

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Doktori Iskola**

Polyák Gábor

**A MÉDIARENDSZER KIALAKÍTÁSA**

Piacra lépés és hozzáférés  
a német, osztrák és magyar médiaszabályozásban

**Doktori értekezés**

**Témavezető:**

Dr. Balogh Zsolt György  
tanszékvezető egyetemi docens

Pécs, 2008

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>Bevezető</b>	<b>7</b>
<b>A. A médiarendszer kialakításának általános kérdései</b>	<b>13</b>
<b>I. A médiarendszer kialakításának helye a médiaszabályozásban</b>	<b>14</b>
1. Médiaszabályozási célok	14
2. Műsorszolgáltatás és véleményszabadság	15
2.1. A médiaszabadság a vizsgált jogrendszerekben	15
2.2. A véleményszabadságból eredő intézményvédelmi kötelezettségek	17
2.3. A médiarendszer kialakításának alkotmányos kötelezettsége	19
2.4. A szabályozás terjedelme	24
2.4.1. A jogalkotó mozgástere	24
2.4.2. A médiumok szabályozást befolyásoló jellemzői	26
2.4.3. Az államtól való függetlenség	32
3. Műsorszolgáltatás és a szolgáltatásnyújtás szabadsága	35
3.1. A műsorszolgáltatás, mint a Római Szerződés szerinti szolgáltatásnyújtás	35
3.2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozhatósága	36
4. A médiarendszer kialakításához kapcsolódó szabályozási célok	38
4.1. Pluralizmus	39
4.1.1. A pluralizmus értelmezési irányai	39
4.1.2. Pluralizmus és véleményszabadság	41
4.1.3. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása, mint kétharmados jogalkotási kötelezettség	45
4.1.4. Kommunikációs esélyegyenlőség: a pluralizmus új értelmezése?	48
4.1.5. Belső és külső pluralizmus	50
4.1.6. A platformok közötti verseny alkotmányjogi jelentősége	55
4.1.7. A pluralizmus, mint szervezeti kérdés	57
4.1.8. A pluralizmus mércéje a közösségi jogban	58
4.2. „Médiafogyasztó-védelem”	60
4.2.1. Hozzáférés az információforrásokhoz	60
4.2.2. A tudatos médiahasználat, mint szabályozási cél	62
4.3. Versenyképes médiapiac	63
4.3.1. A származási ország elve	63
4.3.2. A származási ország elvének korlátozása	65
<b>II. Médiaszabályozási eszközök</b>	<b>68</b>
5. A szabályozási eszközök rendszerzése	68
6. Az általános versenyszabályozás és az ágazati szabályozás viszonya	72
6.1. A médiaágazat gazdasági sajátosságai	72
6.2. A versenyjog és a médiajog párhuzamos alkalmazása	74
6.3. A szabályozás célja	77
6.3.1. „Céldivergencia”	77
6.3.2. Szabályozási célok a piaci koncentráció típusai szerint	79
6.4. Piac-meghatározás	81
6.4.1. Médiapiacok és a vélemények piaca	81
6.4.2. A közönség piacának jelentősége	84
6.4.3. Földrajzi piacok	85
6.5. Versenyjogi és médiajogi irányítástervezés	86

6.6. Gazdasági erőfölény és „véleményiaci erőfölény”	88
6.6.1. A gazdasági erőfölény mércéjének alkalmazhatósága a médiaszabályozási célok elérésében	88
6.6.2. A „véleményiaci erőfölény” mércéje	90
6.7. Az erőfölényre alapozott versenyjogi és médiajogi beavatkozások	96
6.7.1. <i>Ex ante</i> vagy <i>ex post</i> beavatkozás?	96
6.7.2. Összefonódások ellenőrzése	98
6.7.3. Az erőfölényhez fűződő következmények	103
6.8. Tiltott megállapodások	107
6.9. A koncentráció-korlátozás jelentősége a pluralizmus biztosításában	108
7. <i>A hírközlés-szabályozás és a médiaszabályozás viszonya</i>	110
7.1. A tartalom- és infrastruktúra-szabályozás szétválasztása	110
7.2. A hírközlés-szabályozás módszere	116
<b>III. Differenciált szabályozási terhek</b>	<b>120</b>
8. <i>A tartalomszolgáltatások meghatározása a közösségi jogban</i>	120
8.1. A szolgáltatás-típusok elhatárolásának jelentősége	120
8.2. Műsorszolgáltatások és információs társadalommal összefüggő szolgáltatások	121
8.3. Az audiovizuális szolgáltatások újradefiniálása	124
8.3.1. „Audiovizuális médiaszolgáltatások”	125
8.3.2. „Televíziós műsorszolgáltatás” és „lekérhető szolgáltatás”	130
9. <i>A médiaszabályozás hatálya a nemzeti jogokban</i>	132
9.1. A médiaszabályozás hatálya a német jogban	132
9.1.1. A „ <i>Rundfunk</i> ” alkotmányjogi fogalma	132
9.1.2. Műsorszolgáltatás és „telemédia-szolgáltatások” a német jogban	136
9.2. A médiaszabályozás hatálya az osztrák jogban	140
9.3. A médiaszabályozás hatályának meghatározása a hazai jogalkotásban	141
9.3.1. A „műsorszolgáltatás” technológia-semlegessége	141
9.3.2. A kiegészítő digitális szolgáltatás fogalmának értelmezési nehézségei	142
10. <i>A tartalomszolgáltatások szabályozási terhei</i>	144
10.1. Differenciált szabályozás az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv alapján	144
10.2. A többszintű szabályozás általános modellje	146
<b>B. Az engedélyezés, mint a médiarendszer kialakításának eszköze</b>	<b>150</b>
<b>IV. Az engedélyezés szabályozásának általános kérdései</b>	<b>151</b>
11. <i>Médiaszabadság és engedélyezés</i>	151
11.1. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének „média-klauzulája”	151
11.1.1. A média-klauzula jelentősége	152
11.1.2. Az engedélyezési rendszer eljárási és tartalmi kérdései	153
11.1.3. „Életképes alternatíva”	156
11.2. Az engedélyezés alkotmányos keretei a német alkotmánybíróság gyakorlatában	157
11.3. Az osztrák alkotmánybíróság gyakorlata	158
11.4. Az Alkotmány engedélyezési klauzulája	159
11.4.1. Az engedélyezési klauzula mint jogalkotási kötelezettség	160
11.4.2. „Kereskedelmi rádió és televízió”	161
11.4.3. „Engedélyezés”	163
12. <i>Az engedélyezés közösségi jogi vonatkozásai</i>	163
13. <i>Engedélyezési rendszerek</i>	166
13.1. Az engedélyezés funkciói	166
13.2. Az engedélyezési rendszer kialakításának szabályozási kérdései	170

<b>V. Az engedélyezési rendszerek összehasonlítása</b>	<b>173</b>
14. <i>Az igénylők közötti választás szabályozása</i>	174
14.1. Kiválasztási modellek	174
14.2. A kiválasztási eljárás szabályozásának összehasonlítása	178
14.2.1. A szabályozás rendszere	178
14.2.2. Szabályozóhatósági mozgástér	184
15. <i>Értékelési szempontok a német, az osztrák és a magyar szabályozásban</i>	190
15.1. Műsorszolgáltatási díj	190
15.2. A műsorkínálat sokszínűsége	192
15.2.1. A műsorszerkezetre vonatkozó értékelési szempontok	193
15.2.2. A műsorszolgáltatás szervezeti, működési és pénzügyi feltételeire vonatkozó szempontok	200
15.3. Egyéni és közösségi érdekek védelme	202
15.4. További értékelési szempontok	203
<b>VI. A digitális műsorszórási kapacitások elosztása</b>	<b>206</b>
16. <i>Szabályozási modellek</i>	206
16.1. A földfelszíni platform jelentősége a digitális médiarendszerben	206
16.2. „Erős” és „gyenge” multiplex	208
17. <i>A digitális földfelszíni kapacitások elosztására vonatkozó szabályozás összehasonlítása</i>	212
17.1. A digitális földfelszíni kapacitások elosztása Németországban	212
17.2. Az erős multiplex modell az osztrák szabályozásban	215
17.3. Multiplex-pályáztatás a digitális átállási törvény alapján	218
17.4. Az osztrák és a magyar értékelési szempontok összehasonlítása	221
17.4.1. Műszaki szempontok	222
17.4.2. A tartalomkínálatot érintő szempontok	224
17.4.3. Fogyasztói szempontok	226
17.4.4. A platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása	228
17.4.5. Pályázati díj	228
<b>VII. A médiakoncentráció korlátozása, mint a piacra lépés szabályozásának eszköze</b>	<b>229</b>
18. <i>A médiakoncentráció ágazati szabályozásának rendszere</i>	229
19. <i>Az ágazati médiakoncentráció-kontroll összehasonlító elemzése</i>	230
19.1. Horizontális koncentráció	230
19.1.1. Az engedélyek számának korlátozása az osztrák és a magyar szabályozásban	231
19.1.2. Közönségarány-alapú korlátozás a német szabályozásban	232
19.2. Vertikális koncentráció	238
19.3. Diagonális koncentráció	239
20. <i>A médiakoncentráció ágazati korlátozása a közösségi jogban?</i>	239
<b>C. A műsorterjesztési infrastruktúrához való hozzáférés szabályozása</b>	<b>242</b>
<b>VIII. A hozzáférés alkotmányjogi és gazdasági jogi keretei</b>	<b>243</b>
21. <i>A „hozzáférés” médiaszabályozási jelentősége</i>	243
22. <i>A platform-üzemeltető szerepe a plurális médiarendszer kialakításában</i>	244
22.1. A médiarendszer magánjogi alapú kialakítása	244
22.2. A platform-üzemeltető, mint a vélemény szabadság és a médiaszabadság alanya	245
23. <i>Hozzáférés-szabályozás</i>	249
23.1. Az infrastruktúrához való hozzáférés általános versenyjogi feltételei	249
23.2. Az ágazati hozzáférés-szabályozás modelljei	253

<b>IX. Műsorterjesztési kötelezettségek</b>	<b>259</b>
24. <i>A szabályozás célja és közösségi jogi alapjai</i>	259
25. <i>A továbbítási kötelezettségek szabályozásának összehasonlító elemzése</i>	262
25.1. <i>A must carry előírások kötelezettje</i>	263
25.2. <i>A kötelezettség kiszabásának módja</i>	265
25.3. <i>A továbbítási kötelezettség alá vont műsorszolgáltatások</i>	271
25.3.1. <i>Ésszerű, közérdekű és arányos szabályozási célok</i>	271
25.3.2. <i>Közérdekű célok és közszolgálati megbízatás</i>	274
25.3.3. <i>Must carry státusz a német, az osztrák és magyar jogban</i>	276
26. <i>A továbbítási kötelezettségek jelentősége a digitális médiarendszerben</i>	279
27. <i>Must offer kötelezettségek</i>	281
<b>X. A műsorterjesztés mint nagykereskedelmi hírközlési piac</b>	<b>283</b>
28. <i>A 18-as piac tartalma</i>	283
28.1. <i>A műsorterjesztők és műsorszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása?</i>	283
28.2. <i>Nagykereskedelmi hírközlési piac?</i>	287
28.3. <i>A „hozzáférés” hírközlési jogi értelmezése</i>	288
28.4. <i>A műsorterjesztési piac a közösségi hírközlési jog felülvizsgálatában</i>	292
29. <i>A 18-as piac szabályozásának összehasonlító elemzése</i>	294
29.1. <i>Piac-meghatározás és a „három kritérium teszt”</i>	295
29.1.1. <i>A földfelszíni műsorszórás piaca</i>	297
29.1.2. <i>Kábeles műsorterjesztési piacok</i>	299
29.1.3. <i>További műsorterjesztési piacok</i>	302
29.2. <i>Jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók</i>	303
29.2.1. <i>A piaci részesedés jelentősége</i>	303
29.2.2. <i>A potenciális verseny hiánya</i>	304
29.2.3. <i>A kiegyenlítő vásárlóerő hiánya</i>	304
29.2.4. <i>Vertikális integráció</i>	305
29.3. <i>Kötelezettségek kiszabása</i>	305
29.3.1. <i>Hozzáférési kötelezettség</i>	307
29.3.2. <i>Árellenőrzési és költségszámítási kötelezettségek</i>	308
29.3.3. <i>Egyenlő elbánás</i>	309
29.3.4. <i>Átláthatóság</i>	310
29.3.5. <i>Számviteli szétválasztás</i>	310
30. <i>A 18-as piac szabályozása a médiarendszer kialakításában</i>	311
30.1. <i>A hírközlés-szabályozás és a mediaszabályozás kölcsönhatása</i>	311
30.2. <i>A vertikális integráció, mint a piac-szabályozást befolyásoló tényező</i>	313
30.3. <i>Az alkotmányjogi és közösségi jogi mérce ütközése?</i>	313
31. <i>A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása</i>	318
31.1. <i>A multiplex-üzemeltető hírközlési jogi jogállása</i>	318
31.2. <i>A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat törvényi szabályozása</i>	320
31.3. <i>A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása a multiplex-pályázatokban</i>	321
32. <i>A tartalomcsomagolás és -értékesítés önálló szolgáltatásként való szabályozása</i>	323
32.1. <i>A tartalomcsomagolás és -értékesítés hírközlési jogi és médiajogi vonatkozásai</i>	323
32.2. <i>A tartalomcsomagolás és -értékesítés az osztrák és a német jogban</i>	327
32.3. <i>Tartalomcsomagolás a hazai mediaszabályozásban?</i>	331
33. <i>A hírközlési és mediaszabályozási hatáskörök közötti átfedések</i>	333
33.1. <i>A konvergens hatósági modell előnyei és hátrányai</i>	333
33.2. <i>Hatásköri integráció a vizsgált országokban</i>	336
33.2.1. <i>Együttműködés a német hatóságok között</i>	336
33.2.2. <i>Az osztrák szabályozóhatósági rendszer</i>	337
33.2.3. <i>A Dtv. szakhatósági modellje</i>	338

<b>XI. Szűk keresztmetszetek a digitális műsorterjesztésben</b>	<b>340</b>
34. <i>A szabályozás tárgya és célja</i>	340
35. <i>A szabályozás módszere</i>	344
35.1. Tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés	345
35.2. Nyílt platformok	347
36. <i>Az egyes eszközök szabályozásának összehasonlító elemzése</i>	349
36.1. Feltételes hozzáférési rendszerek	349
36.2. Alkalmazási program interfész	351
36.3. Elektronikus programkalauz	352
<b>Következtetések - Az egyes szabályozási eszközök jelentősége a digitális médiarendszer kialakításában</b>	<b>355</b>
<b>I. Kiindulópontok</b>	<b>356</b>
<b>II. Szabályozási eszközök</b>	<b>358</b>
1. <i>A piacra lépés szabályozása, engedélyezés</i>	358
2. <i>Must carry</i>	361
3. <i>Must offer</i>	362
4. <i>A kapacitáselosztás feltételeinek további szabályozása</i>	363
5. <i>A tartalomcsomagolás és -értékesítés szabályozása</i>	366
6. <i>Hozzáférés a digitális műsorterjesztés további szűk keresztmetszeteihez</i>	366
7. <i>Ágazati médiakoncentráció-korlátozás</i>	367
<b>Felhasznált irodalom</b>	<b>370</b>
<i>Tanulmányok, monográfiák</i>	370
<i>Egyéb dokumentumok</i>	384
<b>Hivatkozott jogszabályok rövidítései</b>	<b>388</b>

## **BEVEZETŐ**

„A jogalkotó nem bízik a kereskedelmi műsorszolgáltatásban.”<sup>1</sup> A német gazdasági és tudományos minisztérium tudományos tanácsának e megállapítása kiválóan foglalja össze a médiaszabályozás lényegét. A jogalkotó jobban bízik saját magában, abban, hogy a piaci „erők szabad játéka”<sup>2</sup> helyett meg tudja határozni a médiarendszer fejlődésének irányait és kereteit. Önbizalmát azonban csökkenti, hogy a szabályozni kívánt médiarendszer egyre összetettebb, határai bizonytalanná válnak, és egyáltalán nem tartják tiszteletben az egyes államok számára kijelölt mozgástereket. A jogalkotó önbizalma sok esetben megalapozatlan is: a hazai médiarendszer fejlődésének a – mind a mai napig politikai alkuk áldozatává váló – szabályozás jónéhány éve egyértelműen hátráltatója.

Az 1990-es évek közepén a médiapolitikai diskurzus középpontjába került „konvergencia” ma már nem csak technológiai, hanem gazdasági és fogyasztói szempontból is hétköznapi valóság. E dolgozat még felvállalhatja az analóg médiarendszer kialakításának szabályozásával kapcsolatos tanulságok levonását, de a kutatás már elsősorban a digitális médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozási eszközök elemzésére irányul. A dolgozat célja kettős. Egyrészt fel kívánja vázolni a médiarendszer kialakításának szabályozási feladatait és az azok megoldására alkalmas egyes eszközöket. Vizsgálja másrészt a hagyományos médiajogi, a hírközlési jogi, az elektronikus kereskedelem szabályozásához kapcsolódó, valamint a versenyjogi eszközök közötti kölcsönhatásokat, végső soron annak érdekében, hogy azonosítsa azokat a szabályozási eszközöket, amelyek a digitális médiarendszerben alkalmasak az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítására. Nem célja ugyanakkor átfogó szabályozási megoldást felvázolni a médiarendszer kialakításához, különös tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi – és ugyanígy a közösségi jogi – elvárásoknak a jogalkotó számos különböző szabályozási megoldással eleget tehet.

„Médiarendszer” alatt a dolgozat a médiapiaci szereplők, illetve a közöttük kialakult horizontális (versengés, együttműködés) és vertikális (értékesítési lánc) kapcsolatok összességét érti, amelyet a tömegkommunikációs funkciók – a tájékoztatás, a vélemények ütköztetése, a szocializáció, a kultúra ápolása és a szórakoztatás<sup>3</sup> – szerveznek egységes rendszerre. Ennél pontosabb meghatározásra a dolgozat nem vállalkozik<sup>4</sup>, mint ahogy arra sem, hogy részletesen elemezzen olyan, a szabályozást alapvetően befolyásoló, a kommunikációtudomány, a szociológia, a közgazdaságtan és más társtudományok vizsgálati körébe tartozó kérdéseket, mint a média közönségre gyakorolt hatása, a médiafogyasztási szokások változása, vagy éppen a tartalomkínálat sokszínűségének értékelése. A (jogi) szabályozáshoz legszorosabban kapcsolódó kérdések ismertetésén túl mindössze annyit vállalhat, hogy rámutat azokra a szabályozási kérdésekre, amelyek kizárólag jogi, jogászai problémaként nem oldhatók meg. A médiarendszer részét képező szolgáltatások közül a dolgozat az audiovizuális szolgáltatásokra koncentrál, a rádiózás szabályozása csak annyiban tárgya, amennyiben az egyes szabályozási megoldások az audiovizuális (televíziós) és rádiós szolgáltatásokat egységesen kezelik.

A dolgozat módszertana részben összehasonlító jogi, részben a vizsgált szabályozások alkotmányossági és jogharmonizációs, esetenként jogtechnikai elemzésén alapul.

Az összehasonlító jogi elemzések a hazai szabályozást a német és az osztrák szabályozási megoldásokkal vetik össze, kitekintve más modell-értékű európai szabályozásokra is.<sup>5</sup> A médiarendszer kialakítását szolgáló, illetve abban résztvevő nemzeti – médiajogi,

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 6.

<sup>2</sup> BVerfGE 57, 295, 327.

<sup>3</sup> Ld. Gálik, 2003, 20.

<sup>4</sup> A médiarendszer fogalmáról ld. Hallin, Mancini, 2004.

<sup>5</sup> Az angol szabályozásról a szerzőtől ld. Polyák, 2004b.



hírközlési jogi és versenyjogi – jogszabályok mellett az elemzés a kapcsolódó joggyakorlatra is kiterjed. A német médiaszabályozás alkotmányjogi alapjainak kidolgozottsága és a magyar médiaszabályozásra gyakorolt hatása, illetve az egyik legújabb európai médiatörvényen alapuló, kifejezetten a digitális médiarendszer kialakítását szem előtt tartó osztrák médiaszabályozás példaértékű szabályozási megoldásai mellett a vizsgálatba bevont országok kiválasztását az ezekben az országokban szerzett saját kutatási tapasztalataim indokolják. A németországi és ausztriai ösztöndíjak, illetve a Bécsi Egyetem jogi karának informatikai jogi mesterképzése kiváló lehetőséget teremtettek a forrásgyűjtéshez és az érintett joganyag alapos megismeréséhez.

A külföldi kutatómunkát, és ezzel a dolgozat megszületését nagymértékben segítette a bécsi Collegium Hungaricum ösztöndíja, illetve a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj.

A három vizsgált országban – a számos történelmi és kulturális kapcsolódás ellenére – meglehetősen különböző médiaszabályozási rendszerek alakítják a médiarendszer szerkezetét és működését. Az összehasonlító elemzésnek minden esetben korlátját jelenti, hogy a vizsgált joganyag egy idegen jogrendszer szerves része, számos kapcsolódással a jogrendszer más részeihez, és a szabályozott életviszonyok – jelen esetben a médiarendszer működése – is csak korlátozottan ismerhető meg. Az egyik legnagyobb európai médiapiaccal rendelkező Németország médiarendszerének meghatározó sajátossága a tartományi tagoltság, ami a szabályozásban 14 különböző médiatörvényt és médiahatóságot jelent. Ausztria volt az az ország, ahol Európában utoljára – a televíziózás területén 2001-ben – indult el a kereskedelmi műsorszolgáltatás, aminek fontos oka, hogy a Németországból műholdon érkező és kábelen továbbított műsorok a hazai szolgáltatások számára igen szűk mozgásteret hagytak, figyelembe véve azt is, hogy az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató jelenleg is nagyon erős piaci pozíciókkal rendelkezik. A nyelviileg zárt magyar médiarendszerben a vizsgált országokhoz képest sokkal nagyobb mértékben szorult vissza a közszolgálati műsorszolgáltató, a kereskedelmi televíziózás piacán pedig egy stabil, de egyre nagyobb versenynek kitett „duopólium” jött létre.

Az összehasonlító jogi elemzések szükségszerűen leíró jellegűek és – a legkitartóbb olvasó türelmét is próbára tevő mértékben – terjedelmesek, de számos hasznosítható megoldásra mutatnak rá, és a jövőbeli szabályozási eszközökkel kapcsolatban számos feltevést igazolnak. Az összehasonlító jogi elemzéseket minden fejezetben kiegészíti az adott szabályozási terület általános – elsősorban alkotmányjogi és közösségi jogi – kérdéseinek vizsgálata, ami egyúttal az összehasonlító elemzések összegzését is tartalmazza.

Különösen a hazai szabályozás elemzése során a dolgozat az egyes szabályozási megoldásokat összeveti az alkotmányjogi és a közösségi jogi mércékkel. Rávilágít azokra a hatályos szabályozási megoldásokra, amelyek – álláspontom szerint – alkotmányos vagy közösségi jogi szempontból aggályosak. Kritikusan elemzi azonban magát az alkotmányjogi és közösségi jogi keretet is, rámutatva a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat ellentmondásaira, illetve az alkotmányjogi és közösségi jogi elvárások konfliktusaira.

A dolgozat nem egy konkrét médiapolitikai helyzetet vizsgál, hanem a szabályozási eszközök olyan általános elemzésére törekszik, ami segítheti ezeknek az eszközöknek a mindenkori médiapolitikai célkitűzésekhez való illesztését. A szabályozási problémákra „technológia-semleges” és „médiapolitika-semleges” válaszokat kíván adni. A médiapolitikai szándékok ugyanakkor nyilvánvalóan közvetlenül befolyásolják a médiát érintő jogszabályokat. A digitális átállás a német és az osztrák médiapolitika fő kérdései közül lassan kikerül, Németországban várhatóan 2008 végén, Ausztriában pedig várhatóan

2010-ben valósul meg az analóg leállítás. Jelenleg mindkét országban a mobil televíziózás elindítása van napirenden, ami a szabályozás viszonylag jelentős megújításával is jár. Magyarországon az elmúlt években többször elindult a médiaszabályozás átfogó, a megváltozott technikai, gazdasági és egyéb jellemzőkhöz igazodó felülvizsgálata; e próbálkozások kudarcai jelentős lemaradást okoztak különösen a digitális átállás folyamatában.

A hagyományos, „lineáris” műsorszolgáltatás szabályozási kérdéseinek ilyen mélységű vizsgálata időszerűtlennek, korszerűtlennek tűnhet. Ez azonban nemcsak azzal cáfolható, hogy a dolgozat a médiarendszer keretei közé sorolja az audiovizuális szolgáltatások lehető legszélesebb körét, hanem azzal is, hogy a hagyományos szabályozási problémák a digitális, interaktív médiával kapcsolatban is egyértelműen visszaköszönnék. Az ún. „*net neutrality*” vita a szélessávú kapacitásokhoz való hozzáférés feltételeinek szabályozásáról szól. A távközlési szolgáltatók abban érdekeltek, hogy a nagy sáv szélesség-igényű tartalomszolgáltatások továbbításáért – a hálózatfejlesztéshez szükséges beruházásokhoz, és nyilván nem függetlenül attól, hogy saját szolgáltatásaikkal a tartalompiacon is megjelennek – pénzt kérjenek a tartalomszolgáltatóktól, a tartalomszolgáltatók pedig a hálózat semlegességére hivatkozva tiltakoznak a tartalmak ilyen megkülönböztetése ellen; a gazdasági érvek mellett a vitában – a hálózatsemlegesség elve mellett – alkotmányos érvek is megjelennek. A tartalomszerkesztők helyére az interneten keresőszolgáltatások lépnek; ezek legalább annyira „kapuőrei” a közönség számára elérhetővé tett információknak, mint a hagyományos média szerkesztői. A médiarendszer szabályozásának tapasztalatai az új szabályozási kérdések megválaszolásához is alapot adnak.

Az időszak átmeneti jellegét jól mutatja a szabályozás változásának sebessége; ez egyúttal igencsak megnehezíti a téma feldolgozását. Az elmúlt két évben a médiaszabályozás a vizsgált országok mindegyikében többé-kevésbé jelentős módosításokon esett át. Az Európai Unió audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvének előkészítése végigkísérte a dolgozat megírását, és 2007. novemberében a Bizottság a hírközlés-szabályozási keret módosítására vonatkozó, a dolgozatot számos ponton érintő javaslatokat is nyilvánosságra hozta. Németországban a szabályozás kereteit kijelölő tartományközi szerződés egyik nagy terjedelmű módosítása 2007-ben lépett hatályba, de megszületett már az újabb, a dolgozatban vizsgált szinte minden szabályozási területet érintő módosítás is. Az osztrák szabályozás volt a legstabilabb, ami valószínűleg annak köszönhető, hogy ez egyúttal a legújabb, 2001-ben elfogadott szabályozás is. Ennek ellenére a mobil televíziózás elindítása e szabályozás felülvizsgálatát is szükségessé tette. A hazai szabályozásban a dolgozat írása közben született meg – az időközben már módosított – digitális átállási törvény, elkészült a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) jogalkotási koncepciója, két változatban nyilvánosságra került a multiplex-üzemeltetési pályázat tervezete. Az ORTT helyzete jelentősen átértékelődött (leértékelődött), nemcsak azért, mert a média jövőjéről folyó vitában – az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet (AKTI) keretein belül készült, számos szakmai innovációt tartalmazó médiatörvény-tervezet ellenére – nem jutott kezdeményező vagy akár meghatározó szerephez, hanem azért is, mert a médiarendszer kialakításával kapcsolatos hatáskörei fokozatosan leépültek. E szabályozási folyamatok mellett az Európai Unió Bírósága, a német alkotmánybíróság és a magyar Alkotmánybíróság is számos olyan határozatot hozott, amelyek alapvetően befolyásolják a médiarendszer kialakításának szabályozási kereteit.

A dolgozat a vizsgált kérdéseket három részre osztva tárgyalja. *A médiarendszer kialakításának általános kérdései* című rész a médiarendszer kialakításához kapcsolódó

szabályozási célokat és eszközöket tárja fel. A szabályozási célok közül a dolgozat legrészletesebben a „pluralizmus” kérdését vizsgálja. E részben kapott helyet a versenyjogi és médiajogi „koncentráció-szabályozás” részletes összevetése, valamint a médiarendszert, az egyes médiaszolgáltatás-típusokat – a mediaszabályozás tárgyát – leíró szabályozási keretek elemzése. *Az engedélyezés, mint a médiarendszer kialakításának eszköze* című rész a különböző médiaszolgáltatás-típusok engedélyezési és kiválasztási rendszereinek összehasonlító elemzését tartalmazza. Az engedélyezés funkcióinak, alkotmányjogi és közösségi jogi kereteinek ismertetése után a dolgozat elsősorban a médiarendszer kialakításában meghatározó szerepet betöltő kiválasztási szempontokat vizsgálja, és részletesen bemutatja a digitális földfelszíni kapacitások elosztásának szabályozási kérdéseit. *A műsorterjesztési infrastruktúrához való hozzáférés szabályozása* című részben a dolgozat elsősorban a hozzáférés hírközlési jogi és médiajogi szabályozásának konfliktusait vizsgálja. E rész a továbbítási kötelezettségek és a műsorterjesztés hírközlési nagykereskedelmi piaca szabályozását, valamint a digitális műsorterjesztés adminisztratív és technikai szolgáltatásaival kapcsolatos hozzáférés szabályozási kérdéseit vizsgálja.

A téma feldolgozása – a dolgozat rémisztő terjedelme ellenére – nem tekinthető lezártnak. A médiapiaci liberalizáció folyamatában meghatározó jelentősége van a reklámszabályozás átalakulásának. Önálló kutatási téma lehetne az a fejlődés, amelyben a közösségi jog a teljes körű tagállami reklámtilalom jóváhagyásától a televíziós és általános reklámszabályok egyre részletesebb harmonizációján át eljut a termékelhelyezés lehetőségének megteremtéséig. A jogfejlődés folyamatosan alkalmazkodik a média gazdasági realitásaihoz, és igyekszik fenntartani az egyensúlyt a műsorszolgáltatás finanszírozhatósága és a közönség érdekei között. A reklámszabályozás színvonala jelentősen befolyásolja a médiarendszer működőképességét, a dolgozat ennek ellenére nem foglalkozik e kérdéssel.

Nem foglalkozik a dolgozat a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásával, ami azonban – a dolgozatban is többször hangsúlyozva – nem jelenti azt, hogy a közszolgálati szolgálatot, mint tartalmi követelményrendszert és mint intézményrendszert ne tartanám a digitális médiarendszer meghatározó tényezőjének. Sőt a dolgozatban követett koncepció – gyakorlatban nem szükségszerűen teljesülő – alapfeltevése, hogy a médiarendszerben a közszolgálati műsorszolgáltató hatékonyan, a közönség jelentős részét ténylegesen elérve ellátja az információs és kulturális alapellátást. A plurális médiarendszer megkerülhetetlen garanciája a közszolgálati műsorszolgáltatás. Annak hatékonysága a kereskedelmi műsorszolgáltatások mozgásterét is meghatározza.

A dolgozat, jelentőségének hangsúlyozása mellett, csak érintőlegesen foglalkozik a „médiafogyasztó-védelem” kérdéseivel, illetve annak az állami támogatásokat érintő versenyjogi vonatkozásaival. Éppen csak utal az aktuális média- és hírközlés-politikai viták egyik fő kérdésére, a „rugalmas frekvenciagazdálkodásra”. Egyáltalán nem foglalkozik továbbá a műsorterjesztési infrastruktúrához való hozzáférés dinamikáját biztosító szerzői jogi szabályozással. A dolgozat, mint minden tudományos értekezés így nem csak lezár egy kutatási folyamatot, hanem egyúttal ki is jelöli az újabb irányokat.

Szerencsésnek tartom magam azért, mert a szabályozási folyamatokat nem csak külső szemlélőként láthattam, hanem néhány ponton lehetőségem volt bekapcsolódni is azokba. Részt vehettem mind az AKTI tervezetének, mind a NAMS szakmai vitaanyagának előkészítésében, sőt ezeket megelőzően a *Gálik Mihály, Horvát János és Sente Péter* által készített szabályozási koncepció előkészítésében is; a dolgozat eredményei ennyiben tehát

még a dolgozat megszületése előtt hasznosultak.<sup>6</sup> Részt vehettem továbbá több, a dolgozat témáit érintő kutatásban és konzultációs folyamatban. Köszönettel tartozom mindezért különösen *Nahimi Péternek, Sarkady Ildikónak, Gálik Mihálynak, Timár Jánosnak* és *Nagy Krisztinának, Réczicza Istvánnak*, valamint *Tóth Andrásnak*.

A PTE ÁJK informatikai- és kommunikációs jogi tanszékének munkatársai, *Szőke Gergely* és *Kemény Emese* nem csak közvetlenül segítettek a munkámat, hanem azzal is, hogy a dolgozatírás ideje alatt számos tennivalómat magukra vállalták.

Abban, hogy ma Magyarországon ilyen témájú tudományos (alap)kutatások folyhatnak, meghatározó szerepe van *Balogh Zsolt Györgynek*, a PTE ÁJK informatikai- és kommunikációs jogi tanszéke és kutatóintézete, valamint a PTE ÁJK jogi informatikai doktori programja vezetőjének.

A dolgozatírás a legsúlyosabb terheket a feleségemre és a kislányomra hárította. Köszönöm, hogy elviselték és mindenben segítettek.

Pécs, 2008. március 31.

---

<sup>6</sup> Ennek következtében az sem zárható ki teljesen, hogy egyes dokumentumokban a dolgozattal szó szerint megegyező mondatok szerepelnek, az adott dokumentumra való hivatkozás nélkül. Minden ilyen esetben kizárólag az eredetileg is általam írt anyagokat használtam fel. A dolgozat megírásánál támaszkodtam továbbá a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából Tóth Andrással közösen írt, A kereskedelmi műsorszolgáltatás versenyjogi alapú szabályozása című tanulmány eredményeire.

## **A. A MÉDIARENSZER KIALAKÍTÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI**

## I. A MÉDIARENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK HELYE A MÉDIASZABÁLYOZÁSBAN

Az alkotmányos médiaszabályozás alapvető hipotézise szerint a médiaszabadság gyakorlása minden esetben felelősségvállalást jelent, és nem csak abban az értelemben, ahogyan az egyes közlésekért a közlő általában is felelősséggel tartozik, hanem abban az értelemben is, hogy a médiaszabadság gyakorlása szükségszerűen befolyásolja a politikai, kulturális, társadalmi folyamatokat, hatása véleményformáló és értékrend-formáló. Mindazoknak, akik a médiaszabadsággal élve aktív résztvevőként bekapcsolódnak a tömegkommunikáció rendszerébe, tisztában kell lenniük tevékenységük társadalmi súlyával. Társadalmi felelősségük ugyanakkor nyilvánvalóan nem független attól, hogy a technikai és gazdasági feltételek a megszólalni kívánók számára milyen esélyeket teremtenek a nyilvánossághoz való eljutásra, és attól sem, hogy a közönség hogyan viszonyul az egyes médiumokhoz. A digitális médiarendszer a tartalomszolgáltatók által viselt felelősséget a tömegkommunikációs folyamat mindazon szereplőire kiterjeszti, amelyek döntéseikkel meghatározzák a közönség által elérhető tartalomkínálat összetételét.

### 1. Médiaszabályozási célok

A médiaszabályozás egyik célja a véleményszabadsággal ütköző alapjogok és más alkotmányi értékek – egyéni és közösségi érdekek – védelme. A szabályozás másik célja a médiarendszer kialakítása. Az egyéni és közösségi érdekek védelme a véleményszabadság gyakorlásának korlátozását teszi szükségessé, a médiarendszer kialakítására irányuló szabályozás ugyanakkor a véleményszabadság gyakorlásának alapfeltétele.<sup>7</sup> A „kommunikációs és a nem kommunikációs vonatkozású érdekek védelmére irányuló szabályozási célokat” különbözteti meg *Paschke*.<sup>8</sup> A kommunikációs vonatkozású szabályozási célok (*kommunikationsbezogene Regelungsziele*) közvetlenül „a tömegkommunikációs rendszer működőképességére vonatkoznak”, a nem kommunikációs vonatkozású célok (*nicht-kommunikationsbezogene Regelungsziele*) „a jogrendszer egészében védett érdekeknek a tömegmédiumok tevékenységére tekintettel történő védelmét” szolgálják.

A korlátozó szabályozás a véleményszabadsággal, médiaszabadsággal ütköző alapjogok és más alkotmányi értékek védelmét szolgálják. A szóba jöhető közösségi és egyéni érdekek nem speciálisan a média működésével, illetve a nyilvános kommunikációval szemben tartanak igényt védelemre. A szabályozási célok e csoportjába tartozik különösen

- a gyűlöletbeszéd tilalma,
- a gyermekvédelem,
- a személyiségvédelem (ide értve a személyes adatok védelmét),
- a fogyasztóvédelem (elsősorban a reklámok káros hatásaival szemben),
- a szellemi tulajdon védelme.

A dolgozat e szabályozási célokkal, illetve az ezekhez kapcsolódó szabályozási eszközökkel a továbbiakban nem foglalkozik.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Hoffmann-Riem 2000, 94.

<sup>8</sup> Paschke, 2001, 108.

<sup>9</sup> E kérdésekről a dolgozat szerzőjétől ld. Gálik, Polyák, 2005.

A médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás „konstitutív hatású”<sup>10</sup>, mivel a médiarendszer működési feltételeinek biztosításával a vélemény szabadság érvényesülését szolgálja. A médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás arra irányul, hogy „a kommunikációs folyamat minden érintette részére biztosítsa a kommunikatív kibontakozás lehetőségét”, és e szabályozás védelmének tárgya „a társadalom kommunikációs ellátásának módja”.<sup>11</sup> *Hoffmann-Riem* szerint a médiarendszert kialakító szabályozásnak egyrészt a „kommunikatív sokszínűség” garantálására, másrészt a „kommunikatív esélyegyenlőség” megteremtésére, harmadrészt pedig a „kommunikatív kompetenciák” kialakítására – a véleményformálást manipuláló, félrevezető közlésekkel szembeni védelemre – kell irányulnia.<sup>12</sup> *Paschke* ezek közé a – kommunikációs vonatkozású – szabályozási célok közé sorolja a műsorterjesztési infrastruktúra biztosítását, az esélyegyenlőséget és a piacok nyitottságát, a vélemények sokszínűségét, a közönség védelmét (ide értve a műsorszolgáltató átlátható működését, valamint a reklám és a szerkesztői tartalom elválasztását), továbbá a kulturális identitás biztosítását.

## 2. Műsorszolgáltatás és vélemény szabadság

### 2.1. A médiaszabadság a vizsgált jogrendszerekben

A médiaszabadság a véleménynyilvánítás szabadsága anyajogából levezetett kommunikációs alapjog, amely minden tömegkommunikációs médium szabadságát magában foglalja.<sup>13</sup> A médiaszabadság (sajtószabadság) az alkotmányos korlátok között garantálja a sajtótermékek, médiaszolgáltatások alapításának, terjesztésének és tartalmuk összeállításának szabadságát. A német alkotmánybíróság a sajtószabadságot a vélemény szabadsághoz képest úgy határozta meg, hogy az adott kérdés minden olyan esetben a sajtó szabadságát érinti, amikor „funkciójának gyakorlásával kapcsolatban a sajtó területén tevékenykedő személyről, magáról a sajtótermékről, annak intézményi-szervezeti feltételeiről és kereteiről, illetve általában a szabad sajtó intézményéről van szó. Ha viszont az a kérdés, hogy egy meghatározott közlés megengedett volt-e vagy sem, különösen hogy azt egy harmadik személynek el kell-e tűrnie, akkor a terjesztés módjától függetlenül az Alaptörvény 5. cikk 1. bekezdésének 1. mondata [a véleménynyilvánítás szabadsága] irányadó.”<sup>14</sup>

Az európai médiaszabályozás közös alapjogi kereteit az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikke<sup>15</sup>, illetve az Európai Emberi Jogi Bíróság ehhez kapcsolódó gyakorlata határozza meg. Mivel a tagállamok kapcsolódó intézkedéseit végső jogorvoslati fórumként a Bíróság e keretek alapján ítéli meg, ezeket akkor sem lehet figyelmen kívül hagyni, ha az egyes

<sup>10</sup> Gersdorf, 2003, 84.

<sup>11</sup> Hoffmann-Riem 2000, 97.

<sup>12</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 98-102.

<sup>13</sup> Ld. 30/1992. (V. 26.) AB hat.

<sup>14</sup> BVerfGE 85, 1, 13.

<sup>15</sup> „1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképfelvételek működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró 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.”

nemzeti alkotmánybíróságok a véleményszabadság, a médiaszabadság egyes kérdéseit a Bíróságtól eltérően értelmezik. A vizsgált országok közül a legközvetlenebb hatást a Bíróság az osztrák szabályozásra gyakorolta, a médiaszabadságot érintő határozatainak jelentős része az osztrák médiaszabályozásnak – az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató monopolhelyzetének – az Egyezményvel való összhangját vizsgálta.<sup>16</sup> A Bíróság „a médiaszabadság differenciált és komplex dogmatikáját” dolgozta ki, létrehozta „egy európai média- és kommunikáció-alkotmány alapjait”.<sup>17</sup> Gyakorlatában a médiaszabadság kérdései sokkal kevésbé kidolgozottak, mint a véleményszabadság egyéb vonatkozásai.<sup>18</sup> A rádiózás és televíziózás szabadságát az Egyezmény kifejezetten nem nevesíti, ebből azonban nem következik, hogy e médiumok nem élvezik az Egyezmény védelmét. A rádiózás és televíziózás szabadsága része a 10. cikk rendszeréből levezethető átfogó kommunikációs szabadságnak.<sup>19</sup> A Bíróság ezt az álláspontot a *Groppera* ítéletben foglalta össze: „Az elektronikus médiát az Egyezmény éppen a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben említi. [...] a Bíróság azon az állásponton van, hogy a 10. cikk első bekezdésének első két mondatában említett jogosultság a műsorszolgáltatásoknak mind az éteren keresztül sugárzására, mind a kábelen keresztül továbbközvetítésére kiterjed, anélkül, hogy a műsorok tartalma alapján különbséget kellene tenni.”<sup>20</sup>

A médiaszabályozás alkotmányos kereteit igen részletesen dolgozta ki a német alkotmánybíróság. A német Alaptörvény (*Grundgesetz*, GG) 5. cikke rendelkezik a véleményszabadságról (*Meinungsfreiheit*), az információszabadságról, a sajtószabadságról, valamint a művészet és a tudomány szabadságáról. Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van véleményét szóban, írásban, képben szabadon kifejezni és terjeszteni, valamint a nyilvánosan elérhető forrásokból korlátozás nélkül tájékozódni. Az Alaptörvény nevesíti továbbá a sajtószabadságot és az elektronikus média (*Rundfunk*) és film útján történő tájékoztatás szabadságát, amelyekkel kapcsolatban azonban nem a joggyakorlás szabadságát hangsúlyozza, hanem azt, hogy e szabadságokat biztosítani kell (*wird gewährleistet*). Az Alaptörvény kifejezetten rögzíti a cenzúra tilalmát.<sup>21</sup> A német alkotmánybíróság 1961 óta számos „média-ítéletben” (*Rundfunkurteil*, *Fernsehurteil*), értelmezte a médiaszabadság tartalmát.<sup>22</sup> A kereskedelmi műsorszolgáltatás alkotmányjogi kereteit legrészletesebben a harmadik<sup>23</sup> és a negyedik<sup>24</sup> „televíziós ítélet” határozza meg. Az e határozatokban kialakított értelmezési kereteket tágitja az „*extra radio*” határozat<sup>25</sup>, de azokat lényegében a digitális médiarendszerben is változatlanul megőrzi a legújabb, 2007-ben hozott, a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását érintő határozat.<sup>26</sup>

<sup>16</sup> Informationsverein Lentia (1993. 11. 24.; Ser. A 276) 27.; Radio ABC v. Austria (1997. 10. 21.); Privatfernsehgesellschaft MBH v. Austria (2000. 09. 21.)

<sup>17</sup> Holoubek, 2003, 193.

<sup>18</sup> A véleményszabadság értelmezéséről ld. Grád, 2005.

<sup>19</sup> Roeder, 2002, 155.; Holoubek, 2003, 194.

<sup>20</sup> Groppera AG v. Switzerland (1990. 03. 28; Ser. A. 173) 55. Ld. még Autronic AG v. Switzerland (1990. 05. 22; Ser. A. 178)

<sup>21</sup> A véleményszabadság korlátaiként az Alaptörvény az „általános törvények” (*allgemeine Gesetze*) előírásait, a fiatalok védelmére vonatkozó törvényi előírásokat és az egyén becsületét határozza meg. „Általános törvények” azok, amelyek nem meghatározott kommunikációs tartalmakkal szemben fogalmazznak meg korlátokat, hanem olyan értékeket védnek, amelyek a kommunikációval szemben a médiumtól függetlenül védendők.

<sup>22</sup> Részletesebben ld. Polyák, Szőke, 2007.

<sup>23</sup> FRAG-Urteil, 1981, BVerfGE 57, 295.

<sup>24</sup> Niedersachsen-Urteil, 1986, BVerfGE 73, 118.

<sup>25</sup> 1998, BVerfGE 97, 298.

<sup>26</sup> BVerfG, 1 BvR 2270/05 (2007. 9. 11.)



