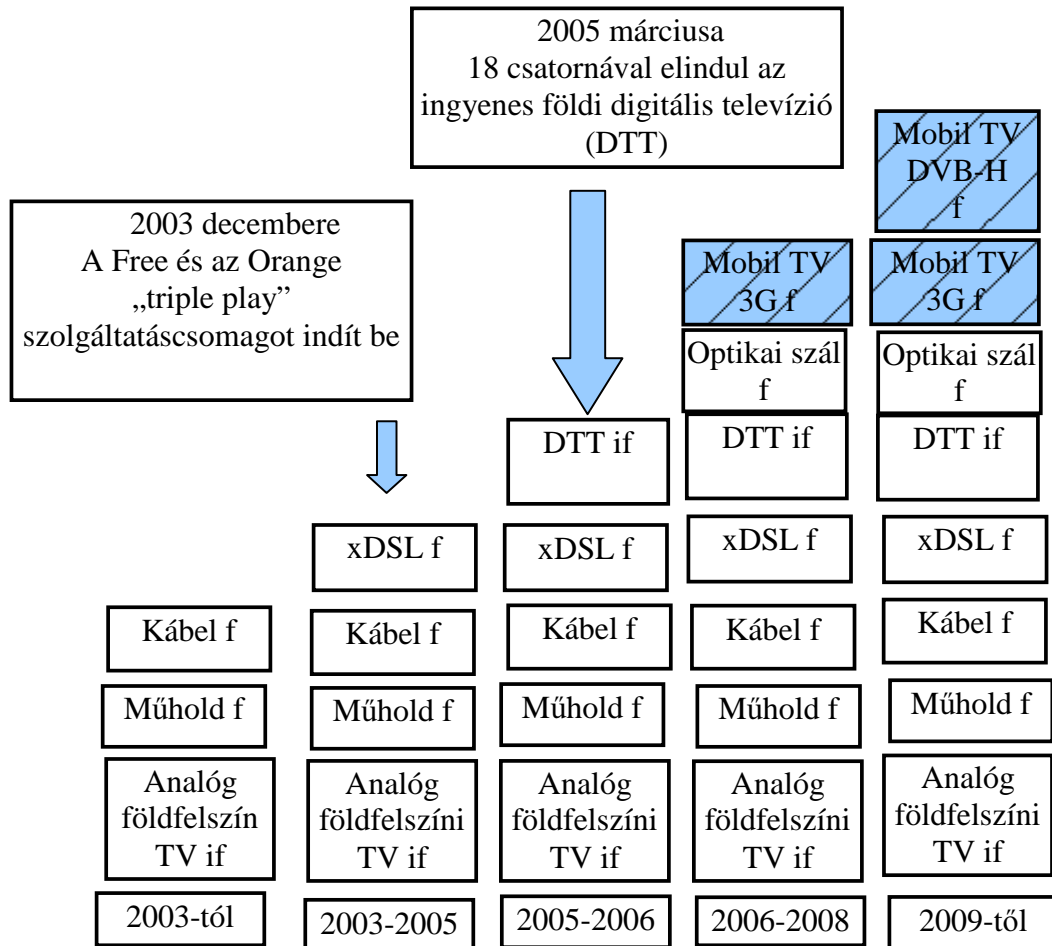
⁹ Ajánlás 17. preambulumbekzdés

Jelmagyarázat

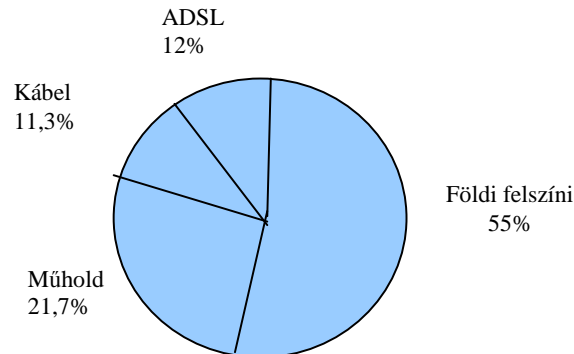
i: ingyenes

f: fizetős,

mobiltelvíziós felület



E platformok közül az ADSL (2008 végén 5 millió előfizetővel) és az ingyenes DTT (ugyanabban az időszakban 9,1 millió, legalább egy vevőkészülékkel felszerelt háztartással) dinamikus fejlődik. A televíziós vételi módja a háztartásokban a következőképpen oszlik meg,¹⁰ akár a fő akár a másodlagos vevőkészülékről legyen szó:



Forrás: CSA - Observatoire de l'équipement des foyers pour la réception de la télévision numérique, 2008 második félév

Ezekből az adatokból az következik, hogy a **televíziós műsorterjesztés platformjainak bővülése ellenére a földfelszíni terjesztés továbbra is uralkodó maradt Franciaországban.** Ez a platform biztosítja az összes francia számára az egyetlen közös ingyenes vételi módot. Ezen kívül a digitális televízió lefedettségének bővítését figyelembe véve az 1986. szeptember 30-i törvény 96-2 cikkelye arra kötelezi a földfelszíni televíziós műsorszórókat, hogy 2011. november 30-ig, az analóg sugárzás megszüntetéséig, biztosítsák a francia népesség 95%-ának lefedettségét.

3. A CSA céljai és az egyes piacok

A Tanács fő célkitűzése az, hogy elősegítse a műsorszolgáltatók által viselt műsorszórási **költségek csökkenését.** E költségcsökkenés hatására egyrészt könnyebben lehetne megvalósítani a DTT lefedettségének bővítését a népesség 95%-ra, másrészt anyagi eszközök szabadulnának fel, s így növekedne a műsorkészítésbe való befektetés mértéke. A DTT lefedettségének bővítését annál inkább könnyíteni kell, minthogy a „nagy múltú csatornák” reklámbevételei erőteljesen csökkennek, ahogyan ez kiderült a CSA és e csatornák közt a megnyitandó adóállomások számáról zajló konzultációkon. A CSA-nak ezen a területen belül a technikai terjesztés piaci szereplői közt fennálló verseny fejlődését kell figyelemmel követnie. Ugyanebben a szellemben kell a CSA-nak gondot fordítania a tévénézők érdekére, valamint azon műsorok – elsősorban technikai – minőségére, melyet ez utóbbiak nézni fognak.

3.1. A földfelszíni analóg televíziós műsorszórás piaca

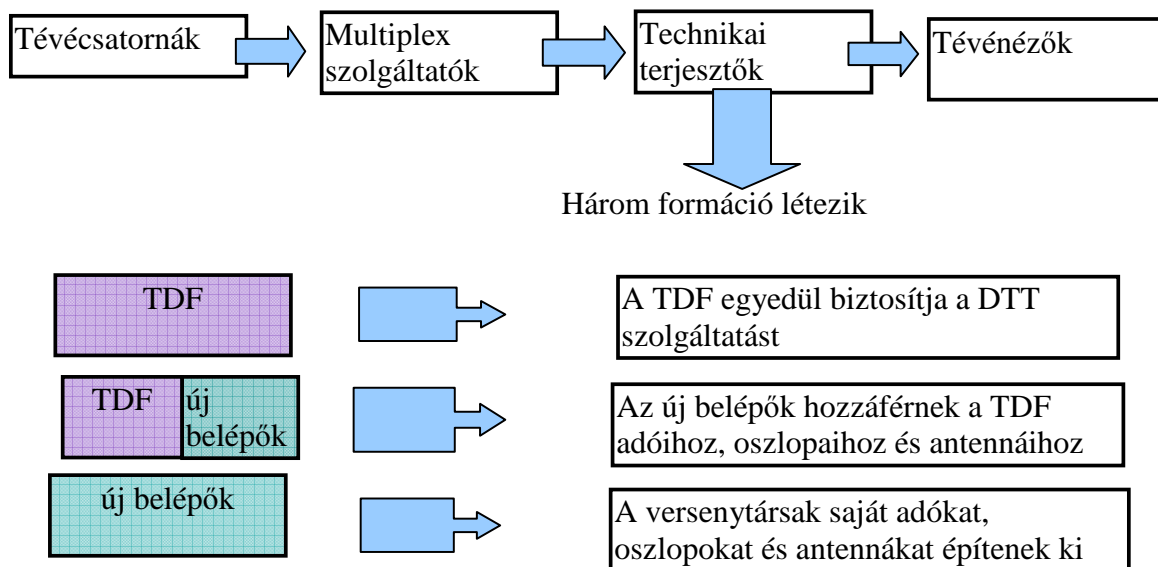
A földfelszíni analóg televíziós műsorszórás piaca a CSA elemzésének keretében szolgáló időszak végén fog megszűnni. Az 1986. szeptember 30-i törvény ugyanis az analóg műsorszórás végleges megszüntetésének dátumát 2011. november 30-ára tűzte ki, és az első lekapcsolások 2009 végén indulnak el. Nem tűnik valószínűnek, hogy e piacon újabb szereplő tűnne fel, hiszen a piac felszámolása tervbe van véve. Ebből következően a CSA az ARCEP-hez hasonlóan úgy véli, hogy e piacon az ex-ante szabályozás **fölösleges,** ugyanakkor a