Az osztrák jogban a véleménynyilvánítás szabadságát az Állami Alaptörvény (*Staatsgrundgesetz*, StGG)<sup>27</sup> biztosítja, amelynek 13. cikke kizárólag a nyomtatott sajtó szabadságáról rendelkezik, az elektronikus média szabadságáról nem.<sup>28</sup> A vélemény- és médiaszabadság osztrák értelmezését alapvetően meghatározza, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapjogi katalógusát és jegyzőkönyveit az osztrák alkotmányozó szövetségi alkotmányerejű törvényben az osztrák jogrendszer részévé tette, amely így az osztrák jogban közvetlenül alkalmazható.<sup>29</sup> Az Egyezményben garantált jogok az osztrák alkotmánybíróság előtt is érvényesíthetők, feltéve, hogy a jogsértést közigazgatási határozat útján követték el. Ez ugyanakkor – a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerülése után – nem zárja ki az Emberi Jogi Bírósághoz fordulás lehetőségét. Az osztrák médiaszabályozás alapjogi kereteit ezzel együtt nagyrészt az Emberi Jogi Bíróság dolgozta ki, és ennek gyakorlatára az osztrák alkotmánybíróság rendszeresen hivatkozik. Kifejezetten a műsorszolgáltatás alkotmányjogi alapjait határozza meg a műsorszolgáltatás függetlenségének biztosításáról szóló, 1974. július 10-én elfogadott szövetségi alkotmányerejű törvény.<sup>30</sup> E törvény a „műsorszolgáltatás” alkotmányjogi meghatározása mellett, a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásához kapcsolódó jogalkotási kötelezettséget ír elő. Az Egyezmény 10. cikke és az alkotmányerejű törvény együtt alkotják „az osztrák média-alkotmányt”.<sup>31</sup>

A magyar Alkotmány rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát [Alkotmány 61. § (2)]. A német Alaptörvényhez hasonlóan az Alkotmány sem csak a médiaszabadság védelmi jogi jellegét emeli ki, hanem hangsúlyozza annak intézményvédelmi oldalát is. Kétharmados jogalkotási kötelezettséget ír elő a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához, a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához [Alkotmány 61. § (2)-(4)]; e jogalkotási kötelezettségek tartalmát a dolgozat később részletesen vizsgálja. Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban dolgozta ki a médiarendszer kialakításának alkotmányjogi kereteit. A kereskedelmi műsorszolgáltatás működési feltételeit érintik továbbá a médiatörvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló határozatok.<sup>32</sup>

## 2.2. A vélemény szabadságból eredő intézményvédelmi kötelezettségek

Az alapvető jogokból nemcsak egyéni, szubjektív alapjogi igények vezethetők le, hanem az alapjog mögött meghúzódó „elvonat érték, életviszony, szabadság” biztosításának állami kötelezettsége is.<sup>33</sup> A német alkotmánybíróság az 1958-as Lüth-ítéletben fogalmazta meg először azt, hogy „az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseiben egy olyan objektív értékrendszer is megtestesül, ami alkotmányjogi alapdöntésként a jog minden területére érvényes”.<sup>34</sup> Ebből pedig az következik, hogy „az államoknak nemcsak tiszteletben kell

<sup>27</sup> Az 1920-as osztrák alkotmányozás során a Monarchia alkotmányának alapjogi katalógusát, illetve az azt kiegészítő alapjogi törvényeket vették át. Az 1867-es *Staatsgrundgesetz* mind a mai napig hatályos.

<sup>28</sup> „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a törvényi keretek között véleményét szóban, írásban, nyomtatásban vagy képi ábrázolás útján szabadon kifejezze.

A nyomtatott sajtó nem vethető cenzúra alá, és nem korlátozható koncessziós rendszerrel sem. Az adminisztratív postai tilalmakat a belföldi nyomtatott sajtótermékekre nem kell alkalmazni.”

<sup>29</sup> Öhlinger, 2003, 77.

<sup>30</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks

<sup>31</sup> VfGH G1256-1264/95 (1995. 09. 27.)

<sup>32</sup> Ld. különösen 2/2005. (II. 10.) AB hat.; 1/2007. (I. 18.) AB hat.; 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>33</sup> Chronowski, Drinóczi, Petrétei, Tilk, Zeller, 2006, 28.

<sup>34</sup> BVerfGE 7, 198.

tartaniuk az emberi jogokat, hanem gondoskodniuk is kell azok védelméről”.<sup>35</sup> Az alapjogok ún. objektív oldala alkotmányos intézményeket véd, az egyéni alapjogi igényektől független intézményvédelmi kötelezettséget ró az államra.<sup>36</sup> A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában az állam kötelessége, hogy „az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje”.<sup>37</sup> Az Európai Emberi Jogi Bíróság is több döntésében elmarasztalta az államot az emberi jogok védelmét szolgáló aktív intézkedések elmulasztásáért<sup>38</sup>, és – részben az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatát követve – az osztrák alkotmánybíróság újabb gyakorlatában is megjelent az alapjogok objektív értelmezése.<sup>39</sup>

A vélemény szabadság alkotmányos védelme körébe három, egymással szorosan összefüggő, egymást feltételező tényező sorolható: az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, valamint – ezekkel kölcsönhatásban – a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége.<sup>40</sup> A véleménynyilvánítás részben tehát a beszélő önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának lehetősége. A vélemény szabadság individuális (konstitutív) igazolása alapján „a kommunikációhoz való jogot nemcsak következményei támasztják alá, hanem az a mindenkire megillető morális jog, hogy azt mondjon, amit akar. E felfogás szerint az emberi szabadságok, köztük a kifejezés szabadságának alapja az autonómia.”<sup>41</sup> Az önkifejezés lehetősége mellett ugyanakkor a véleménynyilvánítás szabadsága a közösséget érintő kérdések megvitatásának lehetőségét is megteremti, és ezzel „az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban” (instrumentális igazolás).<sup>42</sup>

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a vélemény szabadságot a demokratikus társadalom „lényeges alapelveként”, „alappilléreként” határozza meg, a német alkotmánybíróság szerint a kommunikáció szabadsága „a szabad, demokratikus államrend számára egyenesen konstituáló, mivel ez teszi lehetővé az állandó szellemi vitát, a vélemények harcát, ami a szabad, demokratikus államrend lételeme”.<sup>43</sup> A demokratikus társadalomban betöltött funkcióiból következően a vélemény szabadság biztosítása „a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti”.<sup>44</sup> A közvélemény tehát az az intézmény, amelynek biztosítására a vélemény szabadság az államot kötelezi. Közvélemény alatt e koncepció szerint az a nyilvános szféra érthető, amelyben az egyes kérdésekkel kapcsolatos álláspontok megismerhetővé és összemérhetővé válnak. A közvélemény garantálása a megfelelő jogszabályi környezet létrehozásával valósul meg. A vélemény szabadságnak az a jellemzője, hogy a tartózkodáson kívül aktív közreműködést is vár az államtól, a vélemény szabadság objektív, intézményes oldalaként írható le.

Ahogy a vélemény szabadság az egyéni véleménynyilvánítást „annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”<sup>45</sup>, úgy a közvélemény sem értelmezhető az értékes vagy helyes álláspontok összegződéséeként. „A sokszínű nézetek jelenléte a plurális,

<sup>35</sup> Halmi, Tóth, 2003, 103.

<sup>36</sup> Chronowski, Drinóczi, Petrétei, Tilk, Zeller, 2006, 28.; Halmi, Tóth, 2003, 103.

<sup>37</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB hat.

<sup>38</sup> Ld. Halmi, Tóth, 2003, 104.

<sup>39</sup> Öhlinger, 2003, 297.

<sup>40</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

<sup>41</sup> Halmi, 2002. 26.

<sup>42</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

A vélemény szabadság konstitutív és instrumentális igazolásáról részletesen ld. Bayer, 2005.

<sup>43</sup> BVerfGE 7, 198, 208.

<sup>44</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

<sup>45</sup> 30/1992. (V. 26.) AB hat.

demokratikus társadalom lényege. A változatos hangok lehetőséget nyújtanak az autonóm egyén számára a választásra, az egymással versengő érvek felvonultatása pedig hozzájárul a felmerülő társadalmi probléma mielőbbi megoldásához.”<sup>46</sup> A véleményszabadság az Emberi Jogi Bíróság gyakorlata alapján sem csak a pozitívnak, ártalmatlannak vagy közömbösnek tartott információk és nézetek közlésére terjed ki, hanem – a véleményszabadság korlátait figyelembe véve – a támadó jellegű, sokkoló vagy irritáló közlések szabadságára is.<sup>47</sup>

Saját álláspontjának kialakításában mindenki figyelembe veszi és mérlegeli a nyilvánosságra került álláspontokat, a közvélemény így döntő tényezője az egyéni véleményalkotásnak. Az egyéni véleményalkotás pedig az egyéni véleménynyilvánítás, adott esetben a megalapozott demokratikus részvétel előfeltétele. A véleményszabadság három eleme végső soron egymással elválaszthatatlanul összefügg. A közvélemény az egyéni véleménynyilvánítások eredőjeként jön létre, ugyanakkor kiindulópontja is azoknak. A médiaszabadság alkotmányos kereteit az egyéni véleménynyilvánításnak és a közvéleménynek ez az egymásra utaltsága határozza meg.

### **2.3. A médiarendszer kialakításának alkotmányos kötelezettsége**

Az objektív, intézményes megközelítésnek különös jelentősége van a médiával kapcsolatban. A médiaszabadság ugyanis „híd-funkciót” lát el a közlés és a tájékozódás szabadsága között.<sup>48</sup> Az Emberi Jogi Bíróság az 1979-es *Sunday Times* határozat óta hangsúlyozza a média kitüntetett jelentőségét. E szerint a – nyomtatott és elektronikus – média szerepe egy demokratikus társadalomban az, hogy a nyilvánosság őreként (*public watchdog*) a közérdeklődésre számot tartó eseményekről információkat és nézeteket közvetítsen. A német alkotmánybíróság a műsorszolgáltatásnak – és általában a médiának – az állam és a társadalom közötti közvetítő, az államot ellenőrző, valamint a társadalmi integrációt minden területen előmozdító hatását emeli ki. A média közfeladatot teljesít, amelynek keretében a polgárokat átfogó tájékoztatással látja el, lehetővé teszi és működteti a nyilvános diskurzust, az egyének és csoportok számára lehetőséget ad arra, hogy formálják mások véleményét. Nem csak közvetítője, médiuma a közléseknek, hanem egyúttal a nyilvános vélemény- és akaratképzés döntő tényezője is.<sup>49</sup> A műsorszolgáltatásról szóló alkotmányerejű törvény a műsorszolgáltatást „közfeladatként” határozza meg [BVG-Rundfunk 1. cikk (3)]. E rendelkezés tartalmát az osztrák alkotmánybíróság részletesen nem fejtette ki, annyit azonban megerősített, hogy kivétel nélkül minden műsorszolgáltatás közfeladatot lát el.<sup>50</sup> Határozataiban a közfeladat-ellátást összekapcsolja a jogalkotónak azzal a kötelezettségével, hogy törvényben biztosítsa az objektív, pártatlan tájékoztatást, valamint a sokszínű és kiegyensúlyozott műsorkínálat elérhetővé tételét.<sup>51</sup> Ezekkel összhangban a magyar Alkotmánybíróság a médiát „a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszközének” tekinti, ami „nemcsak a szabad

<sup>46</sup> 18/2004. (V. 25.) AB hat.

<sup>47</sup> Összefoglalóan *Id. Observer and Guardian v. The United Kingdom* (1991. 11. 26.; Ser. A 216).

Úi. VfGH B1701/88, B1847/88 (1989. 06. 21.)

<sup>48</sup> Jarass, 1998, 135.

<sup>49</sup> BVerfGE 35, 202, 219.

<sup>50</sup> VfGH B658/85 (1986. 06. 27.); VfGH B1757/98 (1999. 06. 17.); VfGH A11/01 (2003. 10. 07.)

<sup>51</sup> A közfeladat-ellátásból nyilvánvalóan nem következik, hogy a média a végrehajtó hatalom része lenne [VfGH B1525/88 (1989. 12. 06.)]. A közfeladat-ellátáshoz ugyanakkor megfelelő pénzügyi feltételeknek és tervezhetőségnek kell kapcsolódnia [VfGH G93/01 (2002. 06. 27.)]. A közfeladat-ellátást a jogalkotó törvényben részletesen meghatározott „műsorszolgáltatási megbíztatás” előírásával konkretizálja [VfGH B416/98 (1999. 02. 24.)].

véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban”.<sup>52</sup>

A médiarendszer kialakításával kapcsolatos alapvető megállapításait az Európai Emberi Jogi Bíróság az *Informationsverein Lentia* ügyben tette. Az ügyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónak biztosított monopolhelyzet az információ- és véleményközlési szabadságot indokolatlanul korlátozza.<sup>53</sup> Az osztrák kormány érvelése szerint a közszolgálati műsorszolgáltatás monopóliuma a hírek objektivitásának és pártatlanságának, a vélemények teljes spektrumát figyelembe vevő kiegyensúlyozottságnak, valamint a műsorokért felelős személyek és szervek függetlenségének biztosítását szolgálja.<sup>54</sup> Ítéletében a Bíróság kifejtette, hogy az osztrák kormány által előadott érvek összhangban vannak a Bíróságnak a média demokratikus társadalomban betöltött szerepére vonatkozó álláspontjával, és kifejezetten a média demokratikus nyilvánosságot „szolgáló” funkciójára hivatkozott.<sup>55</sup> Az *Informationsverein Lentia* határozat szerint a média demokratikus funkciói ellátásának feltétele a pluralizmus biztosítása, ennek pedig „legfőbb garanciája (*ultimate guarantor*) az állam”.<sup>56</sup> A garanciális szerepkör tartalmát a Bíróság nem fejtette ki, abból azonban annak a jogi környezetnek a megalkotására vonatkozó kötelezettség következik, amely biztosítja egy sokszínű, plurális médiarendszer működésének kereteit.<sup>57</sup> Az Emberi Jogi Bíróság közvetve tehát a médiarendszer kialakítására kötelezi a jogalkotót, annak érdekében, hogy a médiarendszer működése megfeleljen a demokratikus társadalom elvárásainak. A Bíróság vélemény szabadsággal kapcsolatos gyakorlata ugyanakkor az objektív oldal elismerése mellett alapvetően a véleménynyilvánítás szubjektív szabadságát helyezi előtérbe.<sup>58</sup> Értelmezésében ezért a pluralizmust biztosító állami intézkedések a vélemény szabadság korlátozásai, amelyek szükségességét, arányosságát minden esetben mérlegelni kell.

A német alkotmányjogi koncepció szerint a médiaszabadság ezzel szemben nem elsősorban a médiumok tulajdonosainak, szerkesztőinek, újságíróinak egyéni véleménynyilvánítását, személyiségének kibontakoztatását, hanem a vélemény szabadság érvényesülését, azaz a szabad és átfogó tájékoztatást, és ezzel az egyéni vélemények és a közvélemény szabad alakítását „szolgálja” („*dienende Funktion*”).<sup>59</sup> A médiaszabadság alanyai az alapjogi védelmet tehát nem saját érdekeik érvényesítése, hanem a szabad és átfogó véleményalkotási folyamat biztosítása végett élvezik.<sup>60</sup> A médiaszabadság az alanyait „nem hatalmazza fel arra, hogy e szabadsággal tetszés szerint éljenek”.<sup>61</sup> Az alkotmánybíróság álláspontja szerint szubjektív alapjokként a vélemény szabadság azon kevesek „kommunikációs privilégiumait” erősítené, akik a tömegkommunikációs eszközökkel rendelkeznek.<sup>62</sup> A média jog célja éppen az, hogy elkerülje azokat a

---

<sup>52</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>53</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 23.

<sup>54</sup> Ezeket a médiaszabályozással szembeni követelmények az osztrák alkotmány fogalmazza.

<sup>55</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 38.

Ebből nem következik szükségszerűen, hogy a Bíróság az Egyezményvel összhangban állónak találja a korlátozást. A kapcsolódó szükségességi teszttről ld. 2.4. fejezet.

<sup>56</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria*, 38.

<sup>57</sup> Ld. Roider, 2002, 177.; Bär, 2005, 20.

<sup>58</sup> Bär, 2005, 8.; Holznagel, 1996, 155.; Roider, 2002, 68.

<sup>59</sup> BVerfGE 57, 295, 320.; BVerfGE 83, 238, 295; BVerfGE 87, 181, 197.; BVerfGE 90, 60, 87.

<sup>60</sup> Gersdorf, 2003, 82.

<sup>61</sup> BVerfGE 83, 238, 315.

<sup>62</sup> Hoffmann-Riem, 2002, 190.

kockázatokat, amelyek egy tisztán piaci alapon, „az erők szabad játéka”<sup>63</sup> szerint működő médiarendszer esetében a média alkotmányos funkcióinak ellátását veszélyeztetnék.<sup>64</sup>

A médiarendszer kialakítása e koncepcióban a véleményszabadság érvényesülésének feltétele. A kapcsolódó szabályozás hozza létre mindazokat az anyagi jogi, eljárási és szervezeti kereteket, amelyek biztosítják a műszaki és gazdasági kapacitásokhoz való hozzáférést. A média szolgáltató funkciójának teljesítéséhez olyan – anyagi jogi, szervezeti és eljárási szabályokon alapuló – rendszer („*positive Ordnung*”) kialakítására van szükség, amely biztosítja, hogy a vélemények sokszínűsége a műsorszolgáltatásban a lehető legnagyobb mértékben kifejezésre jusson, és így lehetővé válik a teljes körű tájékozódás (*Ausgestaltungsauftrag*).<sup>65</sup> A médiarendszert kialakító szabályozás az alkotmánybíróság szerint nem tekinthető a véleményszabadság korlátozásának, és nem is igényel további alkotmányos igazolást, különösen nem kell vizsgálni annak arányosságát.<sup>66</sup> E szabályozás nem kötődik a médiarendszer valamely műszaki vagy gazdasági állapotához. A jogalkotónak a médiarendszer kialakítására vonatkozó kötelezettsége akkor is fennáll, ha a műszaki, gazdasági, médiafogyasztási tényezők – mint a kábel és műholdon terjesztett kereskedelmi műsorszolgáltatások alacsonyabb nézettsége, a műsorszolgáltatók kis száma – időközben jelentősen megváltoznak.<sup>67</sup>

A médiarendszer kialakítását, illetve a véleményszabadság korlátozását szolgáló szabályozás szigorú megkülönböztetése a német jogirodalomban folyamatos kritika tárgya.<sup>68</sup> Újabb gyakorlatában maga az alkotmánybíróság is elmozdult a szubjektív műsorszolgáltatási jog elismerésének irányába. Az 1998-ban született „extra radio” határozatban az alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényhozó objektív jogi kötelezettsége egyúttal a műsorszolgáltató alapjogi pozíciójának biztosítására is szolgál, a törvényhozó által létrehozott médiarendszer keretein belül.<sup>69</sup> Egy – a pártok műsorszolgáltatási lehetőségét kizáró rendelkezést a médiaszabadságba ütközőnek minősítő – döntésében az objektív médiaszabadság egész koncepcióját megkérdőjelezte a *Niedersächsische Staatsgerichtshof*. A tartományi felsőbbbíróság álláspontja szerint – a kérdés végleges eldöntése nélkül – vitatható, hogy a médiaszabadság objektív jogi oldala továbbra is megelőzi a szubjektív médiaszabadságot, és továbbra sem lehet a műsorszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés jogára hivatkozni.<sup>70</sup> A szövetségi alkotmánybíróság azonban a médiát érintő legújabb, 2007-ben hozott döntésében végső soron megerősítette az objektív oldalt hangsúlyozó, a médiarendszer kialakítását előíró álláspontját. Már kifejezetten a digitális médiarendszerre tekintettel leszögezte, hogy „a médiának a műsorszórás célú frekvenciák szűkössége miatt fennálló különleges helyzete (*Sondersituation*) megszűnésével a médiarendszer kialakítására irányuló törvényi szabályozás nem válik nélkülözhetővé. Ez alapjaiban az utóbbi évek technikai újdonságai és az ennek következtében megtöbbszöröződő terjesztési kapacitások miatt sem változott meg. A médiarendszer törvényi kialakításának oka az a kiemelkedő jelentőség, amire a műsorszolgáltatás széleskörű hatása, aktualitása, és meggyőző ereje alapján tesz szert. [...]

<sup>63</sup> BVerfGE 57, 295, 327.

<sup>64</sup> Gersdorf, 2003, 83.

<sup>65</sup> Pl. BVerfGE 57, 295, 320.; BVerfGE 73, 118, 152; BVerfGE 83, 238, 295; BVerfGE 90, 60, 88.

<sup>66</sup> BVerfGE 73, 118, 166.; Gersdorf, 2003, 86.

<sup>67</sup> A kereskedelmi műsorszolgáltatásokkal szembeni alacsonyabb mércé további indoka az alkotmánybírósági határozat szerint a reklám alapú finanszírozáshoz igazodó műsorkínálat (BVerfGE 73, 118, 155.). *Reinemann* szerint ma kizárólag a reklám alapú finanszírozásból eredő sajátosságok indokolják az alacsonyabb mércét, ami azonban önmagában is „alapvető és lényeges” érv (Reinemann, 2002, 91.).

<sup>68</sup> Összefoglalóan ld. Charissé, 1999, 105. és köv.; Reinemann, 2002, 73. és köv.

<sup>69</sup> BVerfGE 97, 298. 313.

<sup>70</sup> Müller, 2005. VII.

Ezek a potenciális hatások erősödnek azáltal, hogy az új technológiák kibővítik és differenciálják a kínálatot, a terjesztési formákat és utakat, és új típusú műsor-vonatkozású szolgáltatások nyújtását teszik lehetővé.<sup>71</sup>

Az intézményvédelmi kötelezettség az osztrák jogban magából a médiaszabadságra vonatkozó alkotmányerejű törvényből következik. E szerint a műsorszolgáltatást és annak szervezeti kérdéseit szövetségi törvényben kell rendezni [BVG-Rundfunk 1. cikk (2)]. E rendelkezésből „az államnak a működőképes médiarendszerért viselt különös felelőssége”<sup>72</sup> következik. Az osztrák alkotmánybíróság több döntésében megerősítette, hogy műsorszolgáltatás kizárólag törvényi felhatalmazás alapján nyújtható. Az *Informationsverein Lentia* ügyben hozott határozat<sup>73</sup> szerint „már a szövetségi alkotmányerejű törvény szövegéből is következik, hogy műsorszolgáltatás kizárólag szövetségi törvény felhatalmazása alapján nyújtható; az tehát másképp kifejezve nem korlátozza, hanem feltétele a műsorszolgáltatásnak.”<sup>74</sup> Ezek alapján egyértelmű, hogy a médiarendszer kialakítását – a műsorszolgáltatás feltételeinek meghatározását – szolgáló jogalkotás nélkül a műsorszolgáltatási szabadság nem gyakorolható.<sup>75</sup> A médiatörvény az alkotmánybíróság szerint „a véleményszabadság biztosítására irányuló állami kötelezettség érvényesítéséhez szükséges részletező törvény”.<sup>76</sup> Mindaddig, amíg kizárólag az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató működését szabályozta a jogalkotó, más műsorszolgáltatók nem léphettek piacra.<sup>77</sup> Ugyanakkor – az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is támaszkodó – osztrák alkotmánybírósági értelmezés a műsorszolgáltatók szubjektív médiaszabadságát sem hagyja figyelmen kívül; erre utal, hogy határozataiban a médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozással szemben is megköveteli a korlátozás arányosságát.<sup>78</sup>

A magyar Alkotmánybíróság is hangsúlyozza, hogy a véleményszabadság, a médiaszabadság nem csak tartózkodást, hanem „garanciát nyújtó pozitív cselekvést” is vár az államtól. A hazai értelmezésben, különösen a „szolgáló funkció” kiemelésében egyértelműen felismerhető a német alkotmánybíráskodás hatása: „a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát *szolgálja*.”<sup>79</sup> Az Alkotmánybíróság 1992-es határozatában megállapította, hogy „a szabad

<sup>71</sup> BVerfG, 1 BvR 2270/05 (2007. 9. 11.), 115-116. bek.

<sup>72</sup> VfGH G3/04 (2004. 10. 07.)

<sup>73</sup> Ez az ügy került az Európai Emberi Jogi Bíróság elé.

<sup>74</sup> VfGH B7/80 (1983.12.16.)

<sup>75</sup> Korinek, 1980.

<sup>76</sup> VfGH B2674/94 (1996. 03. 05.)

<sup>77</sup> A kereskedelmi rádiózás lehetőségét először egy 1993-ban elfogadott v tette lehetővé, amit azonban az alkotmánybíróság nagyrészt megsemmisített. Ennek orvoslására csak 1997-ben került sor. Az új szabályozás, illetve annak a médiafelügyeletre vonatkozó része ismét nem állta ki az alkotmányossági próbát. A kábeltelevíziózással kapcsolatban egy 1977-ben elfogadott törvény lehetővé tette a műsorok „egyidejű, teljes és változatlan” továbbközvetítését („passzív kábelszolgáltatás”), megtiltotta ugyanakkor a saját műsorszolgáltatás nyújtását. Az alkotmánybíróság 1995-ben semmisítette meg ezt a tilalmat, a jogalkotó azonban 1997 közepéig nem pótolta a szükséges szabályozást. Az 1997-es szabályozás a továbbközvetítés mellett lehetővé tette a saját kábeles és műholdas műsorszolgáltatás nyújtását is. 1998-ban az alkotmánybíróság nem találta alkotmányosértőnek az ORF földfelszíni monopóliumát, és a – később ismertetésre kerülő – Tele1 határozatban az Emberi Jogi Bíróság is ezt az álláspontot képviselte. A médiapiac liberalizációjára végül 2001-ben került sor, amikor megszülettek a kereskedelmi rádiózás, valamint a kereskedelmi televíziózás működési feltételeit meghatározó törvények, valamint a felügyeleti rendszert újraszabályozó törvény. (Ring, 2001)

A közszolgálati monopólium fenntartását az osztrák jogirodalomban már az 1970-es években számos szerző alkotmányellenesnek találta (ld. Korinek, 1980; Trettenbrein, 1989).

<sup>78</sup> Ld. VfGH G1256-1264/95 (1995. 09. 27.)

<sup>79</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik”.<sup>80</sup> Ezt az értelmezést egy újabb határozatában is megerősítette: a médiával kapcsolatban „indokolt speciális, a sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások meghozatala, amelynek célja az, hogy a politikai közösség tagjai közérdekű kérdésekben a releváns vélemények ismeretében alakíthassák ki álláspontjukat”.<sup>81</sup>

Az Alkotmánybíróság azonban a szubjektív és az objektív értelmezést nem különíti el élesen. A véleményszabadsággal kapcsolatos gyakorlat kezdettől hangsúlyozza, hogy „a szubjektív alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi kötelesség is terheli”, amiből „a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség” következik.<sup>82</sup> Az intézményvédelmi kötelezettség alapján elfogadott szabályozást ugyanakkor az Alkotmánybíróság kezdettől a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának tekinti, a demokratikus közvéleményre, illetve azzal összefüggésben a tájékozódáshoz való jogra kifejezetten mint a véleményszabadság (sajtószabadság) korlátjára hivatkozik: „a korlátozást szükségessé teheti [...] a demokratikus közvélemény kialakulás feltételeinek és működése fenntartása biztosítására irányuló állami kötelezettség”.<sup>83</sup> Egyértelműen az alanyi alapjogot helyezi előtérbe az a megállapítás, hogy „a műsorszolgáltatási jogosultságot odaítélő és a műsorszolgáltatási tevékenységet felügyelő ORTT létrejöttére vonatkozó előírások a sajtószabadsághoz való jogot korlátozzák”.<sup>84</sup> E döntésében az Alkotmánybíróság éppen azt hagyja figyelmen kívül, hogy az érintett rendelkezések nélkül – legalábbis a médiatörvény alapjául szolgáló technikai és gazdasági környezetben – nem lenne lehetőség a műsorszolgáltatási tevékenység folytatására. Az újabb alkotmánybírói határozatok<sup>85</sup>, bár a média demokratikus jelentőségét nem vonják kétségbe, az intézményvédelmi kötelezettségre egyáltalán nem hivatkoznak.

Álláspontom szerint a médiarendszer kialakítása, mint a véleményszabadság objektív oldalából levezetett jogalkotási kötelezettség összhangba hozható a véleménynyilvánítás alanyi jogával; a magyar alkotmányjogi keretek között nem lenne alapja a szubjektív műsorszolgáltatási szabadság figyelmen kívül hagyásának. Az objektív, intézményvédelmi célok feltételezik az egyéni szabadság érvényesülését, mivel a véleménynyilvánítás szubjektív szabadsága a vélemények pluralizmusának kialakításához elengedhetetlen, ugyanakkor az egyéni szabadság az objektív célok elérése érdekében, az ahhoz szükséges mértékben adott esetben korlátozható is. Az objektív oldalt túlhangsúlyozó értelmezés kockázata, hogy arányossági mérce hiányában olyan szabályozást is legitimálhat, amit egyébként a médiarendszer jellemzői már nem tesznek szükségessé. A médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás a műsorszolgáltatókra ugyanolyan korlátozó hatású lehet, mint a médiaszabadságnak az egyéni és közösségi érdekek védelmét szolgáló korlátozásai.<sup>86</sup> A műsorszolgáltatók, illetve általában a médiapiaci szereplők mozgásterének korlátozása kizárólag annyiban indokolt, amennyiben az a médiarendszer kialakítására irányuló szabályozás alapjául szolgáló alkotmányos szabályozási célok eléréséhez elengedhetetlen. Az Emberi Jogi Bíróság *Demuth* határozata szerint össze kell

---

<sup>80</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>81</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>82</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>83</sup> 57/2001. (XII. 5.) AB hat.

<sup>84</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>85</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.; 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>86</sup> Charissé, 1999, 108.

vetni a műsorok minősége és kiegyensúlyozottsága iránti legitim igényeket egyrészt és az egyéni vélemény szabadságot, a hírek és vélemények közlésének szubjektív jogát másrészt.<sup>87</sup> A szubjektív és az objektív megközelítés egymással tehát kölcsönhatásban van, a médiarendszer kialakítása során a jogalkotó feladata, hogy egyensúlyt teremtsen közöttük.

A tisztán objektív, intézményi megközelítés sem vezethet azonban korlátlan beavatkozáshoz. *Gersdorf* szerint a médiaszabadság „szolgáló funkciójából” nem következik szükségszerűen a médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás: a nyomtatott sajtó esetében ugyanis „a piaci erők a különböző véleményáramlatok színes csokrát hozzák létre” erre irányuló szabályozás nélkül.<sup>88</sup> Ezt a német alkotmánybíróság is megerősíti, amikor – szembeállítva a műsorszolgáltatással – a nyomtatott sajtóval kapcsolatban megállapítja, hogy „a történelmi fejlődés bizonyos egyensúlyhoz vezetett”, ami szükségtelenné teszi a nyomtatott sajtó működési feltételeinek állami kialakítását.<sup>89</sup> Értelmezhető azonban ez úgy is, hogy a médiarendszer kialakításának kötelezettsége a médiarendszer fejlődésének minden szakaszában, minden médiumra vonatkozóan fennáll, de a kialakítás konkrét eszközei folyamatosan változnak. *Hoffmann-Riem* ezzel összhangban megállapítja, hogy a médiarendszer kialakításával kapcsolatban – a műsorszolgáltatók szubjektív műsorszolgáltatási szabadságának háttérbe szorulása mellett is – csak az a beavatkozás alkotmányos, amely nem haladja meg a szabályozási cél eléréséhez szükséges mértéket.<sup>90</sup> *Charissé* ehhez kapcsolódóan idézi a német alkotmánybíróság egyik döntését<sup>91</sup>, amelyben az alkotmánybírók a közszolgálati műsorszolgáltatók mozgásterét korlátozó tartományi törvényről azt állapították meg, hogy az nem tartozik a médiarendszer kialakítására irányuló szabályozás körébe, és nem tartja be a „szolgáló funkcióból” eredő korlátokat; e korlátokról azonban a határozat közelebbit nem tartalmaz.<sup>92</sup> Ausztriában a műsorszolgáltatásról szóló alkotmányerejű törvény kifejezetten az elektronikus média szabályozását írja elő. Tevőleges, alakító szerepet a magyar Alkotmánybíróság sem a médiarendszer egészével, hanem kifejezetten a rádióval és a televízióval kapcsolatban jelölt ki a jogalkotó számára. E médiumok esetében a véleménynyilvánítási szabadságot „jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani”.<sup>93</sup>

Sem a szubjektív tartalomszolgáltatási szabadság, sem az intézményvédelmi célok alapján nem juthatunk arra a következtetésre, hogy e szabályozásra a műszaki, gazdasági, médiafogyasztási feltételektől függetlenül szükség van. Nem tekinthető tehát örök érvényűnek az a koncepció, ami szerint a szabadság érvényesülésének feltétele a szabályozás.

## **2.4. A szabályozás terjedelme**

### **2.4.1. A jogalkotó mozgásteré**

A médiarendszer kialakításának eszközeivel kapcsolatban az alkotmányos megfontolások pontosabb eligazítást nem adnak, azok megválasztásában a törvényhozó széles mérlegelési jogkör alapján önállóan dönt. Az, hogy az egyes konkrét eszközök megfelelnek-e az

---

<sup>87</sup> Demuth v. Switzerland (Appl. no. 38743/97, 2002. 11. 05.) 43.

<sup>88</sup> Gersdorf, 2003, 88.

<sup>89</sup> BVerfGE 57, 295, 323.

<sup>90</sup> Hoffmann-Riem, 2002, 191. és 206.

Ellentétes állásponton Gersdorf, 2003.

<sup>91</sup> BVerfGE 74, 297.

<sup>92</sup> Charissé, 1999, 107.

<sup>93</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.



alkotmányos követelményeknek, csak az utólagos alkotmányos kontroll keretében vizsgálható. A szabályozás alkotmányosságának feltétele, hogy az alkalmas legyen a médiarendszer működését az alkotmányjogi elvárásoknak megfelelően biztosítani. Ebből következően a médiarendszer kialakításának nem csak egyetlen alkotmányos megoldása lehet, és a jogalkotó mind a médiarendszer szerkezetének meghatározásában, mind az azt megvalósító szabályozási eszközök kiválasztásában széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik.<sup>94</sup>

A médiarendszer kialakításának alkotmányos kötelezettsége „nem ír elő egy meghatározott modellt, és arra sem kényszeríti a jogalkotót, hogy az egyszer kiválasztott modellt következetesen megvalósítsa”.<sup>95</sup> A szabályozási megoldások alkotmányosságát a magyar Alkotmánybíróság szerint az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósulását.<sup>96</sup> Az Emberi Jogi Bíróság az Egyezmény 10. cikkével – illetve annak a későbbiekben részletesen vizsgálendő ún. „média-klauzulájával” kapcsolatban jut arra a következtetésre, hogy az a nemzeti jogalkotó részére megfelelő mérlegelési lehetőséget biztosít ahhoz, hogy az „a média szervezésének módját”<sup>97</sup> egy engedélyezési rendszeren keresztül ellenőrizze. A médiarendszer minden olyan kialakítása összhangban van az Egyezménnyel, amely nemzeti szinten „általában igazolható”, a véleménynyilvánítási szabadságot „ésszerű okokból” korlátozza, és az „ügy összes körülményére tekintettel a korlátozás arányos”.<sup>98</sup> Az osztrák alkotmánybíróság szerint „az alkotmányozó szándéka az volt, hogy a műsorszolgáltatás nyújtását engedélyezési eljárásnak vesse alá, és a jogalkotót meghatározott 'kialakításra' kötelezze”.<sup>99</sup> Az engedélyezési eljárás szabályozása egyúttal a médiarendszer kialakítására vonatkozó alapvető döntéseket is tükrözi; a határozat szerint az alkotmánybíróság hatáskörénél fogva a jogalkotót nem kötelezheti olyan törvény elfogadására, amely a médiarendszer kialakításával kapcsolatban egy meghatározott elképzelést – adott esetben a földfelszíni kereskedelmi műsorszolgáltatás lehetőségének biztosítását – érvényesít.

A jogalkotó széles mérlegelési jogköre azonban nem korlátlan. Az Emberi Jogi Bíróság az *Informationsverein Lentia* ügyben megállapította, hogy a közszolgálati monopólium alkalmas eszköze ugyan az Egyezmény alapján is legitim szabályozási célok – a pluralizmus – elérésének, de az összes lehetséges eszköz közül ez az, amelyik a véleményszabadságot a legnagyobb mértékben korlátozza.<sup>100</sup> Ha ezt a korlátozást a technikai, gazdasági és társadalmi tényezők figyelembe vételével nem támasztja alá sürgető társadalmi szükséglet (*a pressing need*), akkor nem tekinthető egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak. Az osztrák alkotmánybíróság az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára hivatkozva találta a véleményszabadság aránytalan, ezért alkotmányosértő korlátozásának a – külföldi műsorok továbbközvetítését megtagadó – kábeles műsorszolgáltatás tilalmát<sup>101</sup>; ugyancsak aránytalan korlátozásnak találta az

<sup>94</sup> BVerfGE 83, 238, 296.; 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>95</sup> BVerfGE 83, 238, 296.

<sup>96</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>97</sup> Groppera AG v. Switzerland 61.

<sup>98</sup> Demuth v. Switzerland 43.

<sup>99</sup> VfGH B7/80 (1983.12.16.)Az alkotmánybíróság egy másik határozatában is a jogalkotó mérlegelési lehetőségét erősíti meg. Eszerint alkotmányosan nem kifogásolható a jogalkotónak az a médiapolitikai döntése, hogy „az individuális műsorszolgáltatási szabadságot először a – kisebb frekvenciaigénye miatt könnyebben létrehozható – helyi és regionális műsorszolgáltatás területén biztosítja, és csak második lépésben, a technikai lehetőségek szerint teszi lehetővé az országos kereskedelmi rádiózást” [VfGH B110/02 (2002.09.25.)].

<sup>100</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 39.

<sup>101</sup> VfGH G1256-1264/95 (1995.09.27.)

alkotmánybíróság a kábeles műsorszolgáltatásokat terhelő, a műsorszolgáltatást ellehetetlenítő reklámtilalmat<sup>102</sup>.

A szubjektív műsorszolgáltatási szabadságot háttérbe szorító német alkotmánybírósági gyakorlat a tág jogalkotói mozgástér kereteit abban jelölte ki, hogy a szabályozásnak legalább a „kiegyensúlyozott sokszínűség alapkövetelményét” teljesítenie kell<sup>103</sup>, de a szabályozás nem támaszthat olyan követelményeket, amelyek a műsorszolgáltatási tevékenységet nagymértékben megnehezítenék vagy lehetetlenné tennék<sup>104</sup>. A média „kulturális megbízatásának” teljesítésében való részvétel kötelezettségéről az alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem lehetetleníti el a kereskedelmi műsorszolgáltató működését, akkor sem, ha „nem zárható ki, hogy az csökkenti a nyereséget”.<sup>105</sup>

A kereskedelmi műsorszolgáltatást ellehetetlenítő feltételek ugyanis azért ütköznek az Alaptörvénnyel, mert az biztosítja a kereskedelmi műsorszolgáltatók működésének lehetőségét.<sup>106</sup> A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából az a következtetés vonható le, hogy a demokratikus közvélemény, mint szabályozási cél megvalósítása érdekében a szubjektív műsorszolgáltatási szabadság arányos mértékben, azaz a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközzel korlátozható.<sup>107</sup>

#### **2.4.2. A médiumok szabályozást befolyásoló jellemzői**

A plurális médiarendszer kialakítása nem jelent általános felhatalmazást a jogalkotó részére a médiarendszer működésébe, az egyes műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási szabadságába való beavatkozáshoz. Olyan szabályozási célról van szó, amelynek teljesítése a médiarendszer, illetve az adott médium mindenkori jellemzői alapján a szabályozási eszközök rendszeres felülvizsgálatát teszi szükségessé: „a médiarendszer kialakítására vonatkozó konkrét kötelezettség a működőképesség mindenkori veszélyeztetésétől függ”.<sup>108</sup> A plurális médiarendszer kialakítása tehát egyúttal korlátozza is a média működésébe való szabályozói beavatkozást. Állami beavatkozásra csak annyiban van szükség, amennyiben a nélkül nem jönne létre a plurális médiarendszer (kiegyensúlyozott sokszínűség, demokratikus közvélemény). Az pedig, hogy a médiarendszer erre mennyiben képes, alapvetően annak mindenkori jellemzőitől függ.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság azt a kérdést, hogy a műsorszolgáltatók piacra lépését biztosító engedélyezési rendszerre vonatkozó szabályozás egy demokratikus társadalomban szükségesnek tekinthető-e, az *Informationsverein Lentia* ítéletben a műsorszolgáltatás konkrét műszaki és gazdasági körülményeinek elemzése alapján válaszolta meg.<sup>109</sup> A német alkotmánybíróság korai határozataiban a műsorszolgáltatás „különleges helyzetével” (*Sondersituation*) indokolta a mediaszabályozás szükségességét; a „különleges helyzetet” egyrészt a műsorszóró frekvenciák szűkössége, másrészt a műsorszolgáltatás jelentős anyagi ráfordítás-igénye alapozta meg.<sup>110</sup> A „különleges

---

A döntésről ld. Haller, Wittmann, 1996.; Radel, Haider, 1996.

<sup>102</sup> VfGH G93 - 100/96, G230 - 238/96. (1996. 08. 10.)

A döntésről ld. Haller, Wittmann, 1996.

<sup>103</sup> BVerfGE 73, 118, 159; BVerfGE 83, 238, 316.

<sup>104</sup> BVerfGE 73, 118, 157; BVerfGE 83, 238, 317.

<sup>105</sup> BVerfGE 83, 238, 318.

<sup>106</sup> BVerfGE 73, 118, 157.

<sup>107</sup> Pl. 57/2001. (XII. 5.) AB hat.; 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>108</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 109.

<sup>109</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 39.

<sup>110</sup> BVerfGE 12, 205, 261.; BVerfGE 31, 314, 326.

helyzet” megszűnése a szabályozás szükségességét nem vonta kétségbe, de a szabályozás „nagyobb terjedelemben lehet szükséges, és más eszközöket igényel egy elkerülhetetlenül kevés műsorszolgáltatóra korlátozódó helyzetben, mint egy olyan helyzetben, amelyben ez a korlátozódás már nem áll fenn”.<sup>111</sup> Az osztrák alkotmánybíróság is hivatkozik a frekvenciaszűkösségre, mint a médiaszabályozás kialakításánál figyelembe vett tényezőre.<sup>112</sup> A magyar Alkotmánybíróság a médiarendszer kialakításának kötelezettségét azzal indokolta, hogy „az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek „szűkösségével”.<sup>113</sup>

A médiarendszer jellemzőinek figyelembe vétele egyrészt biztosítja a szabályozási célok stabilitását, másrészt szükségessé teszi a szabályozási eszközök folyamatos felülvizsgálatát. Analóg környezetben megfogalmazott szabályozási célok a technológiai fejlődés, a digitalizáció ellenére továbbra is érvényesek. Ugyanakkor „a technológiai, gazdasági, kulturális és egyéb innovációkra reagáló jog feladata, hogy a célok teljesítésének felügyelője legyen, azaz olyan utakat nyisson, amelyek a keretfeltételek változása ellenére és e változások kihasználásával támogatja a célok elérését, illetve leépíti az akadályozó tényezőket”.<sup>114</sup>

#### ▪ Az erőforrások szűkössége

Széles körben elfogadott az az érvelés, ami szerint a rádiózás és televíziózás részletes szabályozásának oka a frekvenciaszűkösség, és ez a szűkösség a digitális átállás következtében megszűnik. A frekvenciaszűkösség a médiaszabályozásnak azonban nem indoka, hanem a szabályozás terjedelmét befolyásoló tényező.<sup>115</sup> Ráadásul a távközlési szektor egyre növekvő frekvencia-igényeit figyelembe véve a frekvenciaszűkösség is legfeljebb enyhül, és a szabályozást befolyásoló jelentősége csökken.

Ha az adott médium működése szűkös erőforrást nem igényel, akkor elvileg mindenkinek és minden álláspontnak lehetősége van arra, hogy e médiumon keresztül nyilvánosságra kerüljön és alakítsa a közvéleményt. Mivel a médiumhoz való hozzáférést fizikai-műszaki korlátok nem akadályozzák, ezért a demokratikus közvélemény a médium működését érintő sajátos állami beavatkozás nélkül is megvalósulhat. Ha az adott médium korlátozottan, szűkösen rendelkezésre álló fizikai, műszaki erőforrások igénybevitelével működik, akkor a médiumhoz való hozzáférés szabadsága elvileg sem áll fenn. Ebben az esetben az állami beavatkozástól mentes médiaszabadság nem garantálja a plurális médiarendszer kialakulását, ezért az állam kötelessége olyan feltételek kialakítása – hozzáférési lehetőségek biztosítása –, amelyek a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások közvetítésével a lehető legtöbb társadalmilag releváns álláspont megjelenését teszik lehetővé. Az erőforrások szűkössége és bősége viszonylagos, ezt igazolja, hogy a hasonló kapacitásokkal rendelkező kábelhálózatokhoz való hozzáférést a német jogalkotó az osztrák és a magyar jogalkotótól jelentősen eltérő módon, a kapacitások szabályozóhatósági elosztását előírva szabályozza.<sup>116</sup> Minél kevésbé igényli a piac működése az erőforrások állami elosztását, annál kevésbé tekinthetők szűkössé ezek az erőforrások; korlátlan kapacitásokról legfeljebb akkor lehet szó, ha már senkinek, tehát a kapacitásokkal rendelkező vállalkozásnak sem fűződik érdeke a kapacitások elosztásához, az azokhoz való hozzáférés szabályozásához.

---

<sup>111</sup> BVerfGE 57

<sup>112</sup> Pl. VfGH B2682/97 (2001. 03. 15.)

<sup>113</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>114</sup> Hoffmann-Riem 2000, 103.

<sup>115</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 91.; Marsden, Ariño, 2005, 24.

<sup>116</sup> Ld. 25. fejezet.

A műszaki tényezők alapján az Európai Emberi Jogi Bíróság 1993-as határozatában megállapította, hogy a műsorszórási frekvenciák és a csatornák szűkösségével a műszaki fejlődés miatt már nem indokolható a korlátozás.<sup>117</sup> A Bíróság is hangsúlyozza tehát a műszaki tényezők jelentőségét, ami abban áll, hogy a médiaszabadság korlátozása annál szélesebb lehet, minél inkább szűkös erőforrások felhasználásán alapul a médiarendszer működése. A magyar Alkotmánybíróság egy évvel korábbi médiahatározata a szűkösséget még elegendő indoknak találta a média szabályozásához, amit sem az egy év alatt végbemenő fejlődés, sem a két ország műsorterjesztési infrastruktúrája fejlettségének különbségei nem alapoztak meg. Az eltérő következtetések oka inkább az lehet, hogy míg az Alkotmánybíróság kizárólag a földfelszíni rádiózást és televíziózást tartotta szem előtt<sup>118</sup>, addig az Emberi Jogi Bíróság a médiarendszert egységesen, az összes műsorterjesztési technológiára és hálózatra kiterjedően vizsgálta. Az egységes szemlélet már az 1990-es évek elején is egyértelművé tette a szűkösségre való hivatkozás gyengülését.

Az Emberi Jogi Bíróság az osztrák közszolgálati monopólium fenntartását azért is aránytalan szabályozási megoldásnak találta, mert az osztrák közönség a technikai fejlődés eredményeként számos külföldi műsorszolgáltatáshoz hozzáférhetett, ráadásul az osztrák jog lehetővé tette a külföldi programok kábeles továbbítását.<sup>119</sup> A jogilag fenntartott monopólium a műsorszolgáltató oldalán nem jelentett tehát tényleges monopóliumot a közönség oldalán. A szabályozás ezzel elvesztette a szabályozási cél elérésére való alkalmasságát; a nemzeti jogalkotó már az 1990-es évek elején sem volt abban a helyzetben, hogy teljesen önállóan alakítsa a hazai médiarendszert. A szabályozás alkalmatlansága további érvek nélkül is elegendő lett volna a korlátozás aránytalanságának megállapításához.<sup>120</sup>

Az Alkotmánybíróság 1/2007. (I. 18.) számú határozata megállapítja: „A frekvencia-korlát érv technikailag egyre kevésbé indokolható [...] várhatóan nem válik teljesen okafogyottá, de önmagában nem indokolhatja a rádió és a televízió működésére vonatkozó (a nyomtatott sajtót érintő rendelkezéseken túlmenő) speciális állami előírások [...] létét.” A digitális médiát az adattárolási, adatfeldolgozási és adatátviteli teljesítmény folyamatos növekedése jellemzi. A digitalizáció a hagyományos terjesztési technológiák szűkösségét is jelentős mértékben enyhíti. Az új tartalomterjesztési technológiákat és hálózatokat a minden korábbinál nyitottabb hozzáférés jellemzi. A digitális médiarendszerben tehát a korábbinál sokkal jobb esélye van a vélemények szabad versenyén alapuló alkotmányos ideál megvalósításának.

Ebből akár az államnak az az alkotmányos kötelezettsége is levezethető, hogy ne gátolja, sőt mozdítsa elő a műszaki fejlődésben rejlő lehetőségek érvényesülését.

Az Emberi Jogi Bíróság 1997-ben hozott Radio ABC határozatában „meglepőnek” találta, hogy az érintett régióban mindössze két frekvencia állt rendelkezésre kereskedelmi rádiók sugárzásához.<sup>121</sup> A Bíróság ezt a frekvenciagazdálkodási döntést kifejezetten a

---

<sup>117</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 39.

<sup>118</sup> Nagy Krisztina és Timár János szerint annak, hogy az Alkotmánybíróság csak a frekvencia szűkösségét említi, két értelmezése lehet. Az egyik szerint az Alkotmánybíróság nem akarta médiapolitikai kérdéseket is érintően meghatározni a médiarendszer lényegi strukturális elemeit, a másik szerint nem – a technikai szűkösségnél nehezebben megfogható elemekre való hivatkozás elkerülése végett – teljes körűen határozta meg a szabályozást befolyásoló sajátosságokat. (Nagy, Timár, 2003, 144.)

<sup>119</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 39.

<sup>120</sup> Ld. Observer and Guardian v. The United Kingdom

<sup>121</sup> Radio ABC v. Austria

véleményszabadság korlátozásának minősítette, de végül nem vizsgálta a korlátozás összeegyeztethetőségét az Emberi Jogi Egyezményvel. Abból azonban, hogy a Bíróság megfogalmazta ezt a kételyét, mégis lehet arra következtetni, hogy az állami felelősség a műsorszolgáltatás technikai feltételeinek garantálására, illetve a műszakilag elérhető kapacitások tényleges kihasználásának biztosítására is kiterjed. Nem adott támpontokat a Bíróság annak eldöntéséhez, hogy a műszaki lehetőségek szabályozási eszközökkel történő visszatartása milyen feltételek esetén tekinthető önkényesnek, a véleményszabadságot aránytalanul korlátozóknak.

A műszaki lehetőségek realizálódásával kapcsolatos állami felelősség elsősorban azoknak a jogszabályoknak a hatályban tartásával kapcsolatban merül fel, amelyek akadályozzák a műszaki lehetőségek kihasználását. E jogszabályok minden esetben kevesebb beszélő részére biztosítják az – önálló médiumon keresztül – megszólalás lehetőségét, mint ahányan a médiarendszer jellemzői alapján egyébként e lehetőséggel élhetnének. Nem állítható, hogy a terjesztési kapacitások bővülése önmagában elegendő garanciája a plurális médiarendszer kialakulásának, mivel a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűsége nem szükségszerű következménye a szolgáltatások nagy számának.<sup>122</sup> A kapacitásbővülés azonban az egyes szolgáltatók piacra lépésének, és ezzel a különböző vélemények megjelenésének az esélyeit jelentősen növeli.<sup>123</sup> A kapacitásbővülést biztosító feltételek megteremtése a plurális médiarendszer kialakításának legenyhébb, az egyéni véleményszabadságot legkevésbé korlátozó megoldása, és előfeltétele a további szabályozási eszközök enyhítésének. Az elérhető kapacitásokat szűkítő szabályozás leépítése mellett ezért a médiaszabadságból akár az az állami kötelezettség is levezethető, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel – például a megfelelő nemzetközi egyezményekhez való csatlakozással, a szabványosítás ösztönzésével – tevőlegesen is mozdítsa elő a lehető legkedvezőbb technikai környezet létrejöttét. Összességében tehát az állam minden elvárható módon köteles hozzájárulni azoknak a feltételeknek a megteremtéséhez, amelyek a véleményszabadság korlátozásával kapcsolatos saját mozgásterét a lehető legszűkebbre szabják.

#### ▪ A média hatása a közönségre

Az erőforrások szűkössége mellett a médium – feltételezett – véleményalakító és magatartásformáló hatását befolyásoló tényezők is alapvetően meghatározzák az állami beavatkozás terjedelmét. A jogalkotók és jogalkalmazók által kétségbe nem vont feltételezés szerint az audiovizuális média általában nagyon széles közönség részére kerül terjesztésre, és más médiumokhoz képest nagyobb aktualitással és meggyőző erővel rendelkezik.<sup>124</sup> A német alkotmánybíróság például az elektronikus média széles körben kifejtett hatását, aktualitását, valamint kiemelkedő meggyőző erejét, illetve a hitelesség és átélés látszatát és a kényelmes rendelkezésre állást olyan sajátos veszélyforrásnak találta, amely a közönség védelme érdekében szükségessé teszi a médiaszabadság aktív alakítását.<sup>125</sup> A széles körben kifejtett hatás a műsorszolgáltatással elért közönség nagyságában és a lakosság nagy részének befolyásolására való alkalmasságban fejeződik ki. Az aktualitás a tartalmak gyors, az eseményekkel akár egyidejű közvetítéséből, a meggyőző erő pedig a különböző kommunikációs formák – szöveg, hang és kép – kombinálhatóságából, és ezzel a hitelesség látszatából adódik. Az alkotmánybíróság 2007-ben nemcsak fenntartotta a műsorszolgáltatás hatásával kapcsolatos álláspontját, hanem

<sup>122</sup> Ld. később.

<sup>123</sup> Wagner, Grünwald, 2002, 54.

<sup>124</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 38., Jersild v. Denmark (1994. 09. 23.; Ser. A 298) 31.

<sup>125</sup> BVerfGE 90, 60.; BVerfGE 97, 228.

arra a következtetésre is jutott, hogy e hatások a kínálat bővülésével és differenciálódásával erősödnek is.<sup>126</sup> A médiaszabályozás szükségességének alátámasztásaként újabb gyakorlatában az Alkotmánybíróság is hivatkozik arra, „hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorosa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének.”<sup>127</sup>

A médiának a közönségre gyakorolt hatásából származó veszélyek nem csak a demokratikus közvéleményt közvetlenül érintő politikai tartalmakkal, hanem például a gyermekek fejlődésére ártalmas erőszakos és szexuális tartalmakkal, illetve a fogyasztói érdekeket bármilyen módon sértő reklámüzenetekkel kapcsolatban is jelentkeznek. Az állam e veszélyek elhárítása érdekében beavatkozik a média működésébe. Beavatkozása elsősorban a nem kívánatos tartalmak közlésének szükséges mértékű korlátozására, illetve bizonyos kívánatos tartalmak elérhetővé tételére irányul. A közlés korlátozásának mértéke és módja az adott médium jellemzőihez igazodik: ugyanazon tartalmú közlések különböző hordozókon megjelenve különböző mértékű és típusú korlátozást indokolnak.

A médium hatását számos, pontosan nem meghatározható tényező befolyásolja, amelyek közül a szabályozás különösen a médiatartalom fölött gyakorolható fogyasztói ellenőrzést veheti figyelembe. A passzív médiafogyasztás – a tartalom és annak elérése körülményeinek kis mértékű alakíthatósága, a visszacsatolás lehetőségének hiánya – kiszolgáltatottabbá teszi a közönséget a tömegkommunikációs tartalmakkal szemben. Ebből a szabályozónak az a kötelezettsége vezethető le, hogy korlátokat határozzon meg a feltételezett káros hatásokkal szemben. A felhasználói kontroll erősödése bekövetkezhet már a tartalomválaszték jelentősebb bővülésével, a tartalom elérése idejének és egyéb körülményeinek meghatározásával vagy egyébként az interaktivitás növekvő mértéke miatt. Amilyen mértékben az adott médium jellemzői a felhasználót képessé teszik a tömegkommunikációból eredő veszélyek csökkentésére, olyan mértékben csökken az állam erre irányuló felelőssége és kötelessége.

Egyes szabályozás és egyéb médiapolitikai eszközök közvetlenül a fogyasztói kontroll erősödését mozdítják elő. Az elektronikus műsorkalauz szabályozása kötelezheti például a szolgáltatót arra, hogy a műsorok és egyéb tartalmak listájának összeállításában széles mozgásteret hagyjon a felhasználónak; szintén erősíti a fogyasztói kontroll lehetőségét azoknak a digitális vevőkészülékeknek a támogatása, amelyek alkalmasak interaktív szolgáltatások megjelenítésére.<sup>128</sup> Ezek az intézkedések egyúttal a szűkítik a véleményszabadság korlátozásával kapcsolatos további szabályozói beavatkozás lehetőségét, ezért a médiarendszer kialakításának alkalmas és arányos eszközei.

A média közönségre gyakorolt hatása objektív mérőszámok alapján aligha ítélni lehet meg, különös tekintettel arra, hogy a „közönség” – információszerzési lehetőségeit, az új eszközök alkalmazásának készségét tekintve – egyre kevésbé homogén. Az e jellemzőre alapozott jogalkotói vagy jogalkalmazói beavatkozás ezért nem lehet vitathatatlan. A kapcsolódó szabályozói döntések legitimitását erősítheti, ha azokat megfelelő – bár szintén nem vitathatatlan – társadalomtudományi kutatások támasztják alá.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> BVerfG, 1 BvR 2270/05 (11.9.2007) 116.

<sup>127</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>128</sup> E kérdésekről ld. a 32. fejezetet.

<sup>129</sup> Ezzel szemben például a hazai bíróság a gyermekek védelmére vonatkozó rendelkezések megsértése esetén azt az álláspontot képviseli, hogy „a műsorok besorolása mérlegelési és nem különleges szakértelmet igénylő kérdés”. (Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.224/200517.)

## ▪ Gazdasági szempontok

Az Emberi Jogi Bíróság *Informationsverein Lentia* ítéletében gazdasági szempontokat is mérlegelt: nem tartotta elfogadhatónak a kormányzatnak azt az érvelését, hogy az osztrák piac túl kicsi ahhoz, hogy megfelelő számú műsorszolgáltatás nyújtását lehetővé tegye. A kormány szerint a piac kis mérete összefonódásokhoz és „magánmonopóliumok” („*private monopolies*”) kialakulásához vezetne. A Bíróság szerint ez az érvelés azért nem fogadható el, mert ellene szólnak más, Ausztriához hasonló méretű országok tapasztalatai. Az osztrák kormány által hivatkozott szabályozási célok e tapasztalatok alapján az egymás mellett működő közszolgálati és a kereskedelmi médiumok útján is megvalósíthatók, és az egyes országok jogszabályai a magánmonopóliumok megakadályozására irányuló előírásokat is tartalmaznak.<sup>130</sup> A Bíróságnak ezt az érvét ugyanakkor gyengíti, hogy a piacméret hasonlósága önmagában nem jelenti a médiapiaci körülmények azonosságát. Az osztrák médiapiac a Németországból származó műsorszolgáltatások miatt sajátos helyzetben van, ami az osztrák médiavállalkozások mozgásterét tartósan és jelentősen szűkíti, ez pedig más országoknál nagyobb mértékben ösztönözheti a piaci koncentrációt.

Digitális környezetben nyilvánvaló problémává válik, hogy a társadalmi, demokratikus funkciók ellátása is kizárólag gazdaságilag életképes szolgáltatásoktól várható. A médiapiaci erőforrások a korábbinál akár lényegesen több szereplő között oszlanak meg, az egyes szolgáltatásokkal elérhető közönségarány csökken, a fajlagos műsor-előállítás és -beszerzési költségek nőnek, és ez kiegészül például a reklámelkerülési technikák terjedésével vagy a tartalomfogyasztáshoz kapcsolódó korlátozott fizetési hajlandósággal.<sup>131</sup> Mindebből együtt olyan tendencia is felvázolható, amelyben a tartalomszolgáltatások mennyiségének növekedése, az élesedő – a közönség fizetőképességéért folytatott – médiapiaci verseny a szolgáltatások egésze minőségének romlásához, változatosságuk csökkenéséhez, vagy éppen a korábbinál is erősebb koncentrációs folyamatokhoz vezet.

A médiapiac szerkezete, bár az analóg környezethez képest kisebb – országonként eltérő, illetve a különböző szabályozási megoldásokhoz igazodó – mértékben, de továbbra is függ a szabályozói döntésektől.<sup>132</sup> A digitális médiarendszer kialakítása során felelős az állam azért, hogy a szolgáltatók üzleti modelljeit befolyásoló szabályozási megoldásokat a piaci lehetőségek elemzése alapján és azok figyelembe vételével határozza meg. Az egyes szolgáltatásokra rótt pénzügyi és műsorszervezeti terheknek, valamint a piaci mozgásteret befolyásoló egyéb szabályozási eszközöknek a tényleges gazdasági lehetőségekhez igazítása a plurális médiarendszer megvalósulásának alapfeltétele. Az Európai Unión belül ugyanis sem műszaki, sem jogi akadálya nincs annak, hogy a szolgáltatók a tartalmat egy másik országból jutassák el az adott ország közönségének.<sup>133</sup> Médiapolitikai céljait az adott állam így csak akkor érvényesítheti, ha olyan versenyképes szabályozási környezetet alakít ki, amely az adott jogrendszert a szolgáltatók számára az Európai Közösség más tagállamainak szabályozási környezetéhez képest is vonzóvá teszi.

## ▪ Fogyasztói magatartás

A médiaszabályozás kialakításánál mérlegelni kell, hogy a közönség tagjai mennyiben a közélet iránt érdeklődő, abban megalapozott döntésekkel részt venni kívánó polgárok, és

<sup>130</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 40-42.

<sup>131</sup> Brown, 2005, 93.; Communications White Paper, 50.; Fairbairn, 2006, 80.

<sup>132</sup> Brown, 2005, 94.

<sup>133</sup> Ld. 4.3. fejezet.

mennyiben médiafogyasztók.<sup>134</sup> A médiaszabadság jelenlegi koncepciója alapvetően egy fiktív közönség-képen, a habermasi „okoskodó közönség” ideálján alapul, amely feltételezi, hogy a közönség tagjai saját álláspontjuk kialakításához aktívan keresik az ütköző álláspontokat. Ezzel szemben a külső pluralizmus koncepciójának egészét megkérdőjelezi például az a fogyasztói magatartás, ami a teljes körű tájékoztatás helyett saját a preferenciáit megerősítő információkat keresi.<sup>135</sup> Míg a felhasználói kontroll lehetőségének erősödése a média működésében alapvetően kisebb szabályozói beavatkozást indokolna, addig a fogyasztói szokásokból ezzel ellentétes álláspont is levezethető: „a lakosság növekvő része a közszolgálati műsorszolgáltatásokat egyáltalán nem vagy alig nézi, újságot egyre kevesebben olvasnak, és a fiatalok körében az internetes tartalmak egyre inkább helyettesítik az egyéb médiumokat. Ezzel a kereskedelmi műsorszolgáltatókra a korábbinál nagyobb felelősség hárul. A közszolgálati műsorszolgáltatás működtetése önmagában már nem biztosíthatja a közvélemény szabad alakítását.”<sup>136</sup>

A szabályozás során az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a közönség a különböző médiumokat eltérő célból használja.<sup>137</sup> Ez egyes médiumok részére, különösen a televízió számára a társadalmi kommunikációban akkor is kitüntetett szerepet biztosít, ha nyilvánvaló, hogy az információszerzés bővülő forrásai az egyes szolgáltatások jelentőségét átértékelik. A technika és a gazdaság területén lezajlott konvergencia leglassabban éppen a fogyasztói szokásokat alakítja át; egyelőre elsősorban nem azt történt, hogy a közönség minden tartalomhoz és kommunikációs szolgáltatáshoz egyetlen eszköz segítségével fér hozzá, sokkal inkább az, hogy a szolgáltatók ugyanazt a tartalmat és szolgáltatást a lehető legtöbb platformhoz és eszközhöz hozzáigazítják.

Ebből összességében az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó, a választási lehetőségek korlátlanúsága ellenére, vagy éppen ezért, a digitális médiarendszerben sem hagyhatja teljesen magára a közönséget. A közszolgálatosság fenntartása biztosíthatja a sokszínű, kiegyensúlyozott tájékozódás mindenki számára elérhető forrását, és a médiaszabályozás a maga eszközeivel hozzájárulhat a „média-írásstudás”, a tudatos médiahasználat előmozdításához. Mindezzel együtt a szabályozás továbbra sem tehet többet annál, mint hogy olyan médiarendszer kereteit hozza létre, amelyben a közönség lehetőséget kap a tájékozódásra, az információk és értékek közötti választásra.

### **2.4.3. Az államtól való függetlenség**

A jogalkotói mozgástér végső korlátja minden esetben a média államtól független működésének biztosítása. Függetlenség nélkül a média nem tehet eleget a hatalom ellenőrzésében betöltött funkciójának. „Amennyire nélkülözhetetlen az állam az átfogóan értelmezett médiaszabadság garanciájaként, annyira azt a veszélyt is jelenti, hogy az államot reprezentálók a médiaszabadságot saját érdekeiknek rendelik alá”.<sup>138</sup> A médiarendszer kialakításának kötelezettsége semmiképpen nem értelmezhető úgy, mint az állam lehetősége a tartalomkínálat befolyásolására. A médiarendszer kialakítása kizárólag olyan szabályozási megoldással teljesíthető, amely egyetlen állami szervnek sem biztosít olyan jogot, amellyel a műsorkínálatot egyoldalúvá teheti, vagy tartalmára – akár csak közvetve – meghatározó befolyást gyakorolhat.<sup>139</sup> A német alkotmánybíróság szerint az

<sup>134</sup> Ld. Jenei, 2005

<sup>135</sup> Gálik, 2003. 25.

<sup>136</sup> Hege, 2007, 18.

<sup>137</sup> Egy ARD/ZDF-kutatást idéz Blaue, 2005, 31.

<sup>138</sup> BVerfGE 90, 60, 88.

<sup>139</sup> BVerfGE 57, 295, 320.; 37/1992. (VI. 10.) AB hat.



„államtól való függetlenségben” (*Staatsfreiheit*) jelenik meg a médiaszabadság védelmi jellege. Az államtól való szabadság kizárja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom minden olyan befolyását a médiára, ami nem a médiaszabadságot szolgálja és az alapjogok korlátozásával sem igazolható. Az államtól való szabadság alapelve az alkotmánybíróság szerint magában foglalja a műsor összeállításának szabadságát (*Programmfreiheit*), és nem csak a szolgáltatók kiválasztását, a műsortartalmat és a műsorszerkesztést közvetlenül érintő befolyásolást zárja ki, hanem minden olyan befolyásolást is, ami a műsor összeállításának szabadságát közvetve csorbítja.<sup>140</sup> Az osztrák alkotmánybíróság az állami szervek beavatkozásától mentes véleménynyilvánítási és tájékoztatói szabadság elvét terjesztette ki a műsorszolgáltatás szabadságára.<sup>141</sup>

Az államtól való függetlenségnek különös jelentősége van azoknak a szabályozóhatóságoknak a működésével kapcsolatban, amelyek döntéseikkel közvetlenül meghatározzák az egyes műsorszolgáltatók működési feltételeit. A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülését mind a piacra lépéssel kapcsolatos döntések, mind a szankcióalkalmazás jelentősen befolyásolja. A médiaszabályozó-hatóságok függetlensége a közösségi televíziós irányelv módosítására vonatkozó bizottsági javaslatban közösségi jogi követelményként is megjelent,<sup>142</sup> végül azonban az elfogadott irányelv erre, a szuverenitást mélyen érintő, politikailag érzékeny követelményre csak a preambulumban hivatkozik<sup>143</sup>, illetve arra közvetett utalást tartalmaz<sup>144</sup>.

A német alkotmánybíróság a tartományok „államtól független intézményeit” (ún. „*Landesmedienanstalt*”<sup>145</sup>) a médiaszabadság megfelelő garanciáinak tartja.<sup>146</sup> A határozat szerint az államtól való szabadság alapelve végső soron nem zárja ki, hogy az engedélyezéssel kapcsolatos döntéseket a közigazgatási hierarchiába illeszkedő állami hatóság hozza, ebben az esetben azonban csak szigorú feltételek teljesítése mellett valósul meg a műsorszabadság. A hatóság mozgásterét törvényben pontosan meg kell határozni, a törvény nem biztosíthat olyan cselekvési és értékelési mozgásteret, ami lehetővé tenné, hogy a sokszínűséget csorbító megfontolások befolyásolják a hatóság döntéseit.

1992-es határozatában a médiafelügyeleti szervekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság még hangsúlyozta, „hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képvisellettől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képvisellete ismétlődjen meg benne. Pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére.” A 46/2007. (VI. 27.) számú AB határozat szerint ugyanakkor „az a tény, hogy a parlamenti képviselők szavaznak az ORTT tagjairól,

---

A magyar Alkotmánybíróság e döntésében az államtól való függetlenség és a bármely – nem csak közhatalmi – egyoldalú befolyásolás tilalmát egységes követelményként fogalmazta meg, később kifejezetten is említi az „államtól való szabadság követelményét” [47/1994. (X. 21.) AB hat.].

<sup>140</sup> BVerfGE 73, 118, 182.

<sup>141</sup> Ld. VfGH B1115/03 (2004. 06. 09.).

<sup>142</sup> A javasolt 23b. cikk szerint „a tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét, és biztosítják, hogy ezek a hatóságok hatáskörüket részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolják”.

<sup>143</sup> (65) preambulumbekzdés

<sup>144</sup> „A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy – különösen a hatáskörrel rendelkező

*független szabályozó szerveiken keresztül* – egymás és a Bizottság rendelkezésére bocsássák mindazokat az információkat, amelyek ezen irányelv, különösen a 2., a 2a. és a 3. cikk rendelkezéseinek alkalmazásához szükségesek.” (23b. cikk)

<sup>145</sup> A dolgozat ezeket pontatlanul, de a megértést segítő módon tartományi médiahatóságként hivatkozza; e szervek nem részei a közigazgatási hierarchiának.

<sup>146</sup> BVerfGE 73, 118, 182.

biztosítja, hogy a személyekről való döntés demokratikus eljárás eredménye”. A határozat szerint képviselőcsoportok jelölési joga az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével, a pártok közvetlen közhatalom gyakorlására vonatkozó tilalommal ellentétes lenne, „ha a képviselőcsoport jelölési joga egyben döntési jogot jelentene. A frakciók jelölése azonban nem jelenti egyszersmind az ORTT tagnak javasolt személy automatikus megválasztását.” Az Alkotmánybíróság – dogmatikailag nyilvánvalóan helytálló, gyakorlatilag viszont egyáltalán nem meggyőző – érvelése szerint a szabad mandátum elve alapján „a képviselők [...] szabadon döntenek arról, hogy szavazatukkal támogatják a jelölt személyek megválasztását vagy sem”. A frakciók általi jelölésből eredő alkotmányos kockázatokat tehát éppen a tagok Országgyűlés általi megválasztása ellensúlyozza. Még ha formálisan helyes is az érvelés, nem vizsgálta az Alkotmánybíróság azt a kérdést, hogy nem lehet-e olyan megoldást kidolgozni, amely az egyoldalú befolyásolás jelenleginél kisebb alkotmányos kockázatát rejti, azaz arányosabb. Míg a közszolgálati kuratóriumokkal kapcsolatban a 22/1999. (VI. 30.) számú határozat még hangsúlyozta, hogy azokban a politikai képviselet nem lehet meghatározó, addig a médiahatósággal kapcsolatban egyáltalán nem vizsgálta a civil, szakmai, stb. érdekek érvényesítésének szükségességét.

Valójában nem is vizsgálta a határozat a pártok általi jelölésnek a véleménysszabadsággal való összeegyeztethetőségét. A függetlenség garanciáit ugyanis más szabályozási eszközökben találta meg. A függetlenség garanciáját az Alkotmánybíróság elsősorban a kizárólag a törvénynek alárendelt működés előírásában, az utasíthatóság és a visszahívhatóság hiányában, az összeférhetetlenségi szabályokban, valamint a parlamenti ciklustól elváló testületi mandátumban látta. Ezek alapján megállapította, hogy „a törvényi rendelkezések elvileg képesek biztosítani az ORTT tagok függetlenségét, és kizárják, hogy a parlamenti pártok formálisan érvényesíthessék befolyásukat”. Az Alkotmánybíróság szerint a műsortartalom befolyásolásának lehetőségét a médiafelügyeleti szerv határozatainak bírósági felülvizsgálata is garantálni képes: „Az, hogy a Médiatörvény biztosítja az ORTT műsorszolgáltatás törvényességével kapcsolatos érdemi döntésével szembeni bírói utat, megfelelő garanciát nyújt arra, hogy az ORTT-n keresztül a parlamenti pártok a műsorok tartalmára ne gyakorolhassanak meghatározó befolyást. Az ORTT-nek, illetve a parlamenti pártoknak a műsortartalom befolyásolására vonatkozó szándéka ugyanis bírósági eljárás tárgya lehet, amelynek során az ítélkező bíró pártatlanul és függetlenül köteles döntést hozni [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] arról, hogy a határozat megfelel-e a sajtószabadság követelményeinek.”<sup>147</sup> A határozat alapján megállapítható, hogy a törvényi garanciákat az Alkotmánybíróság önmagukban elegendőnek tartja, az informális befolyásolhatóság lehetősége pedig alkotmányjogilag nem értékelhető.

Az osztrák alkotmánybíróság egészen más oldalról közelíti a szabályozóhatóság jogállásának kérdését.<sup>148</sup> Az 1993-ban elfogadott regionális rádiókról szóló törvény olyan szabályozóhatóságot hozott létre, amely ún. „bírói jellegű kollegiális hatóságként” (*Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag*) működött.<sup>149</sup> Az ilyen szervek döntéseivel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak, illetve közigazgatási bíráskodás keretében felülvizsgálatnak nincs helye. Az alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a jogalkotó egyes

---

<sup>147</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>148</sup> VfGH G175/99 (2000. 06. 29.)

<sup>149</sup> Az osztrák szövetségi alkotmány 133. cikkelyének (4) bekezdése meghatározza azokat a szerveket és területeket, amelyekkel kapcsolatban a közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ilyen területek azok is, amelyek fölött legfelső szinten a döntéshozatal joga egy kollegiális hatóságot illet meg, ha az e hatóságokat létrehozó törvény alapján a testületnek legalább egy bíró tagja van, és a többi tag sem utasítható, határozatai közigazgatási úton nem semmisíthetők meg és nem módosíthatók, és a létrehozó törvény nem írja elő a közigazgatási bírósághoz fordulás jogát.

igazgatási feladatokat ilyen kollegiális hatóságokhoz telepít, a kapcsolódó igazgatási tevékenység ellenőrzését nem igazolható mértékben kizárja. Álláspontja szerint a kollegiális hatóságok létrehozás kivételes lehetőség, amivel a jogalkotó minden esetben különleges indok – vitarendezési jogkör, különleges szaktudás – alapján élhet. A médiahatóság klasszikus közigazgatási, például engedélyezési feladatokat lát el, és nem olyan igazgatási területen működik, ami indokolná e sajátos szervezeti megoldást. A határozat azt a kérdést nem is vizsgálta, hogy a médiaszabadság biztosítása nem tekinthető-e megfelelő indoknak. A hatályos szabályozás szerint az osztrák médiahatóság, a *Kommunikationsbehörde Austria* (KommAustria) közvetlenül a szövetségi kancellárnak alárendelt hatóság (KommAustria-Gesetz, KOG 3. §), döntései ellen a Szövetségi Kommunikációs Szenátushoz (*Bundeskommunikationssenat*) lehet fellebbezni, amelynek tagjai nem utasíthatók (KOG 12. §). A *Bundeskommunikationssenat* határozatai a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatók. Az osztrák alkotmánybíróság elsősorban a tisztán jogorvoslati hatáskörökre és a közigazgatási bírósághoz fordulás lehetőségére tekintettel e szerv létrehozását alkotmányosnak találta.<sup>150</sup> A hatáskörelvonás tilalma, illetve a bírósági felülvizsgálat lehetősége – tekintettel a magyar Alkotmánybíróság által meghatározott mércére – a függetlenség garanciája lehet.

### 3. Műsorszolgáltatás és a szolgáltatásnyújtás szabadsága

Az Európai Unió alapszerződésai nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely a Közösséget kifejezetten felhatalmazná a tömegkommunikáció szabályozására. Ennek ellenére mind az elsődleges, mind a másodlagos közösségi jog jelentős befolyást gyakorol a médiarendszer kialakítására irányuló tagállami szabályozásokra. A közösségi jogi rendelkezések részletes tárgyalására a vonatkozó fejezetekben kerül sor.

#### 3.1. A műsorszolgáltatás, mint a Római Szerződés szerinti szolgáltatásnyújtás

Az Európai Közösség alapszabadságai közül a szolgáltatásnyújtás szabadsága érinti legnagyobb mértékben – de nem kizárólagosan – a médiaágazatot. A Római Szerződés vonatkozó rendelkezései alapján a tagállamok nem korlátozhatják a Közösségen belül a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Ez a védelem azokra a szolgáltatásokra terjed ki, amelyeket a szolgáltatásnyújtó rendszerint ellenszolgáltatás fejében, az igénybevevő országától eltérő országból nyújt (RSZ 49-50. cikk). Az Európai Bíróság először 1974-ben, a *Sacchi ügyben*<sup>151</sup> mondta ki, hogy a televíziós műsorok sugárzása – a Római Szerződés ellenkező rendelkezésének hiányában – természeténél fogva szolgáltatásnak tekintendő, és a Szerződés szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik. A tagállamok ennek következtében a médiarendszer kialakításánál csak olyan szabályozási megoldásokat alkalmazhatnak, amelyek nem okozzák a szolgáltatásnyújtás szabadságának közösségi jogot sértő korlátozását.

<sup>150</sup> VfGH B110/02 (2002. 09. 25.). Ld. Morscher, Christ, 2005.

<sup>151</sup> 155/73. (Sacchi)

*Giuseppe Sacchi* 1973-ban Olaszországban állami engedéllyel nem rendelkező televíziós vállalkozást működtetett, *Telebiella* néven. Az olasz bíróság előtt büntetőeljárás indult Sacchi ellen, mert nyilvános helyeken kábeltelevízió-műsor vételére használt televízió-készülékeket helyezett el anélkül, hogy az előírt televízióelőfizetési-díjat megfizette volna. A büntetőügyben eljáró bíróság az Európai Bíróság előzetes eljárását kérte annak eldöntése végett, hogy az olasz jognak a televíziós műsorszolgáltatás – ideértve a kábeltelevíziózást – állami monopóliumát biztosító előírásai összeegyeztethetők-e az Európai Közösségek Alapító Szerződésével, különös tekintettel arra, hogy a kizárólagos jog a reklámozási tevékenységre is kiterjed. Az Európai Bíróság a kizárólagos joggal végzett televíziós műsorszolgáltatást nem találta a közösségi joggal ellentétesnek, amennyiben a szolgáltató nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést a különböző tagállamok állampolgárai között. A hivatkozott ügyekről a szerzőtől ld. Polyák, 2006.

A Bíróság későbbi döntései egyértelművé tették a közösségi jog televíziós műsorszolgáltatásokra történő alkalmazásának feltételeit. A *Debauve ügyben*<sup>152</sup> – amelyben egy belga bíróság kért előzetes döntéshozatalt abban a kérdésben, hogy összeegyeztethető-e a Római Szerződéssel az a szabályozás, amely a kábelüzemeltetők részére megtiltja minden hazai és külföldi műsor reklámjainak továbbítását – a Bíróság hangsúlyozta, hogy a szolgáltatások szabad áramlására csak akkor lehet hivatkozni, ha az adott tevékenység lényeges elemei egy tagállam határain átnyúlnak. A szolgáltatás határon átnyúló jellege akkor is megállapítható, ha ez nem a szolgáltatásnyújtó szándékos cselekményének eredménye. A *Bond van Adverteerders* ítélet<sup>153</sup> szerint a televíziós műsorszolgáltatás akkor is ellenszolgáltatás fejében nyújtott – és így a Római Szerződés hatálya alatt álló – szolgáltatás, ha az ellenszolgáltatást nem közvetlenül az fizeti meg, aki a szolgáltatást igénybe veszi, azaz ha nem közvetlenül a néző fizet a műsorért. A Bíróság az adott ügyben a külföldi műsorok kábeles elosztását két szolgáltatásként értelmezte. Azért a szolgáltatásért, amit a kábelszolgáltató a műsor elosztásával a televíziós műsorszolgáltatónak nyújt, a kábelszolgáltatás előfizetői fizetnek ellenszolgáltatást. Ellenszolgáltatást fizet másrészt a reklámozó a műsorszolgáltatónak azért a szolgáltatásért, hogy a műsorszolgáltató a reklámközleményt a műsorban elhelyezi. A Bíróság mindkét szolgáltatást határokon átnyúló szolgáltatásnak tekintette.

Az áruk szabad mozgására vonatkozó előírásokat a műsor sugárzásához felhasznált olyan termékekre kell alkalmazni, mint a szükséges nyersanyagok, a hanghordozók, filmek, készülékek.<sup>154</sup> A letelepedés szabadságának is jelentősége lehet a média szabályozásában, amennyiben az alapján a médiavállalkozások is szabadon hozhatnak létre például a székhelyüktől eltérő országban leányvállalatot, amely a hazai vállalkozásokkal azonos feltételekkel szerezhet műsorszolgáltatási engedélyt.<sup>155</sup>

### 3.2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozhatósága

A médiarendszer kialakítására irányuló tagállami szabályozásnak tiszteletben kell tartania a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozhatóságával kapcsolatos közösségi jogi kereteket. A médiát érintő korai, a televíziós irányelv hatályba lépése előtti gyakorlatában<sup>156</sup> az Európai Unió Bíróságának rendszerint arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy a tagállamok által kultúrpolitikai okként feltüntetett indokok megalapozhatják-e a médiaszolgáltatások szabadságának – jellemzően a kábeles továbbközvetítés lehetőségének – korlátozását. Ilyen korlátozás volt a külföldről terjesztett, kifejezetten a fogadó ország közönségének szóló reklámok tilalma és a fogadó ország nyelvén való feliratozás tilalma<sup>157</sup>, a külföldi szolgáltatásokat is érintő reklámidő-értékesítési és reklámbevétel-felhasználási korlátozás<sup>158</sup>, valamint a származási ország nyelvétől eltérő nyelven terjesztett műsorok továbbközvetítésének tilalma.<sup>159</sup>

Ezekben az ügyekben a Bíróságnak vizsgálnia kellett, hogy

- a hivatkozott indok valóban kultúrpolitikai oknak tekinthető-e,

---

<sup>152</sup> 52/79. (*Debauve*)

<sup>153</sup> 352/85. (*Bond van Adverteerders*)

<sup>154</sup> 155/73. (*Sacchi*)

<sup>155</sup> Ld. Charissé, 1999, 191.; Jürgens, 2005, 178.

<sup>156</sup> Ld. különösen 352/85. (*Bond van Adverteerders*); C-353/89. (Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság); C-211/91. (Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság).

Az ügyekről részletesen a szerzőtől ld. Polyák, 2006.

<sup>157</sup> 352/85. (*Bond van Adverteerders*)

<sup>158</sup> C-353/89. (Európai Közösségek Bizottsága kontra Hollandia)

<sup>159</sup> Rs. C-211/91 (Európai Közösségek Bizottsága kontra Belgium)

- a kultúrpolitikai ok a diszkriminatív, illetve a nem diszkriminatív korlátozásokat megalapozza-e, illetve
- arányos-e a korlátozás a szabályozás céljával.

A kapcsolódó ügyek többségében a Bíróság már a fenti teszt első kérdésére azt a választ adta, hogy a kultúrpolitikai indokkal megalapozott korlátozás valójában „gazdasági természetű célkitűzést” takar. Az eljárás alá vont kormányok a műsorszolgáltatás – a kábeles továbbközvetítés – szabadságát korlátozó intézkedéseiket „a nemzeti műsorszolgáltatási rendszer nem kereskedelmi, és ezáltal pluralista jellegének fenntartásával”<sup>160</sup> indokolták, azaz azzal, hogy az intézkedés „célja a szólásszabadság különféle alkotóelemeinek, különösen a társadalmi, kulturális, vallási vagy filozófiai alkotóelemeknek hollandiai védelme, ahogyan azok a sajtóban, rádióban vagy a televízióban kibontakozhatnak”<sup>161</sup>. A *Bond van Adverteerders* és a *Bizottság kontra Hollandia* ügyben a holland közönségnek szóló reklámok tilalma a reklámpiaci bevételek fenntartását szolgálta egy, a reklámidő-értékesítésre kizárólagos joggal rendelkező közalapítvány részére,<sup>162</sup> a *Bizottság kontra Belgium* ügyben pedig a Bíróság a harmadik országból érkező, nem a származási ország nyelvén sugárzott műsorok továbbközvetítésének tilalmáról állapította meg, hogy a kormány által hivatkozott kultúrpolitikai okok helyett az intézkedés valódi célja a „tényleges verseny korlátozása volt annak érdekében, hogy megtartsák [a haza műsorszolgáltatók] reklámbevételeit”<sup>163</sup>.

Annak ellenére, hogy a korlátozás gazdasági jellege önmagában kizárta annak a közösségi joggal való összhangját, a Bíróság az érintett ügyekben azt is vizsgálta, hogy a kultúrpolitikai ok egyébként megalapozhatná-e a korlátozást. A diszkriminatív tagállami intézkedések, azaz azok, amelyek a származási országtól függően eltérő feltételeket határoznak meg az egyes szolgáltatásokra, kizárólag akkor vannak összhangban a közösségi joggal, ha megfelelnek a Római Szerződés – 55. cikkével hivatkozott – 46. cikkében meghatározott kivételeknek. Ez alapján nem sértik a Római Szerződést azok a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve. Ha tehát a médiapluralizmus közrendi oknak tekinthető – közbiztonsági vagy közegészségügyi okként nyilvánvalóan nem értelmezhető –, akkor arra hivatkozva a tagállamok diszkriminatív korlátozásokat is előírhatnak. Határozott álláspontot a Bíróság e kérdéssel kapcsolatban a *Bizottság kontra Belgium* ügyben alakított ki: a belga kormány által felhozott kultúrpolitikai indokok „nem tartoznak a [...] szabad szolgáltatásnyújtás elve alóli kivételek, nevezetesen a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy körébe”.<sup>164</sup> A pluralizmusra hivatkozva tehát a médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás nem hozhatja hátrányos helyzetbe a más tagállamokból származó műsorszolgáltatásokat. Mivel azonban a belga kormány általában a „kultúrpolitikát” jelölte meg a szabályozás indokaként, ezért nem egyértelmű, hogy ugyanez lett volna-e a Bíróság álláspontja a pluralizmus előmozdítására alkalmas, indokolt és ellenőrizhető korlátozás esetén is.<sup>165</sup>

A közösségi jogot nem csak a diszkriminatív, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságát bármilyen módon, akár a származási ország szerinti megkülönböztetés nélkül korlátozó

<sup>160</sup> 352/85. 35.

<sup>161</sup> C-353/89. 29.

<sup>162</sup> 352/85. 34.; C-353/89. 47.

<sup>163</sup> C-211/91. 9.

<sup>164</sup> C-211/91. 10.

<sup>165</sup> Frey, 1998, 84.

intézkedések is sértik.<sup>166</sup> A nem-diszkriminatív korlátozások esetében azonban nagyobb mozgástérrel rendelkeznek. Ilyen korlátozást megalapozhat bármely, a közérdek által igazolt kényszerítő ok.<sup>167</sup> A *Stichting Collectieve Antennenvoorziening Gouda*,<sup>168</sup> valamint a *Bizottság kontra Hollandia* ügyben arra a következtetésre jutott, hogy „egy kultúrpolitika bizonyára olyan közérdek által igazolt kényszerítő okot képezhet, amely indokolja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását”.<sup>169</sup> A pluralizmus ugyanis „az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény 10. cikke által oltalmazott szólásszabadsághoz kapcsolódik, amely a közösségi jogrend által biztosított alapvető jogok közé tartozik”.<sup>170</sup> Ezzel az Európai Bíróság a pluralizmust a médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozást legitimáló tényezőként ismerte el, és a tagállamok részére e szabályozással kapcsolatban széles mozgásteret hagyott. Ezek alapján minden olyan előírás, aminek tényleges célja a plurális médiarendszer kialakítása, összhangban van a közösségi joggal, feltéve, hogy közvetlenül vagy közvetve nem vezet a különböző tagállamok szolgáltatói közötti diszkriminációhoz.

A Bíróság a korlátozás jogalapja mellett végül annak arányosságát is vizsgálja. Az arányosság követelménye alapján a tagállami előírásoknak „alkalmasnak kell lenniük annak biztosítására, hogy az általuk megfogalmazott célkitűzések teljesüljenek, és ne lépjenek túl azon a mértéken, amely ahhoz szükséges, hogy ezek a célok megvalósuljanak; más szavakkal: szükséges, hogy ugyanezen eredményt ne lehessen kevésbé korlátozó szabályokkal elérni”.<sup>171</sup> Aránytalannak találta a Bíróság például azt a szabályozást, ami a külföldi műsorszolgáltatók számára is kötelezően előírta a reklámidő-értékesítésre és a reklámbevételek felhasználására vonatkozó holland előírásokat: „az audiovizuális ágazat pluralizmusának biztosítása céljából, valójában egyáltalán nem szükséges, hogy a nemzeti jogszabályok a másik tagállamban letelepedett műsorszolgáltató szervezetek számára előírják, hogy a holland mintához igazodjanak, ha a holland közönségnek szánt reklámokat tartalmazó műsorokat kívánják sugározni”.<sup>172</sup> Dörr és Charissé elemzésében arra mutat rá, hogy a médiát érintő ügyekben a Bíróság az arányosság kérdésében megengedő gyakorlatot folytat; az arányosság tág értelmezése biztosítja, hogy a média politikailag érzékeny területén a tagállamok saját körülményeiknek megfelelő szabályozást alakítsanak ki.<sup>173</sup>

#### 4. A médiarendszer kialakításához kapcsolódó szabályozási célok

A médiarendszer kialakításának mércéje – országonként eltérő megfogalmazásban – elsősorban a pluralizmus, a sokszínűség. A média pluralizmusa magában foglalja „az információkhoz való korlátlan hozzáférést (a tájékozódás szabadságát) és az információközlés eszközeihez való korlátlan hozzáférést (a közlés szabadságát)”.<sup>174</sup> Egyszerre feltétele és eredménye a véleményszabadság érvényesülésének. A sokszínűség végső soron a médiarendszer működésnek eredményeként megjelenő tartalomkínálatra

<sup>166</sup> Az áruk szabad mozgásával kapcsolatban kidolgozott Dassonville-formulát a szolgáltatások szabadságára a Bíróság a Säger ügyben (C-76/90) terjesztette ki.

<sup>167</sup> A Cassis de Dijon ügyben kidolgozott jogelvet a Bíróság számos ügyben alkalmazta a szolgáltatásnyújtás szabadságára. Dörr és Charissé szerint a Bíróság ezt a mércét olyan esetekben is alkalmazza, amikor a tagállami szabályozás „rejtett diszkriminációt” valósít meg (Dörr, Charissé, 1999, 21.).

<sup>168</sup> C-288/89. (Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda)

<sup>169</sup> C-288/89. 23.; C-353/89. 30.

<sup>170</sup> C-288/89. 23.; C-353/89. 30.

<sup>171</sup> C-353/89. 19.

<sup>172</sup> C-353/89. 42. Ld. még C-288/89. 37.

<sup>173</sup> Dörr, Charissé, 1999, 21.

<sup>174</sup> Meier, Trappel, 1998, 42.

vonatkozó követelmény: a média által létrehozott és működtetett nyilvánosságban a lehető legtöbb társadalmi csoport álláspontjának, illetve a kulturális értékek lehető legszélesebb körének meg kell jelennie. Ez a feltétele annak, hogy a média betölthesse a társadalmi funkcióját, és választási lehetőséget teremtsen a közönség tagjai számára saját döntéseik meghozatalában.