¹⁰ Ugyanezen forrás szerint a háztartások 18,3%-a rendelkezik többféle televíziós vételi móddal.

számviteli elkülönítés TDF-re háruló kötelezettségét továbbra is fenn kell tartani, hogy az állami támogatások terén elkerülhető legyen a digitális műsorszórás piaca és e piac közti átfedés.

3.2. A földfelszíni digitális televíziós műsorszórás piaca

A CSA elemzésének legfőbb kihívása az, hogy **hogyan szabályozza** a digitális televízió földfelszíni műsorszórási piacát, és különösképpen azt, hogy a TDF technikai versenytársai **hogyan férhetnek hozzá** a vállalat adóállomásaihoz, oszlopaihoz és antennáihoz. A DTT technikai terjesztésének piacát a következőképpen lehet ábrázolni:



A **konkurens terjesztőknek** két lehetőségük van a piacra való belépésre: vagy a TDF vállalat infrastruktúráját használják (**befogadás**), vagy **felépítik** saját adóállomásukat. Ha egy alternatív terjesztő úgy dönt, hogy a TDF egyik létező toronyát használja, akkor felállítja a jeladóját és innentől fogva két lehetősége van a terjesztési lánc folytatására: vagy a TDF vállalat antennáit és antennacsatlakozóit (feeder) használja, vagy saját felszerelést állít fel. A gyakorlat azt mutatja, hogy az esetek többségében a terjesztési lánc a TDF vállalat tulajdonában van. E különbségek a következő vázlatban foglalhatók össze:

1. A jeladó az új belépő tulajdona, a terjesztési lánc további része a TDF tulajdona.
2. A jeladó, az antenna és az antennacsatlakozó az új belépő tulajdona, míg a torony (oszlop) a TDF vállalaté.
3. A konkurens műsorterjesztő saját adóállomást épít ki.

A TDF vállalat adóállomására történő **befogadásnak** és egy alternatív állomás létesítésének egy új belépő által a következő jellegzetességei vannak. A TDF vállalat adóállomására történő csatlakozás az új belépő számára korlátozott beruházással jár. Ugyanakkor e megoldás szerint az alternatív műsorterjesztő a TDF vállalattal erősen kiszolgáltatott viszonyba kerül. Ezen kívül a multiplex-szolgáltatóknak, mint az új belépő klienseinek igen magas tarifákkal kell számolniuk, hiszen a TDF-nek bérleti díjat kell fizetni, ami a multiplex szolgáltatóknak kiszámlázott tarifa jelentős hányadát teszi ki.