Ahhoz, hogy a médiarendszer pluralizmusa ténylegesen a közvélemény és a megalapozott egyéni vélemények formálását szolgálhassa, a jogalkotónak figyelmet kell fordítania arra is, hogy a közönség, a „médiafogyasztók” oldalán is hozzájáruljon az információszerezés és információ-felhasználás feltételeinek megteremtéséhez. A plurális médiarendszer kialakításában nem alkalmazhat továbbá olyan eszközöket, amelyek más európai országokhoz képest kedvezőtlen működési feltételeket teremtenek a szolgáltatók részére, ezzel ugyanis – némi túlzással persze – azt kockáztatja, hogy nem marad a joghatósága alatt olyan szolgáltató, amelyen és amelynek segítségével a médiapolitikai céljait megvalósíthatná.

A médiarendszer kialakításának célrendszerét a dolgozat a pluralizmus-„médiafogyasztó-védelem”-versenyképesség hármaskörévé határozza meg.

## 4.1. Pluralizmus

### 4.1.1. A pluralizmus értelmezési irányai

A média sokszínűsége nyilvánvalóan nem kizárólag jogi, alkotmányjogi kívánalom. *McQuail* a sokszínűséget „a progresszív társadalmi változás normális folyamataihoz” elengedhetetlen feltételként írja le.<sup>175</sup> Álláspontja szerint normatív követelményként a sokszínűség magában foglalja a társadalmi csoportok arányos tükröződését a médiaszerkezetben és -tartalomban, a társadalmi és kulturális kisebbségek részére biztosított egyenlő hozzáférési lehetőségeket, a médianak azt a funkcióját, hogy a különböző érdekek és nézőpontok fórumaként szolgáljon, valamint a megfelelő tartalomkínálatot és választékot. A média sokszínűsége többek között elősegíti a társadalmi változásokat, lehetőséget ad a kisebbségi identitások megőrzésére, javítja a szemben álló csoportok t, és növeli a kulturális és társadalmi élet sokféleségét. *Meier* és *Trappel* a pluralizmustól várható előnyként jelöli meg a demokratikus jogok hatékony gyakorlásához szükséges széleskörű tájékozódást, a kisebbségi identitások megőrzésének lehetőségét, a különböző csoportok és érdekek közötti megértés esélyeinek növelését, és ezzel a társadalmi konfliktusok elkerülését, a kulturális és társadalmi élet gazdagságának és változatosságának fokozását, valamint az új, az erőtlenné vagy marginális hangok megjelenítésével elősegíti a társadalmi változásokat.<sup>176</sup> Az Európa Tanács a pluralizmus meghatározásánál a társadalom sokféleségének a médiában való tükröződését, a különböző társadalmi csoportok részére biztosított megjelenési lehetőséget, valamint a közönség kommunikációs szükségleteit szolgáló bővülő lehetőségeket emelte ki.<sup>177</sup>

Az Európai Uniónak a médiakoncentrációval foglalkozó 2007-es munkadokumentuma a médiapluralizmust olyan koncepcióként értelmezi, amely „számos olyan aspektusra kiterjed, mint a tulajdoni viszonyok diverzitása, az információforrások, illetve a különböző tagállamokban elérhető tartalomválaszték változatossága”.<sup>178</sup> Egyes szerzők, illetve médiapolitikai dokumentumok különbséget tesznek a pluralizmus és diverzitás között. A pluralizmus *Hitchens* értelmezésében a média szerkezetének alakítására vonatkozik,

<sup>175</sup> McQuail, 2003, 153.

<sup>176</sup> Meier, Trappel, 1998, 42.

<sup>177</sup> Idézi Jakubowicz, 2007, 147.

<sup>178</sup> CEC, 2007c, 6.

biztosítva egyrészt a különböző típusú tartalmak megjelenését (pl. közszolgálati, kereskedelmi, közösségi szolgáltatások), másrészt a médiumok tulajdonosainak sokféleségét. A diverzitás ezzel szemben a műsorszolgáltatásban megjelenő vélemények sokféleségére, valamint a műsorszám-típusok változatosságára vonatkozik.<sup>179</sup> Az Egyesült Királyság Kommunikációs Fehér Könyve diverzitás alatt a közönség részére elérhető műsorok és szolgáltatások választékát, pluralitás alatt pedig az e szolgáltatásokat nyújtó különböző szolgáltatók közötti választás lehetőségét érti.<sup>180</sup> A dolgozat kizárólag a pluralizmus fogalmát használja, azzal alapvetően a tartalomkínálat sokszínűségét jelölve, de nem feltétlenül következetesen, adott esetben a szolgáltatók sokféleségére is érve.

A sokszínűség értelmezésében különbség tehető a politikai vélemények, illetve a kulturális értékek sokszínűsége között.<sup>181</sup> Az első értelmezés szerint a pluralizmus a „média-tartalom egészében visszatükröződő nézetek választéka”;<sup>182</sup> ez az értelmezés arra mutat rá, hogy a sokszínű kommunikáció a demokratikus politikai akaratképzés elengedhetetlen feltétele. A kulturális diverzitás *Feintuck* és *Varney* értelmezésében egyrészt a kisebbségi érdekek kiszolgálását jelenti, ami a szabályozó szerint alkalmas a társadalmi kirekesztés csökkentésére. A kulturális diverzitás szabályozási indokként másrészt tömegkommunikációnak arra a funkciójára vezethető vissza, hogy a nemzeti kultúra fenntartásának és átörökítésének fontos tényezője. Ezen indok alapján a médiaszabályozás vagy a kisebbségi nyelvek fennmaradását szolgálja, vagy a „kulturális imperializmus” (*cultural imperialism*) fenyegetésével szemben óvja a nemzeti kultúrát és nyelvet.<sup>183</sup> Ehhez kapcsolódóan *Schulz* és *Held* arra mutat rá, hogy a médiatartalmak sokszínűségének hosszú távon döntő jelentősége van az attitűdök, szemléletmódok, a kulturális és esztétikai elvárások, valamint az életvitel alakításában („kultivációs hatás”).<sup>184</sup> Míg tehát a politikai álláspontok sokszínűségének sérelme a politikai akaratképzés azonnali torzulását okozhatja, addig a kulturális sokszínűség sérelme hosszú távon a társadalom értékrendszerének egészére gyakorol – objektíven aligha megítélhető irányú – hatást. A rövid- és hosszú távú hatások eltérő szabályozási beavatkozásokat indokolnak: a politikai akaratképzés egyoldalú befolyásolása elsősorban a hírek, politikai műsorok kiegyensúlyozottságot biztosító eszközökkel előzhető meg, a hosszú távú értékbefolyásoló hatás pedig a műsортípusok és műfajok sokszínűségét előmozdító eszközökkel alakítható.<sup>185</sup>

*Hoffmann-Riem* a sokszínűség számos „dimenzióját” különbözteti meg<sup>186</sup>:

- a tartalmi sokszínűség, vélemény-sokszínűség biztosítása, azaz a társadalomban jelen lévő releváns vélemények lehető legszélesebb körének figyelembe vétele, illetve az egyoldalú véleménybefolyásolás lehetőségének kizárása,
- a személyi, csoport- és intézményi vonatkozású sokszínűség biztosítása, azaz a jelentős társadalmi erők megszólalási lehetőségének biztosítása,
- „tárgyi sokszínűség”, a műsorkínálat sokszínűsége, a különböző életviszonyokat érintő események, információk és témák megjelenítése,

---

<sup>179</sup> Hitchens, 2006.

<sup>180</sup> Communications White Paper, 35.

<sup>181</sup> Pl. Feintuck, Varney, 2006, 59-62.; Schulz, Held, 2006, 56.

<sup>182</sup> Feintuck, Varney, 2006, 60.

<sup>183</sup> Feintuck, Varney, 2006, 61.

<sup>184</sup> Schulz, Held, 2006, 56.

<sup>185</sup> Schulz, Held, 2006, 56.

<sup>186</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 99-100.



- területi sokszínűség, azaz a különböző helyi, regionális, országos és országokon átnyúló területeket érintő információk és vélemények megjelenítése,
- tematikus sokszínűség, azaz a különböző közlési formák és tematikák figyelembe vétele
- vételi sokszínűség, a kommunikáció különböző útjainak biztosítása.

*Meier* és *Trappel* ezt kiegészíti a médiafunkciók sokszínűségével, ami a tájékoztatást, szórakoztatást, oktatást, stb. szolgáló programok sokféleségét jelenti<sup>187</sup>; Cseh és Sükösd szerint „a sokszínűség jellemzi a média szereplőinek szándékait, motivációit is”<sup>188</sup>. A felsorolás valószínűleg folytatható lenne további szempontokkal. A pluralizmus ezek alapján meglehetősen képlékeny, bizonytalan tartalmú mérce, a „sokszínűség-variációk sokszínűsége”<sup>189</sup> miatt pedig a plurális médiarendszer kialakítása sem lehet objektív, pontosan ellenőrizhető követelmény. *Niedersachsen* tartomány közigazgatási bíróságának egyik ítélete szerint a sokszínűség tartalma egy konkrét szolgáltatás esetében nem értelmezhető, a sokszínűség kizárólag a szolgáltatások közötti rangsor alapjaként szolgálhat.<sup>190</sup> Olyan szabályozási célkitűzésről van szó, amivel kapcsolatban a jogalkotó felelőssége addig terjed, hogy kialakítsa azokat a szabályozási kereteket, amelyek – többek között a piaci szereplők, a fogyasztók, és a politikai döntéshozók demokratikus meggyőződését és együttműködési szándékát feltételezve – alkalmasak arra, hogy biztosítsák a vélemények és a kulturális értékek lehető legteljesebb körnek nyilvánosságát. A szabályozás minden esetben a sokszínűség sérelmének kockázatára reagál. Nincs olyan objektív mérce, ami alapján a pluralizmus megvalósulása kimondható lenne, legfeljebb olyan helyzet állhat elő, amelyben a jogalkotó vagy az alkotmánybíróság megfelelően alacsony kockázatát látja a sokszínűség sérelmének ahhoz, hogy egyes szabályozási eszközök fenntartását szükségtelennek tartsa. Az, hogy a médiarendszer mikor tekinthető plurálisnak, „politikai döntés kérdése, és nem számolható ki közgazdasági képletekkel”.<sup>191</sup> Az sem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a társadalmi nyilvánosságban megjelenő vélemények és értékek sokszínűségét nem kizárólag a média működése befolyásolja; a média maga sem a demokrácia megvalósítására, sem a kultúra megóvására nem alkalmas.

#### 4.1.2. Pluralizmus és véleményszabadság

Annak ellenére, hogy a pluralizmus követelménye általában az 1980-as években jelent meg az alkotmánybíróságok gyakorlatában, továbbra is az európai mediaszabályozás általánosan követett szabályozási célkitűzése.<sup>192</sup> A francia alkotmánybíróság (*Conseil constitutionnel*) „a szociokulturális áramlatok pluralisztikus karakterének védelmét” kifejezetten az audiovizuális szabadsággal konkuráló alkotmányos értéként határozta meg.<sup>193</sup> A pluralizmus elvének biztosítása az olasz alkotmánybíróság (*Corte Costituzionale*) gyakorlatában is lényeges elem. Az alkotmánybíróság hangsúlyozza a műsorszolgáltatásnak a nyilvánosság alakításában betöltött kiemelkedő szerepét, amiből következően meg kell akadályozni bármely csoportnak a média működését érintő túlzott befolyását.<sup>194</sup> A sokszínűséget a hatályos angol kommunikációs törvényt előkészítő

<sup>187</sup> Meier, Trappel, 1998, 42.

<sup>188</sup> Cseh, Sükösd, 1999, 100,

<sup>189</sup> Ladeur, 2001, 501.

<sup>190</sup> Idézi Beucher, von Rosenberg, 1996, 648.

<sup>191</sup> Gibbons, 2004, 74.

<sup>192</sup> Dörr, 1997; Holznagel, 1996; Roider, 2001.

<sup>193</sup> Conseil Constitutionnel, 27. 07. 82. Journal Officiel, 2422. o.

<sup>194</sup> Corte Costituzionale 59/60.

dokumentum<sup>195</sup>, illetve maga a *Communications Act 2003* is a szabályozás alapelveként határozza meg.<sup>196</sup>

Az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint a média demokratikus funkcióinak biztosítéka az, hogy működése a pluralizmus elvén alapul.<sup>197</sup> Valamely engedélyezési rendszer akkor van összhangban az Egyezmény 10. cikkével, ha képes hozzájárulni a műsorok minőségéhez és kiegyensúlyozottságához.<sup>198</sup> A *Demuth* ítélet kifejezetten a média sokszínűségét (*pluralism in broadcasting*) előmozdító tényezőket – a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a különböző területi régiók közötti egyensúlyt – említi az engedélyezés során figyelembe vehető szempontként.<sup>199</sup>

A német alkotmánybíróság szerint a médiaszabadság biztosítására vonatkozó állami kötelezettség egy olyan médiarendszer kialakítására irányul, amely garantálja, hogy „a fennálló vélemények a műsorszolgáltatásban a lehető legszélesebb körben és a legteljesebb mértékben (*in möglichster Breite und Vollständigkeit*) kifejezésre jussanak”.<sup>200</sup> Több határozatában hangsúlyozza, hogy a tájékoztatás „teljeskörűsége” szélesen értendő: „a véleményformálás nemcsak a hírekkel, politikai kommentárokkal vagy a jelen problémáiról szóló műsorokkal, hanem a rádiós- és televízió-játékokkal, a zenei műsorokkal vagy a szórakoztató műsorokkal is megvalósul”.<sup>201</sup> A tartalomkínálat egészében érvényesülnie kell a „kiegyensúlyozott sokszínűség” (*„gleichgewichtiger Vielfalt”*) követelményének.<sup>202</sup> A sokszínűség és a kiegyensúlyozottság egymást kiegészítő követelmények, a tartalomkínálatnak sokszínűnek és kiegyensúlyozottnak is kell lennie.<sup>203</sup> A kiegyensúlyozottság követelményével az alkotmánybíróság a sokszínűség meghatározott minőségének biztosítását írta elő, amelyben az adott kérdésre vonatkozó álláspontokat nem csak teljes körűen, hanem egyúttal társadalmi súlyuknak megfelelően kell bemutatni.

Mivel az alkotmánybíróság szerint a médiarendszer egészének kell megfelelnie az alkotmányjogi követelményeknek, ezért a jogalkotó mérlegelheti, hogy a médiaszabadság funkcióinak teljesítésével járó terheket hogyan osztja meg a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatás között. Az alkotmánybíróság arra a következtetésre jut, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók az átfogó tájékoztatás kötelezettségének teljes mértékben nem tudnak eleget tenni, e szolgáltatásoktól „nem várható a vélemények és kulturális áramlatok teljes spektrumát lefedő tájékoztatás”.<sup>204</sup> Ennek indoka az 1986-os határozat szerint részben az, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatások olyan terjesztési hálózatokat használnak, amelyek nem fedik le a teljes lakosságot. Még ha ennek az indoknak a súlya időközben jelentősen csökkent is, továbbra is érvényes az alkotmánybíróság másik érve: a reklámfinanszírozású szolgáltatások szükségszerűen a közönség lehető legnagyobb részét vonzó, a lehető legkisebb ráfordítással járó műsorszámokat mutatnak be. A közönség kis részének érdeklődésére számot tartó, illetve nagyobb költségigényű tartalmak a kereskedelmi műsorszolgáltatásból kiszorulnak, ezek nélkül pedig átfogó tájékoztatás nem nyújtható. Az alkotmánybíróság a kereskedelmi

---

<sup>195</sup> Communications White Paper

<sup>196</sup> Ld. Feintuck, Varney, 2006. 59.

<sup>197</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 38.

<sup>198</sup> Informationsverein Lentia v. Austria 32.; ld. még Demuth v. Switzerland 34.

<sup>199</sup> Demuth v. Switzerland 44.

<sup>200</sup> BVerfGE 57, 295, 319; BVerfGE 73, 118, 152.; BVerfGE 90, 60, 88.; BVerfG 1 BvR 2270/05 (11.9.2007)

<sup>201</sup> BVerfGE 73, 118, 152. BVerfGE 83, 238, 296.

<sup>202</sup> BVerfGE 57, 295, 324; BVerfGE 73, 118, 156.

<sup>203</sup> Dörr, 2003, 118.

<sup>204</sup> BVerfGE 73, 118, 155.

műsorszolgáltatás alaptermészetét tehát nem kívánja megváltoztatni, hanem ahhoz igazítja a kereskedelmi műsorszolgáltatások szabályozásával kapcsolatos alkotmányjogi elvárásokat. A kereskedelmi műsorszolgáltatás jellemzőit figyelembe véve ezért az alkotmánybíróság szerint azokkal szemben elegendő enyhébb követelményeket előírni; ennek azonban feltétele, hogy a közszolgálati médiumok a demokratikus társadalom számára szükséges funkciókat ténylegesen ellássák.

A kereskedelmi műsorszolgáltatás rendszerének kialakítása a „kiegyensúlyozott sokszínűség lehető legmagasabb foka” („*möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt*”) mércéjéhez kötött.<sup>205</sup> A „kiegyensúlyozott sokszínűségnek” viszont akkor is érvényesülnie kell, ha a közszolgálati műsorszolgáltatás minden releváns társadalmi csoport és irányzat számára megjelenési lehetőséget biztosít, és így garantálja a közönség teljes körű tájékozódását. A kereskedelmi műsorszolgáltatás az egyes vélemények egyoldalú megjelenítésével ebben az esetben is jelentősen csorbítaná a tartalomkínálat egészének egyensúlyát.<sup>206</sup> Az alkotmánybíróság a közszolgálati műsorszolgáltatáshoz képest enyhébb követelményt támaszt a kereskedelmi műsorszolgáltatással szemben, mivel attól nem követeli meg a „világnézeti sokszínűség” maradéktalan megvalósítását, de ha a kereskedelmi műsorszolgáltatás mégis részt vállal a vélemények feltárásban, akkor ezt kiegyensúlyozottan kell tenni.<sup>207</sup>

Az alkotmánybíróság szerint a kiegyensúlyozott sokszínűség mércéje a törvényhozó és a kiválasztási eljárást lebonyolító szerv részére egyaránt megfelelően világos és kötelező iránymutatást jelent. A sokszínűség megvalósulását felügyelő szervek és a bíróságok számára azonban nem határozza meg megfelelő pontossággal, hogy a tényleges helyzet mikor felel meg e mércének. Az ellenőrzés szükségessé teszi ezért egy egyértelműbb mérték meghatározását, ami azonban nem lehet több, mint a kiegyensúlyozott sokszínűség alaplémértéke (*Grundstandard*). Az alkotmánybíróság szerint ebből nem következik „a vélemény-irányzatok aritmetikai egyenlőségének” biztosítására vonatkozó kötelezettség, illetve az egyes, kisebb jelentőségű kiegyensúlyozatlanságok esetén a beavatkozás szükségessége. Az alaplémérték a vélemények sokszínűségének lényeges előfeltételeire terjed ki, amiket védeni kell a „konkrét és súlyos veszélyekkel” szemben. Magában foglalja minden vélemény-irányzat lehetőségét arra, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatásban kifejezésre jusson, valamint „az egyes műsorszolgáltatók vagy műsorok által a közvélemény alakítására gyakorolt egyoldalú, nagymértékben kiegyensúlyozatlan befolyás kizárását”, azaz a „túlzott véleményhatalom”, „meghatározó véleménybefolyásoló erő” (*vorherrschender Meinungsmacht*) kialakulásának megakadályozását.<sup>208</sup> Túlzott véleménybefolyásoló erő akkor áll fenn, ha a média egy vagy néhány társadalmi csoportnak kiszolgáltatottan működik, amely csoport(ok) jelentős mértékben egyoldalú befolyást gyakorolhatnak a közvéleményre, más csoportok pedig kizsorulnak a véleményalakítás folyamatából.<sup>209</sup>

Arra vonatkozó egyértelmű iránymutatást, hogy az alkotmányjogi követelményt milyen részletszabályokkal lehetne a napi jogalkalmazás számára is értelmezhetővé tenni, a kapcsolódó határozatok nem tartalmazzák. Az alkotmánybíróság elismeri, hogy a „kiegyensúlyozott sokszínűség” tartalma végső soron nem határozható meg pontosan, mert ehhez nem állnak rendelkezésre egyértelmű mércék. Olyan célértékről van szó, ami mindig

<sup>205</sup> BVerfGE 73, 118, 159.

<sup>206</sup> BVerfGE 57, 295, 324.

<sup>207</sup> Ricker, Schiwy, 1997, 331.

<sup>208</sup> BVerfGE 73, 118, 160.

<sup>209</sup> Ld. különösen BVerfGE 73, 118, 160., illetve BVerfGE 57, 295, 323.

csak megközelítőleg érhető el, különösen azt figyelembe véve, hogy egyes műsorokhoz csak a közönség egyes részei férnek hozzá.<sup>210</sup> A kiegyensúlyozott sokszínűség érvényesülését korlátozza továbbá, hogy nem tartoznak a tartományi jogalkotó rendelkezési körébe a más tartományokból, illetve külföldről sugárzott programok. E műsorok felboríthatják a tartományi médiatörvény által kialakított egyensúlyt, aminek következtében a műsorkínálat egészében már nem valósul meg a kiegyensúlyozott sokszínűség. A jogalkotó feladatát az alkotmánybíróság ezekre tekintettel egy olyan médiarendszer működési kereteinek kialakításában határozta meg, amely a kiegyensúlyozott sokszínűség mércéjét „megfelelő valószínűséggel” teljesíti.<sup>211</sup> Az alkotmányjogi mérce tehát nem rugaszkodik el a jogalkotó tényleges lehetőségeitől, de nem ad iránymutatást annak meghatározásához, hogy a technikai fejlődés és a közösségi jogi kérések miatt folyamatosan szűkülő jogalkotói mozgástér mellett mi tekinthető „megfelelő valószínűségnek”.

A műsorszolgáltatásról szóló osztrák alkotmányerejű törvény a műsorszolgáltatást szabályozó szövetségi törvény kötelező tartalmaként határozza meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a tájékoztatás objektivitását és pártatlanságát, a vélemények sokszínűségének figyelembe vételét, a műsorok kiegyensúlyozottságát, valamint a műsorszolgáltatást nyújtó személyek és szervezetek függetlenségét biztosítják [BVG-Rundfunk 1. cikk (2)]. Az osztrák alkotmánybíróság a pluralizmus tartalmát nem vizsgálta olyan alaposan, mint a német és a magyar alkotmánybíróság.

A magyar Alkotmánybíróság szerint a médiarendszer működésétől elvárt teljesítmény, és egyúttal az a mérce, amely meghatározza a médiarendszer működésébe való állami beavatkozás mértékét, a demokratikus közvélemény kialakítása és működtetése. A demokratikus közvélemény csak „teljeskörű és tárgyilagos”, illetve „teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságű” tájékoztatás alapján jöhet létre” [37/1992 (VI. 10.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság, hasonlóan a német alkotmánybírósághoz, a teljes körű tájékoztatással szemben további minőségi követelményt, a kiegyensúlyozottság és a tényszerűség követelményét támasztja. Az e követelmények mindegyikének megfelelő tájékoztatás garantálhatja a megalapozott egyéni véleményalkotást. A demokratikus közvélemény tartalmával és a médiaszabadság értelmezésében betöltött szerepével kapcsolatban az Alkotmánybíróság számos kérdést hagyott nyitva.<sup>212</sup>

A demokratikus közvélemény értelmezhető az összes releváns álláspont megismerésének lehetőségeként vagy a demokratikus értékrend megjelenítéseként és előmozdításaként. Az első értelmezésben egyfajta értéksemlegesség jelenik meg, illetve az önmagában azt tekinti értéknek, hogy tartalmától függetlenül minden információ és vélemény nyilvánosságra kerülhet, megteremtve ezzel a nyilvánosság tagjai számára a választás lehetőségét saját véleményük kialakítása során. A közvélemény „demokratikus” jellegét tehát az adja, hogy nélkülözhetetlen szerepet tölt be a demokratikus akaratképzésben. A demokratikus közvélemény így nem lehet egységes, nem jelenthet „közös véleményt”, hanem szükségszerűen plurális, az adott kérdéssel kapcsolatos társadalmi megosztottságot tükröző. A demokratikus közvéleménynek magában kell foglalnia a társadalom többsége számára nem elfogadható álláspontokat is, tartalma egyetlen kérdésben sem szűkíthető le valamiféle „közmegegyezésre”. Ahogyan a véleményszabadság a véleménynyilvánítást

---

<sup>210</sup> BVerfGE 73, 118, 156.

<sup>211</sup> BVerfGE 57, 295, 324.

<sup>212</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a „demokratikus közvélemény” kifejezés ritkán, összesen tizenkét határozatban fordul elő.

„annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi”<sup>213</sup>, úgy a demokratikus közvélemény sem az értékes vagy helyes álláspontok összegződése. A második értelmezés a média társadalmi, demokratikus funkcióit hangsúlyozza, és meghatározott értékrend közvetítést és erősítést várja a médiától. Ez az értelmezés azonban a demokratikus értékrendre hivatkozva végső soron éppen az egyik alapvető demokratikus érték, a médiaszabadság túlzott korlátozását legitimálná.

A demokratikus közvéleménnyel kapcsolatos további értelmezési kérdés, hogy a demokratikus közvélemény kizárólag politikai intézménynek, vagy ennél szélesebben, a kulturális sokszínűség megvalósítását is előmozdító tényezőnek tekinthető-e. A 30/1992. (V. 26.) AB hat. a közvéleményt „alapvető politikai intézményként” jelöli. Ebből inkább az a szűkebb értelmezés következik, ami a politikai jellegű kommunikációra koncentrálna határozza meg a médiarendszer működésétől elvárt teljesítményt. A demokratikus közvélemény azonban ennél tágabban, általánosságban a vélemények és értékek közötti választás lehetőségének megteremtéseként is értelmezhető. A pluralizmus ugyanis nem csak a politikai álláspontok sokszínűségét érinti, hanem magában foglalja kulturális sokszínűséget is. Ez nem vonja kétségbe a média politikai, demokratikus jelentőségét, de jobban figyelembe veszi a tényleges médiafogyasztási szokásokat, illetve a média átalakuló szerepfelfogását. A szélesebb tartalommal rendelkező demokratikus közvélemény megvalósítása új eszközöket is igényel, amelyek növelik egyes tartalmak esélyét arra, hogy valóban eljussanak a közönséghez.

Álláspontom szerint a demokratikus közvélemény a vélemények és értékek közötti *választás* lehetőségének alapfeltétele. Alkotmányos mérceként a társadalmi nyilvánosságnak azt az állapotát írja le, amelyben az egyén minden olyan információhoz és tartalomhoz hozzáfér, amely saját álláspontja és értékrendje kialakítását előmozdítja. Mint ilyen, nem meghatározott értékrendet közvetít, és nem korlátozódik a politikai álláspontok megjelenítésére. A demokratikus közvélemény ugyanakkor csak lehetőséget teremt a választásra, de a választásra való hajlandóságot és képességet nem biztosítja. Hiba lenne továbbá a média szerepét a plurális nyilvánosság megteremtésében kizárólagosnak tekinteni. A média, bár vitathatatlanul meghatározó tényezője a demokratikus közvélemény kialakulásának és működésének, sok esetben nem orvosolhatja a nyilvánosságnak azokat a torzulásait, amelyeket – elhallgatással, manipulációval – a nyilvánosság más tényezői okoznak.

#### **4.1.3. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása, mint kétharmados jogalkotási kötelezettség**

A pluralizmussal kapcsolatos további értelmezési kérdéseket vet fel, hogy az Alkotmány kétharmados jogalkotási tárgyként határozza meg a „tájékoztatási monopóliumok megakadályozását”. Ahogyan a 11.1. fejezetben részletesen tárgyalt engedélyezési klauzuláról, úgy erről a rendelkezésről is feltehető, hogy a médiarendszer meghatározott állapotához és konkrét (média)politikai elképzelésekhez igazodik. Ennek következtében a változó műszaki, gazdasági, társadalmi feltételek e rendelkezés tartalmát is igen bizonytalanná tették, és az értelmezést az alkotmánybírósági gyakorlat is alig segíti. Alapvető változás a rendelkezés tartalmával kapcsolatban, hogy míg 1990-ben a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása alapvetően a médiarendszer egészében ténylegesen fennálló állami monopólium felszámolásának feladatát jelentette, addig jelenleg elsősorban a médiakonzentráció korlátozásáról szóló diskurzus alapjául szolgál.

---

<sup>213</sup> Ld. 30/1992. (V. 26.) AB hat.

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása az Alkotmány alapján állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság 1992-ben született határozata rögzíti, hogy e rendelkezéssel az Alkotmány „kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.”<sup>214</sup> E jogalkotási kötelezettség tartalma azonban a tájékoztatási monopóliumok kialakulásának tényleges, a médiarendszert meghatározó mindenkori műszaki és gazdasági jellemzőkből eredő veszélyekhez igazodik.

Szűken értelmezve<sup>215</sup> „tájékoztatási monopóliumról” akkor beszélhetünk, ha a közönség egyetlen forrásból szerezheti az információit, amely információk egyoldalúan mutatják be a társadalmilag releváns kérdéseket, még akkor is, ha az adott forrás egyébként több különböző szolgáltatást működtet. A tájékoztatási monopólium tehát a médiarendszernek nem kizárólag az elérhető szolgáltatások számával mérhető jellemzője; megakadályozása elsősorban azt a kötelezettséget jelenti, hogy a közönség részére hozzáférhető tartalmak az információforrások sokféleségén alapuljanak. A sokféle információforrás, az adott kérdést érintő összes releváns vélemény megjelenhet akár egy szolgáltatáson belül, vagy kifejezésre juthat a szolgáltatások sokféleségében. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása tehát nem kizárólag médiapiac-szerkezeti probléma.

Maga az Alkotmány és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat is következetesen „tájékoztatási monopóliumokat” említ. A – nyelvtanilag nehezen értelmezhető – többes számú alakból a törvényhozónak az a kötelezettsége vezethető le, hogy nem csak a közönség rendelkezésére álló információforrások tényleges monopóliumát kell megakadályoznia, hanem a médiarendszer minden olyan torzulását, amelyben a társadalomban meglévő vélemények nem jutnak teljes körűen, kiegyensúlyozott arányban és valósághűen kifejezésre.<sup>216</sup> Ebben az értelemben a tájékoztatási „monopólium” túlzott, egyoldalú – de nem feltétlenül kizárólagos – véleménybefolyásoló képességet jelent.

Az 1/2007. (I. 18.) számú alkotmánybírósági határozat kifejezetten megkülönbözteti a „véleménymonopóliumokat” és a „tájékoztatási monopóliumokat”. A határozat szerint „a tájékoztatási monopóliumok a műsorszolgáltatási technológia rohamos fejlődését követően elsősorban a ’véleménymonopóliumok’ kialakulásának veszélyét jelentik”. A tájékoztatási monopóliumnak korábban tehát lehetett más, a közszolgálati médiumok tényleges monopóliumára utaló tartalma. Az ebben az értelemben vett tájékoztatási monopóliumot a kereskedelmi – és egyéb, nem nyereségérdekelt – műsorszolgáltatók piacra lépésének lehetővé tétele megszüntette. A tájékoztatási monopóliumok magyarázatoként bevezetett „véleménymonopólium” kifejezés tartalmát ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozatában nem fejti ki. A szóhasználat ebben az esetben sem szerencsés, mert valódi monopólium kialakulásának a veszélye a hazai és külföldi hagyományos és online információforrásokra tekintettel nyilvánvalóan a „vélemények piacán” sem áll fenn. Ez azonban nem zárja ki, hogy egyes érdekcsoportok olyan helyzetbe kerüljenek, ami számukra a vélemények alakításában domináns szerepet biztosít, és veszélyezteti a demokratikus közvélemény kialakulását.

---

<sup>214</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

<sup>215</sup> Szűk értelemben vett „tájékoztatási monopólium” kialakulásának veszélye gyakorlatilag a műholdas műsorszórás megjelenése óta már az elektronikus médiára vonatkozóan sem áll fenn; a műholdas műsorszórás az alkotmányi rendelkezés elfogadásának időpontjában is hozzáférhetővé tette – legalábbis a külföldi – információforrások nagy számát.

<sup>216</sup> Ld. 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

A tájékoztatási- és véleménymonopóliumok ellentétéként az Alkotmánybíróság a véleménypluralizmus fenntartását határozza meg szabályozási célként („legitim célként”).<sup>217</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlatból így az az álláspont vezethető le, amely szerint a tájékoztatási monopóliumok megakadályozása nem kizárólag a gazdasági értelemben vett monopolhelyzet megszüntetésére, illetve kialakulásának megelőzésére kötelezi a törvényhozót, hanem olyan szabályozási környezet kialakítására, amely garantálja a vélemények pluralizmusát, kizárja valamely érdekcsoport túlhatalmát, túlzott, egyoldalú befolyását a „vélemények piacán”. A tájékoztatási monopólium megakadályozása tehát negatív megfogalmazása a médiapluralizmus biztosítására irányuló követelménynek.

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozása nem egyetlen szabályozási eszközzel, sőt nem egyetlen törvény keretei között valósul meg. Mindazok a szabályozási eszközök, amelyek előmozdítják a közönség tagjainak az információk és vélemények teljességéhez való hozzáférést, egyúttal a tájékoztatási monopóliumok kialakulását is akadályozzák. Ezeknek az eszközöknek a skálája legtágabb értelemben a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezésektől a meghatározott minőségű – pl. uszító, becsmélő, stb. – adatok közlését/megismerését tiltó büntetőjogi és polgári jogi rendelkezéseken át az egyes információk fölött sajátos rendelkezési jogot, illetve e rendelkezési jog alól meghatározott esetekben a közönség részére kivételt biztosító szerzői jogig terjed. E skálának egyértelműen része a versenyjognak a médiapiacra és a médiapiaci szereplőkre is korlátozás nélkül alkalmazható eszközrendszere, valamint a terjesztési kapacitáshoz való hozzáférés feltételeit szabályozó hírközlési jog.

Nyilvánvalóan a kétharmados jogalkotási kötelezettség indokolatlanul kiterjesztő értelmezése lenne minden olyan szabályozási eszköznek e kötelezettség alá vonása, amely eszközök *alkalmasak* a tájékoztatási monopólium megakadályozására. A kétharmados jogalkotási kötelezettségek tartalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”<sup>218</sup> Ez alapján levonható az a következtetés, hogy a tájékoztatási monopólium megakadályozására alkalmas minden szabályozási eszköz nem esik a kétharmados jogalkotási kötelezettség körébe. Szabályozási célkitűzésként a tájékoztatási monopólium megakadályozását előíró alkotmányi rendelkezés tehát szélesebb körét foglalja magába a szabályozási eszközöknek, mint formai-eljárási kötelezettségeként.

Egy olyan bizonytalan tartalmú rendelkezésnél, mint a „tájékoztatási monopóliumok megakadályozására” vonatkozó alkotmányi kötelezettség, annak meghatározása is egyértelműen aligha megválaszolható értelmezési kérdéseket vet fel, hogy melyek „az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvények”. A tájékoztatási monopólium fenti értelmezése alapján általánosságban azok a speciális – azaz kifejezetten a médiarendszer szerkezetét, illetve a médiarendszer szereplőinek magatartását érintő – szabályozási eszközök vonhatók a kétharmados jogalkotási körbe, amelyek közvetlenül annak a veszélynek az elhárításra irányulnak, hogy a médiarendszer egyes

---

<sup>217</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>218</sup> 4/1993. (II. 12.) AB hat.

szereplői egyoldalúan befolyásolják a közönség számára hozzáférhető információkat és véleményeket. Az a szabályozás, ami nem kifejezetten és kizárólag a média területén szolgálja a „monopóliumok megakadályozását”, illetve a hatékony verseny kialakulását és fenntartását, nem vonható a kétharmados szabályozás körébe. Sőt az ágazati rendelkezések megalkotásánál is figyelembe kell venni, hogy a jogrendszerben egyébként elérhető eszközök mennyiben alkalmasak az alkotmányos szabályozási célok elérésére. Az általános gazdasági jogi, versenyjogi előírások – a médiarendszer jellemző műszaki és gazdasági tényezők mellett – így a tájékoztatási monopóliumok kialakulását befolyásoló tényezőkként vehetők figyelembe.

A tájékoztatási monopóliumok megakadályozásának a médiarendszer mindazon szereplőire ki kell terjednie, amelyek a fentiek szerint véleménybefolyásoló túlhatalomra tehetnek szert. Ez a veszély azokkal a szereplőkkel és magatartásokkal kapcsolatban áll fenn, amelyek meghatározzák, hogy a közönség milyen információkhoz és véleményekhez fér hozzá, vagy más oldalról megközelítve, amelyek abban a helyzetben vannak, hogy egyes információk és vélemények (tartalmak) közönséghez való eljutását lehetővé tegyék, másokét kizárják. E döntések nem csak a műsorszolgáltatóknál, hanem a műsorszolgáltatási értéklánc több szintjén születnek. Sérül a véleménypluralizmus például abban az esetben, ha a különböző műsorszolgáltatók ugyanabból a forrásból – például hírügynökségtől, vagy egyéb tartalombeszállítótól – szerzik be a műsorba szerkesztett információkat és tartalmakat. Az egyoldalú befolyásolás lehetőségét, így tájékoztatási monopóliumok kialakulásának kockázatát jelentik továbbá a műsorterjesztési infrastruktúrához való hozzáférés lehetőségét és feltételeit meghatározó szolgáltatók.

#### **4.1.4. Kommunikációs esélyegyenlőség: a pluralizmus új értelmezése?**

Az alkotmányjogi megközelítés a fentiek alapján a sokszínűség biztosításában kétféle állami szerepvállalást alapoz meg. Minimum-követelményként az államnak meg kell akadályoznia a nyilvánosság egyoldalú befolyásolását, a „véleménymonopóliumok” kialakulását. Ezen túl azonban a sokszínűség olyan minőségét is garantálnia kell, amelyben az ütköző álláspontok kiegyensúlyozottan jelennek meg. A szabályozónak magára kell vállalnia azt a feladatot, hogy valamiféle egyensúlyt teremtsen a társadalomban érzékelhető vélemények között; ugyanakkor sem a különböző álláspontok nem deríthetők fel teljes körűen, sem a társadalmi súlyuk nem határozható meg objektív szempontok alapján.<sup>219</sup> Szabályozási feladatként ez azért fogalmazódik meg, mert a szabályozó „nem bízik a kereskedelmi műsorszolgáltatásban”.<sup>220</sup>

*Never* arra mutat rá, hogy a pluralizmus, mint „kiegyensúlyozott sokszínűség” előírása – a „vélemény-tervgazdaság”<sup>221</sup> – torzítja a véleményalkotás folyamatát: „Azzal, hogy a bíróság a hangsúlyt a létező vélemény spektrum lehető legkiegyensúlyozottabb bemutatására helyezi, az új vélemények nyilvánosságra kerülésének intézményi biztosítását háttérbe szorítja.”<sup>222</sup> Álláspontja szerint a vélemények sokszínűsége „az előzetesen biztosított véleményszabadság bizonytalan terméke”.<sup>223</sup> E megközelítésben a sokszínűség kialakítása nem írható elő pozitív módon; a sokszínűség megvalósulása a vélemények piacán zajló lehető legszabadabb verseny eredménye. A szabályozásnak tehát nem arra kell törekednie, hogy súlyozza az egyes véleményeket, hanem arra, hogy a lehető

<sup>219</sup> Schulz, Jürgens, 2002, 33.

<sup>220</sup> Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 6.

<sup>221</sup> Christoph Engelt idézi Never, 2007, 58.

<sup>222</sup> Never, 2007, 59.

<sup>223</sup> Never, 2007, 60.



legnagyobb mértékben biztosítsa a piacra lépés szabadságát, az egyes vélemények képviselőinek belépését a médiarendszerbe.

Ez a megközelítés nem vonja kétségbe a médiának az egyéni vélemények és a közvélemény formálásban betöltött szerepét, de az intézményvédelmi kötelezettség jelentőségét „túlértékelő”<sup>224</sup> német alkotmánybírósági értelmezéssel szemben a szubjektív vélemény szabadságot helyezi előtérbe, és olyan – a vélemény szabadság konstitutív igazolására támaszkodó – koncepciót vázol fel. A műsorszolgáltatás szabályozásának e koncepció szerint „a korlátozásoktól messzemenőig mentes, intenzív versenyt”, mint a véleményeket feltáró folyamat szabadságát kell garantálnia.<sup>225</sup> A jogalkotó tehát nem azt írja elő, hogy valamely kérdésben minden releváns – a szabályozó által relevánsként meghatározott – álláspont képviselőjét egyenlő súllyal meg kell szólaltatni, hanem olyan feltételeket teremt, amelyek között mindenki egyenlő eséllyel fér hozzá a nyilvánosság médiumaihoz. Annál nagyobb hatékonysággal érvényesül ugyanis a pluralizmus, minél nagyobb a hozzáférés szabadsága. A „kommunikációs esélyegyenlőség” koncepciója a vélemények sokszínű reprezentációja, mint a kommunikációs folyamat eredménye helyett a kommunikációs folyamatban való részvételt helyezi a szabályozás középpontjába.<sup>226</sup> Olyan szabályozási eszközök kialakítására kötelezi a jogalkotót, amelyek mindenki számára lehetővé teszik a nyilvánossághoz való hozzáférést, azaz alkalmasak arra, hogy felszámolják a való hozzáférést korlátozó akadályokat; ilyen szabályozási eszközöket vizsgál a dolgozat C. része.

A kommunikációs rendszerhez való hozzáférés lehetősége ugyanakkor nem jelent szükségszerűen esélyegyenlőséget a befogadói oldalon, nem biztosítja, hogy az egyes álláspontok a közönséghez ténylegesen eljussanak.<sup>227</sup> A hozzáférés minden álláspont számára esélyt teremt ugyan a közönséghez való eljutásra, de nem tudja megakadályozni, hogy ez az esély az egyes álláspontok esetében eltérő mértékben érvényesüljön. Ha a „figyelem” túlzott mértékben egy-egy tartalomszolgáltatásra koncentrálódik, akkor a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés esélyegyenlőségen alapuló lehetősége önmagában nem volt képes garantálni a demokratikus közvélemény működését. Nem vezetett ugyanis arra az eredményre, hogy a közönség tagjai az így nyilvánosságra került álláspontok megismerése és mérlegelése alapján hozzák meg saját döntésüket.

A szabályozás kialakítása nem hagyhatja figyelmen kívül a tényleges médiafogyasztási szokásokat. Ellentétben *Rott* és *Kohlschein* álláspontjával<sup>228</sup> a szabályozás az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására csak akkor alkalmas, ha a nyilvánossághoz való hozzáférés feltételeinek megteremtése mellett nem hagyja figyelmen kívül a „vélemények eloszlását”, azaz az egyes vélemények tényleges eljutását a közönséghez. A figyelmet koncentráló „beszélővel” szemben ezért indokolt olyan szabályozási eszközöket alkalmazni, amelyek garantálják, hogy helyzetét nem használja fel a vélemények egyoldalú befolyásolására, illetve érvényesítik a nyilvánosság működésével kapcsolatos nagyobb felelősségét; ilyen szabályozási megoldást vázol fel a 6.7.3. fejezet. Nem vitatva, hogy a „figyelem-koncentráció” a tartalmak hatékony versenyében, a közönségnek a felkínált tartalmak közötti választása eredményeként is kialakulhat, ez a koncentráció okaitól függetlenül veszélyezteti az alkotmányos médiaszabályozási célokat. A szabályozás tehát nem a sikert bünteti, hanem az abból eredő nagyobb felelősséget érvényesíti.

---

<sup>224</sup> Never, 2007, 57.

<sup>225</sup> Never, 2007, 60.

<sup>226</sup> Schulz, Jürgens, 2002, 33. Ld. még Hoffmann-Riem, 2000, 100.

<sup>227</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 101.

<sup>228</sup> Rott, Kohlschein, 2007, 131.

#### 4.1.5. Belső és külső pluralizmus

Az alkotmányos médiaszabályozási célokat megvalósító médiarendszer kialakítása a „belső pluralizmus” és a „külső pluralizmus” modelljét követheti.<sup>229</sup> A belső és a külső pluralizmus ugyanazon szabályozási cél megvalósítását szolgáló két eszközrendszer. Bármelyik eszközrendszer alkalmazására csak annyiban van szükség, amennyiben azok nélkül a szabályozási cél nem valóul meg.

A belső pluralizmushoz sorolható eszközök azok, amelyek a vélemények teljes körű és kiegyensúlyozott bemutatását, illetve a közönségigények lehető legszélesebb spektrumának kiszolgálását minden egyes tartalomszolgáltatásra vonatkozóan biztosítják. Ezek az eszközök elsősorban „arra vonatkoznak, ami a műsorszolgáltatásban megjelenik, ez pedig a tartalom”.<sup>230</sup> A belső pluralizmus eszközrendszeréhez tartoznak a kiegyensúlyozott, pártatlan tájékoztatást előíró rendelkezések, továbbá azok a műsorszerkezeti kötelezettségek, amelyek a kulturális sokszínűséget – műsorszerkezeti kvótákkal – előmozdító vagy a közönség egyes csoportjainak igényeit szolgáló műsorszámok bemutatását írják elő. Közvetve ugyanakkor a szolgáltató szervezeti felépítésének vagy tulajdonosi összetételének szabályozásával is biztosítható a tartalomkínálat sokszínűsége. A német alkotmánybíróság a belső pluralizmust olyan szervezeti megoldásként határozta meg, „amelynél a szóba jöhető erők befolyása a mindenkor szolgáltató szervezetén belül kerül közvetítésre”.<sup>231</sup> A sajátos alkotmányjogi státusszal rendelkező<sup>232</sup> közszolgálati műsorszolgáltatás szabályozásának a belső pluralista modellt kell követnie<sup>233</sup>; ez felel meg a közszolgálati funkcióinak és a közpénzből történő működésnek is.

A kereskedelmi műsorszolgáltatásban a jogalkotó nem köteles a belső pluralizmust érvényesíteni. A médiarendszer kialakításának más megoldását is választhatja, „amennyiben erre alkalmas intézkedésekkel biztosítja, hogy a belföldi műsorkínálat összessége a vélemények fennálló sokszínűségének lényegében ténylegesen is megfelel”.<sup>234</sup> Az egyes műsorszolgáltatásoknak nem kell megfelelniük a kiegyensúlyozottság követelményének, de garantálniuk kell a tárgyilagos, átfogó és valóságghű tájékoztatást, valamint az ellentétes álláspontok figyelembevételének minimumát.<sup>235</sup> A tájékoztatási tevékenységgel kapcsolatban tehát a külső pluralista modell is elvárja a szakmai követelmények érvényesülését. A magyar Alkotmánybíróság a rádiózás és televíziózás szabadságának kialakítására irányuló állami kötelezettség tartalmát úgy határozta meg, hogy a rádiózás és televíziózás rendszerének egészére vonatkozóan kötelezte az államot a demokratikus közvéleményt garantáló teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatás feltételeinek megteremtésére.

A külső pluralizmust követő szabályozás azokat az eszközöket foglalja magában, amelyek a médiarendszer egészében megjelenő álláspontok és tartalomkínálat sokféleségét garantálják. A külső pluralizmus nem az egyes szolgáltatásokra, hanem a rendszer egészére – elsősorban „a műsorszolgáltatás környezetének szerkezetére”<sup>236</sup> – koncentrál. A tájékoztatási monopóliumok megakadályozását e szabályozási modell szerint elsősorban a

<sup>229</sup> BVerfGE 73, 118.; 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

Az osztrák alkotmánybíróság is hivatkozik e modellekre, anélkül azonban, hogy meghatározná azok tartalmát [pl. VfGH B446/87 (1987. 12. 10.); VfGH B113/98 (1998. 02. 26.)].

<sup>230</sup> Hitchens, 2006. 9.

<sup>231</sup> BVerfGE 73, 118, 153.

<sup>232</sup> Ld. Polyák, 2007a

<sup>233</sup> BVerfGE 74, 297, 325.; VfGH B446/87 (1987. 12. 10.); 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>234</sup> BVerfGE 53, 295, 325.; BVerfGE 73, 118, 153.

<sup>235</sup> BVerfGE 53, 295, 326.

<sup>236</sup> Hitchens, 2006, 9.

tartalomszolgáltatást nyújtó, egymástól független szolgáltatók nagy száma szolgálja. A jogalkotónak olyan szabályozási eszközöket kell kialakítania, amelyek a lehető legtöbb szolgáltatónak teszik lehetővé a piacra való belépést, és egyúttal biztosítják, hogy az egyes vállalkozások (érdekcsoportok) – egy vagy több tartalomszolgáltatáson keresztül – ne kerüljenek a véleményalkotást egyoldalúan befolyásolni képes pozícióba. A külső pluralizmus megvalósulását mozdítja elő a jogalkotó a piacra lépés engedélyezésének szabályozásával, ami egyrészt lehetőséget teremt új piacra lépők megjelenésének, másrészt – a szűkös erőforrások elosztásánál – a kiválasztási szempontok szabályozásával hozzájárul ahhoz, hogy a pluralizmust legnagyobb mértékben erősítő szolgáltató jusson jogosultsághoz. A külső pluralizmus megvalósításának további eszköze az egyes szolgáltatók által megszerezhető piaci pozíciók korlátozása, a médiakoncentrációnak az általános versenyjogi mércénél szigorúbb ágazati ellenőrzése.

A médiarendszer kialakítása nem a belső vagy a külső pluralista modell valamelyikének megvalósítása, a konkrét szabályozásban ugyanis minden esetben keverednek a két modellhez tartozó szabályozási eszközök. A szabályozás arányossága alapvetően attól függ, hogy sikerül-e biztosítani az egyes szabályozási eszközök egyensúlyát. Az Európai Bizottság arra mutat rá, hogy a külső és a belső pluralizmus biztosításának eszközei a különböző médiarendszerekben, médiapiacokon eltérő hatékonysággal alkalmazhatók. Kisebb piacokon, amelyeken az egyes szereplők rosszabb gazdasági feltételek között tevékenykednek, a külső pluralizmus nehezebben valósítható meg, ezért hangsúlyosabb szerep jut a belső pluralizmus biztosításának. E piacokon a szereplők kis száma önmagában nem veszélyezteti a pluralizmust, ha egyébként a szabályozás megfelelő garanciákat tartalmaz a vélemények sokszínűségének megjelenítésére. Sőt a Bizottság szerint a tulajdonosi koncentráció, a piaci konszolidáció e piacokon kifejezetten pozitív, „a szektor fenntarthatóságát” megalapozó folyamatnak tekinthető.<sup>237</sup>

A német alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal szemben a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek akkor is előírhatók, ha ez a „kiegyensúlyozott sokszínűség” eléréséhez nem elengedhetetlen.<sup>238</sup> Ez az álláspont felel meg a médiaszabadság egyoldalúan objektív értelmezésének. A magyar Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB számú határozata alapján a belső pluralizmus inkább kivételes, szűk körben, a közszolgáltatásra alkalmazandó szabályozási modell. Az Alkotmánybíróság nem zárta ugyan ki a kereskedelmi műsorszolgáltatás belső pluralista kialakítását, sőt megállapította, hogy „a törvényhozó döntésére tartozik, hogy [...] milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra”.<sup>239</sup> Az egyéni műsorszolgáltatási szabadságot kétségbe nem vonó határozat, illetve alkotmánybírósági gyakorlat egészéből azonban az következik, hogy a plurális médiarendszer kialakításához a jogalkotó az e szabályozási cél elérést szolgáló legyenyhébb, a szubjektív véleményszabadságot legkevésbé korlátozó szabályozási eszközt köteles kiválasztani. Ez pedig azt a kérdést veti fel, hogy tehető-e különbség a belső vagy a külső pluralizmust szolgáló eszközök arányossága között.

Első megközelítésben a belső pluralizmus eszközei közvetlenül korlátozzák a szolgáltató műsortartalmi, szerkesztési döntéseit, azaz véleménynyilvánítási szabadságát, ezzel szemben a külső pluralizmust biztosító eszközök a médiatartalom kialakításába

---

<sup>237</sup> CEC, 2007, 9. Ld. még Pánczél, 2007.

<sup>238</sup> BVerfGE 57, 295, 325; BVerfGE 73, 118, 171.

<sup>239</sup> 37/1992 (VI. 10.) AB hat.

közvetlenül, műsortartalmi és műsorszerkezeti előírásokkal nem avatkoznak bele.<sup>240</sup> A belső pluralizmust biztosító eszközök ugyanakkor nem minden esetben érintik magát a műsortartalmat. Az adott szolgáltató szervezeti felépítésére, illetve tulajdonosi összetételére vonatkozó kötelezettségek úgy mozdítják elő a szolgáltatás sokszínűségét, hogy a szolgáltató szerkesztési szabadságát közvetlenül nem korlátozzák. A külső pluralizmus eszköztárához sorolt engedélyezés viszont – ahogy a 14.2.2. fejezetben erről szó lesz – a szabályozóhatóság részére akár műsortartalmi, műsorszerkezeti követelmények előírásához is széles mozgásteret biztosíthat. A külső pluralizmus eszközei egyébként is jelentősen, az általános gazdasági és versenyszabályozást meghaladó mértékben korlátozzák a szolgáltató – mint „beszélő” és mint vállalkozás – mozgásterét. Akkor is, ha nem magát a műsorszerkesztési tevékenységet érintik, közvetve arra is hatnak: a gazdasági mozgáster korlátozása jelentősen befolyásolja a műsorpolitikai döntéseket. A hatás közvettsége önmagában nem teszi a beavatkozást kevésbé korlátozóvá. A konkrét szabályozási eszközöktől függetlenül tehát nem határozható meg, hogy a külső vagy a belső pluralizmust szolgáló eszközök jelentik-e a műsorszolgáltatási szabadság kisebb korlátozását. A jogalkotónak a különböző szabályozási eszközök olyan kombinációját kell összeállítania, amely igazodik a médiaszabályozási célok megvalósulását veszélyeztető tényezőkhez, és a tartalomszolgáltatók mozgásterét csak a legszükségesebb mértékben korlátozza. Az eszköztár alkotmányossága csak utólag ítéltethető meg, egyik eszköz sem eleve alkotmányos vagy eleve alkotmányosértő.

A magyar Alkotmánybíróság az 1/2007. (I. 18.) AB határozatban megállapította, hogy „a külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult”. Ez a határozat szerint a terjesztési kapacitások bővülésének, az újabb terjesztési technológiák megjelenésének eredménye. A határozat lehetséges értelmezése lenne, hogy az Alkotmánybíróság a „külső pluralizmus” tartalmát – tévesen – a szolgáltatók és szolgáltatások számára vonatkozó mutatóként értelmezi, nem pedig az e szolgáltatók és szolgáltatások által létrehozott tartalomkínálat sokszínűségéeként. Azonban az Alkotmánybíróság e feltételezést cáfolva megállapítja, hogy a „sokszereplős piac” egyúttal létrehozta a „sokszínű műsorkínálatot” is; ezzel kapcsolatban ugyanakkor nem vizsgálta, hogy a kapacitásbővítésen kívül milyen más piaci, médiafogyasztási, szabályozási tényezők befolyásolhatják a sokszínű műsorkínálat kialakulását. A külső pluralizmus megvalósulása, „a sokszínű műsorkínálat azonban önmagában nem teszi szükségtelemmé a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását”. A határozat egésze arra a súlyos ellentmondásra épül, hogy a belső pluralizmus megvalósítását szolgáló, a vélemény szabadságot, szerkesztési szabadságot a lehetséges szabályozási megoldások közül a legnagyobb mértékben korlátozó szabályozás fenntartását továbbra is szükségesnek és arányosnak tartja.

Az Alkotmánybíróság e határozatában összekeveri a szabályozási célt a szabályozási eszközzel. A szabályozási célok szintjén nem értelmezhető önálló célként a külső és a belső pluralizmus: a pluralizmus, a sokszínűség a médiarendszer, illetve a tartalomkínálat egészének jellemzője. Ehhez képest a jogalkotó abban a kérdésben rendelkezik mozgásterrel, hogy a sokszínűséget a belső vagy a külső pluralizmus révén valósítja-e meg. A választott eszközök alkotmányosságának mércéje a közönség által elérhető tartalmak sokszínűsége (teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú jellege). Ha tehát a külső

---

<sup>240</sup> Az olasz alkotmánybíróság a belső pluralizmus kötelezettségét a vállalkozási szabadsággal összeegyeztethetetlennek minősítette, álláspontja szerint ezért a közönség tájékoztatói jogának érvényesülését ezért a versengő szolgáltatók lehető legnagyobb száma garantálja (Corte Costituzionale 826/1988).

pluralizmus megvalósult, akkor a pluralizmus általában valósult meg, és a belső pluralizmust garantáló eszközök fenntartása sem indokolható.

Az Alkotmánybíróság határozata értelmezhető úgy, hogy a médiarendszer jelenlegi jellemzői mellett azoknak a szabályozási eszközöknek az alkalmazása, amelyek a külső pluralizmust, azaz a szolgáltatók és szolgáltatások választékának növelését szolgálják, nem indokolt. Ebből az értelmezésből a médiakoncentráció ágazati szabályozásának teljes leépítése következik; minden más megoldás a műsorszolgáltatási szabadság aránytalan korlátozását jelentené. A határozat azonban ezt a következtetést nem vonja le, a külső pluralizmust biztosító eszközökkel egyáltalán nem foglalkozik. A külső pluralizmust az Alkotmánybíróság olyan szabályozási környezetben látta megvalósulni, amely a külső pluralizmus érvényesülését szigorú szabályozási beavatkozással, nevezetesen a médiatörvény médiakoncentrációt korlátozó rendelkezéseivel garantálja. Az alkotmánybírói vizsgálatnak nem volt tárgya, hogy ezeknek az eszközöknek az elhagyásával a szabályozás alkotmányos lenne-e; ennek feltétele, hogy a pluralizmus ezeknek az eszközöknek a hiányában is megvalósul, fennmarad. A határozat tehát megfelelő indoklás és a következmények felmérése nélkül tartalmaz egy olyan megállapítást, ami a – határozat megszületéskor éppen elinduló – szabályozási folyamatot döntő mértékben befolyásolja.

A határozat egészen áthúzódó ellentmondást az Alkotmánybíróság azzal próbálja feloldani, hogy a kiegyensúlyozottság követelményének – mint a belső pluralizmust biztosító szabályozási eszköznek – az előírását a „kereskedelmi rádiók és televíziók” közül csak azokkal szemben tartja szükségesnek, „amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik”.<sup>241</sup> A szolgáltatók e meglehetősen bizonytalan körének meghatározását az Alkotmánybíróság további részletekkel nem segíti. Az minden esetre kiolvasható belőle, hogy az Alkotmánybíróság szerint a szolgáltatóknak a belső pluralizmussal kapcsolatos szabályozási terhei a szolgáltatók véleményformáló erejéhez igazodnak. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a határozat indokolása a határozat elfogadásakor hatályos szabályozásnál szűkebb körben tartja alkotmányosan szükségesnek a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, rendelkező részében viszont nem semmisíti meg a kapcsolódó szabályozást, sőt a jogalkalmazásra irányadó alkotmányos követelményt sem fogalmaz meg. A határozatból közvetve az a kötelezettség hárul a jogalkotóra, hogy meghatározza a jelentős véleményformáló erő azonosításának szempontjait, és a kiegyensúlyozottság követelményét az e szempontok alapján azonosított szolgáltatókra korlátozza. Ráadásul annak feltételezése, hogy egyes szolgáltatók jelentős véleményformáló erővel rendelkeznek, megkérdőjelezi a külső pluralizmus megvalósulására vonatkozó megállapítás érvényességét. Végül soron e határozat nem adott világos mércét a szabályozás kialakításához, sőt a pluralizmus értelmezésében fokozta a zavarokat.

A vizsgált országok egyike sem mond le, alkotmányjogi keretei miatt nem is mondhat le a kereskedelmi műsorszolgáltatásban a belső pluralizmust biztosító eszközökről. Mindhárom vizsgált jogrendszer tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az egyes műsorszolgáltatásokkal szemben előírják a kiegyensúlyozott tájékoztatás, illetve meghatározott – területi, kisebbségi – érdekek megjelenítésének kötelezettségét.

A műsorszolgáltatásról szóló német tartományközi szerződés szerint az általános kínálatú kereskedelmi műsorszolgáltatások a németnyelvű és az európai térség sokszínűségének bemutatásához kötelesek hozzájárulni azzal, hogy méltányos részt vállalnak a tájékoztatásban, a kultúrában és az oktatásban [Rundfunkstaatsvertrag (RStV) 41. § (2)]. A

---

<sup>241</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

jogszabály hangsúlyozza, hogy e követelmény a tematikus szolgáltatások működtetésének lehetőségét nem érinti. A „kiegyensúlyozott sokszínűség lehető legmagasabb fokának” alkotmányjogi követelményét ugyanakkor alapvetően a külső pluralizmus eszközeivel biztosítja. A tartományközi szerződés előírja, hogy a kereskedelmi televíziózásban – nem pedig az egyes műsorszolgáltatásokban – tartalmilag a vélemények sokszínűségét lényegében (*im Wesentlichen*) kifejezésre kell juttatni. A jelentős politikai, világnézeti és társadalmi erőknél és csoportoknak az általános tematikájú szolgáltatásokban arányosan szót kell kapniuk, és figyelembe kell venni a kisebbségek álláspontját; a kiegyensúlyozottság követelménye sem akadályozza a tematikus szolgáltatások nyújtását [RStV 25. § (1)]. Ezt azzal a belső pluralista, minden műsorszolgáltatásra irányadó minimumkövetelménnyel egészíti ki a jogalkotó, hogy az egyes műsorszolgáltatások a közvélemény alakítását nem befolyásolhatják nagymértékben kiegyensúlyozatlanul [RStV 25. § (2)]. Összességében sikerült a jogalkotónak e rendelkezésekkel a médiaszabályozásba „átültetnie” a bizonytalan tartalmú, de a kereskedelmi műsorszolgáltatástól semmiképpen nem teljes körű kiegyensúlyozottságot váró alkotmánybírói mércét. A tartományi médiatörvények a tartományi műsorszolgáltatásra vonatkozóan részben megismétlik az RStV rendelkezéseit<sup>242</sup>, részben hasonló, a külső pluralizmusra alapozott általános elvárásokat fogalmazzak meg<sup>243</sup>, ugyanakkor a belső pluralizmust a kereskedelmi műsorszolgáltatások mindegyikében érvényesítő szabályozásra is van példa<sup>244</sup>. *Thüringen* tartomány médiatörvénye az elérhető műsorszolgáltatások számától teszi függővé a médiarendszer külső vagy belső pluralizmus szerinti szervezését.<sup>245</sup>

Az osztrák médiatörvény szerint minden műsorszolgáltatás köteles megfelelni az objektivitás és a vélemény-sokszínűség alapelveinek [Privatfernsehgesetz (PrTV-G) 30. §]. A műsorszolgáltatásokban – a tematikus és műholdas műsorszolgáltatások kivételével – megfelelő módon be kell mutatni a vételkörzet közéleti, kulturális és gazdasági kérdéseit, és a vételkörzet jelentős társadalmi csoportjainak és szervezeteinek lehetőséget kell adni álláspontjuk bemutatására.

A magyar médiatörvény a vizsgált országok szabályozásával összevetve a belső pluralizmust meglehetősen széles kötelezettségként tartalmazza. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. I. törvény (médiatörvény) minden egyes műsorszolgáltatásra vonatkozóan előírja, hogy a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie (Rttv. 4. §). Kimondja továbbá, hogy a műsorszolgáltatásban közzétett műsorszámok összessége, illetőleg ezek bármely tartalom vagy műfaj szerinti csoportja nem állhat párt vagy politikai mozgalom, illetve ezek nézeteinek szolgálatában. Egyedülként a vizsgált országok közül a médiatörvény a belső pluralizmus érvényesülésének biztosítására önálló szervet hozott létre; ez a szerv a Panaszbizottság. Álláspontom szerint a sokcsatornás és sokplatformos médiarendszerben a belső pluralizmus ilyen differenciálatlan, túlhangsúlyozott, ráadásul a szabályozás pontatlanságai és a Panaszbizottság működési sajátosságai miatt diszfunkcionális érvényesítése a műsorszolgáltatási szabadság aránytalan korlátozása.<sup>246</sup> Az

<sup>242</sup> Pl. BBMStV 19. §; BremLMG 13. §; HPRG 14. §; MedienG LSA 10. §

<sup>243</sup> Pl. LMedienG BW 23. §; RunfG-M-V 22. §; SächsPRG 15. §

<sup>244</sup> LMG NRW 31. §

<sup>245</sup> ThürLMG 15-16. §

<sup>246</sup> A médiatörvény rendelkezéseinek értelmezéséről és a Panaszbizottság eljárásáról a szerzőtől ld. Polyák, 2002a.

A NAMS jogalkotási koncepció továbbra is önálló szervezetet javasol fenntartani a kiegyensúlyozottság felügyeletéhez, azzal azonban, hogy a kiegyensúlyozottság követelményét a jelenleginél sokkal szűkebb szolgáltatási körre írja elő (ld. VII. fejezet).

Alkotmánybíróság határozatából ez a következtetés levonható ugyan, de az Alkotmánybíróság maga ezt nem tette meg.

Más audiovizuális médiaszolgáltatások esetében a belső pluralizmus biztosítására vonatkozó alkotmányos elvárás nincs; e szolgáltatások jellemzően bárki számára hozzáférhetők, és ezzel elvileg külső beavatkozás nélkül létrehozzák a kínálati sokszínűséget. Ez ugyanakkor nem zárja ki, hogy a szabályozás e szolgáltatások esetében is előírja a „szakmai gondosság” általános követelményét, ami nevesített jogi kötelezettség nélkül is kiterjed az ütköző álláspontok bemutatására. Álláspontom szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás kérdését a digitális médiarendszerben az önszabályozás keretei között célszerű rendezni, jogi kötelezettségként pedig csak kivételesen, a véleményformálásban aktívan résztvevő szolgáltatások esetében indokolt előírni.<sup>247</sup>

A dolgozat részletesen a külső pluralizmus biztosításához sorolható eszközöket vizsgálja.

#### **4.1.6. A platformok közötti verseny alkotmányjogi jelentősége**

A plurális médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozás terjedelme jelentős mértékben függ a külső pluralizmus értelmezésétől. A külső pluralizmus értelmezhető az egyes platformokon belüli sokszínűségként, de értelmezhető úgy is, hogy az alkotmányos szabályozási céloknak minden platform együttes figyelembevételével kell teljesülniük. A digitális terjesztési technológiák ugyanis a közönség választási lehetőségét nem csak a tartalomszolgáltatások, hanem a különböző terjesztési hálózatok vonatkozásában is bővítik; a sokcsatornás médiarendszer „sokplatformossá” válik. A digitális műholdas műsorszórás szélesebb körű elterjedésével, majd az internet-technológián alapú – a hagyományos telefonvezeték alkalmazásával nyújtott – műsorelosztás megjelenésével olyan tartalomterjesztési alternatívák jelentek meg, amelyek ténylegesen erősítik a versenyt a sokcsatornás műsorterjesztési rendszerek területén.

A német alkotmánybíróság 1986-ban hozott határozata a szolgáltatások közötti „külső kiegyensúlyozottságot” csak olyan szolgáltatások vonatkozásában tartotta megvalósíthatónak, amelyek egymást ténylegesen képesek kiegyensúlyozni, a külső pluralizmus követelményének ezért minden egyes műsorterjesztési rendszerben – és minden egyes vételkörzetben – meg kell valósulnia.<sup>248</sup> Sporn szerint a földfelszíni digitális műsorszórás tarthatatlanná teszi e koncepciót.<sup>249</sup> Álláspontja szerint a földfelszíni platformhoz való hozzáférés nem jár olyan többletterhekkel, amelyek akadályoznák e platform más terjesztési szolgáltatásokkal párhuzamos igénybevételét, és az országos lefedettségű digitális földfelszíni szolgáltatás képes így kiegyenlíteni a kábelrendszerek és a műholdas műsorszórás programkínálatában jelentkező sokszínűségi és kiegyensúlyozottsági deficiteket. A külső pluralizmus teljesülése tehát a kábeles/műholdas és a földfelszíni műsorkínálat együttes figyelembe vételével, a műsorkínálat így meghatározott összességében kell vizsgálni. Sporn hangsúlyozza, hogy a sokszínűség biztosításának alkotmányos követelménye mindössze arra terjed ki, hogy a szabályozás biztosítsa az egyéni vélemény és a közvélemény sokszínű és kiegyensúlyozott tartalomkínálat alapján történő kialakításának lehetőségét. A médiarendszer kialakítására vonatkozó alkotmányos kötelezettség független attól, hogy a felhasználók élnek-e a felkínált lehetőségekkel, azaz ténylegesen igénybe veszik-e a párhuzamos infrastruktúrákat.<sup>250</sup>

<sup>247</sup> A szerzőtől részletesen ld. Polyák, 2003.

<sup>248</sup> BVerfGE 73, 118, 162.; ld. még Reinemann, 2002, 92.; Roßnagel, Hilger, 2002, 447.

<sup>249</sup> Sporn, 1999, 53.

<sup>250</sup> Sporn, 1999, 55.

Ha a pluralizmust a közönség részére *ténylegesen elérhető tartalomkínálat* sokszínűségként értelmezzük, akkor a pluralizmus követelményének teljesülése nem csak az egyes platformokon megjelenő, hanem az átjárható – egymást ténylegesen helyettesítő vagy párhuzamosan igénybe vehető – platformokon megjelenő tartalomkínálat értékelése alapján határozható meg. A platformok összességében érvényesülő pluralizmus e megközelítés alapján is csak akkor lehet alkalmas az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására, ha a műszaki lehetőségek mellett a várható fogyasztói magatartást befolyásoló egyéb tényezők sem akadályozzák a platformok párhuzamos igénybevételét, illetve a platformok közötti váltást. Ha a közönség oldalán a platformok ténylegesen átjárhatók, illetve egymással akadálymentesen helyettesíthetők, akkor az információforrások kiválasztásában jelentősen csökken a közönség platform-üzemeltetővel szembeni kiszolgáltatottsága. Az egyes platformok esetleg egyoldalú tartalomkínálata a platformok összességében továbbra is kiegyenlítheti egymást.

A platformok versenye elsősorban az azok közötti földrajzi átfedéstől, az egyes platformokhoz való fogyasztói hozzáférés árától, valamint az egyes platformokon elérhető tartalomválasztéktól függ.<sup>251</sup> Az egyes platformok, illetve műsorterjesztési szolgáltatások helyettesíthetőségének kérdését részletesen vizsgálta a versenyjogi, valamint a hírközlési jogi piac-meghatározási gyakorlat. Az Európai Unió Bizottsága az 1990-es években több határozatában<sup>252</sup> azt az álláspontot képviselte, hogy az igénybevétel technikai és pénzügyi feltételeiben jelentős különbségeket mutató műsorterjesztési lehetőségek egymást nem helyettesítik; e határozatok szerint a háztartások jelentős része a váltással járó anyagi és nem anyagi terheket nem hajlandó vállalni. A 2001-ben hozott *Telia/Telenor* döntés szerint azonban több tényező utal arra, hogy a kábeles és a digitális műholdas műsorterjesztés közötti különbségtétel a digitális technológiák alkalmazása mellett nagy valószínűséggel elvesztette a jelentőségét.<sup>253</sup> A határozat végül nem foglalt egyértelműen állást a helyettesíthetőség kérdésében. A Bizottság 2007-ben, a kiskereskedelmi műsorterjesztési piac *ex ante* hírközlési szabályozásának szükségességét vizsgálva megállapította, hogy a fogyasztók az Európai Unió minden tagállamában legalább három versengő platformhoz férhetnek hozzá, és a digitális földfelszíni műsorszórás, illetve az IP-alapú televíziózás a közeljövőben várhatóan újabb, az előzőeket szintén helyettesíteni képes platformokat hoz létre.<sup>254</sup>

Egyre inkább úgy tűnik tehát, hogy megvalósul a platformok közötti átjárhatóság. Álláspontom szerint ez azzal az alkotmányjogi következménnyel jár, hogy az adott platformon belüli sokszínűség érvényesítése helyett a szabályozás kiindulópontja a platformok összességén megvalósítandó külső pluralizmus; ez különösen az egyes platform-üzemeltetők szabályozásának terjedelmét korlátozza. A platformok közötti átjárhatóságot – különös tekintettel a digitális műsorszórásra – jelentősen befolyásolhatják továbbá azok az intézkedések, támogatási formák, amelyek a fogyasztók oldalán segítik a platform-váltást.

---

<sup>251</sup> CEC, 2007d, 49.; Tóth, 2007b, 13.

<sup>252</sup> Ld. IV/M.469 - MSG Media Service (40)-(44); V/M. 490 - Nordic Satellite Distribution (63); IV/M.1027 - Deutsche Telekom/BetaResearch (19).

A határozatok nem csak a fogyasztói, hanem a tartalomszolgáltatók oldalán fennálló helyettesíthetőség kérdését is vizsgálták.

<sup>253</sup> IV/M.1439 - Telia/Telenor (269)-(279)

Ld. még IV/36.539 - British Interactive Broadcasting/Open (26); IV/36.237 - TPS (27)-(31).

<sup>254</sup> CEC, 2007e, 49.

A német, osztrák és magyar piacelemzésről ld. 29. fejezet.



A platformok közötti verseny ahhoz a további kérdéshez is elvezet, hogy az információforrások pluralizmusát nem lehet-e még tágabb körben, a televíziós platformokon kívül más információforrásokra is kiterjesztve értékelni, egyenrangúnak tekintve minden olyan információ- és tartalomforrást, amit a közönség maga az információszerezésben egyenrangúnak tekint. A helyettesíthetőség, átjárhatóság vizsgálata a televíziós platformok esetében is komoly jogalkalmazási nehézséget okoz, ennek kiterjesztése más, online, vagy akár nyomtatott információforrásokra beláthatatlan végrehajtási terhet jelent, sőt az önkényes – ellenőrizhetetlen, spekulatív – döntéshozatal veszélyét rejti. A közönség egyes csoportjai a különböző információforrásokat feltehetően jelentősen eltérő intenzitással veszik igénybe, így a közönség egészére vonatkozó megállapítások aligha tehetők. Ezzel együtt egyre kevésbé megkerülhető az a kérdés, hogy a digitális médiarendszerben van-e még olyan sajátossága a televíziózásnak, ami indokolja a más információ- és tartalomforrásoktól független szabályozását. Ahogy erről korábban szó volt, a német és a magyar alkotmánybíróság 2007-ben egyaránt azt a választ adta erre a kérdésre, hogy a hagyományos műsorszolgáltatás véleményformáló hatása továbbra is sokkal nagyobb, mint más tartalomszolgáltatásoké. E hatás pedig a sokcsatornás, sokplatformos médiarendszerben is indokolja a műsorszolgáltatás szigorúbb, részletesebb szabályozását; a magyar Alkotmánybíróság határozata erre alapozva éppen a „sokoldalú tájékoztatásra vonatkozó előírások” fenntartását tartja szükségesnek.<sup>255</sup> Még ha egyelőre elfogadható is az alkotmánybírósági álláspont, azt egyrészt indokolt lenne rendszeresen felülvizsgálni, másrészt a tisztán jogi érvelést indokolt lenne különösen a piaci viszonyokra és a fogyasztási szokásokra kiterjedő kutatásokkal alátámasztani; e kérdésekkel a 6. fejezet is foglalkozik.

#### 4.1.7. A pluralizmus, mint szervezeti kérdés

Annak belátása, hogy a pluralizmus részletes jogi követelményekkel nem határozható meg, ennek következtében teljesülése a jogalkalmazói gyakorlatban objektíven nem ellenőrizhető, előtérbe helyezheti azokat a szabályozási megoldásokat, amelyek a tartalomkínálat sokszínűségét közvetve, a szolgáltatók vagy a szabályozóhatóság plurális szervezeti felépítésén keresztül kívánják garantálni.

A szervezeti pluralizmus érvényesíthető a tartalomszolgáltatókra vonatkozóan. A német tartományi médiatörvény a földfelszíni kapacitások elosztásánál előnyben részesíti a több vállalkozás együttműködéseként pályázó műsorszolgáltatókat, „szolgáltatói közösségeket” (*Veranstaltergemeinschaft, Anbietergemeinschaft*).<sup>256</sup> A plurális szervezeti felépítés a magyar médiatörvényben az országos földfelszíni műsorszolgáltatást végző szolgáltatókra vonatkozó kötelező követelményként jelenik meg: a törvény 49%-ra korlátozza az egy vállalkozás által gyakorolható szavazati jogok arányát [Rttv. 122. § (2)]. *Ricker* és *Schiwy* e szabályozási megoldás kritikájaként kifejti, hogy az egymással egyébként gazdasági és véleményalakító versenyben álló vállalkozások közötti kompromisszum kikényszerítése „véleményszegény műsorokhoz” („*meiungsarme Programme*”) és olyan egészségtelen gazdasági szerkezethez vezet, amely akadályozza a szükséges gazdasági növekedést és a gazdasági döntések önálló meghozatalát; ez végső soron veszélyezteti a sokszínű médiarendszer működését.<sup>257</sup> E kritika ugyanakkor azt feltételezi, hogy a szabályozás potenciális versenytársakat kényszerít együttműködésre. Az egyes vállalkozásoknak

<sup>255</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>256</sup> Pl. RundfG-M-V 16. § (2); HPRG 9. § (2); NMedienG 8. § (2); SMG 52. § (4); LRG S-H 17. § (2)

Bayern tartomány médiatörvénye, ami a földfelszíni műsorszórás útján kizárólag szolgáltatói együttműködések részére teszi lehetővé a műsorszolgáltatást [BayMG 25. § (4)].

<sup>257</sup> *Ricker, Schiwy, 1997, 298.*

ugyanakkor érdeke fűződhet ahhoz, hogy az erőforrás-igényes szolgáltatás nyújtásának kockázatát másokkal való együttműködés útján csökkentsék.

A német szabályozás a szervezeti pluralizmust a „túlzott véleménybefolyásoló erő” korlátjaként, a médiakoncentráció korlátozására vonatkozó szabályozás keretein belül is érvényesíti: a médiahatóság kötelezheti a törvényi feltételeknek megfelelő szolgáltatót egy ún. műsortanács (*Programmbeirat*) létrehozására; a szabályozás e műsortanácsot igen erős, a műsorpolitikai döntéseket ténylegesen befolyásoló jogkörökkel ruházza fel (RStV 31. §).<sup>258</sup>

A jogalkotó gyakran a szabályozóhatóságokat is egyfajta „belső pluralizmust”, reprezentativitást biztosítva hozza létre. Ilyen esetben a hatóság legfőbb döntéshozó szervének kialakítása a társadalmi, politikai tagoltságot tükrözi; ezt a megoldást követi a német tartományi szabályozások nagy része<sup>259</sup>, valamint a hazai szabályozás. A megoldás kockázata, hogy a sokszínűséget a parlamenti pártok képviselőire szűkíti, ráadásul anélkül, hogy a hatékony működés szakmai feltételeit garantálná. A „belső pluralista” szervezeti felépítésből ugyanakkor szükségszerűen következik, hogy ez a pluralizmus a szabályozóhatóság döntéseiben is érvényesül; minden egyes döntés a releváns álláspontok ütköztetéséből jön létre.<sup>260</sup> A „pluralizmus” e modellben – további szempontok részletezése nélkül – az, amit a plurális felépítésű szabályozóhatóság döntése tükröz. Megfelelő, a szakmai szempontokat érvényesíteni képes szabályozás esetén álláspontom szerint ez a szervezeti felépítés a digitális médiarendszerben is a pluralizmus garanciája lehet. Ugyanakkor nem állítható, hogy az alkotmányos elvárásokból a szabályozóhatóság szervezetére vonatkozóan kizárólag ez a megoldás vezethető le.

A szervezeti pluralizmus kialakításával kapcsolatban irányadó a magyar Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, hogy „pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleményszabadság teljességére”. Ebből az következne, hogy a szabályozóhatóság reprezentativitásának a pártok delegálási joga önmagában nem felel meg; az Alkotmánybíróság azonban 2007-ben – az 2.4.3. fejezetben kifejtettek szerint meggyőző indoklás nélkül – alkotmányosnak találta a médiatörvény szervezeti megoldását.

#### **4.1.8. A pluralizmus mércéje a közösségi jogban**

A pluralizmus elsősorban az általános jogelvként érvényesülő alapvető jogokon, a véleménynyilvánítás szabadságán keresztül válik a közösségi jogban figyelembe veendő szemponttá [RSZ 6. cikk (2)].<sup>261</sup> A görög közszolgálati monopólium közösségi jogi értékelését tartalmazó ERT határozat óta követett gyakorlat szerint azokat az intézkedéseket, amelyeket valamely tagállam az alapszabadságok korlátozása érdekében a Római Szerződés erre vonatkozó felhatalmazása alapján hoz, a véleményszabadság, mint

<sup>258</sup> Ld. még VII. fejezet.

<sup>259</sup> Hesse, 2003, 225.

A döntéshozó testületek megválasztása tartományonként eltérő. Egyes tartományi médiatörvények szerint a tartományi parlamentek választják a tagokat (pl. MSV HSH 42. §), más törvények a parlament és a kormány delegáltjai mellett felsorolják azokat a társadalmi szervezeteket, amelyek a testületbe tagot delegálnak (pl. LMedienG BW 41. §; HPRG 49. §; RundfG-M-V 52. §; NMedienG 40. §; LMG NRW 93. §; SMG 56. §; ThürLMG 45. §)

Egyes tartományok – pl. Berlin, Sachsen – más szabályozási modellt követnek, és a plurális képviselő helyett szakértőkből álló, a parlament 2/3-os többségével megválasztott testületet hoztak létre.

<sup>260</sup> Ladeur, 2001, 501.

<sup>261</sup> Frey felveti annak a lehetőségét, hogy a médiapluralizmust a Bíróság önálló általános jogelvként fejlessze (Frey, 1998, 65. és köv.).

általános jogelv fényében kell megítélni.<sup>262</sup> A korlátozás közösségi joggal való összhangjának megítélésben a közösségi jog minden szabályát figyelembe kell venni, „ideértve az emberi jogokról szóló európai egyezmény 10. cikkében foglalt szólásszabadságot, mint általános jogelvet is”.<sup>263</sup> A konkrét ügyben az Európai Unió Bírósága a közszolgálati televízió monopóliumának fenntartását nem tartotta a közösségi joggal eleve ütköző szabályozási megoldásnak.<sup>264</sup> Mivel azonban az Emberi Jogi Bíróság az *Informationsverein Lentia* ügyben – ahogy erről az 11.1. fejezetben szó lesz – arra a következtetésre jutott, hogy a közszolgálati monopólium fenntartása a véleményszabadság aránytalan korlátozása, ezért a médiarendszer ilyen kialakítása közösségi jogi szempontból sem fogadható el.

A közösségi jogban a pluralizmus elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságát, illetve más alapszabadságot<sup>265</sup> korlátozó tényezőként jöhet szóba. Az Európai Unió Bírósága több ügyben vizsgálta, hogy arra hivatkozva a tagállamok alkalmazhatnak-e olyan intézkedéseket, amelyek diszkriminatív, illetve nem diszkriminatív módon korlátozzák a szolgáltatások szabad áramlását. A pluralizmus tartalmával kapcsolatban a Bíróság alapvetően az Emberi Jogi Egyezményre, valamint az Emberi Jogi Bíróság kapcsolódó gyakorlatára támaszkodik. A *Familiapress* határozatban a pluralizmus lényegét abban határozta meg, hogy az „hozzájárul a véleménynyilvánítás szabadságának védelméhez, amelyet az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 10. cikke is védelemben részesít, amely szabadság a közösségi jogrendszer által biztosított alapvető jogok közé tartozik”.<sup>266</sup> A pluralizmus kérdésével foglalkozó legfrissebb ügyben, a *Centro Europa 7* ügyben a főtanácsnoki indítvány szerint „a médiának a nyilvánosság szószólójaként gyakran betöltött szerepe lényeges a nyílt és befogadó társadalom megjelenítésében és védelmében, amely társadalomban a közjóra vonatkozóan különböző álláspontokat képviselnek és vitatnak meg. [...] A közösségi jognak a tagállami műsorszolgáltatásokkal kapcsolatos alkalmazására irányadó a pluralizmus alapelve, és a közösségi jog ott kap kiemelt szerepet, ahol ezt az alapelvet erősíti.”<sup>267</sup>

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés a pluralizmus, mint a közösségi jogban figyelembe veendő alapelv újabb forrását hozta létre azzal, hogy meghatározta a közösségi kultúrpolitika tevékenységi területeit. A kultúrára vonatkozó rendelkezés (RSZ 151. cikk) a Közösséget csak gyenge hatáskörökkel ruházza fel: a Közösség hozzájárul a tagállamok kultúráinak kibontakoztatásához, a tagállamok közötti együttműködést bátorítja, és ha szükséges támogatja és kiegészíti, továbbá elősegíti a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködést. A kulturális kérdéseket érintő jogharmonizáció lehetőségét a rendelkezés kifejezetten kizárja. A rendelkezés a kulturális tevékenységek között említi az audiovizuális szektort, és utal a nemzeti és regionális sokszínűségekre. Legfontosabb előírása, hogy a Közösség minden hatáskörének gyakorlása során köteles figyelembe venni a kulturális szempontokat, különösen abból a célból, hogy a kultúra sokszínűségét tiszteletben tartsa és támogassa. A sokszínűség tehát kifejezetten

<sup>262</sup> C-260/89. (Elliniki Radiophonia Tileorassi AE kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis és Sotirios Kouvelas) 45.

<sup>263</sup> C-260/89. 46.

<sup>264</sup> „[...] a közösségi joggal nem ellentétes egy televíziózási monopólium megadása, amennyiben arra közérdekű, nem gazdasági jellegű megfontolásokból kerül sor. Egy ilyen monopólium kialakításának és gyakorlásának módja azonban nem sértheti a Szerződésnek az áruk szabad mozgására és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit, valamint a versenyszabályokat.” (C-260/89. 12.)

<sup>265</sup> A nyomtatott sajtótermékek országhatáron átnyúló kereskedelmével kapcsolatos *Familiapress* (C-368/95.) döntésben a Bíróság az áruk szabad mozgásának korlátozhatóságát állapította meg a pluralizmus alapján.

<sup>266</sup> C-368/95. 18.

<sup>267</sup> C-380/05. Főtanácsnoki indítvány 39.

megjelenik, mint a Közösség egész tevékenységében érvényesítendő célkitűzés. Így ez az általános, kötelezettség e formájában is fontos eszköze lehet a médiapolitikai szempontok érvényesítésének akár a versenyszabályozás, akár a hírközlés-szabályozás területén.

A legújabb közösségi jogi jogforrás, amely a közösségi jog keretei közé beemeli a pluralizmus szempontját, a Lisszaboni Szerződéssel az elsődleges közösségi jog részévé tett Alapjogi Charta. A Charta a véleményszabadságra vonatkozó 11. cikkében<sup>268</sup> kifejezetten nevesíti a pluralizmust, mint a média szabadságával egyenrangú, tiszteletben tartandó értéket. A rendelkezés megfogalmazása szubjektív, védelmi jogi jellegű, abból a médiarendszer kialakítására vonatkozó aktív kötelezettség nem következik.<sup>269</sup> A Charta jelentőségét egyelőre nehéz megítélni; a Lisszaboni Szerződés rögzíti, hogy a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak az Alapító Szerződésekben meghatározott hatásköreit.<sup>270</sup>

A Lisszaboni Szerződés a pluralizmus közösségi jogi jelentőségét egy további rendelkezésével érinti. A Szerződés úgy rendelkezik, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ezzel az Európai Unió intézkedései a jövőben közvetlenül is az Emberi Jogi Bíróság alapjogi kontrollja alatt állnak.

## **4.2. „Médiafogyasztó-védelem”**

Minden médiapolitika kudarcra van ítélve, ha a közönség nincs abban a helyzetben, hogy éljen a felkínált lehetőségekkel. A közönség, a médiafogyasztók védelmét szolgáló intézkedéseket indokol a felhasználói eszközök egyre bonyolultabb működése, az elérhető információk mennyiségének jelentős növekedése, a digitális tartalom manipulálhatóságából eredő kockázat, továbbá az ún. „digitális szakadék” – azaz az információkhoz való hozzáférés és az információ-feldolgozás képessége mentén kialakuló társadalmi törésvonal – kockázata. Sőt a „médiafogyasztó-védelem” kérdéseire sorolható a platform-szolgáltatókkal kötött, az információkhoz való hozzáférés feltételeit meghatározó szerződések tudatos kialakítása.<sup>271</sup>

### **4.2.1. Hozzáférés az információforrásokhoz**

A médiapiaci liberalizáció sehol nem vezetett a közszolgálati intézményrendszer létjogosultságának megkérdőjelezéséhez. Alkotmányjogi pozíciója alapján<sup>272</sup> a közszolgálati műsorszolgáltatás továbbra is az az információs és kulturális alapellátás, amely a teljes körű tájékozódás lehetőségét önmagában garantálni köteles. Nyugat-Európában a közszolgálati műsorszolgáltatás többé-kevésbé a digitális médiarendszerben is megtalálta a helyét: minden platformon jelen lévő tartalomszolgáltatókká, megfelelő erőforrások és közönségtámogatás birtokában a digitális átállás fontos tényezőivé váltak. A digitális médiarendszer a közszolgálati társadalomnak arra a fogalmi elemére helyezi a hangsúlyt, hogy a közönség minden tagja számára biztosítani kell a közszolgálati tartalmak általános elérhetőségét: „a közszolgálati társadalomnak egyenlő feltételek mellett elérhetőnek kell lennie

<sup>268</sup> „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közzétételének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárokon való tekintet nélkül.

(2) A tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”

<sup>269</sup> Részletesen ld. Bär, 2005.

<sup>270</sup> A Lisszaboni Szerződés a Római Szerződés 6. cikkét módosítja, egészíti ki az itt tárgyalt rendelkezésekkel.

<sup>271</sup> Roßnagel, Hilger, 2002, 451.

<sup>272</sup> Ld. még 25.3.2. fejezet, illetve Polyák, 2007a.

mindenki számára, függetlenül a tartózkodási helytől és a társadalmi hovatartozástól”.<sup>273</sup> Az általános hozzáférés követelménye, mint a műszaki elérhetőség<sup>274</sup> szempontjára is kiterjedő követelmény jelentősen befolyásolja az analóg földfelszíni sugárzás leállítását. Erre ugyanis mindaddig nem kerülhet sor, amíg az adott területen a közönség egésze számára nem biztosított a közszolgálati tartalmak elérhetősége.