Ha az alternatív terjesztő **saját adóállomást** épít ki, akkor képes lesz uralni a terjesztési lánc egészének költségeit. Így aztán megteheti, hogy ügyfeleinek alacsonyabb tarifát számol fel. Ugyanakkor a szükséges befektetések igen költségesek, és ez nagyobb gazdasági kockázattal jár: így például, egyes alternatív terjesztők szerint adóállomásonként három multiplexre volna szükség ahhoz, hogy megtérüljön ez a befektetés. Ha az új belépő úgy dönt, hogy saját adóállomást épít, akkor a vevő antennák inicializálásának problémájával is szembe kell néznie, lévén hogy ezek a TDF vállalat adóira vannak beállítva analóg televíziós vételre. A TDF vállalat létező állomásait védő sugárzási szolgálomákól/kötelmekből eredő bizonyos korlátozásokkal is szembe kell nézniük. Egyes konkurens terjesztők már értesítették is a CSA-t, hogy e korlátozások frissítésének elmaradása megnehezítheti újabb alternatív adóállomások telepítését. Ezen kívül az alternatív szolgáltatók azt is jelezték a CSA-nak, hogy egyre nehezebb területeket szerezni a TDF vállalat adóállomásai közelében, mivel állítólag a vállalat felvásárolná illetve birtokolná eme adóállomások körüli földterületek jelentős részét. Ez a helyzet hátrányosnak bizonyul a versenytársak számára, akik a nagy múltú terjesztő adói mellé szeretnék telepíteni saját adóikat úgy, hogy az antennákat minél kevésbé kelljen átállítaniuk.

A befogadás vagy saját adóállomás építésének dilemmáját egy másik tényező is befolyásolja. Egy korábbi elemzési ciklusban az ARCEP a TDF **főhálózatának** teljes kiépülésének végeztével megállapította, hogy e hálózat telephelyei nagy többségükben **megkettőzhetetlenek** bizonyulnak, miközben a **kiegészítő** hálózat telephelyei jelentős része, általában a kisebb méretűek, **megkettőzhetőnek tűnnek**. Mivel tény, hogy a konkurencia csekély mértékben rendelkezik infrastruktúrával, s főként igaz ez a főhálózatra, arra készítette az ARCEP-et, hogy a digitális földfelszíni műsorszórás nagybani kínálataira kirótt tarifakötelezettségek meghatározása miatt az említett két csoportot különböztessen meg, azaz a megkettőzhető és nem megkettőzhető telephelyek csoportját. Ezek alapján az ARCEP a DTT-s műsorszórás tekintetében nem megkettőzhetőnek definiál minden olyan TDF tulajdonában lévő adóállomást, mely az alábbi két kritérium egyikét teljesíti:

- az antenna maximális magassága 50 méter, vagy annál több
- a hozzáférés körülményei nehezek, vagy elhelyezésük kivételes

Ezen kritériumok alapján az **ARCEP** a TDF 113 adóállomását minősítette nem kettőzhetőnek, amelyekre elképzelése szerint azt a kötelezettséget rója, hogy tarifáikat a vállalat adóállomásaihoz és antennáihoz való hozzáférés nagykereskedelmi kínálatának költségeihez kell közelíteni. A többi, kettőzhetőnek minősített telephelyek tekintetében az ARCEP elképzelése az, hogy a túlzó és kizáró tarifákra vonatkozó, már létező tiltást kell.

4. A CSA állásfoglalása

A CSA a **piac fejlődésével**, mozgásával kapcsolatban megállapítja, hogy 2008. január 15-e óta a DTT-s műsorszórás 112 főadója fedi le a lakosság 85%-át. Eme 1-6 fázisnak megfelelő adók összességében **az új belépők** három év alatt a frekvenciák számát tekintve a piac közel 25%-át szerezték meg (befogadás útján), az infrastruktúra tekintetében (az alternatív műsorterjesztők tulajdonában lévő adóállomások arányát tekintve) körülbelül a piac 5%-ából részesednek. Jelenleg a DTT-t 357 adóállomásról sugározzák, mely a népesség 87%-át fedi le. Az új belépők az infrastrukturális piaci részesedésnek valamivel kevesebb mint 10%-át mondhatják magukénak az utolsó fázisokban. Végül a CSA jelenlegi elemzési időszakának lezárultakor a DTT-t 1626 adóállomásról fogják sugározni, ami a „nagy múltú csatornákat” illeti, a törvény által előírt 95%-os lakossági küszöb elérése érdekében. Vagyis három év alatt több mint 1200 adóállomást kell nyitni.