Az elérhetőség egyik – technikai<sup>275</sup> – feltétele, hogy az adott területen a műsorjel fogható legyen. További feltétel, hogy a közönség ténylegesen rendelkezzen a digitális műsorjelek vételéhez szükséges eszközökkel. A digitális átállás a közönség oldalán ugyanis megfelelő vevőkészülékek beszerzését teszi szükségessé, amelyek nélkül a korábban analóg sugárzású műsorok sem érhetők el. Még ha az állami felelősség a digitális vevőkészülékek beszerzésére – mint ahogy korábban az analóg készülékek beszerzésére – nem is terjed ki,<sup>276</sup> a digitális vevőkészülékkel rendelkező háztartások aránya nem hagyható figyelmen kívül az analóg sugárzás leállításának időpontjával kapcsolatban. Az általános hozzáférhetőség garanciája a digitális médiarendszerben is a közszolgálati tartalmak földfelszíni sugárzása; az univerzális hozzáférés más platformon – az infrastruktúra kiépítettsége mellett a fogyasztói szokásokat is figyelembe véve – aligha biztosítható.<sup>277</sup>

A közszolgálatin kívül más (kereskedelmi) tartalmakkal kapcsolatban a közönségnek nincs alkotmányosan megalapozott igénye a hozzáférésre. Ugyanakkor a digitális televíziózás bevezetése során annak a veszélye is fennáll, hogy a közönség a korábbinál kevesebb tájékozódási forráshoz fér hozzá. A tájékozódáshoz való jog érvényesítése mellett az átállás sikere, sebessége is nagymértékben múlik azon, hogy a szabályozó milyen feltételeket támaszt az analóg sugárzás végleges leállításához. E feltételek közé tartozik különösen a közönség tájékoztatása az átállás folyamatáról, illetve a digitális vevőkészülékek támogatása. A közösségi versenyjogot nem sérti „a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják” [Római Szerződés 87. cikk (2) a)]. Az Európai Bizottság az osztrák set-top-box támogatásokkal kapcsolatban megállapította, hogy a támogatás szociális jellege megállapítható abban az esetben, ha a támogatás meghatározott jövedelemhez kötött, és azt a célt szolgálja, hogy az érintett fogyasztók az analóg sugárzás leállítása után is elérjék a televízió-műsorokat.<sup>278</sup> A közösségi joggal szintén összeegyeztethető „az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben” [Római Szerződés 87. cikk (3) c)]. A Bizottság szerint a digitális átállás olyan politikai cél, amely a Közösség érdekeivel és prioritásaival összhangban van.<sup>279</sup> Ez alapján nem sérti a közösségi jogot a digitális vevőkészülékeket leggyorsabban beszerző fogyasztók támogatása, aminek célja az átállás gyorsítása, és hosszabb távon a vevőkészülékek árának csökkentése. A támogatásnak azonban minden esetben technológia-semlegesnek és az elérni kívánt céllal arányosnak – a versenyt a lehető legkisebb mértékben torzítónak – kell lennie.<sup>280</sup>

<sup>273</sup> Hujanen, 2005, 73.

<sup>274</sup> Az általános elérhetőség követelménye különösen hangsúlyos a német alkotmánybíróság „Grundversorgung”-konceptiójában. Ld. BVerfGE 74, 297, 326 és BVerfGE 83, 238, 326.

<sup>275</sup> A technikai és a tényleges lefedettség megkülönböztetését ld. Wagner, Grünwald, 2002, 82-84.

<sup>276</sup> Wagner, Grünwald, 2002, 83.

<sup>277</sup> Hujanen, 2005, 65.

<sup>278</sup> Ld. N 622/2003, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2003/n622-03.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n622-03.pdf)

Részletesen ld. Schoser, Santamato, 2006.

<sup>279</sup> N 622/2003, 10.

<sup>280</sup> A dolgozat e kérdéseket a továbbiakban csak érintőlegesen, az 17.4. fejezetben tárgyalja.

#### 4.2.2. A tudatos médiahasználat, mint szabályozási cél

A tartalomszolgáltatók nyilvánosságához való hozzáférése önmagában, „a kontextusok sokféleségében megjelenő kommunikációs üzenetekhez való hozzáférésre, azok megértésére és létrehozására”<sup>281</sup> kiterjedő kompetenciáinak nélkül nem garantálja a média demokratikus funkcióinak érvényesülését. A plurális vélemények, illetve a sokszínű kulturális értékek befogadásának ösztönzése a médiapolitika, és különösen a médiaszabályozás határain nyilvánvalóan messze túlmutat. A médiaszabályozásban ugyanakkor előtérbe kerülhetnek a közönség médiafogyasztási szokásaira hatni kívánó szabályozási megoldások. Szabályozási célként jelenik a tudatos médiafogyasztás, a „média-írástudás” (*media literacy, Medienkompetenz*), azaz magára a médiára, annak „használatára” vonatkozó információk elérhetőségének előmozdítása. *Hoffmann-Riem* a digitális médiarendszerrel kapcsolatos legfontosabb célkitűzésként határozza meg a polgárok emancipációjának és a manipulációval szembeni védelemének erősítését, továbbá az információk és vélemények lehető legszélesebb körű elérhetővé és felhasználhatóvá tételét.<sup>282</sup>

Az állam e sajátos médiafogyasztó-védelmen keresztül szerepet vállal a „kommunikatív kompetenciák”<sup>283</sup> fejlesztésében, amelyek nélkül a médiatartalmak feldolgozásán alapuló önálló véleményalkotás lehetősége, végső soron a médiaszabályozás alkotmányos célja meghíúsul. A tudatos médiafogyasztáshoz kapcsolódó intézkedések a korábbi, közlési tilalmakon és korlátokon alapuló szabályozási megoldások helyett, illetve azok kiegészítéseként a felhasználói készségek erősítésével magát a közönséget próbálja olyan helyzetbe hozni, hogy élhessen a digitális média lehetőségeivel, és csökkenthesse az abból eredő kockázatokat. A jogalkotónak azonban tisztában kell lennie azzal, hogy a média működésében a befogadás a szabályozási eszközökkel legkevésbé befolyásolható tényező, és saját lehetőségeinek túlértékelésével könnyen átlépheti a beavatkozás alkotmányos határait.

Az Európai Unió Bizottsága média-írástudás, médiaműveltség alatt „a médiához való hozzáférésre, a média és a médiatartalmak különböző aspektusainak megértésére és kritikus szemmel való vizsgálatára, valamint a különféle kontextusokban megvalósuló kommunikációra való képességet” érti.<sup>284</sup> Ide sorolja az egyes kommunikációs eszközök használatában való jártasságot, a média aktív és kreatív használatát, a média kritikus megközelítését a tartalom minősége és pontossága tekintetében, az alapvető médiagazdaságtani összefüggések megértését, valamint a szerzői jogi tudatosságot. Az Európai Unió a MEDIA 2007 program keretében pénzügyi támogatást is nyújt a médiaműveltség erősítését célzó programokhoz, és számos dokumentumában és kezdeményezésében foglalkozik a témával.<sup>285</sup> Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma is célként tűzi ki „a médiatudatosság fejlesztését a társadalom valamennyi szegmensében”<sup>286</sup>, és kötelezi a Bizottságot, hogy az irányelv alkalmazásáról készített jelentéseiben térjen ki „a médiatudatosság minden egyes tagállamban elért szintjére” (26. cikk).

<sup>281</sup> Ofcom's strategy and priorities for the promotion of media literacy,

[http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/strategymedialit/ml\\_statement/strat\\_prior\\_statement.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/strategymedialit/ml_statement/strat_prior_statement.pdf)

<sup>282</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 105.

<sup>283</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 102.

<sup>284</sup> CEC, 2007f, 3.

<sup>285</sup> Ezek összefoglalását ld. CEC, 2007f, 3.

<sup>286</sup> (37) preambulumbekkezdés

A tudatos médiahasználat olyan szabályozóhatósági eszközökkel mozdítható elő, mint a kutatások folytatása és támogatása, az érintettekkel való együttműködés, valamint a nézők tájékoztatását – például a tartalom címkézését – szolgáló eszközök alkalmazásának előmozdítása.<sup>287</sup> Egyes német tartományi médiatörvények a „médiakompetencia” erősítését, a médiaoktatás támogatását nevesített szabályozási célként határozzák meg, az ehhez kapcsolódó projektek támogatását pedig a szabályozóhatóság feladatává teszik.<sup>288</sup> A médiatudatosság előmozdítása, mint médiaszabályozási kérdés a NAMS-ban is megjelenik.<sup>289</sup>

### 4.3. Versenyképes médiapiac

Bármely médiapolitika érvényesítésének alapfeltétele, hogy a médiapiacon működjenek a kitűzött célokat megvalósító műsorszolgáltatások. Az európai közösségi médiaszabályozás élesen rámutat e feltétel jelentőségére. A szabályozás „sarokköve”<sup>290</sup> a származási ország elve, ami – a technikai lehetőségeket is figyelembe véve – a műsorszolgáltatók számára lehetővé teszi, hogy az EGT bármely tagállamában letelepedjenek, és onnan bármely tagállamba eljuttassák a műsoraikat. A tagállami jogalkotó és szabályozóhatóság érdeemben nem alakíthatja a más tagállamból származó műsorszolgáltatások szabályozási környezetét. Minél kevésbé versenyképes az adott médiapiac, sőt más tagállamok szabályozásával összevetve minél kevésbé versenyképes a tagállami médiaszabályozás, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a műsorszolgáltatók más tagállamban folytatják tevékenységüket. Ennek nem csak a gazdasági, hanem a médiapolitikai következményei is meglehetősen hátrányosak.

#### 4.3.1. A származási ország elve

A határokon átnyúló műsorszolgáltatások és egyéb tartalomszolgáltatások egyik legfontosabb szabályozási kérdése annak tisztázása, hogy a tartalomra mely ország rendelkezései irányadók. Az Európai Unió az audiovizuális médiaszolgáltatásokra<sup>291</sup> vonatkozóan a „származási ország elve” alapján határozza meg az alkalmazandó jogot. A származási ország elve e kérdés rendezésének a leghatékonyabb módszere minden olyan szolgáltatás esetében, amely ténylegesen egyidejűleg vehető igénybe több tagállamban. A szolgáltatótól ilyen esetben nem várható el, hogy egyszerre több különböző jogrendszer előírásainak megfeleljen. A joghatóság egyértelmű meghatározása ezért a szolgáltatásnyújtás szabadságának alapfeltétele. A származási ország elve az audiovizuális médiaszolgáltatások közösségi jogi szabályozásának „központi eleme”, ami „alapvető fontosságú a belső piac létrehozása szempontjából”.<sup>292</sup> Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások esetében szintén ez az elv határozza meg, hogy az egyes szolgáltatások fölött mely ország joghatósága érvényesül<sup>293</sup>; a szabályozás kialakítása alapvonásaiban azonos a televíziós irányelv, illetve az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv szerinti szabályozással.

A származási ország elve alapján a műsorszolgáltatásra annak az államnak a joga irányadó, amelyben a médiaszolgáltató központi ügyvezetésének, a műsorrenddel kapcsolatos

<sup>287</sup> Ld. Communications Act 2003 11. §

<sup>288</sup> Pl. HPRG 57. §; LMG NRW 39. és 88. §; MSV HSH 38. §

<sup>289</sup> NAMS, 2007, 121. és köv.; NAMS, 2008, 25.

<sup>290</sup> CEC, 2006c

<sup>291</sup> A fogalomról ld. 8.3. fejezet.

<sup>292</sup> Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv(27) preambulum-bekezdés

<sup>293</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelmi irányelv), 3. cikk

szerkesztői döntések meghozatalának, illetve a szolgáltatásnyújtásban közreműködő jelentős munkaerő működésének helye alapján ténylegesen tevékenykedik, illetve amelynek műszaki kapacitását felhasználja.<sup>294</sup> Ha az irányelvben meghatározott szempontok alapján nem dönthető el, hogy melyik tagállamnak van joghatósága, akkor a joghatóságot a Római Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései alapján kell meghatározni. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás a letelepedés kritériumait nem határozza meg, amiből az következik, hogy azokat a letelepedés szabadságára vonatkozó általános szempontok szerint kell meghatározni; kizárólag technikai szempontok – például a szerver helye – alapján a letelepedés nem határozható meg, ahhoz az adott tagállamban végzett tényleges gazdasági tevékenységre is szükség van.<sup>295</sup>

A joghatóság minden olyan meghatározása, amely a letelepedéstől eltérő kritériumon alapul, és ezzel más tagállamban letelepedett szolgáltatót von az adott ország joghatósága alá, sérti a közösségi jogot.<sup>296</sup> A letelepedés formális követelmény, abban az értelemben, hogy a műsor tényleges származásának helye, illetve a műsornak az irányelvvél való összhangja a joghatóság megállapítását nem érinti: a fogadó ország a letelepedés kritériumaitól az Európai Bíróság szerint akkor sem tekinthet el, ha a tartalom nagy részét az Európai Közösségen kívül készítik, és a műsor nem felel meg az irányelvben meghatározott tartalmi előírásoknak.<sup>297</sup> Abban az esetben, ha a műsorszolgáltató több tagállamban telepedett le, a műsorszolgáltatás fölötti joghatóságot az a tagállam gyakorolja, amelynek területén – különösen a műsorpolitikai döntésekre és a műsor összeállításra figyelemmel – a tevékenység központja található.<sup>298</sup> A joghatóság megállapításának az sem feltétele, hogy a műsorszolgáltató a letelepedés helye szerinti tagállamban bármilyen szolgáltatást nyújtson.<sup>299</sup> A vállalkozásokat tehát a közösségi jog ösztönzi arra, hogy a számukra legkedvezőbb szabályozási környezetben végezzék a tevékenységüket. Ez közvetve a tagállamokat is ösztönzi a lehető legkedvezőbb szabályozási környezet kialakítására.

A joghatósággal rendelkező tagállam köteles biztosítani, hogy a joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók által közvetített összes műsor megfelel az adott tagállamban az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó előírásoknak [2. cikk (1)]. Ez egyúttal arra is garancia, hogy az irányelvben meghatározott minimumkövetelményeket az Európai Unió minden műsorszolgáltatása teljesíti [ld. 3. cikk (6)]. A Bíróság szerint az irányelv nem ad lehetőséget arra, hogy a tagállamok azokra a műsorszolgáltatásokra, amelyek fölött

---

<sup>294</sup> A részletes kritériumokat ld. Televíziós irányelv/Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 2. cikk. A kritériumokat a korábbi bírósági gyakorlat alapján a televíziós irányelv 1997-es módosítása rögzítette, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv azokat a műholdas kapacitások igénybevételeire vonatkozóan pontosította, illetve törölte az eddig önálló szempontként figyelembe földfelszíni frekvencia-használatot. A kizárólag harmadik országokba irányuló, illetve az EU-tagállamokban közvetlenül vagy közvetve sem fogható műsorszolgáltatásokra a szabályozás hatálya nem terjed ki [2. cikk (6)].

E fejezet a továbbiakban az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv szerinti számozást követi.

<sup>295</sup> Elektronikus kereskedelmi irányelv (19) preambulumbékezdés

<sup>296</sup> C-222/94. (Bizottság kontra Egyesült Királyság) 76, 78.

<sup>297</sup> C-14/96. (Denuit) 27.

Ebben az ügyben a *Turner International Sales Ltd (Turner)* az Egyesült Királyságban kapott műholdas műsorszolgáltatási engedélyt a „*TNT & Cartoon Network*” műsorszolgáltatás nyújtására. A Turner szerződést kötött a belga Coditel kábelszolgáltatóval a műsor továbbközvetítéséről. A belga kormány azonban megtiltotta a műsor kábeles továbbközvetítését, és a kábelszolgáltató vezetője, *Paul Denuit* ellen büntetőeljárás indult.

<sup>298</sup> C-56/96. (VT4) 22.

<sup>299</sup> C-56/96. 22.



különböző jogalapok mentén gyakorol joghatóságot, különböző szabályozást alkalmazzon. A Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben ezért a közösségi jogot sértőnek találta azt a szabályozási megoldást, amely eltérő kötelezettségeket írt elő az Egyesült Királyság területén is fogható, illetve a csak más tagállamban fogható műholdas műsorszolgáltatásokra vonatkozóan.<sup>300</sup> A csak más tagállamban fogható műsorszolgáltatások igen kedvező, még a televíziós irányelv követelményeit sem teljesítő szabályozás alapján szerezhettek engedélyt, ami számos műsorszolgáltatót arra ösztönzött, hogy az Egyesült Királyságban szerzett engedély alapján sugározza műsorát más tagállamba; több ilyen ügy került az Európai Bíróság elé.<sup>301</sup>

A fogadó államra a származási ország elve azt a kötelezettséget rója, hogy biztosítsa a más tagállamokból származó televíziós adások vételének szabadságát, és ne korlátozza a területén azok továbbközvetítését olyan okoknál fogva, amelyek az ezen irányelv által összehangolt területekre tartoznak [2a. cikk (1)]. A származási ország elvének lényege a műsorszolgáltatás kétszeres ellenőrzésének tilalma, ami egyúttal a műsorszolgáltatások szabad áramlásának legfőbb garanciája.<sup>302</sup> A Bíróság szerint a származási ország elve semmiképpen nem értelmezhető úgy, hogy a fogadó államnak tudnia kell ellenőrizni, hogy a műsorszolgáltatás a származási ország jogszabályait megtartja-e.<sup>303</sup> A tagállamok nem jogosultak egyoldalú intézkedéseket tenni a közösségi jogi előírások lehetséges megsértésével szemben. Kötelesek kölcsönösen megbízni a másik tagállam által gyakorolt ellenőrzésben.<sup>304</sup>

#### 4.3.2. A származási ország elvének korlátozása

A médiarendszer kialakításával kapcsolatos tagállami mozgásteret jelentősen befolyásolja az a kérdés, hogy az egyes tagállamok az audiovizuális médiaszolgáltatások szabad áramlásával szemben milyen esetekben érvényesíthetik saját médiapolitikai elképzeléseiket. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a származási ország elvét legnagyobb mértékben éppen az elv korlátozhatóságával kapcsolatban módosította, meglepő – a médiapiaci liberalizáció folyamatával ellentétes – módon a korlátozás korábrinál szélesebb lehetőségét biztosítva. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma szerint a műszaki fejlődésnek szükségessé tette a szabályozás olyan módosítását, ami biztosítja a tagállamok számára az audiovizuális médiaszolgáltatások tartalmának tényleges befolyásolását.<sup>305</sup>

A származási ország elve csak az irányelvekben meghatározott esetekben korlátozható. A televíziós irányelv, illetve az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a gyermekek és a közrend védelmére vonatkozó előírásokat nyilvánvalóan és súlyosan megsértő műsorszolgáltatások esetében a televíziós műsorszolgáltatás<sup>306</sup> szabad áramlásának ideiglenes felfüggesztését teszi lehetővé, amennyiben a jogsértésre az azt megelőző 12 hónapon belül már legalább két alkalommal sor került, és a Bizottság bevonásával az érintett tagállamok között zajló konzultáció nem vezetett eredményre [2a.

<sup>300</sup> Az ügy háttéréről ld. Harcourt, 2004, 28.

<sup>301</sup> C-56/96. (VT4); C-14/96. (Denuit)

<sup>302</sup> A televíziós irányelv preambuluma szerint „mivel az a követelmény, hogy a származási tagállam ellenőrzi, hogy a műsorok megfelelnek az ezzel az irányelvvel összehangolt nemzeti jogoknak, elegendő a közösségi jog alapján az adások szabad áramlásának biztosítására anélkül, hogy ugyanilyen megfontolásból másodlagos ellenőrzésre lenne szükség a fogadó tagállamokban”.

<sup>303</sup> C-11/95. (Bizottság kontra Belgium) 30, 34.

<sup>304</sup> C-11/95. 38, 88.; C-14/96. 36.

<sup>305</sup> (29) preambulumbékezdés

<sup>306</sup> Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv sem terjeszti ki ezt a lehetőséget a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra.

cikk (2)]. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások szabad áramlása – megfelelő konzultációs eljárás alapján, véglegesen – korlátozható a közrend védelme, a közegészség-védelem, a közbiztonság, valamint a fogyasztók védelme alapján.<sup>307</sup> A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások<sup>308</sup> szabad áramlása is e feltételek alapján korlátozható.<sup>309</sup>

A médiaszolgáltatások, illetve az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások szabad áramlása korlátozható továbbá olyan okból, ami az irányelv által nem szabályozott területet érint.<sup>310</sup> A *Bizottság kontra Belgium* ügyben a belga kormányzat arra hivatkozott, hogy a szabályozás olyan kultúrpolitikai célokat követ, amelyek az irányelvben nem szabályozott területet, nevezetesen a pluralizmus biztosítását érintik.<sup>311</sup> A Bíróság nem vitatta, hogy e célok a televíziós irányelv szabályozási területén kívül esnek; a szabályozást a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó általános szabályok alapján értékelte és találta közösségi jogot sértőnek.<sup>312</sup> A belga szabályozás a továbbkövetítés engedélyezésének további feltételül írta elő a szerzői jogok, a közrend és a jóerkölcstiszteletben tartását. A Bíróság szerint a televíziós irányelv e kérdéseket nem szabályozza ugyan teljes körűen, „ezen érdekek védelme azonban semmiképpen nem igazolhatja a más tagállamokból származó műsorok általános előzetes engedélyezését, mert ez a szolgáltatásnyújtás szabadságának megszűnéséhez vezetne”.<sup>313</sup> A bírósági gyakorlat tehát – alapvetően a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozhatóságára vonatkozó, az előzőekben vizsgált elvek mentén – szűkre szabja az irányelvben nem szabályozott okból történő korlátozás lehetőségét. Olyan ügy nem került a Bíróság elé, amelyben valamely tagállam a médiakonzentrációra, kiegyensúlyozott tájékoztatásra vagy éppen a piacra lépés feltételül szabott díjfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozást próbált más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben érvényesíteni.<sup>314</sup>

A tagállamok szabályozási mozgásterét jelentősen szélesíti az irányelvnek az a rendelkezése, amely szerint a tagállamoknak jogukban áll előírni, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók az irányelv által összehangolt területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályoknak feleljenek meg, feltéve hogy e szabályok megfelelnek a közösségi jognak [3. cikk (1)]. Az irányelv a közösségi jogalkotó szándéka szerint minimumszabályozást tartalmaz, ami ugyanakkor azt a kérdést veti fel, hogy a részletesebb vagy szigorúbb szabályozás egyúttal más tagállamok szolgáltatásaival szemben is érvényesíthető-e. Az Európai Bíróság ezt a kérdést a *De Agostini és TV Shop* egyesített ügyekben vizsgálta, és megállapította, hogy valamely tagállam a kiskorúaknak szóló reklámok tilalmát kizárólag az adott tagállamban letelepedett szolgáltatókkal szemben érvényesítheti, mert e tilalomnak a többi tagállamból származó adásokra történő alkalmazása „a származási tagállam által az irányelvvel összhangban megvalósítandó ellenőrzés mellett bevezetné a televíziós adások másodlagos ellenőrzését”.<sup>315</sup> Azt is

---

<sup>307</sup> Elektronikus kereskedelem irányelv 3. cikk (4)

<sup>308</sup> Ld. 8.3. fejezet.

<sup>309</sup> Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (35) preambulum-bekezdés és 2a. cikk (4).

<sup>310</sup> Ez következik az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 2a. cikk (1) bekezdéséből, illetve az elektronikus kereskedelmi irányelv 3. cikk (2) bekezdéséből.

<sup>311</sup> C-11/95. (Bizottság kontra Belgium) 55.

<sup>312</sup> Ld. még. 12. fejezet.

<sup>313</sup> C-11/95. 92.

<sup>314</sup> Nagy, 2006

<sup>315</sup> C-34/95. [Konsumentombudsmannen (KO) kontra De Agostini (Svenska) Foerlag AB (C-34/95.) és TV-Shop i Sverige AB (C-35/95; C-36/95.)] 61.

megállapította ugyanakkor a Bíróság, hogy az irányelv „nem zárja ki teljes mértékben és automatikusan olyan más szabályok alkalmazását, amelyek nem kifejezetten a műsorok sugárzására és terjesztésére vonatkoznak”.<sup>316</sup> A megtevesztő reklámra vonatkozó tilalom, illetve az ennek megszegése esetére kilátásba helyezett szankció ezért a más tagállamból sugárzott szolgáltatás esetében is érvényesíthető, „feltéve, hogy ezek az intézkedések nem akadályozzák meg az ebből a másik tagállamból származó televíziós adásoknak a területén történő tulajdonképpen továbbközvetítését”.<sup>317</sup>

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a műsorszolgáltatások<sup>318</sup> szabad áramlásának korlátozását – megfelelő konzultációs eljárás közbeiktatásával – lehetővé teszi abban az esetben, ha a tagállam élt a részletesebb vagy szigorúbb szabályok elfogadásának lehetőségével, és „megállapítja, hogy egy másik tagállam joghatósága alá tartozó műsorszolgáltató valamely televíziós műsorszolgáltatását teljes egészében vagy legnagyobb részét az ő területére irányítja” [3. cikk (2)].<sup>319</sup> Az új szabályozás a jogmegkerülés tilalmát rögzíti, ami kifejezetten a részletesebb vagy szigorúbb szabályozás érvényesítését szolgálja más tagállamok műsorszolgáltatóival szemben. Más esetben – például a műsorszolgáltatási díj fizetésére vonatkozó kötelezettség megkerülése esetén – e kivételre nem hivatkozhat a tagállam. A tagállamok e rendelkezés alapján nem tilthatják meg a műsor továbbítását saját területükön – erre továbbra is csak a gyermekek és a közrend védelmében van lehetőség –, hanem egyéb, közelebről nem meghatározott objektíven szükséges, megkülönböztetés-mentes és arányos intézkedéseket hozhatnak [3. cikk (3)]. A preambulum szerint a televíziós reklám- és/vagy előfizetési bevételek forrása, a szolgáltatás fő nyelve, illetve a kifejezetten a közvetítés helye szerinti tagállam közönségét célzó műsorok vagy kereskedelmi közlemények utalhatnak többek között arra, hogy egy másik tagállamban letelepedett médiaszolgáltató teljesen vagy legnagyobb részét az ő területére irányítja a szolgáltatását.<sup>320</sup> A szolgáltató nem „teljesen vagy legnagyobb részét” egy meghatározott másik tagállam területére irányítja a szolgáltatását abban az esetben, ha ugyanezt a szolgáltatást több különböző országba is eljuttatja, akár célzott reklámblokkokkal, több hangsávval, illetve felirattal; ez valószínűleg jelentősen szűkíti a rendelkezés lehetséges alkalmazásainak eseteit.

Az irányelv a jogmegkerülés tilalmával kapcsolatban az Európai Bíróság gyakorlatára hivatkozik.<sup>321</sup> A Bíróság gyakorlata alapján a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozható, ha az adott szolgáltatás teljes egészében vagy nagyrészt a korlátozást bevezető tagállam területére irányul, és abból az okból, hogy a szolgáltató kivonja magát azon szabályok hatálya alól, amelyek vonatkoznának rá, ha a korlátozást bevezető állam területén telepedne le.<sup>322</sup> Ezt az általános elvet a Bíróság két esetben valóban alkalmazta a

---

A *De Agostini* ügyben a De Agostini kiadó a svéd fogyasztóvédelmi biztos határozatát támadta, amelyben a biztos megtiltotta egy gyermekeknek szóló kiadvány televíziós reklámozását. A TV-Shop ügy a fogyasztóvédelmi biztos megtevesztő reklámok terjesztésével kapcsolatos intézkedését vizsgálta.

<sup>316</sup> C-34/95. 33.

<sup>317</sup> C-34/95. 38.

<sup>318</sup> Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a korlátozás e lehetőségét nem terjeszti ki a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra.

<sup>319</sup> A Bizottság eredeti javaslata azt a nehezen értelmezhető rendelkezést tartalmazta, hogy a tagállam „a visszaélések és a csalás megelőzése érdekében” hozhatnak intézkedéseket olyan, másik tagállamban letelepedett médiaszolgáltatóval szemben, amely tevékenysége teljes egészét vagy java részét az előbbi tagállam területe felé irányítja (CEC, 2005). Hasonló rendelkezést tartalmaz az Európa Tanács Határok nélküli televíziózásról szóló egyezménye (24/a. Cikk).

<sup>320</sup> (33) preambulum-bekezdés

<sup>321</sup> (32) preambulum-bekezdés

<sup>322</sup> Eredetileg ld. 33/74. (Van Binsbergen)

műsorszolgáltatásra is.<sup>323</sup> Azonban mindkét esetben olyan szabályozási környezetet vizsgált, amelyet még a televíziós irányelv hatályba lépése előtt alakítottak ki, és a szolgáltatásnyújtás korlátozásának indokaként a jogmegkerülés mellett mindkét esetben hivatkozott a plurális médiarendszer kialakítására is. Az előzőekben vizsgált esetek alapján megállapítható, hogy a televíziós irányelv hatályba lépése után a Bíróság ennél lényegesen szigorúbban ítélte meg a műsorszolgáltatás szabad áramlásának korlátozását. Az irányelvet értelmező gyakorlat a szigorúbb vagy részletesebb szabályok külföldi műsorszolgáltatással szembeni érvényesítését nem hagyta jóvá, és azt is tisztázta, hogy a származási ország elvére az a szolgáltató is hivatkozhat, amely a letelepedés helye szerint egyáltalán nem nyújt műsorszolgáltatást. Nem megalapozott tehát a bírósági gyakorlatra való hivatkozás. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a televíziós irányelvhez képest egyértelműen visszalépést jelent a műsorszolgáltatás szabad áramlásának garantálásában, ami egyúttal a tagállamok lehetőségét bővíti saját médiajogi előírásaik érvényesítéséhez. Álláspontom szerint a korábbi szabályozás jobban szolgálta a hatékony mediaszabályozási megoldások kidolgozását, anélkül, hogy a plurális médiarendszer kialakításához szükséges tagállami mozgásteret indokolatlanul veszélyeztette volna.

## II. MÉDIASZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK

### 5. A szabályozási eszközök rendszerzése

A médiajog, mint a hagyományos jogágakon átnyúló joganyag lényegében a jogszabályok sajátos szempont szerint történő csoportosítása: azokat a jogi rendelkezéseket fogja össze, amelyek relevánsak a média működése szempontjából. A médiajog „nem a magánjog, büntetőjog és közjog mellett áll, hanem a média látószögéből egyesíti e klasszikus joganyagok egyes vonatkozásait”.<sup>324</sup> Egy rendelkezés „médiajogi” jellegét tehát nem az adja, hogy formálisan egy médiatörvény részeként jelenik-e meg, hanem az, hogy képes-e hozzájárulni a mediaszabályozás alkotmányos célkitűzéseinek eléréséhez. A mediaszabályozást jogi problémaként értelmezve is kiterjedt cél- és eszközrendszer jellemzi, ugyanakkor a médiajog a média szabályozásának, vagy éppen a médiapolitika gyakorlásának nyilvánvalóan nem az egyetlen eszköze. A dolgozat a média működését befolyásoló, „szabályozó” eszközök közül a jogi eszközöket vizsgálja<sup>325</sup>, azokkal kapcsolatban viszont átfogó feldolgozásra törekszik.

A médiajog körébe sorolható szabályozási eszközök rendszerezhetők egyrészt aszerint, hogy *a média-értéklánc mely elemére* vonatkoznak, másrészt aszerint, hogy milyen *szabályozási célokat* követnek.

<sup>323</sup> C-148/91. (Veronica); C-23/93. (TV10)

A Luxemburgban letelepedett és onnan műholdon Hollandiába sugárzó TV10 ügyében a Bíróság megállapította: „A Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit tehát nem lehet úgy értelmezni, miszerint azokkal ellentétes, hogy egy tagállam egy nemzeti műsorszolgáltató szervezettel egyenlően kezeljen egy másik tagállam jogszabályai szerint alapított, és ebben a tagállamban letelepedett műsorszolgáltató szervezetet, amely tevékenységei azonban teljesen vagy nagyrészt az első tagállam területére irányulnak, amennyiben ez a műsorszolgáltató szervezet annak érdekében telepedett ott le, hogy kivonja magát azon szabályok alól, amelyeket az első tagállam egy pluralista és nem kereskedelmi jellegű rádiós és televíziós műsorszolgáltató rendszer megeremtését célzó kultúrpolitika keretében fogadott el.”

<sup>324</sup> Petersen, 2003, 1.

<sup>325</sup> Az önszabályozás, társszabályozás jelentőségéről és megoldásairól a szerzőtől ld. Polyák, 2002b; Polyák, 2004a.

Az értéklánc mentén történő rendszerezésben különbség tehető a *médiatartalomra* vonatkozó, a *médiaszolgáltatók piaci működésére* vonatkozó, valamint a *műsorterjesztési infrastruktúrát érintő* szabályozási eszközök között.

A médiatartalomra vonatkozó szabályozást elsősorban általános, kommunikációs formától és eszköztől független polgári jogi, büntetőjogi, stb. rendelkezésekből áll. Maga a médiatörvény a médiatartalomra vonatkozó, speciálisan a rádiózásra és televíziózásra alkalmazandó, más kommunikációs formákra és eszközökre nem irányadó szabályozást tartalmaz a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével kapcsolatban (Rttv. 4. § és 47-51. §). Szintén médium-specifikus kötelezettségek terhelik a műsorszolgáltatókat a kulturális sokszínűség megvalósítására vonatkozóan; a kapcsolódó kvóta-szabályozás (Rttv. 7. §) jelentős részben – az eredetileg magyar nyelven készült művek bemutatásának kötelezettsége kivételével – a közösségi jogi jogharmonizációs kötelezettség részeként került a médiatörvénybe. Médium-specifikus kötelezettséget tartalmaz a médiatörvény a közszolgálati műsorszámok bemutatásával kapcsolatban (Rttv. 8. §). A médiatörvénynek a gyermekek védelmére vonatkozó – a jogharmonizációs kötelezettségnek szintén részét képező, de igen széles tagállami mozgástéren alapuló – előírásai (Rttv. 5/A-5/F. §) csak a szabályozás módjával kapcsolatban tekinthetők médium-specifikusnak: azt határozzák meg, hogy a kommunikáció formájától és eszköztől függetlenül védendő érték, a gyermekek egészséges fizikai, mentális és erkölcsi fejlődése konkrét tömegkommunikációs eszközök működésével szemben milyen védelemben részesül. Szinten nem a szabályozás célja, hanem csak annak módja sajátos a vallási vagy hitbeli meggyőződést sértő, illetve a nyugalom megzavarására alkalmas műsorszámok esetében (Rttv. 5. §). Nem tekinthetők médium-specifikus előírásoknak a médiatörvény alapelvei között megjelenő, az alkotmányos rend védelmére, az emberi jogok tiszteletben tartására, a kirekesztés és a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó kötelezettségek (Rttv. 3. §). Ezeknek, a jogrendszerben egyébként is védett értékeknek a médiatörvénybe való beemelését elsősorban a speciális médiajogi szankciók alkalmazásának lehetősége indokolja. A médiatörvény a gyűlöletbeszéddel kapcsolatban ugyanakkor a beavatkozás küszöbét is leszállítja.

A médiaszolgáltatók piaci működésére, a különböző szolgáltatók egymás közötti kapcsolataira vonatkozó általános polgári jogi, gazdasági jogi, szerzői jogi előírásokat az egyes médium-típusokhoz igazodó sajátos piacra lépési és versenyszabályozás egészíti ki, ami a médiarendszer működésével szemben támasztott alkotmányos követelmények érvényesülését szolgálja.

A média infrastrukturális vonatkozásainak, azaz elsősorban a műsorszétosztásnak és a műsorterjesztésnek a szabályozását e tevékenységek kettős természete határozza meg. A műsorszétosztás és a műsorterjesztés egyrészt távközlési, elektronikus hírközlési tevékenység, amennyiben műszaki értelemben jelek átvitelét valósítja meg. Másrészt azonban e tevékenységek jelentősen befolyásolják a közönség számára hozzáférhető tartalomkínálatot, ennyiben médiatevékenységnek tekintendők.

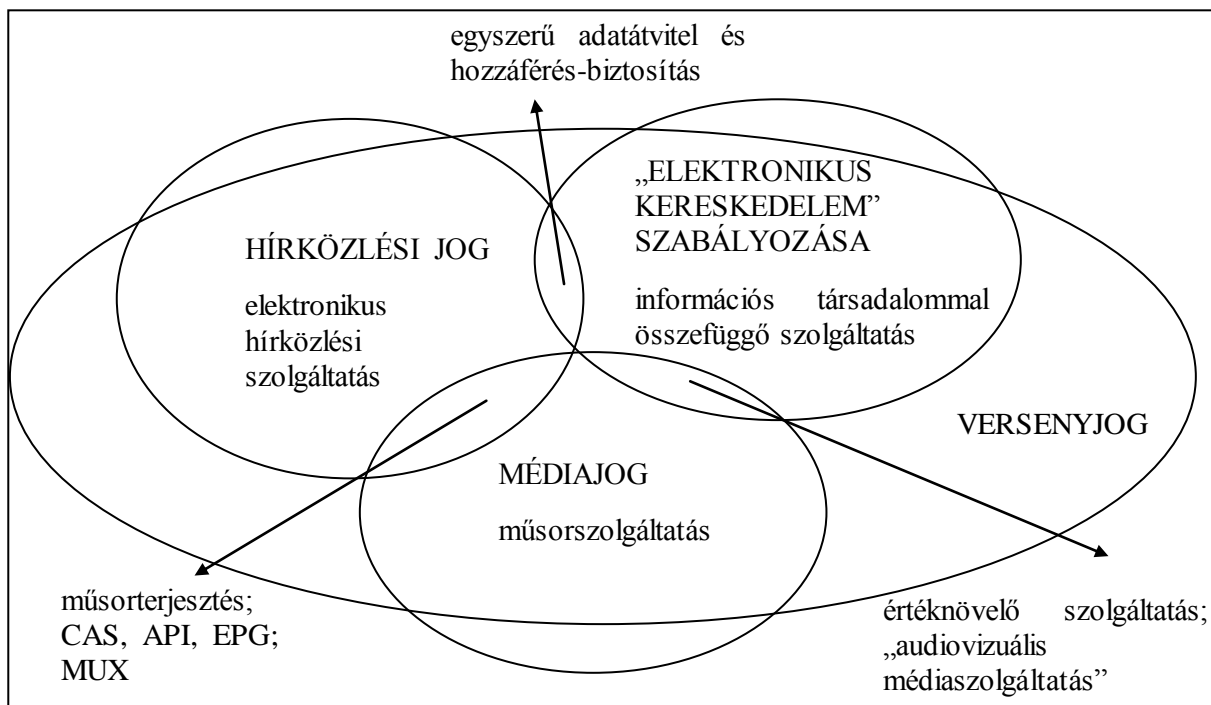
Az értéklánc különböző pontjait érintő rendelkezések besorolása inkább csak hangsúlyokat mutat, az egyes kategóriák nem válnak el élesen egymástól. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének szabályozása nem csak a médiatartalom szabályozásaként értelmezhető, hanem a törvény alapvető döntését – a külső vagy a belső pluralista modell közötti választását – jeleníti meg a médiarendszer szerkezetével kapcsolatban is. Ugyanez elmondható a közszolgálati kötelezettségek szabályozásáról, amelyek teljesítése ráadásul komoly anyagi megterhelést is jelent a szolgáltatóknak. A médiatartalmat érintő olyan előírások, mint a gyermekek védelmét szolgáló kategorizálás, jelentősen befolyásolják a médiaszolgáltatók gazdasági mozgásterét: egy műsorszám értékét alapvetően befolyásolja,

hogy mikor, melyik műsorsávban mutatható be. Ugyancsak szűkítik a műsorszolgáltató gazdasági mozgásterét a kulturális sokszínűséget szolgáló kvóta-előírások, amelyek – az európai műsorgyártók preferálásával – ezen túl a médiarendszer szerkezetét is jelentősen befolyásolják. A műsortartalmi és műsorszerkezeti kötelezettségekként megjelenő reklám-előírások a szolgáltatók gazdasági működésének is alapvető korlátai. A médiapiac-szabályozási és infrastruktúra-szabályozási eszközök közötti elhatárolást gyakorlatilag lehetetlenné teszi az infrastruktúrához való hozzáférés besorolhatatlansága. Az elhatárolási kérdések mindaddig elméletiek és másodlagosak, amíg egyes szabályozási kérdésekhez nem kapcsolódnak formai követelmények; ilyen formai követelmény az Alkotmányban előírt kétharmados jogalkotási kötelezettség.

A médiaszabályozási eszközök nem csak az értéklánc elemeihez rendelhetők, hanem a médiaszabályozás céljaihoz is. E felosztásban a szabályozási eszközök egy része a véleményszabadság korlátozását megalapozó egyéni és közösségi érdekek védelmét szolgálja, másik részük a médiarendszer kialakításához szükséges. Ez a felosztás az értéklánc szerinti felosztáson keresztül nyúlik, ugyanis az egyes szabályozási célok a médiatartalmat, a médiapiacot és a média-infrastruktúrát szabályozó eszközökkel egyaránt megvalósíthatók.

Az egyéni és közösségi érdekek védelmét szolgáló szabályozási eszközök jellemzően nem is média-specifikus előírásokban valósulnak meg. Az általános polgári jogi, szerzői jogi, fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, stb. rendelkezéseket speciális médiajogi rendelkezések vagy azért egészítik ki, hogy alkalmazásukat az adott médium jellemzőihez igazodva mozdítsák elő – például speciális médiajogi szankciót rendelve a polgári jogi, büntetőjogi tényállásokhoz –, vagy azért, mert az adott érdek védelmére – például a hazai szabályozásban a gyermekek kommunikációs ártalmakkal szembeni védelmére – nincs általános szabályozási eszköz. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a médiatechnológiák fejlődése a szóba jöhető szabályozási eszközöket érintetlenül hagyja. Ezekkel az eszközökkel kapcsolatban is érvényesülnie kell annak az alkotmányjogi követelménynek, hogy a beavatkozásnak az adott médium jellemzőihez kell igazodnia. Ez kizárja a médiatartalom (átviteli)technológia-független szabályozását.

A médiarendszer kialakítását szolgáló eszközök a média működésével kapcsolatban olyan követelményeket fogalmaznak meg, amelyek egyébként a nyilvános kommunikáció más területeire nem irányadók. Ide tartoznak különösen a külső és a belső pluralizmust biztosító szabályozási eszközök, és ide sorolhatók a médiafogyasztó-védelem eszközei is. A médiarendszer kialakítása olyan összetett szabályozási eszközrendszeren keresztül valósul meg, amelyben az ágazati médiatörvények korántsem kizárólagos, sőt a konvergencia folyamatában egyre csökkenő súlyú szabályozási megoldást jelentenek. Minél hatékonyabban képes a médiapiac az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítására, annál nagyobb mértékben támaszkodhat a médiarendszer kialakítása a vállalkozások gazdasági mozgásterét kevésbé korlátozó szabályozási megoldásokra.



1. ábra - A médiarendszer kialakításának szabályozási eszköztandszere

A médiarendszer kialakítása a hagyományos médiajogi eszközök mellett támaszkodik az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat érintő szabályozásra, a hírközlési jogra és versenyjogra. Az egyes területek közötti határok korántsem annyira egyértelműek, mint az 1. ábrán.

A 8. fejezetben szó lesz arról, hogy a médiaszabályozás új közösségi jogi keretei az elektronikus tartalomszolgáltatások két típusa, a műsorszolgáltatások és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások között a korábbinál szorosabb – de nem feltétlenül világosabb – helyzetet teremtenek. A digitális médiarendszerben az interaktív szolgáltatások eddig is az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás hatálya alatt álltak, médiaszabályozási jelentőségük elsősorban akkor van, ha műsorterjesztési célú kapacitásokat használnak. A műsorszolgáltatásokra (most már az audiovizuális médiaszolgáltatásokra) és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó joganyag együtt jelöli ki az audiovizuális tartalomszolgáltatások szabályozási kereteit.

A hírközlési jog meghatározó eleme a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés szabályozásának, a versenyjog pedig nem csak kiegészíti a média- és hírközlési ágazati szabályozást, hanem a szabályozás egésze számára módszertani, szemléletbeli mintát ad. Ezzel együtt a médiaszabályozásról nem mondható el egyértelműen az, hogy – hasonlóan a hírközlés-szabályozáshoz – átmeneti szabályozásról lenne szó, amelyet hosszabb távon teljes egészében felválthat az általános gazdasági szabályozás. Nem csak a nyilvános kommunikációval szemben védendő egyéni és közösségi érdekek indokolják az ágazati szabályozás fenntartását – sőt e kérdések nagy része egyébként is az általános polgári jogi, büntetőjogi, stb. szabályozás része –, hanem a médiapiac működésével szemben támasztott, a gazdasági (gazdasági célokat követő) szabályozás számára értelmezhetetlen alkotmányos elvárások is. Annak ugyanakkor nincs alkotmányjogi jelentősége, hogy az alkotmányos médiaszabályozási célokat mely jogterület vagy jogszabály rendelkezései valósítják meg. A médiarendszer kialakítása az 1. ábra szerinti teljes szabályozási eszköztandszere kiterjed; a dolgozat egyik célja a jogterületek közötti átfedések feltárása,

és annak vizsgálata, hogy mely szabályozási eszközök alkalmasak az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására.

## 6. Az általános versenyszabályozás és az ágazati szabályozás viszonya

### 6.1. A médiaágazat gazdasági sajátosságai

A műsorszolgáltatókat – és általában a médiavállalkozásokat – más gazdasági ágazatok szereplőihöz képest tevékenységüknek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolata, illetve az ebből eredő társadalmi, politikai, kulturális jelentősége teszi sajátossá. A médiavállalkozások szolgáltatásukkal szükségszerűen a véleményszabadság érvényesülését, a 2. fejezetben kifejtettek szerint az álláspontok és értékek közötti választást szolgálják. A médiaipar számos – vélt vagy valós – jellemzője<sup>326</sup> ösztönzi a jogalkotót más gazdasági ágazatokhoz képest részletes, a médiapiaci szereplők mozgásterét viszonylag nagy mértékben korlátozó szabályozói intézkedések megtételére. A jogalkotó feltételezi, hogy a médiaipar működése során olyan piaci kudarcok állnak elő, amelyek következményei szabályozási beavatkozással orvosolhatók; e piaci kudarcok a digitális médiarendszerben is fennmaradnak.<sup>327</sup> A kereskedelmi műsorszolgáltatás szabályozása végső soron arra irányul, hogy a szolgáltatók nyereségorientált megközelítését összhangba hozza azokkal a közérdekű célokkal, amelyeket a piac, a gazdasági verseny maga nem képes megvalósítani.<sup>328</sup> A „médiajog” egésze azt a jogalkotói álláspontot fejezi ki, hogy a média a gazdaság működését szabályozó általános keretek között nem képes a vele szemben támasztott alkotmányjogi elvárásoknak, társadalmi feladatoknak eleget tenni.

A különszabályozás indokaként határozhatók meg azok a hatások, amelyek a szerződéses piaci kapcsolatokban részt nem vevő, ezért igényeiket e kapcsolatok kialakítása során érvényesíteni nem tudó harmadik felek, adott esetben a nézők érdekeit érintik (externáliák).<sup>329</sup> Az ilyen – pozitív vagy negatív – külső hatások rendszerint igazolják az állami beavatkozást, amely nélkül az össztársadalmi jólét csorbulna.<sup>330</sup> Az externáliák közé tartoznak például a médiában megjelenő erőszaknak és szexualitásnak tulajdonított hatások, az egyoldalú politikai befolyásolás, vagy akár a személyiséget ért sérelmek. A tartalomválaszték bővülése feltehetően a negatív hatásokat is megsokszorozza.<sup>331</sup> A média külső hatásai jelentkeznek abban is, hogy a politikai, véleményalakító, kulturális tartalmak fogyasztásából annál nagyobb hasznai származnak az egyes fogyasztóknak, minél nagyobb közönség fogyasztja ugyanezeket a tartalmakat. Ennek hatására az adott közösségen belül egyre hatékonyabbá válik az adott tartalmakat érintő kommunikáció, és ez egyre több új fogyasztót ösztönöz a tartalom fogyasztására. Ez az ún. hálózati externalitás az adott tartalomszolgáltatás közönségpiaci és reklámpiaci pozícióinak folyamatos erősödéshez vezet.<sup>332</sup>

*Kübler* az externalitásra vezeti vissza a tényleges és a társadalmilag kívánatos tartalomkínálat közötti különbségeket.<sup>333</sup> Mivel a műsorszolgáltatók a reklámfinanszírozású műsorszolgáltatás esetében jogilag és gazdaságilag is a hirdetővel kerülnek közvetlen kapcsolatba, a gazdaságilag sikeres működésük ezért attól függ, hogy tartalomszolgáltatásukkal a reklámozó célközönségének megfelelő arányát érik-e el. A

<sup>326</sup> Összefoglalóan ld. Puppis, 2007; Feintuck, Varney, 2006.

<sup>327</sup> Communications White Paper, 50.

<sup>328</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 176.

<sup>329</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 123.; Kübler, 2002, 282.

<sup>330</sup> Beck, 2005, 57.

<sup>331</sup> Communications White Paper, 50.

<sup>332</sup> Kiefer, 2005, 150.

<sup>333</sup> Kübler, 2002, 282.



fizetős műsorszolgáltatások esetében ugyan van közvetlen kapcsolat a tartalomszolgáltató és a nézők között, de jellemzően ebben az üzleti modellben is a közönség lehető legzélesebb körének megszólítása biztosítja a gazdasági sikert. A médiapiac működésének legfőbb sajátosságát *Ariño* is abban látja, hogy a média „természetes hajlamot mutat a termék-homogenitás iránt”.<sup>334</sup> Ennek oka, hogy a médiatermékek egyszerre vannak jelen a közönség és a hirdetések piacán, ami nem teszi érdekeltté a médiaszolgáltatókat a közönség szűkebb csoportjainak kiszolgálásában. A piaci siker elérésére törekvő kereskedelmi műsorszolgáltatásban a sokszínű tájékoztatás, a kisebbségi álláspontok, valamint a kulturális értékek – „a normatívan elvárt médiateljesítmények”<sup>335</sup> – kívánatos javakként (*merit goods*) jelennek meg. Kívánatos javak azok, amelyek tényleges, a társadalom egészét érintő jelentőségét a felhasználók nem ismerik fel, a korlátozott kereslet miatt pedig e javak piaci alapú termelése nem éri el a társadalmilag kívánatos mennyiséget.<sup>336</sup> *Hoffmann-Riem* szerint viszont piaci kudarc (externalitás) helyett inkább azoknak a szabályozásoknak a deficitjéről van szó, amelyek a piaci működésbe meghatározott célok elérése érdekében avatkoznak bele; a „kudarc” minden esetben csak meghatározott mérce alapján ítéltető meg, és e célok általában a piaci működéshez képest külső, attól idegen célok.<sup>337</sup>

A médiatartalmak „meritórikus” jellege részben a fogyasztók oldalán fennálló információhiányra vezethető vissza: a fogyasztók a tájékoztató, aktuális, politikai tartalmakkal kapcsolatban sem a tartalom minőségét, sem a tartalom fogyasztásának hasznait nem tudják megítélni, ezért nem is hajlandók a jobb minőségű és drágább tartalmakért többet fizetni.<sup>338</sup> Így a szolgáltatók nincsenek ösztönözve a jobb minőség elérésére, és összességében a kívánatosnál alacsonyabb minőségű médiatermékek jönnek létre. Ezt erősíti továbbá a költségek csökkentésére irányuló szolgáltatói magatartás, ami ugyanazon tartalom többszöri értékesítéséhez vezet.<sup>339</sup> Az érv cáfolataként ugyanakkor *Beck* arra mutat rá, hogy a médiafogyasztás nem egyszeri cselekmény, ezért a szolgáltatónak az az érdeke, hogy a szolgáltatás minőségével tartósan magához kösse a médiafogyasztókat, ne veszélyeztesse saját hitelességét. A hatékony gazdasági versenyben ráadásul a versenytársak érdeke, hogy leleplezzék egymás hiányosságait. Az érvelés további problémája, hogy a minőséget objektív kategóriának tekinti, és alábecsüli a fogyasztó értékítéletét.<sup>340</sup> *Beck* érvelésével szemben ugyanakkor felhozható, hogy a médiafogyasztók figyelmét tartósan megszerezni képes „minőség” nagy valószínűséggel nem azonos a kulturális sokszínűségre tekintettel meghatározott „minőséggel”.

A közérdekű kérdések tárgyalásának és a vélemény-sokszínűségnek a kívánatosnál kisebb mértéke visszavehető arra, hogy az információk olyan mindenki számára hozzáférhető „közjavak” (*public goods*), aminek fogyasztása nem korlátozza más fogyasztók hozzáférését, és amiért az információ-előállítók nem követelhetnek a fogyasztóktól közvetlen ellenértékét, és nem zárhatják ki a fogyasztásból a nem fizetőket.<sup>341</sup> Az információ-termelés ennek következtében nem éri el a kívánatos mennyiséget. Ha az ingyenesen elérhető információk mellett a közönség nem hajlandó fizetni a nagyobb

---

<sup>334</sup> Ariño, 2004, 102.

<sup>335</sup> Kiefer, 2005, 149.

<sup>336</sup> Beck, 2005, 12.; Kübler, 2002, 282.; Puppis, 2007, 73.

<sup>337</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 120.

E megközelítés szerint a normatív célok teljesítésével kapcsolatos kudarcok nem tekinthetők externailtásnak.

Ls. még Beck, 2005, 57.

<sup>338</sup> Beck, 2005, 68.; Kiefer, 2005, 140.

<sup>339</sup> Beck, 2005, 68.

<sup>340</sup> Beck, 2005, 71.

<sup>341</sup> Beck, 2005, 68.; Kiefer, 2005, 135.

sokszínűségért, akkor a verseny nem lesz alkalmas a sokszínűség megteremtésére.<sup>342</sup> Beck ugyanakkor ellenérvként arra hivatkozik, hogy a közönség az információk összeválogatásáért, csomagba szervezéséért és továbbításáért, mint egységes szolgáltatásért – műsorszolgáltatásért, tartalomcsomagolásért – mégis hajlandó fizetni, a vélemények sokszínűségéért pedig azok fizetnek, akik saját álláspontjukat meg akarják jeleníteni.<sup>343</sup> Utóbbi megállapítás feltételezi, hogy az álláspontjukat megjeleníteni kívánók mindegyike a nyilvánossághoz való hozzáférésért nemcsak hajlandó, hanem képes is „fizetni”. A médiatartalom „közjóság” jellege maradéktalanul csak a teljesen ingyenes szolgáltatásoknál érvényesül. A Pay-TV szolgáltatások, vagy akár a kábeles műsorcsomag-értékesítés lehetővé teszi a nem fizető fogyasztók kizárását.<sup>344</sup>

A médiapiaci verseny hatékonyságát korlátozó strukturális problémák a média olyan jellemzőire vezethetők vissza, mint a méretgazdaságosság (*economies of scale*) és a választékgazdaságosság (*economies of scope*). Az első a médiatermékeknek azt a sajátosságát fejezi ki, hogy az „első példány” előállításuk meglehetősen nagy költséggel (állandó költséggel) jár, azt követően viszont az újabb „példányok” jelentéktelen többletköltséggel állíthatók elő, azaz minél többen fogyasztják ugyanazt a terméket, annál kisebb az egy termékre eső állandó költség, és – a keresleti tényezőket is figyelembe véve – annál nagyobb lehet az egy fogyasztóra jutó nyereség.<sup>345</sup> A magas állandó költségek a vállalkozást a termék mennyiségének növelésére, a lehető legnagyobb piaci részesedés megszerzésére ösztönzik, és a horizontális – egy piaci szegmensben, egy produkciós szinten belüli – koncentrációt fokozzák. A méretgazdaságosság a digitális médiarendszerben strukturájának is alapvető tényezője marad, a terjesztés, és főleg a kreatív tartalom beszerzésének költségei ugyanis továbbra is magasak;<sup>346</sup> ezzel együtt vitathatatlan, hogy a piacra lépési lehetőségek jelentősen bővülnek.<sup>347</sup> A választékgazdaságosság azt fejezi ki, hogy ugyanazon vállalkozás olcsóbban állít elő többféle terméket, mintha e termékeket más-más vállalkozások állítanák elő: ugyanazt a médiaterméket, kreatív tartalmat a vállalkozás számos formában és terjesztési úton értékesítheti.<sup>348</sup> A médiavállalkozás érdeke ezért az, hogy a médiapiac lehető legtöbb szegmensében jelen legyen, és ez végső soron a diagonális, médiaágazatokon átnyúló koncentrációt fokozza. A könnyen másolható és módosítható digitális tartalom a többszöri értékesítés lehetőségét növeli is.<sup>349</sup> A médiaipar további strukturális jellemzője, hogy az egyes médiatermékeket számos elemből – a televíziózás piacán a legegyszerűbb esetben tartalombeszállítóból, a tartalmakat műsorra szervező műsorszolgáltatóból, valamint műsorterjesztőből – álló értékesítési láncon keresztül értékesítik. Mivel az adott termék értékesítéséhez a lánc egyetlen eleme sem megkerülhető, a médiavállalkozás érdeke az, hogy a lánc minél több szintjén jelen legyen; ez a vertikális integrációt ösztönzi.

## 6.2. A versenyjog és a médiajog párhuzamos alkalmazása

Míg az analóg médiarendszerben a szigorú engedélyezési eljárások és a műsorszolgáltatókat terhelő közérdekű kötelezettségek miatt a médiával kapcsolatos versenyjogi jogalkalmazás jelentősége csekély volt, addig az egyre nagyobb gazdasági mozgástérrel rendelkező piaci szereplők által működtetett sokcsatornás médiarendszer a

<sup>342</sup> Beck, 2005, 68.

<sup>343</sup> Beck, 2005, 69.

<sup>344</sup> Kiefer, 2005, 149.

<sup>345</sup> Gálík, Polyák, 2005, 323.; Puppis, 2007, 70.

<sup>346</sup> Communications White Paper, 50.

<sup>347</sup> Fairbairn, 2006, 79.

<sup>348</sup> Gálík, Polyák, 2005, 323.; Puppis, 2007, 71.

<sup>349</sup> Communications White Paper, 50.

versenyjog jelentőségét felértékeli.<sup>350</sup> A versenyjog és a média jog viszonya elsősorban a plurális médiarendszer megvalósításának célkitűzésével kapcsolatban vizsgálható. A versenyjog nyilvánvalóan nem alkalmas a mediaszabadságot korlátozó egyéni és közösségi érdekek védelmére, azaz a mediaszabályozás egészének kiváltására. Sőt a plurális médiarendszer kialakításával kapcsolatban sem fedi le a teljes szabályozási eszközt, alkalmazhatósága a külső pluralizmus biztosítására korlátozódik; ezzel ugyanakkor jelentősen befolyásolhatja a pluralizmus garantálásához szükséges belső pluralista intézkedések kiválasztását. Az állami támogatásokra vonatkozó korlátozásokon keresztül a versenyszabályozás további területeken, különösen a közszolgálati feladatmeghatározás és finanszírozás szabályozásával, a digitális átállással kapcsolatban pedig az átállás során a szolgáltatóknak és a fogyasztóknak biztosított támogatások kontrolljával is érinti a plurális médiarendszer kialakítását; e témakörökkel a dolgozat nem foglalkozik.<sup>351</sup> Összességében tehát az a kérdés, hogy az általános versenyjog mellett szükség van-e a médiakoncentráció médiajogi külön szabályozására, nem azonos azzal a kérdéssel, hogy a versenyjogi szabályozás kiválthatja-e a sokszínűség biztosítására irányuló ágazati mediaszabályozást, és különösen nem azonos azzal, hogy szükség van-e a versenyjogon kívüli mediaszabályozásra. A két jogterület kapcsolata kizárólag a mindkét jogterület által érintett szabályozási kérdésekre vonatkozóan vizsgálható, ez pedig alapvetően a külső pluralizmus biztosítása.

A média jog, az egyes médiatörvények számos olyan szabályozási kérdést érintenek, amelyek versenyjogi relevanciával is rendelkeznek. Ezek a médiajogi rendelkezések általában kiegészítik a versenyjogi tényállásokat, és olyan piaci helyzeteket is szabályoznak, amely helyzetek a versenyjogi beavatkozás küszöbét nem érnék el, illetve olyan jellegű beavatkozást tesznek lehetővé, ami versenyjogi alapon nem lenne megvalósítható. Az ágazati szabályozás a médiavállalkozások közötti kapcsolatok, a médiapiaci folyamatok versenyjogi értékelését ugyanakkor nem zárja ki. A vállalkozások minden olyan magatartása és tranzakciója, ami más ágazat esetében versenyjogi beavatkozást indokol, a médiaágazatban is megalapozza a versenyjogi eszközök alkalmazását. A versenyjog és a média jog harmonizációjának lehetőségét *Gounalakis* abban látja, hogy a média jog mindazokról a területekről visszahúzódik, ahol versenyjogi beavatkozásra lehetőség van.<sup>352</sup> *Ungerer* a versenyszabályok szigorú alkalmazását a hatékony és fenntartható pluralizmus előfeltételének tekinti, amit az ágazati koncentrációkontrollnak az esetek többségében ki kell egészítenie.<sup>353</sup>

A médiakoncentráció ágazati korlátozásának teljes hiánya Európában egészen kivételesnek tekinthető; ilyen szabályozást az Egyesült Államok jogrendszere is tartalmaz. Összesen két európai ország, Dánia és Finnország mondott le teljesen a versenyjogot kiegészítő ágazati szabályozásról.<sup>354</sup> A 2003-ban elfogadott angol szabályozás a korábbi horizontális és diagonális médiakoncentráció-szabályozást nagyrészt felszámolta, és csak néhány, alapvetően a helyi nyilvánosságot védő ágazati korlátot tart fenn. Minden más esetben az általános versenyjog alapján kell megítélni a médiavállalkozások piaci magatartását is. A szabályozást előkészítő *Communications White Paper* kifejezetten abból indul, hogy a várhatóan felerősödő koncentráció az angol médiapiac számára előnyös lehet, mivel

---

<sup>350</sup> Feintuck, Varney, 2006, 91.

<sup>351</sup> Erről ld. Lengyel, Polyák, Szőke, 2007.; Zachar, 2004

<sup>352</sup> Gounalakis, 2004, 396.

<sup>353</sup> Idézi Feintuck, Varney, 2006, 92.

<sup>354</sup> Rott, Kohlschein, 2007, 122.

racionalizálja a műsorszolgáltató döntéshozatalát, és erősíti az érintett vállalkozások nemzetközi pozícióit.<sup>355</sup>

2007-es munkaanyagában az Európai Bizottság megállapította, hogy a közösségi versenyjog nem helyettesítheti a médiakoncentráció szabályozására vonatkozó nemzeti szabályozásokat.<sup>356</sup> Ezt az álláspontot tükrözi az Európai Unió fúziós rendelete is, amikor a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy a rendeletben figyelembe vettekén kívül más jogos érdekek védelmére megfelelő tagállami intézkedéseket hozzanak, feltéve, hogy ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.<sup>357</sup> A jogos érdekek védelme érdekében a tagállamok olyan – nem gazdasági – szempontokat érvényesíthetnek a koncentráció megítélésével kapcsolatban, amelyeket a Bizottság figyelmen kívül hagyott. A jogos érdekek védelmére hivatkozva a tagállamok a Bizottság által jóváhagyott fúziót megtilthatják, vagy annak engedélyezését feltételek és kötelezettségek teljesítéséhez köthetik. A rendelet kifejezetten a tagállami intézkedést megalapozó jogos érdekként határozza meg a média pluralitását. A Bizottság kapcsolódó értelmezése szerint a médiapluralizmus védelme az információforrások sokféleségének fenntartására irányul, annak érdekében, hogy érvényesüljön a vélemények és közlések sokszínűsége.<sup>358</sup> Ez az értelmezés a média sokszínűségét nem formális, önmagában a szereplők nagy számával teljesíthető követelményként, hanem a sokszínűség alkotmányos követelményével összhangban írja le. A médiapluralizmusra, mint jogos érdekre történő hivatkozás tehát alkotmányossági, médiapolitikai szempontok bevonását teszi lehetővé a fúzió ellenőrzésébe. A médiapluralizmust garantáló tagállami intézkedések lehetővé tétele egyúttal azt is megerősíti, hogy maga a fúziós rendelet és az annak alapján lefolytatott eljárás közvetlenül nem terjed ki a médiajogi megfontolásokra.<sup>359</sup>

A német jogot elemezve *Trafkowski* arra a következtetésre jut, hogy az általános és az ágazati versenyszabályozás közötti konfliktusnak a jogalkalmazás során kicsi a valószínűsége. Ennek oka egyrészt az, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatást a jogalkotó alapvetően a külső pluralista modell szerint szabályozza, és így a sokszínűség megvalósulásában jelentős mértékben támaszkodik a piaci versenyre. Másrészt az ágazati szabályozás is egyre nagyobb mértékben mutat általános versenyjogi vonásokat.<sup>360</sup> Utóbbi megállapítás kizárólag az olyan ágazati koncentráció-szabályozásra igaz, amely – az elért közönségarány vagy piaci forgalom alapján – figyelemmel van az egyes vállalkozások tényleges médiapiaci helyzetére; az osztrák és a hatályos magyar ágazati szabályozás e feltételnek nem felel meg. A német ágazati szabályozás a kapcsolódó piacokon megszerzett pozíciók értékelésénél kifejezetten a gazdasági erőfölényre hivatkozik, és – ha a versenyhatóság az adott ügyben már hozott határozatot – az ágazati felügyeleti szerv kifejezett törvényi előírás nélkül is figyelembe veszi a versenyhatóság ezzel kapcsolatos határozatát.<sup>361</sup> A két jogterület közötti ilyen együttműködés a közönségarány megállapítása és értékelése során is érvényesülhetne, ha a versenyhatóság versenyjogi szempontból relevánsnak ismerné el a közönség piacát.<sup>362</sup>

<sup>355</sup> Communications White Paper, 41.

<sup>356</sup> CEC, 2007d, 7.

<sup>357</sup> Fúziós rendelet 21. cikk (4)

<sup>358</sup> A Bizottságot idézi Schüll, 2006, 281.

<sup>359</sup> A médiapluralizmus védelmében történő tagállami intézkedést a Bizottság először a Newspaper Publishing ügyben hagyta jóvá, és elfogadta, hogy az angol hatóság a fúzió vizsgálatánál a hírek korrekt közlését és a szabad véleménynyilvánítást is figyelembe vette.

<sup>360</sup> Trafkowski, 2002, 235.

<sup>361</sup> Gounalakis, 2004, 396.

<sup>362</sup> Gounalakis, 2004, 396.

Versenyjogi beavatkozásra a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, meghatározott értékhatár fölött a vállalkozások összefonódása, valamint a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások esetén kerülhet sor. A médiaszabályozási célokat veszélyeztető „médiakoncentráció” korlátozása nem kizárólag a versenyjogi fúziókontroll, hanem minden versenyjogi tényállás keretében megvalósulhat. *Feintuck* és *Varney* szerint az általános versenyjogot felülíró vagy kiegészítő ágazati beavatkozásra akkor van szükség, ha a versenyjogi jogalkalmazás olyan helyzet kialakulását vagy fennmaradását teszi lehetővé, ami a média sokszínűsége szempontjából nem kívánatos. Konceptiójuk szerint ezekben az esetekben „el kell ismerni annak szükségességét, hogy olyan intézkedéseket kell alkalmazni, amelyek beleavatkoznak a versenyjog rendes működésébe, egyéb, társadalmilag előnyös célok elérése érdekében”.<sup>363</sup> Másképpen fogalmazva az ágazati versenyszabályozás fenntartása olyan tényállásokkal kapcsolatban indokolt, amelyek az általános versenyjog hatókörén kívül esnek. A következőkben a dolgozat a piaci pozíciók versenyjogi és médiajogi értékelésének lépéseit tekinti át, és azt vizsgálja, hogy a versenyjogi piac-meghatározás, beavatkozási küszöb és beavatkozási módszerek mennyiben alkalmasak az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítására.<sup>364</sup>

### 6.3. A szabályozás célja

#### 6.3.1. „Céldivergencia”

Az általános versenyjog elégtelenségét már „a kartell- és médiajog alapvető céldivergenciája”<sup>365</sup> is megalapozza.<sup>366</sup> Igaz ugyan, hogy mindkét jogterület a „közérdek” védelmében avatkozik a gazdasági folyamatokba, mégis másban határozzák meg e közérdek lényegét: a versenyjog szempontjából az alapvetően az árak és a minőség által meghatározott fogyasztói jólét, a médiaszabályozás szempontjából közügyek lehető legszélesebb tájékozottságon alapuló nyilvános vitatása, illetve a tartalomkínálat változatossága jelenti a végső szabályozási célt.<sup>367</sup> Az általános versenyjog célja a hatékony piaci verseny védelme; az ezt elsősorban veszélyeztető gazdasági erőfölény értékelése gazdasági szempontok alapján történik. Az alkotmányjogi szempontokat követő ágazati szabályozás a sokszínű médiarendszer kialakításának egyik eszköze, alapvető funkciója az egyoldalú véleménybefolyásolás lehetőségének kizárása, azaz egyfajta „véleménypiaci erőfölény” megakadályozása. E minimumkövetelményen túl az ágazati szabályozás „a kommunikatív sokszínűség és esélyegyenlőség mércéjéhez igazodó ellenőrzés” biztosításának eszköze.<sup>368</sup> A pluralizmus megvalósításához az általános versenyjog esetenként hozzájárul ugyan, de az semmiképpen nem tartozik a céljai közé.<sup>369</sup>

A médiatartalmak versenye, a vélemények piacán zajló verseny – a német jogirodalomban magyarra lefordíthatatlan „*publizistischer Wettbewerb*” – hatékonysága olyan mutatókkal mérhető, mint a médiatartalom minősége, a vélemények sokszínűsége, a tájékoztatás kiegyensúlyozottsága, tényyszerűsége, aktualitása.<sup>370</sup> A vélemények piacán zajló verseny funkciója a médiatartalmak – normatívan meghatározott – minőségének előmozdítása. E minőségre vonatkozó mutatók közvetlenül nem függenek össze az adott médiatartalom gazdasági sikerével; korántsem szükségszerű, hogy a minőségileg értékes, az alkotmányos szabályozási célok megvalósítását előmozdító tartalom egyúttal nagyobb nézettséget és

<sup>363</sup> Feintuck, Varney, 2006, 94.

<sup>364</sup> Összefoglalóan ld. Kovács, 2006.

<sup>365</sup> Knothe, Lebens, 2000, 127.

<sup>366</sup> Feintuck, Varney, 2006, 92.; Gálik, Polyák, 2005, 326.

<sup>367</sup> Ariño, 2004, 102.

<sup>368</sup> Gounalakis, 2004, 395.

<sup>369</sup> Feintuck, Varney, 2006, 94.

<sup>370</sup> Beck, 2005, 72.; Schüll, 2006, 26.

nagyobb bevételt is jelentsen a szolgáltató számára. A vélemények piacán zajló verseny tehát független az egyes álláspontok és tartalmak médiapiaci értékétől.

Első megközelítésben tehát a versenyjog gazdasági szempontok mentén, a médiajog pedig a média társadalmi-demokratikus funkciói alapján értékeli a médiavállalkozások tevékenységét. E két szempontrendszer között azonban nincs kibékíthetetlen ellentét. A „társadalmi jólét” versenyjogi mércéje ugyanis nem szükségszerűen korlátozódik a termékek árának vizsgálatára.<sup>371</sup> *Ariño* az Európai Bizottság versenyjogi gyakorlatát elemezve mutatta ki, hogy a versenyjogi értékelés nem zárja ki a versenypolitikai szempontokon kívül olyan egyéb, közérdekű szempontok érvényesítését, mint a például regionális politika, az iparpolitika, a foglalkoztatáspolitikai vagy a környezetvédelem szempontjai. Az Európai Bizottság a médiát érintő egyes fúziók engedélyezésénél is figyelembe vett olyan nem versenypolitikai szempontokat, mint a fúzióknak a pán-európai műsorszolgáltatási tevékenység fejlődésére, a műszaki innovációra, illetve az európai vállalkozások világszerte esélyeinek növelésére gyakorolt hatása.<sup>372</sup> Kifejezetten médiapolitikai szempontok is megjelennek a bizottsági gyakorlatban: egy versenykorlátozó megállapodás mentesítését a Bizottság azzal indokolta, hogy az segíti a kevésbé népszerű, de oktatási, kulturális szempontból jelentős sportesemények médiabeli megjelenését; egy másik ügyben a mentesítés feltétele az európai filmgyártás védelmére vonatkozó kötelezettségvállalás volt; egy, a könyv-nagykereskedelmi piacot érintő döntésben a Bizottság kifejezetten rögzítette, hogy kultúrpolitikai megfontolások is befolyásolhatják a versenyjogi döntést.<sup>373</sup> A versenyjogi jogalkalmazás tehát eddig sem hagyta figyelmen kívül a médiapolitikai, kultúrpolitikai szempontokat, bár az idézett döntések a Bizottság gyakorlatának egészéhez képest inkább kivételesnek tekinthetők.

A versenyszabályozás a társadalmi jólét előmozdítását a hatékony piaci versenytől várja. Arra, hogy a hatékony piaci verseny és a tartalmi sokszínűség megvalósulása között nincs szükségszerű összefüggés, számos szerző felhívja a figyelmet.<sup>374</sup> A versengő tartalomszolgáltatások és -szolgáltatók nagy száma önmagában nem garancia arra, hogy az egyes szolgáltatók eltérő politikai, világnézeti, kulturális álláspontokat képviseljenek. Sőt a kisebbségi, illetve a többség számára nem elfogadható, ezért végső soron a nézettséget veszélyeztető álláspontok bemutatása ellentmond a gazdasági ésszerűségnek.<sup>375</sup> A tartalomkínálat változatosságát korlátozza, hogy a kereskedelmi tartalomszolgáltatók közötti gazdasági verseny – mind a reklámfinanszírozású, mind az előfizetéses szolgáltatások esetében – a közönségnek ugyanazért a szegmenséért – például a 18-49 éves korosztályért – folyik, és ez végső soron „negatív minőségi versenyhez”<sup>376</sup> vezet. *Ariño* „*multi-channel paradox*”-ként írja le a jelenséget: „A tartalomterjesztő hálózatokon elérhető csatornák és interaktivitás mennyiségi növekedése önmagában nem garantálja a fogyasztók szabad választását. Egyrészt a több csatorna nem szükségszerűen a tartalmak nagyobb változatosságát eredményezi, hanem sokkal inkább azt, hogy ugyanabból lesz több. Másrészt a döntő tényező nem az egyes szolgáltatások potenciálisan kisebb hatása, hanem a média tényleges hatása a közönségre. Ez pedig inkább a közönségaránnyal, mint a

<sup>371</sup> Tóth, 2007b.

<sup>372</sup> *Ariño*, 2004, 103.

<sup>373</sup> EBU/Eurovision System; UIP; VBBB/VBVB  
Az ügyeket idézi *Ariño*, 2004, 107-108.

<sup>374</sup> Ld. Gounalakis, 2004, 395.; Hain, 2006, 333.; Ricker, Schiwy, 1997, 295.; Trafkowski, 2002, 15. és 235.; CEC, 2007, 10.

<sup>375</sup> Gálík Mihály megfogalmazásában „Amennyiben [...] középre torlódna a nézői preferenciák, akkor a racionális műsorszervező a kereskedelmi televíziózás modelljében minden műsorszolgáltató számára a középutas, még verseny, pontosabban oligopol piacszerkezet esetén is.” (Gálík, 2003, 276.)

<sup>376</sup> Gounalakis, 2004, 395.

csatornák számával mérhető. Valójában úgy tűnik, a nézői szokások az elmúlt években radikálisan nem változtak, annyira biztosan nem, hogy azt sugallják, mára a nézők teljesen felszabadultak a médiamanipuláció alól.<sup>377</sup> Ennél is tovább megy *Barendt*, aki szerint a közmonopólium jelenti a médiatartalmak pluralizmusának legjobb garanciáját.<sup>378</sup> Ezt az álláspontot igazolja *Steiner* modellje, amely – meghatározott feltételek teljesülése esetén – rámutat „arra a paradoxonra, hogy a kereskedelmi modellben a fogyasztói preferenciák különbségei miatt a verseny akár csökkentheti is monopóliumhoz képest a kínálatot”.<sup>379</sup> Feltételezve ugyanis, hogy a nézők kizárólag a saját preferenciájuknak megfelelő műsort nézik, minden műsorszolgáltató abban érdekelt, hogy a nagyobb nézői csoportokat célozza meg, és a versengő szolgáltatások mellett így szükségszerűen lesz olyan csoportja a közönségnek, amelynek preferenciái egyik szolgáltatásban sem jelennek meg.<sup>380</sup> Az sem állítható azonban, hogy – különösen a tematikus – műsorszolgáltatások választékának bővülése egyáltalán nem járt a tartalomválaszték bővülésével.<sup>381</sup>

A pluralizmus azért sem függhet kizárólag a tartalomszolgáltatók számától, mert a tartalmi diverzitást alapvetően befolyásolja az információforrások, a tartalombeszállítók sokfélesége is; a tájékoztatási tevékenység esetében különösen a hírügynökségektől átvett anyagok korlátozzák a sokszínűséget.<sup>382</sup> Ez arra mutat rá, hogy a pluralizmus megvalósulását a médiarendszer egészének működése határozza meg. A szabályozásnak a tartalomszolgáltatói tevékenységből eredő kockázatok mellett figyelembe kell vennie a média-értéklánc más elemeit is.

### 6.3.2. Szabályozási célok a piaci koncentráció típusai szerint

A médiakoncentráció korlátozásának konkrét céljai a koncentráció irányai szerint is meghatározhatók.

A horizontális koncentráció korlátozásának célja az, hogy az önálló műsorszolgáltatók (tartalomszolgáltatók) lehető legnagyobb számával alapozza meg a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségét. Olyan piaci feltételek megteremtésére irányul, amelyek között a tartalomszolgáltatók, az új piacra lépők hozzáférnek a működéshez elengedhetetlen „erőforrásokhoz”, mint a közönség és a reklámbevétel. A horizontális koncentráció csökkenti a szolgáltatók sokszínűségét, és ezzel azt a kockázatot rejti, hogy a tartalomválaszték sokszínűsége is csökken. Az általános versenyjog a horizontális koncentráció korlátozására akkor alkalmas, ha a koncentráció vállalkozások közötti összefonódás eredményeként jön létre, és az ellenőrzési küszöböt elérő fúzió gazdasági erőfölényt hoz létre vagy erősít meg. A Bizottság horizontális fúzió engedélyezését egy esetben tagadta meg. Az *RTL/Veronica/Endemol* ügyben a kérelmezők közös vállalata (*Holland Media Groep*) a televíziós reklám holland piacán az *RTL* és *Veronica* műsorszolgáltatási által elért közönségarány egyesítésével erőfölényre tenne szert, a műsor-előállítás piacán pedig erősítené az *Endemol* erőfölényét.<sup>383</sup> A horizontális

<sup>377</sup> Ariño, 2004, 100.

<sup>378</sup> Idézi Feintuck, Varney, 2006, 87.

<sup>379</sup> Gálik, 2003, 274.

<sup>380</sup> A modellt és annak kritikáját részletesen ld. Gálik, 2003, 274-276.

<sup>381</sup> A kapcsolódó szakirodalmi vita összefoglalását ld. Gálik, 2003, 282.

<sup>382</sup> CEC, 2007, 11.; Rott, Kohlschein, 2007, 131.

Ezzel összhangban írja elő a médiatörvény, hogy a hírműsorokban a más magyarországi műsorszolgáltatótól átvett híryanag a műsor 20%-át nem haladhatja meg [Rttv. 8. § (3)]. A rendelkezés a szabályozási cél elérésére csak részben alkalmas, mivel egyrészt nem korlátozza a hírügynökségi anyagok átvételét, másrészt pontatlanul fogalmazza meg az átvett anyagok arányát.

<sup>383</sup> IV/M.553 - RTL/Veronica/Endemol

összefonódásokat egyébként a Bizottság általában jóváhagyja, alapvetően azért, mert az érintett vállalkozások a fúzió előtt különböző földrajzi piacokon tevékenykedtek.<sup>384</sup> Az ágazati szabályozás vagy közvetlenül az egyes szolgáltatók által megszerzhető erőforrásokat – az elért közönségarányt vagy médiapiaci forgalmat – korlátozza, vagy közvetve, az engedélyek száma alapján korlátozza a terjeszkedési lehetőségeket; az engedélyek számának korlátozása azonban nem feltétlenül alkalmas az erőforrásokhoz való hozzáférés korlátozására. Az ágazati szabályozás a horizontális koncentrációt egyértelműen szélesebb körben korlátozza, mint a versenyjog. Nemcsak a versenyjogi értékhatárt el nem érő fúziók eshetnek a szabályozás hatálya alá, hanem – és elsősorban – a vállalkozások közötti összefonódás nélkül, belső növekedéssel létrejött pozícióerősödés is.

A vertikális koncentráció korlátozása arra a kockázatra reagál, hogy a média-értéklánc különböző szintjei közötti összefonódások az összefonódásban érintett vállalkozást arra ösztönzik, hogy az egyik piacon megszerzett pozíciójukat arra használják fel, hogy versenytársaikat – bizonyos erőforrásokhoz (tartalmakhoz, műsorokhoz, továbbítási kapacitásokhoz) való hozzáférés akadályozásával – a másik (*downstream* vagy *upstream*) piacon hátrányos helyzetbe hozzák. A szabályozás elsősorban a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő közötti összefonódásra koncentrál, ami a konkurens műsorszolgáltatók műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést, illetve a konkurens műsorterjesztők műsortartalomhoz való hozzáférést akadályozhatja, mindkét esetben veszélyeztetve az alkotmányos szabályozási célok elérését. A műsorszolgáltatók és a tartalom-előállítók közötti összefonódások káros médiapiaci és véleménypiaci hatásai is nyilvánvalók. A vertikális integrációval szemben a bizottsági gyakorlat a 1990-es években szigorúan fellépett<sup>385</sup>, ilyen módon biztosítva, hogy a digitális médiarendszer a piacok lehető legnagyobb nyitottsága mellett alakuljon ki. A 2000-es években a gyakorlat enyhült, és a fúzió tilalma helyett a Bizottság inkább feltételek és kötelezettségek előírásával csökkentette a káros versenyhatásokat.<sup>386</sup> A vertikális integráció ágazati szabályozása az adott médiapiac sajátosságait figyelembe véve<sup>387</sup> tiltja az értéklánc különböző szintjei közötti összefonódásokat; a vizsgált országok közül Németországban – legalábbis az országos műsorszolgáltatások esetében – nincs ágazati rendelkezés a vertikális integráció tilalmára. A versenyjogi gyakorlat arra mutat rá, hogy a vertikális integráció lehetséges következményei hatékonyan elkerülhetők hozzáférési kötelezettségek előírásával.

A diagonális koncentráció korlátozásának célja annak megakadályozása, hogy valamely vállalkozás, illetve érdekcsoport a különböző médiumokon elérhetővé tett tartalmakkal megsokszorozza az érintett szolgáltató véleményformáló képességét. A diagonális koncentráció korlátozása az ágazati szabályozásnak azért is lehet jelentős területe, mert az általános versenyjog szempontjából a koncentrációnak ez a típusa alapvetően nem releváns. A „koncentráció” ebben az esetben eltérő szolgáltatási piacokat érint, az egyes piacokon nem jár a piaci pozíció erősödésével. A német versenyhivatal ennek ellenére nem engedélyezte az elsősorban a nyomtatott sajtó piacain érdekelt *Axel Springer AG*-nek a televíziós műsorszolgáltatás piacán tevékenykedő *ProSiebenSat.1 Media AG* felvásárlását. A határozat szerint az összefonódás tovább erősítette volna a televíziós reklámpiac két

---

A fúzióknak nem csak horizontális, hanem vertikális hatásai is voltak, mivel a műsorszolgáltatási és a műsor-előállítási piac között is összefonódást hozott volna létre.

<sup>384</sup> Ariño, 2004, 110.

<sup>385</sup> Nem engedélyezte a Bizottság a Nordic Satellite Distribution (IV/M. 490), az MSG Media Service (IV/M.469), a Bertelsmann/Kirch/Premiere (V/M.993) ügyben.

<sup>386</sup> Ariño, 2004, 111.

Ld. pl. V/M.993 - AOL/Time Warner; IV/M.2050 - Vivendi/Canal+/Seagram.

<sup>387</sup> Az olasz szabályozásban például a médiarendszer fejlődése a műsorszolgáltatók és reklámügynökségek közötti összefonódás szigorú korlátozását indokolta (ld. Jenei, 2007).



meghatározó szereplője, a *ProSiebenSat.1* és a *Bertelsmann* közötti érdekazonosságokat, mivel növeli közöttük a strukturális jellemzők hasonlóságát; ez végső soron a televíziós reklámpiacon fennálló kollektív erőfölényt erősíti. A fúzió az országos újsághirdetési piacon sem jár közvetlenül a piaci részesedés növekedésével, de az újsághirdetési és televíziós reklámpiacon kölcsönhatások kialakulásához vezet, és erősíti az *Axel Springer* pozícióját az olvasói piacon.<sup>388</sup> Az ágazati koncentráció-korlátozás vagy kizárja a különböző médiapiacokon való egyidejű jelenlétet, vagy – mint az osztrák vagy a francia<sup>389</sup> szabályozás – korlátozza az egyes piacokon egyidejűleg megszerezhető piaci pozíciókat. A szabályozás célja nem kizárólag a diagonális koncentrációt korlátozó különrendelkezésekkel valósítható meg. Ha ugyanis a szabályozói beavatkozás minden esetben az adott vállalkozás lehető legszélesebb „véleménypiacon” elért pozícióhoz kötött, akkor a szabályozóhatóságnak minden esetben értékelnie kell a szomszédos médiapiacokon megszerzett pozíciókat. A szabályozásnak nem az a célja, hogy meghatározott médiapiacokon átnyúló összefonódásokat zárjon ki. Ez mindössze eszköze annak, hogy a minden médiapiacot magában foglaló véleménypiacon az egyes vállalkozások ne tegyenek szert a plurális médiarendszer működését veszélyeztető pozícióra. A különböző médiapiaci pozíciók együttes értékelése a vállalkozások számára nagyobb mozgásteret hagy, a szabályozási cél elérésének tehát a meghatározott piacok közötti összefonódások tilalmánál arányosabb eszköze.

Ágazati beavatkozásnak a fentiek alapján akkor lehet helye, ha az adott tranzakció vagy piaci helyzet nem kerül a versenyjog látókörébe vagy a versenyjogi megítélés szerint aggálytalan, az alkotmányos médiaszabályozási célokat azonban a jogalkotó megítélése szerint veszélyezteti. Az is látható ugyanakkor, hogy az ágazati koncentráció-korlátozás az alkotmányos célok elérésének nem minden esetben szükséges és alkalmas eszköze.

## 6.4. Piac-meghatározás

### 6.4.1. Médiapiacok és a vélemények piaca

A médiapiaci magatartások versenyjogi értékelése szűk, elsősorban a keresleti helyettesíthetőség szempontját követő piac-meghatározáson alapul.<sup>390</sup> Nehezíti a

<sup>388</sup> Részletesen ld. Polyák, 2007b.

A GVH hasonló következtetésekre jutott a lappiac különböző szegmensei közötti összefonódást eredményező Népszabadság-ügyben: az összefonódás portfólió-hatása következtében a Ringier a versenytársaihoz képest minden piacon egyre előnyösebb helyzetbe kerül (ld. Lenk, 2004).

<sup>389</sup> A francia médiatörvény szerint országos szinten a vállalkozás a következő pozíciók közül választhat kettőt: egy vagy több, négymillió nézőnél nagyobb vételkörzetű televíziós műsorszolgáltatási jogosultság; egy vagy több, az országos politikainapilap-piac 20%-át vagy annál nagyobb arányát uraló politikai napilap kiadása; 30 millió hallgatónál nagyobb vételkörzetű rádiós műsorszolgáltatási jogosultság. A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos rendelkezések a kábeltelevíziós műsorszolgáltatási piacon való jelenlétet nem korlátozzák.

<sup>390</sup> A szűk piac-meghatározás különösen szembevetendő a műsorjogok piacain. A filmjogok értékesítésének piacán belül például a Bizottság további alpiacként meghatározta a „prémium-filmek” piacát, ami a „sikerfilmek” értékesítésére terjed ki. A prémium filmek piaca a sugárzás időpontja alapján további két piacra tagolódik. A First-Window jogok, azaz az elsődleges értékesítési jogok piaca azoknak a sugárzási jogoknak az értékesítésére vonatkozik, amelyek alapján valamely Pay-TV szolgáltató közvetlenül a videó/DVD/Pay-Per-View forgalmazás után válik jogosulttá arra, hogy fizetős televíziós műsorszolgáltatásban mutassa be az adott filmet. A film későbbi bemutatást lehetővé tevő Second-Window jogok a közönség részére már kevésbé vonzó választékot biztosítanak, ezért a szolgáltatók számára is kisebb értékkel rendelkeznek, így nem helyettesítik az elsődleges értékesítési jogokat. (ld. IV/M.2050 - Vivendi/Canal+/Seagram; COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiú)

A filmjogok értékesítése mellett a műsorbeszerzések másik jelentős területe a sportközvetítési jogok önálló piaca. A sportprogramok olyan sajátosságokkal rendelkeznek, mint a nagy közönségvonzó képesség és a könnyen azonosítható célcsoport, ami a reklámozók szempontjából különösen értékessé teszi e

médiapiacok versenyjogi meghatározását a médiatermékek kétpiacos jellege – a szolgáltató ugyanazt a terméket egyrészt a közönség-piacán, másrészt a reklámpiacon értékesíti –, valamint a médiatermékek erősen korlátozott fogyasztói helyettesíthetősége. A tartalmak fogyasztói helyettesíthetősége ráadásul az árakra összpontosító „hipotetikus monopolista” teszt<sup>391</sup> alapján egyáltalán nem határozható meg. *Ariño* szerint „az az érvelés is elfogadható, hogy a médiaszolgáltatásokkal kapcsolatban olyanról, hogy helyettesíthetőség, nem is beszélhetünk”.<sup>392</sup>

A szűk piac-meghatározás ugyanakkor nem veszi figyelembe, hogy a szolgáltató minden médiumon keresztül befolyásolja a véleményeket. Az ágazati külön szabályozás szükségességével kapcsolatos gyakori érv, hogy a vélemények és értékek sokszínűségére gyakorolt hatás csak a versenyjoginál szélesebb piacon értékelhető.<sup>393</sup> Például az ingyenes és fizetős műsorszolgáltatások elkülönítése a versenyjogi értékelés szempontjából elengedhetetlen, médiajogi, „véleménypiaci” szempontból azonban korlátozott a jelentősége. Az érintett piacok különbözősége miatt versenyjogilag nem relevánsak továbbá a sokszínűséget veszélyeztető diagonális mediakoncentrációs folyamatok.<sup>394</sup> A német alkotmánybíróság szerint viszont a médiaszabadság biztosítása érdekében intézkedésekre van szükség a „túlzott multimediális véleménybefolyásoló erővel szemben” is.<sup>395</sup> A médiajogi piac-meghatározás irányadó szempontja *Schüll* szerint „az információk funkcionális helyettesíthetősége, tekintettel a vélemények sokszínűségének biztosítására”.<sup>396</sup> Az információhoz jutás szempontjából tehát mindazok a médiumok helyettesítik egymást, amelyek a közönség kulturális és tájékozódási igényeit szolgálják.

---

műsorszámokat. Ezért a sportközvetítési jogok iránt nem csak a fizetős műsorszolgáltatást nyújtók, hanem a szabadon elérhető műsorszolgáltatást nyújtók is keresletet támasztanak. A sportműsorok – különösen a futballközvetítések – minden műsorszolgáltatás számára arculatalakító funkcióval rendelkeznek. Ezzel segítik a közönségnek az adott szolgáltatáshoz kötését, egyfajta „márkahűség” kialakítását, ami a műsorszolgáltatás más műsorszámainak nézettségére is előnyösen hat. Ugyancsak fontos szerepe lesz e műsorszámoknak az új médiumok – internetes közvetítések, UMTS-technológián alapuló közvetítések – piacán. További, más műsorjogokhoz képest egyedi sajátossága a sportközvetítési jogoknak a hozzájuk kapcsolódó viszonylag nagy kockázat: a közvetítési jog tényleges – pl. az egyes csapatok, sportolók részvételétől függő – értéke sok esetben gyakorlatilag az esemény kezdetéig bizonytalan. A sportközvetítési jogok piaca a Bizottság gyakorlatában további alpiacokra tagolódik. A Bizottság önálló piacként határozta meg az egész évben rendszeresen megrendezésre kerülő futballesemények kizárólagos közvetítési jogainak piacát, amihez elsősorban a nemzeti bajnokságok, a Bajnokok Ligája és az UEFA-kupa közvetítési jogai tartoznak. Ezek a sportesemények hosszú távon garantálják a magas nézettséget, illetve a törzsközönség kialakulását. A nem rendszeresen megrendezésre kerülő sportesemények ilyen előnyöket nem biztosítanak a műsorszolgáltatók számára. A Newscorp/Telepiú ügyben a Bizottság a releváns termékpiacot még szűkebben határozta meg: az érintett piac a határozat szerint az előző futballközvetítési jogok közül is csak azokra terjed ki, amely hazai csapatok részvételével zajló eseményre vonatkozik. A határozat szerint ezek a futballesemények önmagukban is jelentős nézettségnövelő tartalmak, és közvetítési jogaik árai is az önálló piacként történő meghatározást támasztják alá. A Bizottság szerint a futballközvetítéseken kívül más különleges sportesemények – tenisztornák, boksztörnék, golfversenyek, motorsport-események – közvetítési jogainak értékesítése is önálló piacként határozható meg. Még ha ezek az események nem is rendelkeznek a futballal azonos vonzerővel, a Pay-TV szolgáltatók számára akkor is nagy jelentőségűek, mert viszonylag széles nézői réteg érdeklődésére tartanak számot. (pl. IV/M.779 - Bertelsmann/CLT(18); COMP/C.2-37.398 - Joint selling of the commercial rights of the UEFA Champions League)

<sup>391</sup> Az Európai Bizottság e teszt lényegét úgy foglalta össze, hogy a keresleti helyettesíthetőség meghatározásának „egyik módja olyan gondolat kísérletnek tekinthető, amely a relatív árakban egy kismértékű, de tartós változást feltételez, és értékeli a vevők valószínű válaszait e növekedésre” (CEC, 1997).