A CSA **112 főadó** tekintetében ragaszkodik ahhoz, hogy **állandósítsa a versenyt**, különösen az első műsorszórási szerződések megújítása idején. Ezeket a szerződéseket öt évre kötötték a multiplex szolgáltatók és a technikai terjesztők; a szerződések 2010-től kezdve járnak majd le. Az ARCEP által **nem kettőzhetőnek** minősített adóállomásokkal kapcsolatban a CSA célkitűzése szintén az, hogy ösztönözze a multiplex szolgáltatók által fizetendő műsorszórási tarifák csökkenését, amely a csatornák által fizetendő tarifák csökkenéséhez vezet. A CSA-nak arra is kell ügyelnie, hogy kellő gazdasági mozgástér legyen a nagybani tarifák és a TDF kiskereskedelmi tarifái közt, hogy garantálható legyen az alternatív műsorterjesztők gazdasági életképessége, mivel a piacon csak az ő közreműködésükkel jöhet létre tartós verseny.

Az ARCEP által **megkettőzhetőnek** minősített telephelyekkel kapcsolatban a Tanácsnak arra kell gondot fordítania, hogy a konkurens terjesztőknek lehetőségük legyen kiépíteniük saját infrastruktúrájukat, másrészt pedig arra, hogy biztosítsa a multiplex szolgáltatóknak kedvező tarifacsökkenést, hogy a DTT bővítése a megfelelő ütemben folyjék egészen 2011. november 30-ig.

4.1. A CSA állásfoglalása a szabályozás fenntartásáról

Ahogy az ARCEP, úgy a Tanács is megállapítja, hogy a DTT műsorszórás piacára való bejutás akadályai jelentősek egyrészt, másrészt pedig e piac nem halad egy hatékony versenyhelyzet kialakulásának irányába. Ezen kívül úgy véli, a piac helyes működése igényli a számviteli szétválasztást és a kínálatok ARCEP általi ellenőrzését. A CSA azt is kiemeli, hogy a szabályozási beavatkozásnak köszönhetően a konkurencia kezd kialakulni a piacon, főként a fő adóállomások tekintetében, hogy új szereplők¹¹ is beléphetnek a piacra, és hogy az infrastrukturális verseny is bővül a multiplex szolgáltatók és a DTT csatornák érdekeinek megfelelően.

A CSA számára fontos, hogy **tartósan biztosítsa ezt a versenyt**, és újabb szereplők lépjenek be a piacra. Egy előzetes szabályozás fenntartása tehát elengedhetetlen ahhoz, hogy a DTT lefedettségét a műsorszerkesztők és a multiplex-szolgáltatók számára megfelelő gazdasági feltételekkel bővíthessük azért, hogy a törvényben előírt célkitűzések teljesüljenek. A **szektorszabályozás** bármiféle **megszüntetése** az újonnan belépő technikai terjesztők

¹¹Az ITAS TIM vállalat megalakulása 2008 őszén.

gazdasági **életképességét** sodorná veszélybe, és a csatornák **műsorszórási költségeinek emelkedésével** járna, mivel így a csatornák nem tudnák tartani a 2011. november 30-i határidőt.

Következésképp a CSA véleménye szerint (mely megegyezik az ARCEP-ével) a DTT műsorszórás piacán szükséges fenntartani az ex-ante szabályozást.

4.2. A CSA állásfoglalása a tarifakötelezettségekről

4.2.1. A CSA állásfoglalása a nem megkettőzhető és megkettőzhető adóállomások megkülönböztetéséről

A CSA a nem megkettőzhető illetve megkettőzhető telephelyek közti **megkülönböztetés bevezetése** mellett foglal állást. Különösen fontos meggyőződni róla, hogy új belépő valóban ne építhessen egyetlen nem megkettőzhetőnek minősült adóállomást sem, és fordítva, hogy minden megkettőzhetőnek minősített telephely megépíthető legyen a gyakorlatban. Az alternatív műsorterjesztőknek sok technikai problémával kell ugyanis szembenézni új adóállomás építéskor, ilyen például az antennák újrainicializálásának problémája, de ezen kívül szabályozási, környezetvédelmi és területfejlesztési gondok is nehezdednek rájuk, amelyek hátráltatják az új adók rövid határidőn belüli építését. Márpedig az adóállomások megkettőzése a mellék (másodlagos) hálózaton súlyos határidős korlátozásoknak van kitéve, amelyeket a DTT lefedettségének 2011-es határidejű bővítése indokol kényszerűen. Ezen kívül újonnan belépő vállalatoknak a TDF vállalaténál lényegesen kisebb volumenű technikai, emberi és pénzügyi struktúrája megakadályozza, hogy az összes adón helyzetbe kerüljenek.

Az alternatív műsorterjesztőkre nehezede bizonytalanságok visszaszorításának érdekében, és azért, hogy új adóállomások építésére ösztönözzük őket, elképzelhető adóállomásonként több multiplexet összefogó **közös pályázati felhívások kiírása**. A konkurens műsorterjesztők tudniillik úgy tartják, hogy egy alternatív adóállomáson átlagban három multiplexre van szükség, hogy kifizetődő legyen. A CSA szerint a bizonytalanságokat figyelembe véve, kívánatos volna tervbe venni **a nem kettőzhető adóállomások listájának felülvizsgálatát** a jelen elemzésben tárgyalt időszakban, például a módosított szabályok életbe lépésétől számított tizennyolc hónap során, amennyiben a lista túlságosan korlátozónak bizonyulna, vagy ha az alternatív szolgáltatók azt kérnék.

4.2.2. A tarifáknak a költségekhez való közelítéséről

A CSA úgy véli, hogy a **tarifák költségekhez való közelítése**, amit maga az ARCEP is ajánl, teheti lehetővé azt, hogy a fő adóállomásokon a multiplex-szolgáltatók számára a legalacsonyabb műsorszórási tarifákat biztosítsanak. Bizonyos pontokat azonban érdemes kiemelni.

Először is, nem biztos, hogy az alternatív műsorterjesztők minden, szabályban rögzített, számukra biztosított eszközt igénybe vesznek ahhoz, hogy e piacon fejlődjék a konkurencia. A CSA különösen hangsúlyozza, hogy e piacon három év alatt csupán egy kérés érkezett jogi

nézeteltérés rendezésére,¹² miközben ezek száma más elektronikus hírközlői piacokon jóval magasabb.

Másodszor, a CSA-nak megküldött információk alapján az derül ki, hogy a TDF vállalat adóállomásait övező területekhez a konkurens műsorterjesztők csak nehézségek árán férhetnek hozzá, mivel e területek nagy része a TDF vállalat tulajdonát képezi. Ha a TDF vállalat adója közelébe telepítik a tornyot, az meghatározó előnyt jelent a versenytársnak, mivel nem kell újraállítani az adóállomás sugárzási körzetében lakó tévénezők antennáit. Ilyen körülmények között kívánatos volna felülvizsgálni, mely szabályozó eszközök enyhíthetik az alternatív adóállomások építését nehezítő akadályok hatásait. Végezetül nem lehetetlen, hogy a sugárzási szolgalmak/kötelmek frissítésének elmaradása korlátozhatta az alternatív adóállomások telepítését. Úgyhogy ajánlatos volna ezeket frissíteni.

A CSA állásfoglalása tehát a fentiek alapján összegezve

1. kívánatos bevezetni a nem megkettőzhető és a megkettőzhető adóállomások közti megkülönböztetést, de e megkülönböztetéshez kapcsolódó bizonytalanságok miatt *felül kell vizsgálni* a nem megkettőzhető adóállomások listáját a jelen elemzés tárgyidőszaka során, például a módosított szabályok bevezetésétől számított 18 hónapban;
2. az ARCEP által ajánlott eljárás, vagyis a tarifáknak a költségekhez való közelítése biztosíthatja a multiplex-szolgáltatók számára a *legalacsonyabb* műsorszórási tarifákat a fő adóállomásokon.

¹² Az ARCEP 2006. március 21. 06-0350 sz. határozata, amelyben az Antalis TV vállalat és a TDF közti nézeteltéréssel kapcsolatban nyilatkozott.