<sup>392</sup> *Ariño*, 2004, 119. A piac-meghatározás bizottsági gyakorlatáról ld. Tóth, 2007b.

<sup>393</sup> *Ariño*, 2004, 119.; *Hain*, 2006, 330.; *Trafkowski*, 2002, 15-16.

<sup>394</sup> *Gounalakis*, 2004, 396.

<sup>395</sup> BVerfGE 73, 118, 177.

<sup>396</sup> *Schüll*, 2006, 35.

A médiaszabályozás oldaláról a szűk piac-meghatározással szemben megjelenő kritika ellenére ugyanakkor a médiajogi beavatkozást megalapozó, törvényi szintű piac-meghatározás is csak korlátozottan kezeli a „multimediális véleménybefolyásolás” problémáját. Az egyes médiatörvényekből a következő szabályozási megoldások vezethetők le:

- a médiajogi beavatkozások nagy része egy konkrét – jellemzően televíziós, esetleg televíziós és rádiós műsorszolgáltatási – piacon megszerzett pozícióhoz kötött; alapvetően e megoldást követi a német, az osztrák és a magyar szabályozás is;
- a szomszédos piaci pozíciók figyelembe vételét a televíziós/műsorszolgáltatási piaci pozíciók értékelésénél teszi lehetővé; e megoldás a német szabályozásban, illetve a NAMS-ban jelenik meg;
- bizonyos beavatkozásokra több – például a műsorszolgáltatási, a műsorterjesztési, a napilap- és hetilap- – piacon fennálló pozíciók együttes értékelése alapján kerülhet sor; a hazai és az osztrák szabályozás e megoldást követi a vertikális és diagonális koncentráció korlátozásánál;
- csak kivételes az a szabályozási megoldás, amely a beavatkozást egy, a kommunikációs szolgáltatások szélesebb körét magában foglaló piachoz köti; e megoldást alkalmazza az olasz médiaszabályozás, amely az egy vállalkozás által megszerzhető piaci pozíciót a napi és rendszeres időközönként megjelenő sajtókiadványokat, az akár interneten terjesztett elektronikus és éves kiadványokat, a rádiót és televíziót, mozit, külföldi reklámokat, szponzorálást magában foglaló „integrált kommunikációs rendszerhez”<sup>397</sup> képest határozza meg.

Az ágazati médiakoncentráció-szabályozás egyik hiányossága tehát éppen az, hogy a digitális médiarendszerben is alapvetően televízió-központú, ami – ahogy erről a 6.6.2. fejezetben is szó lesz – jelentősen torzítja a vélemények piacán fennálló pozíciók értékelését. Ez rámutat a médiajogi piac-meghatározással kapcsolatos legsúlyosabb ellentmondásra is: e piac-meghatározás végső soron nem a „vélemények piacát”, hanem egy-egy gazdasági értelemben vett médiapiacot határoz meg. A vélemények piaca tehát nem jelenik konkrét szabályozási tárgyként, hanem kizárólag közvetetten, a törvényben azonosított médiatermék-piacokból levezetett absztrakcióként értelmezhető. Az alkotmányos szabályozási célok és a médiajogi koncentráció-korlátozás, mint szabályozási eszköz közötti kapcsolat közvetettsége a szabályozás egészének alapvető jellemzője.

A médiajogi piac-meghatározásokkal kapcsolatos további probléma azok televízió-központúsága. Az ágazati médiakoncentráció-korlátozás jellemzően abból indul ki, hogy a vélemények, illetve a tartalomkínálat sokszínűségét kizárólag az a vállalkozás veszélyeztetheti, amely a televíziós műsorszolgáltatás piacán – sőt az ingyenes televíziós műsorszolgáltatás piacán<sup>398</sup> – jelen van. A tartalomszolgáltatás-típusok választékának bővülésével, és különösen a fogyasztói szokások – lassú, de érzékelhető – változásával azonban egyre kevésbé tartható az a szabályozási megoldás, amely a véleményformáló képességet a televízióhoz köti. Ez azt is jelenti, hogy a médiajogi piac-meghatározás során az olyan, egyébként a véleményszabadság szűkebb korlátozását tűrő médiumokra is kell

<sup>397</sup> KEK, 2006; Kovács, 2007.

<sup>398</sup> Knothe és Lebens a KEK egy 1999-ben hozott határozatát kritizálja, amely az akkor egyetlen fizetős szolgáltatást nyújtó Premiere tulajdonosváltásának vizsgálatánál arra a megállapításra jutott, hogy a Pay-TV csekély jelentősége miatt az érintett szolgáltatás nem juthat jelentős véleménybefolyásoló erőhöz. A szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy a digitális platformokon a fizetős tartalomszolgáltatások jelentősége nő, ezért a KEK álláspontja nem tartható. (Knothe, Lebens, 2000, 128.)

terjednie, mint a nyomtatott sajtó és az online média.<sup>399</sup> Csak az ezek megfelelő súlyú figyelembe vételével meghatározott véleménypiachoz viszonyítható valamely vállalkozás véleményformáló képessége. Ugyanakkor minden ilyen piac-meghatározásnak számolnia kell azzal, hogy az egyes médiumok – meglehetősen nehezen meghatározható – véleménybefolyásoló képessége eltérő, és ennek figyelmen kívül hagyása súlyosan torzítja az egyes vállalkozások véleményiaci erejének megállapítását.

A médiajogi piac-meghatározás további szempontja, hogy a vélemények – demokratikus döntéshozatalt befolyásoló – formálására elsősorban a hírműsorok, aktuális, közéleti műsorok alkalmasak.<sup>400</sup> Ezeket a véleményiac meghatározásánál, ha nem is kizárólagosan, de feltétlenül nagyobb súllyal indokolt figyelembe venni.<sup>401</sup> A német szabályozás ezt felismerve az általános és hír-tematikájú műsorszolgáltatások esetében már kisebb közönségpiaci részesedés mellett is lehetővé tesz bizonyos szabályozói beavatkozásokat [RStV 26. § (5)]. A NAMS jogalkotási koncepció a pluralizmust biztosító intézkedéseket kifejezetten „a lineáris általános tematikájú és a lineáris tematikus hírműsor műsorszolgáltatások” közönségpiacán elért pozícióhoz köti, az egyéb tematikus műsorszolgáltatásokat a beavatkozási küszöböt csökkentő „eltérítő tényezőként” javasolja figyelembe venni.<sup>402</sup> Az ennél árnyaltabb súlyozás, illetve az egyéb műsorszámok véleményformáló hatásának meghatározása jelentősen növeli a szabályozási-végrehajtási terheket és kockázatokat, módszertanának felvázolása pedig meghaladja e dolgozat lehetőségeit.

#### 6.4.2. A közönség piacának jelentősége

A versenyjog számára a közönség piaca alapvetően a reklámpiaci pozíciók, illetve a fizetős műsorszolgáltatások piacán megszerzett pozíciók meghatározásának tényezőjeként értelmezhető. A közönség egységes piacának önálló versenyjogi jelentősége tehát korlátozott, annak meghatározásában azonban, hogy valamely szolgáltató vagy vállalkozás milyen befolyást gyakorol a vélemények alakulására, a legfontosabb kiindulópontot éppen a szolgáltatásokkal elért közönségarány jelentheti.<sup>403</sup>

Az Európai Bizottság gyakorlatában következetesen elkülöníti a Free-TV és Pay-TV szolgáltatások piacát; ilyen piac-meghatározást követett például az *MSG Media Service* és a *Kirch/Richemont/Telepiù* ügyben.<sup>404</sup> Az „egységes televíziós piac” elvetésének fő indoka, hogy a reklámfinanszírozású televízió esetében közvetlen cserekapcsolat csak a műsorszolgáltató és a reklámozó között áll fenn, a műsorszolgáltató és a néző között ilyen kapcsolat nincs. Ezzel szemben a fizetős szolgáltatások piacán a közvetlen cserekapcsolat a műsorszolgáltató és a néző (mint előfizető) között áll fenn. Ez a Bizottság szerint egyúttal eltérő versenyfeltételeket is jelent: míg a szabadon hozzáférhető szolgáltatások esetében a

<sup>399</sup> A dolgozat szerzője Tóth Andrásal írt tanulmányában éppen arra tekintettel pártolta szintén a televízió-központú szabályozást, hogy a korlátozást ne kelljen kiterjeszteni a véleményszabadság szempontjából különösen érzékeny nyomtatott és online médiára; e médiumokkal kapcsolatban minden szabályozási kísérlettel szemben azonnal megfogalmazódik, hogy az indokolatlan beavatkozás lenne a véleményszabadság gyakorlásába. Nem kétségbe vonva e médiumok igen szűk korlátozhatóságát, a korábbi tanulmányban követett álláspontomat e dolgozat megírása során – köszönhetően elsősorban a NAMS-ról folyó szakmai vitáknak – felülvizsgáltam. A NAMS-ban követett koncepció kritikáját ld. Gálik, Hidi, 2007.; valamint a NAMS konzultációjában a Budapesti Corvinus Egyetem Marketing és Média Intézet, illetve a MRTL Zrt. hozzászólását (<http://www.meh.hu/szolgáltatások/dtv/velemenyek.html>).

<sup>400</sup> Gálik, Hidi, 2007.

<sup>401</sup> Hollandiában készült is olyan szabályozási javaslat, ami a médiapiacot nem médiatípusok, hanem funkciók (tájékoztató, szórakoztatás, stb.) alapján osztaná fel (ld. Schulz, Held, 2006, 58.)

<sup>402</sup> NAMS, 2008, 29. Ld még NAMS, 2007, 97.

<sup>403</sup> Gounalakis, 2004, 396.

<sup>404</sup> IV/M.410 - Kirch/Richemont/Telepiù Rn. 15-16.; IV/M.469 - MSG Media Service (32)-(33)

fő paraméter a nézettség és a reklám ellenértéke, addig a fizetős szolgáltatások piacán az adott célcsoport igényeinek megfelelő program összeállítása és az előfizetői díj meghatározása a verseny elődleges tényezője. A két televíziós forma ezzel összhangban tartalmi különbségeket is jelent. A fizetős szolgáltatások általában olyan tematikus szolgáltatások, amelyek egy speciális célcsoport igényeit elégítik ki; a szabadon hozzáférhető szolgáltatások területén a Bizottság – a két 1994-ben született döntésben – csak kisebb mértékű tematizálódást várt.

Abból, hogy a jelenlegi versenyjogi gyakorlat nem ismeri el egységes önálló piacként a közönség piacát, nem következik, hogy a jövőben ez a gyakorlat nem változhat. Az *RTL/Veronica/Endemol* ügyben<sup>405</sup> a Bizottság megállapította, hogy a nézői piac a határozat szerint olyan piac, amelyen a műsorszolgáltatók a nézettségért versenyeznek. Ezen a piacon a reklámfinanszírozású, a csak részben reklámfinanszírozású közszolgálati, valamint a fizetős szolgáltatást nyújtó szolgáltatók egyaránt versenytársak, mivel a nézettség a szolgáltatás sikerességének, nyilvánosság általi elfogadásának akkor is alapvető mutatója, ha az adott szolgáltatás nem reklámbevételekből működik.<sup>406</sup> A Bizottság ez alapján megállapította, hogy a nézők piaca „meghatározott körülmények között” – amely körülményeket a piac-meghatározás nem részletezi – minden televíziós szolgáltatót magában foglalhat.

A „Nyitott médiarendszer” című állásfoglalás szerint a reklámfinanszírozású műsorszolgáltatás és a közönség közötti kapcsolatokat a versenyjogban releváns piacnak kellene tekinteni.<sup>407</sup> A közvetlen ellenszolgáltatás hiánya ellenére ugyanis a nézők gazdasági döntéseket hoznak: mérlegelnek a különböző műsorszolgáltatások, illetve a médiafogyasztás és más tevékenységek között, azaz végső soron a figyelmükkel fizetnek. Ezek a – nézettséggel mérhető – döntéseik határozzák meg az adott szolgáltatással elérhető reklámbevételeket. A nézők tehát a figyelmükkel fizetnek, valamint az arra való „hajlandóságukkal, hogy a reklámokat engedik hatni magukra”.<sup>408</sup> Mindezen megfontolások ellenére a versenyjogi gyakorlat sem a fizetős és ingyenes televíziók egységes közönségpiacát, sem az ingyenes televíziók önálló közönségpiacát nem ismerte el gazdaságilag értékelhető piacként.

A német ágazati szabályozás kifejezetten a közönség piaca alapján határozza meg a beavatkozás küszöbét. E szabályozási megoldás szerint valamely vállalkozás véleményformáló képessége a televíziós műsorszolgáltatásaival elért közönségarány alapján határozható meg [RStV 26. § (2)]. Ugyanez a szabályozási megoldás jelenik meg a román médiajogban, ezt követte 2004-ig az Egyesült Királyság szabályozása, valamint az Európai Unió vonatkozó – végül el nem fogadott – irányelv-tervezete, és javaslatként ilyen szabályozási megoldást tartalmaz az AKTI-tervezet és a NAMS. A közönségarány-alapú szabályozás hatályos megvalósításaival szemben az a kritika fogalmazható meg, hogy a digitális médiarendszerben a közönségpiacot már nem indokolt a televíziós közönségpiacra szűkíteni. A vélemények piaca jobban – ha nem is tökéletesen – leírható egy médiumfüggetlen közönségpiacal.

### 6.4.3. Földrajzi piacok

A médiatermékek helyettesíthetősége a versenyjogi gyakorlatban nemzeti médiapiacok meghatározását indokolja. Ez alól legfeljebb az azonos nyelvvel rendelkező országok

<sup>405</sup> IV/M.553 - RTL/Veronica/Endemol

<sup>406</sup> IV/M.553 - RTL/Veronica/Endemol (20)

<sup>407</sup> Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 27.

<sup>408</sup> Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 27. Uí. Never, 2007, 64.

lehetnek kivételek.<sup>409</sup> Ezzel szemben azonban megfogalmazható, hogy „a pluralizmus biztosítása érdekében kívánatos lenne azoknak a koncentrációknak az ellenőrzése is, amelyeknél egy médiavállalkozás tevékenységét más földrajzi piacra terjeszti ki, amelyen korábban nem tevékenykedett”.<sup>410</sup> Az országokon átnyúló koncentráció minden érintett földrajzi piacon negatív hatásokkal, a tartalomválaszték homogenizációjával járhat. Ezt támasztja alá az *Axel Springer* és *ProSiebenSat.1* összefonódásának német (média- és verseny)hatóságok általi elutasítása, és az ezt követő piaci folyamatok. A felvásárlás meghiúsulását követően a *ProSiebenSat.1 Media AG*-t a két pénzügyi befektetői csoport, a *Permira* és a *Kohlberg Kravis Roberts and Co.* (KKR) vette meg. A *ProSiebenSat.1* új tulajdonosai a költségek csökkentése érdekében megszüntették a *Sat.1* műsorszolgáltatás déli és esti hírmagazinját.<sup>411</sup> Ha a médiakoncentráció korlátozásának célja a tartalomválaszték sokszínűségének biztosítása, akkor ebben az ügyben ez a cél meghiúsult, sőt a szigorú – és még szigorúbban értelmezett – nemzeti szabályozás éppen a szabályozás alkotmányos céljaival ellentétes eredményre vezetett. Az adott országban letelepedett vállalkozásokkal szemben a nemzeti hatóságok a médiajogi és versenyjogi célkitűzések érvényesülését hatékonyan biztosíthatják, de a nemzeti hatáskörön kívül eső tranzakciók még egy olyan nagy médiapiacra is negatívan érintik a szabályozási célok érvényesülését, mint a német piac. Az európai szintű médiakoncentráció tagállami eszközökkel nem korlátozható, hatásai azonban az egyes tagállami médiarendszerekben jelentkeznek.

## 6.5. Versenyjogi és médiajogi irányításszerzés

Versenyjogi szempontból valamely vállalkozás irányítása gazdasági, társasági jogi viszonyt fejez ki, és alapesetben többségi tulajdoni vagy szavazati részesedéshez kötött.<sup>412</sup> Ezzel együtt az irányítási viszonyok versenyjogi értelmezése megfelelően széles ahhoz, hogy a tulajdoni vagy szavazati részesedésen túli befolyásolás lehetőségét is figyelembe vegye.<sup>413</sup> A közösségi fúziós rendelet szerint az irányítást olyan jogok, szerződések vagy más egyéb eszközök alapozzák meg, amelyek akár külön-külön, akár együttesen, és a kapcsolódó jogi és ténybeli megfontolásokra tekintettel lehetőséget adnak egy vállalkozás feletti meghatározó befolyás gyakorlására. Irányításszerzésnek minősül az is, ha valamely vállalkozás a befolyást biztosító jogokból és szerződésekből származó jogok gyakorlására úgy válik jogosulttá, hogy a befolyást biztosító jogoknak vagy szerződéseknek egyébként nem tulajdonosa, illetve nem kedvezményezettje [Fúziós rendelet 3. cikk (2)-(3)].<sup>414</sup> Ezek alapján a *Bertelsmann/Kirch/Premiere* ügyben a Bizottság a fúziós rendelet 3. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján a *ProSieben* műsorszolgáltatót annak ellenére a *Kirch*-csoport érdekeltségi körébe tartozónak minősítette, hogy közvetlen tulajdonosi kapcsolat nem állt fenn. Ennek indoka egyrészt rokoni kapcsolat volt, azaz az, hogy a műsorszolgáltató többségi tulajdonosa a *Kirch*-csoport tulajdonosának fia, másrészt az, hogy a *Kirch*-csoport és a műsorszolgáltató között tartós gazdasági kapcsolat állt fenn, aminek keretében a műsorszolgáltató műsorainak 40-60%-át a *Kirch*-csoporttól szerezte be.<sup>415</sup>

<sup>409</sup> A Bizottság álláspontját idézi Tóth, 2007b.

<sup>410</sup> *Nitsche*-t idézi Ariño, 2004, 112.

<sup>411</sup> Weyer, 2007. Az ügyről részletesen ld. Polyák, 2007b.

<sup>412</sup> Ld. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tptv.) 23. § (2) a); Kartellgesetz 2005 (KartG 2005) 7. § (1) 1.; Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 37. § (1)

<sup>413</sup> Frey, 1999. 159.; Schüll, 2006, 267.

<sup>414</sup> Hasonló rendelkezést tartalmaz a Tptv. 23. § (2); KartG 2005 7. § (1); GWB 37. § (1)

<sup>415</sup> IV/M.993 - *Kirch/Bertelsmann/Premiere* (80)

Frey és Schüll szerint ugyanakkor a versenyjog nem alkalmas a vállalkozás „szerkesztői” (*publizistisch*) ellenőrzésének figyelembe vételére.<sup>416</sup> Egy médiavállalkozás egy, a médiában nem érintett vállalkozással való összefonódás során a médiaszolgáltatás tartalmának befolyásolási lehetőségét szakmai kompetenciája alapján akár kisebbségi tulajdonosként is megszerezheti. Médiavállalkozások fúziója során pedig a fúziókontroll szempontjából nem releváns kisebbségi tulajdon megszerzése is ahhoz vezethet, hogy az érintett médiavállalkozások kihasználják a tartalom újraértékesítésének, a közös forrásoknak az összefonódásból eredő előnyeit. A tartalomkínálat sokszínűségét tehát a tulajdoni viszonyok olyan változása is veszélyeztetheti, amely versenyjogi ellenőrzést nem alapoz meg.

A médiajogi szempontból releváns befolyásolási lehetőséget mindhárom vizsgált jogrendszer a versenyjogi irányításszerzéstől eltérő kritériumokhoz köti:

- Az RStV szerint az adott vállalkozáshoz tartoznak azok a műsorszolgáltatások, amelyeket ő maga nyújt, és amelyeket olyan vállalkozás nyújt, amelyben a vizsgált vállalkozás legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. A vállalkozásnak beszámítandó továbbá minden olyan vállalkozás műsorszolgáltatása, amelyben a vizsgált vállalkozás közvetlen részesedéssel rendelkezik, feltéve, hogy ezek a német jogszabályok alapján kapcsolt vállalkozásnak minősülnek, és a kapcsolt vállalkozás egy műsorszolgáltatásban legalább 25%-os tulajdoni vagy szavazati aránnyal rendelkezik. Ha több vállalkozás megállapodás alapján vagy egyéb módon úgy működik együtt, hogy együttesen meghatározó befolyást gyakorolhatnak egy érintett vállalkozásra, akkor mindegyikük domináns vállalkozásnak minősül [RStV 28. § (1)]. Az előzőekkel azonos megítélés alá esik az a helyzet, ha egy vállalkozás egyedül vagy másokkal együtt a műsorszolgáltatóra az előzőekhez hasonló befolyást gyakorolhat. Hasonló befolyásként minősíti az RStV azt, ha a vizsgált vállalkozás az általa szállított műsorszámokkal egy műsorszolgáltató műsoridejének lényeges részében rendszeresen megjelenik, illetve valamely megállapodás vagy szabályzat alapján kerül olyan helyzetbe, hogy a műsorszolgáltató műsorszerkesztése, műsorbeszerzése vagy műsorgyártása az ő beleegyezésétől függ [RStV 28. § (2)]. A vállalkozásra gyakorolt befolyás értékelésénél a hozzátartozói viszonyokat is figyelembe kell venni [RStV 28. § (4)].
- Az osztrák szabályozás 25%-os tulajdoni vagy szavazati részesedés fölött tekinti az adott személyt vagy személyösszességet a médiavállalkozással kapcsolt vállalkozásnak, valamint akkor, ha az érintett személy a médiavállalkozásban a gazdasági társaságokról szóló osztrák törvényben meghatározott befolyással<sup>417</sup> rendelkezik. A médiakoncentráció korlátozása keretében azokat a vállalkozásokat is figyelembe kell venni, amelyekben az előző személyek, illetve valamely médiavállalkozás rendelkeznek több mint 25%-os részesedéssel vagy a törvényben meghatározott befolyással. A részesedés lehet közvetett is [PrTV-G 10. § (6)].
- A magyar médiatörvény ágazati koncentráció-korlátozásra vonatkozó rendelkezései az ún. befolyásoló részesedés esetén tekintik a műsorszolgáltatót az adott vállalkozásnak beszámítandónak. A befolyásoló részesedés olyan közvetlen és közvetett tulajdoni részesedés egy vállalkozásban, amely összességében a vagyoni

<sup>416</sup> Frey, 1999, 161.; Schüll, 2006, 269.

<sup>417</sup> A társasági törvény alapján ide tartozik többek között minden olyan eset, amikor az érintett személynek lehetősége van domináns befolyást gyakorolni a vállalkozásra.

vagy a szavazati jogok huszonöt százalékát meghaladó mértékű befolyást biztosít, vagy bármely olyan helyzet, amely a vállalkozásban – szerződés, alapító okirat (alapszabály), vagy elsőbbségi részvény alapján, a döntéshozó, vagy a felügyelő szervek tagjai kinevezése (elmozdítása) útján, vagy egyéb módon – jelentős befolyást tesz lehetővé (Rttv. 2. § 2.). Bár a jogalkalmazásban ez nem merült fel, a törvényi meghatározás alapján befolyásoló részesedésnek tekinthető akár a műsorszolgáltató reklámidejének értékesítésén vagy a tartalombeszállításon, sőt a személyi összefonódásokon keresztül gyakorolt befolyásolás is.

A három szabályozás közös jellemezője, hogy már kisebbségi (25%-os) tulajdon esetén is az adott vállalkozáshoz tartozónak tekintik a műsorszolgáltatót, és a tulajdoni és szavazati arányok mellett a média működése szempontjából lényeges egyéb befolyásolási módokat is figyelembe vesznek. Egy műsorszolgáltató a szavazati és tulajdoni arányoktól függetlenül befolyásolható például a műsoridő jelentős részét kitöltő tartalmak beszállításán vagy a reklámidő nagy részének harmadik fél általi értékesítésén keresztül; e befolyásolás a műsorszolgáltató szerkesztői önállóságát jelentősen korlátozhatja.

## **6.6. Gazdasági erőfölény és „véleménypiaci erőfölény”**

### **6.6.1. A gazdasági erőfölény mércéjének alkalmazhatósága a médiaszabályozási célok elérésében**

Versenyjogi beavatkozásra általában – a tiltott megállapodásokat kivéve – csak azoknak a vállalkozásoknak a magatartásával kapcsolatban kerülhet sor, amelyek piaci pozíciója a gazdasági erőfölény mértékét eléri. Gazdasági erőfölényben a közösségi jogban és a tagállamokban egységesen alkalmazott meghatározás szerint az a vállalkozás van, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására.<sup>418</sup> A piaci részesedés<sup>419</sup> mellett a gazdasági erőfölény értékelésénél figyelembe kell venni különösen a vállalkozás méretét, a nehezen megkettőzhető infrastruktúra fölötti ellenőrző szerepét, technológiai előnyét vagy fölényét, a kiegyenlítő vásárlóerőt, a vállalkozás pénzügyi forrásokhoz való hozzáférést, a vállalkozás által forgalmazott áruk, szolgáltatások sokféleségét, a méret- és választékgazdaságosság következményeit, az esetleges vertikális integráció hatásait, a vállalkozás forgalmazói és értékesítési hálózatát, a potenciális versenyt, valamint a versenytársak terjeszkedésének akadályait.<sup>420</sup>

A médiapiaci pozíciók értékelésében különösen hangsúlyos a potenciális verseny figyelembe vétele, ami egyúttal a jövőbeli piacok nyitott fejlődését is szolgálja, valamint a vertikális integráció, azaz a szomszédos piaci pozíciók hatásának figyelembe vétele.<sup>421</sup> Az erőfölény értékelésének tényezője a konglomerátum-hatás is, azaz azoknak a versenylőnyöknek a figyelembe vétele, amelyek a vállalkozás különböző, egymással sem horizontálisan, sem vertikálisan nem összefüggő piacokon végzett tevékenységéből ered; a konglomerátum hatás figyelembe vétele teszi lehetővé a diagonális – különböző

<sup>418</sup> Ld. Tpv. 22. § (1); GWB 19. § (2); KartG 2005 4. § (1); Case C-85/76, Hoffmann-La Roche. Az erőfölény fennállásának vizsgálatánál figyelembe vett szempontok elemzése nem tárgya a dolgozatnak. Erről ld. Garzaniti, 2005, 294. és köv.; Tóth, 2007a.

<sup>419</sup> Az Európai Bizottság a médiapiaci részesedést a fizetős és az ingyenes televíziós piacon egyaránt a közönségarány alapján számítja ki. Az ingyenes televíziós piacon ebből számítható ki a reklámpiaci részesedés.

<sup>420</sup> Az egyes tényezőkről részletesen ld. Garzaniti, 2005, 290. és köv.; Schüll, 2006, 342. és köv.

<sup>421</sup> Schüll, 2006, 349.



médiapiacokat érintő – médiakonzentráció versenyjogi értékelését. Az Európai Bizottság fúziókontroll-gyakorlatát elemezve *Schüll* arra mutatott rá, hogy a Bizottság e hatásokra kisebb figyelmet fordít, mivel a vizsgált ügyekben az összefonódás az egyébként is fennálló diagonális koncentráció hatásait legfeljebb erősítette.<sup>422</sup> Az Európai Bizottság számos – fúziókontrollra vonatkozó – döntésében figyelembe vette továbbá a technikai és gazdasági fejlődés várható hatásait. Az *MSG Media Service*<sup>423</sup>, a *Bertelsmann/Kirch/Premiere*<sup>424</sup>, illetve a *Nordic Satellite Distribution*<sup>425</sup> ügyekben a Bizottság nem fogadta el a felek azon érvelését, hogy a fúziótól várható technikai fejlődés – a digitális televíziózás gyors elterjedése, illetve egy egységes európai műholdas szabvány kidolgozása – ellensúlyozza az összefonódás káros hatásait.

A gazdasági erőfölény és a „véleménypiaci erőfölény” között nincs szükségszerű összefüggés. *Hain* összefoglalásában „a hatékony gazdasági verseny a tartalmi sokszínűségnek nem szükséges és nem elégséges feltétele”.<sup>426</sup> Nem igazolt, hogy a valamely médiapiacon gazdasági erőfölénnyel rendelkező vállalkozás a vélemények piacán is szükségszerűen olyan helyzetben van, hogy képes a vélemények egyoldalú befolyásolására. E képessége ugyanis nem független az érintett médiapiacnál szélesebb véleménypiac többi szereplőjétől, illetve a tartalom kialakításával kapcsolatban az adott szolgáltatóra vonatkozó – a „belső pluralizmus” eszközrendszeréhez tartozó – előírásoktól. Ugyanakkor a valamely érintett médiapiacon gazdasági erőfölénnyel nem rendelkező tartalomszolgáltató a több médiumon keresztül kifejtett tevékenységével a nyilvánosság egészében elvileg mégis képes lehet az egyoldalú befolyásolásra.<sup>427</sup>

A sokszínűség kialakulását gyakran éppen azok a gazdasági döntések veszélyeztetik, amelyek a hatékony gazdasági versenyből következnek: egyes „kulturális tartalmak” kiszorítása a műsorból nem azt jelenti, hogy a tartalomszolgáltató műsorpolitikáját más piaci szereplőktől vagy a fogyasztóktól függetlenül alakítja, sőt e műsorpolitikai döntéseket maga a versenynyomás kényszeríti ki. A gazdasági erőfölény tehát nem fog át minden olyan piaci helyzetet, amely veszélyezteti a médiakínálat sokszínűségét; a kulturális, közszolgálati tartalmak közlését a piaci verseny nem kényszeríti ki. A gazdasági erőfölény vizsgálata „alkalmatlan arra, hogy a kulturális vagy szimbolikus hatalommal kapcsolatban komplexebb elemzést fogjon át”.<sup>428</sup>

Mivel a tartalomszolgáltató és a hozzáférést, megszólalási lehetőséget igénylő közötti kapcsolat nem gazdasági jellegű, ezért versenyjogilag nem értékelhető az a visszaélés, amely abban áll, hogy a tartalomszolgáltató valamely álláspont képviselőinek – a műsoridőhöz való – „hozzáférést” tagadja meg. Egyes álláspontok szerint azonban a hatékony verseny a politikai befolyásolással szemben is védelmet biztosít: versenyfeltételek között a rejtett politikai befolyásolás szándéka szükségszerűen lelepleződik, és ez a közönség egy részének elvesztéséhez vezet.<sup>429</sup> A politikai

---

<sup>422</sup> Schüll, 2006, 349.

A konglomerátum-hatás értékelése a versenyjogi elemzés során nincs ellentmondásban azzal, hogy a versenyjogi piac-meghatározás nem veszi figyelembe a diagonális koncentrációt. Az erőfölény fennállását a nem szomszédos piacokon megszerzett pozíciók akkor is befolyásolhatják, ha egyébként az érintett termékek között nincs az azonos piachoz tartozást megalapozó helyettesíthetőség.

<sup>423</sup> IV/M.469 - MSG Media Service

<sup>424</sup> IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere

<sup>425</sup> V/M. 490 - Nordic Satellite Distribution

<sup>426</sup> Hain, 2006, 332.

<sup>427</sup> Ariño, 2004, 120.

<sup>428</sup> Hardy-t idézi Ariño, 2004, 120.

<sup>429</sup> Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 16.

befolyásolás egyébként is csak megfelelően nagy nézettségű műsorral valósítható meg, és a versenyjog a piacszerkezet szabályozásával éppen azt akadályozza meg, hogy egy vállalkozás a közönség túl nagy részét érje el. A tulajdonos, szerkesztő, újságíró saját érdekeit szolgáló manipulációval szemben *Beck* ugyanígy a hatékony versenyt tartja a megfelelő eszköznek, ami egyrészt a szolgáltatók és szolgáltatások lehető legnagyobb számával biztosítja az ellentétes érdekek megjelenését, másrészt a versenytársakat érdekeltté teszi a manipulatív magatartások leleplezésében.<sup>430</sup> *Never* pedig kifejezetten azt az álláspontot képviseli, hogy „a véleménypiaci-műsortartalmi versenyben elért siker a szolgáltató által a gazdasági versenyben elért eredmény lényeges, ha nem éppen a leglényegesebb paramétere. A véleménypiaci-műsortartalmi verseny a gazdasági versenytől elválasztva nem képzelhető el, hanem a gazdasági verseny integráns összetevőjének kell tekinteni.”<sup>431</sup> Elismerve a piaci versenynek a vélemények versenye fölötti kontroll-funkcióját annyi mindenképpen megállapítható, hogy e kontroll hatékonysága éppen olyan esetleges és igazolhatatlan, mint azok az érvek, amelyeknek a cáfolatára használják.

### 6.6.2. A „véleménypiaci erőfölény” mércéje

Az ágazati médiakoncentráció-kontroll a gazdasági erőfölénytől eltérő, országonként változó médiajogi mércék alapján korlátozza az egyes vállalkozások médiapiaci pozícióit. E mércék általánosságban úgy foglalhatók össze, hogy azok alapján médiajogi eszközök alkalmazására azokkal a vállalkozásokkal – nem csak műsorszolgáltatókkal, hanem mellettük pl. műsorterjesztőkkel, tartalombeszállítókkal, reklámügynökségekkel – szemben kerülhet sor, amelyek olyan médiapiaci pozícióban vannak, ami lehetővé teszi számukra, hogy a közvéleményt, és azon keresztül a közönség egyes tagjainak véleményét egyoldalúan befolyásolják. A médiajogi erőfölény a „figyelem piacán” fennálló erőfölényként értelmezhető. A figyelem piacán közvetlenül az egyes tartalomszolgáltatók tehetnek szert erőfölényre, de a túlzott „figyelem-koncentráció” kialakulásához az értékesítési lánc más szintjeinek szereplői is jelentősen hozzájárulhatnak. A tartalomszolgáltatók szabályozása ezért arra irányulhat, hogy az egyes szolgáltatások, illetve a szolgáltatások összessége az alkotmányos szabályozási céloknak megfelelő tartalomkínálatot állítson elő, az értéklánc más szintjein pedig olyan szabályozási eszközök alkalmazása indokolt, amelyek megakadályozzák, hogy az e szinteken működő vállalkozások helyzetüket az egyes tartalomszolgáltatók közötti indokolatlan diszkriminációra használják.

Ez a médiajogi mérce az alkotmányos médiaszabályozási céloknak megfelelően konkretizálja azt a lehetséges magatartást, ami megalapozza a vállalkozás működésébe való médiajogi beavatkozást. A beavatkozási küszöb kijelölése azonban a pluralizmus tartalmának meghatározásával kapcsolatos – a 4.1. fejezetben körüljárt – nehézségek miatt aligha lehet objektív. Függetlenül attól, hogy a jogalkotó a műsorszolgáltatói engedélyek számát, a vállalkozás által elérhető közönségarányt, a médiapiacra elérhető forgalmat vagy valamely más tényezőt emeli ki beavatkozási küszöbként, döntését minden esetben csak olyan feltételezés alapozza meg, amelynek helyessége – vagy helytelensége – gyakorlatilag igazolhatatlan. A jogalkotó tehát feltételezi, hogy az általa meghatározott médiapiaci pozíció veszélyezteti a pluralizmust; mivel azonban e „pluralizmus” számszerűen nem

---

A tanulmány szerint ettől eltérő helyzet csak különleges feltételek között állhat elő, például akkor, ha a médium mögött álló saját politikai ambícióit vagy egyébként a politikai érdekeket a gazdasági érdekek elé helyezi.

<sup>430</sup> Beck, 2005, 72.

<sup>431</sup> Never, 2007, 68.

mérhető, ezért a beavatkozási küszöb meghatározásának minden megoldása vitatható, sőt – bár a mindenkori médiapiac sajátosságait figyelembe vevő, mégis – többé-kevésbé önkényes.

A médiajogi beavatkozási küszöbnek ebből következően nem szigorúbbnak vagy enyhébbnek kell lennie a versenyjogi mércénél, hanem attól eltérő szempontokat kell követnie. A „véleménypiaci erőfölény” fennállásnak, illetve az azzal való visszaélésnek a felismerése és kezelése a pluralizmus fogalmának bizonytalanságai miatt meglehetősen esetleges.<sup>432</sup> A jogalkotó szükségszerűen leegyszerűsíti a véleménypiaci erőfölény azonosításának szempontjait. A szabályozás minősége elsősorban éppen attól függ, hogy e szempontok ténylegesen alkalmasak-e az egyes tartalomszolgáltatások véleményformáló képességének leírására, megőrizve a szabályozás jogalkalmazói végrehajthatóságát. A „véleménypiaci erőfölény” törvényi meghatározásának módja különböző szabályozási megoldásokat követ.

A médiapiac szerkezetét legközvetlenebbül befolyásoló – ugyanakkor a legkisebb végrehajtási teherrel járó – szabályozási megoldás az egy műsorszolgáltató, illetve egy vállalkozás által megszerezhető műsorszolgáltatási jogosultságok számának korlátozása: médiajogi beavatkozást megalapozó „médiajogi erőfölény” e modell szerint akkor áll fenn, ha valamely műsorszolgáltató, illetve a műsorszolgáltatót irányító vállalkozás a törvényben meghatározott számú műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkezik. Annak ellenére, hogy ez a modell meglehetősen rugalmatlan, jelenleg is számos országban alkalmazzák (pl. Ausztria, Belgium, Hollandia, Franciaország, Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország),<sup>433</sup> sőt a más modelleket követő országokban is gyakran kiegészíti az egyéb szabályozási megoldásokat (pl. Olaszország, Svájc). Minél több piaci szereplő lép be a médiapiacra, annál bonyolultabbá, összetettebbé válik a szabályozás, és a modell egyre inkább „oldódik”, kiegészül más szabályozási modellek elemeivel.<sup>434</sup> A szabályozás meghatározza különösen az egy műsorszolgáltató által megszerezhető országos és nem országos jogosultságok számát, illetve az összes műsorszolgáltatási lehetőséghez képest meghatározott arányát, valamint az egy vagy több műsorszolgáltatóban tulajdoni vagy szavazati joggal, illetve egyéb befolyással rendelkező vállalkozások maximális részesedését.

A „véleménypiaci erőfölény” meghatározásának másik módszere az, hogy a jogalkotó kiemeli a műsorszolgáltatók, vállalkozások egy olyan jellemzőjét, amely a média sokszínűségét, a tartalomkínálatot feltehetőleg befolyásolja, és jellemző alapján meghatározza azt a vélelmezett küszöböt, ami fölött a vállalkozás tevékenysége veszélyezteti a sokszínűséget. E küszöb eléréséig a vállalkozás korlátlan számú műsorszolgáltatási jogosultságot szerezhet.

A domináns helyzet meghatározható a médiapiacon elért *üzleti forgalomhoz* viszonyítva. E modellben viszonyítási alapként egy meghatározott médiapiaci szegmensben elért pénzügyi forgalom szolgál. Az olasz szabályozás eredetileg a – földfelszíni, illetve kábeles és műholdas – televíziós piacon elért forgalom alapján korlátozta a koncentrációt, amit az előfizetési díjak és a reklámbevételek összességéként határozott meg. Az „érintett piac” meghatározásának jelentőségét mutatja az olasz szabályozás 2004. évi módosítása, amely a piaci forgalom korlátozását az „integrált kommunikációs rendszer”-hez (*sistema integrato delle comunicazioni*) képest határozza meg. A korlátozás módja, hogy a törvény a teljes

---

<sup>432</sup> Ariño, 2004, 120.

<sup>433</sup> CEC, 2007d.

<sup>434</sup> A szabályozásról ld. KEK, 2003; KEK, 2006.

piaci forgalomhoz képest meghatározza az adott vállalkozás tulajdonában lévő műsorszolgáltatók által elérhető legnagyobb forgalmat; az olasz szabályozás szerint ez az integrált kommunikációs rendszer forgalmának legfeljebb 20%-a.<sup>435</sup> Ez a megoldás az alkotmányos szabályozási célokat annyiban szolgálja, amennyiben az üzleti forgalomból következtetni lehet az adott vállalkozás által elért közönség nagyságára.

A „véleménypiaci erőfölény” meghatározható a vállalkozás műsorai által elért *közönségarány* alapján; ez a szabályozási modell jelenik meg az AKTI-tervezetben és a NAMS-ban is.<sup>436</sup> A szabályozás e modellben azon a vélelmen alapul, hogy az adott vállalkozás „uralkodó véleménybefolyásoló erőre” tesz szert, ha az adott vállalkozáshoz tartozó műsorszolgáltatások éves átlagban a közönség törvényben rögzített arányát – a német és a román törvényben 30%-át, a korábbi angol törvényben 15%-át, az AKTI-tervezetben és a NAMS-ban 20%-át – érik el. E megoldás kifejezetten a véleménybefolyásoló erőt, a vélemények sokszínűségét befolyásoló tényezőt állítja a szabályozás középpontjába, ennyiben ez tekinthető a szabályozási cél elérése legalkalmasabb eszközének. A szabályozás lehetővé teszi a kapcsolódó, szomszédos piacokon elért piaci helyzet figyelembe vételét: amennyiben a vállalkozás e piacokon gazdasági erőfölényben van, akkor a „domináns véleménybefolyásoló erő” fennállását a német szabályozás már kisebb (25%-os) közönségaránynál vélelmezi. Kapcsolódó piacként az *upstream/downstream* piacok (műsorjogok értékesítése, műsorújságok, műsorterjesztés, egyéb technikai szolgáltatások), a reklámpiac, valamint a más médium-típusok piaci jöhetnek szóba. Tovább hangolható a szabályozás olyan rendelkezésekkel, amelyek figyelembe veszik – pl. a tényleges piaci részesedésből levont százalékpontokkal jutalmazták – a műsorszolgáltatónak a sokszínűséget előmozdító önkéntes vállalásait (pl. harmadik személyek rendelkezésére bocsátott műsoridő). Az általánosnál szigorúbb szabályok vonatkozhatnak azokra a műsorszolgáltatókra, amelyek feltehetően erőteljesebb hatást gyakorolnak a vélemények alakulására. A német szabályozás szerint az általános tematikájú, illetve a hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatást nyújtó vállalkozás esetében már az e szolgáltatással elért 10%-os közönségarány megalapoz bizonyos intézkedéseket. A szabályozási modell hiányossága a túlzott televíziós-központúság, és a végrehajtással kapcsolatban jelentős kockázatokat rejt a közönségarány meghatározása.

Az új svájci médiatörvény – a műsorszolgáltatások nem koncesszióköteles<sup>437</sup> körében – a „véleménypiaci erőfölény” fennállását a műsorszolgáltató vagy az érintett vállalkozás *gazdasági erőfölénnyel való visszaéléséhez* köti.<sup>438</sup> Valamely műsorszolgáltató a vélemények és a kínálat sokszínűségét akkor veszélyezteti, ha egy releváns piacon gazdasági erőfölényével visszaél, illetve ha egy vagy több szomszédos piacon gazdasági erőfölényével visszaél; a „véleménypiaci erőfölény” fennállását a jogalkotó egyéb vélelemhez nem köti. A törvény gazdasági erőfölény értékelésével kapcsolatban

<sup>435</sup> Azzal együtt, hogy Olaszországban a 2004-es módosítás a megszerezhető piaci részesedést a forgalom 20%-ra csökkentette, az érintett piac tág meghatározásával az egyes vállalkozások helyzete a korabbinál egyértelműen kedvezőbb lett; kb. 10 milliárd Euróról kb. 25-30 milliárd Euróra nőtt az érintett piac nagysága (KEK, 2003; KEK, 2006).

<sup>436</sup> AKTI, 2006. 72. §; NAMS, 2008, 28.

<sup>437</sup> A svájci médiatörvény szerint a műsorszolgáltatás nyújtásához koncesszióra egyrészt abban az esetben van szükség, ha a műsorszolgáltató részesedik az ún. műsorvételi – a közszolgálati feladatok finanszírozását szolgáló – díjkból, másrészt akkor, ha földfelszíni analóg vagy digitális műsorszórás kapacitásokhoz akar hozzáférni. A koncesszióval rendelkező szolgáltatók kötelesek részt venni a média alkotmányos feladatainak, a műsorszolgáltatási megbízatásnak a teljesítésében. Az a szolgáltató, amely a műsorvételi díjkból nem igényel részesedést, és garantált földfelszíni kapacitást sem igényel, koncesszió nélkül, egyszerű bejelentés alapján nyújthatja a szolgáltatást.

<sup>438</sup> Polyák, Szóke, 2007b

kifejezetten az általános versenytörvényre hivatkozik.<sup>439</sup> A szabályozás tisztán versenyjogi szemléletet tükröz, a versenyjogi eszközöket legfeljebb azzal egészíti ki, hogy a versenyjogi tényállásokhoz a médiatörvényben meghatározott sajátos – a versenyjogi intézkedésekkel párhuzamosan alkalmazható – médiajogi következményeket fűz, amelyek alkalmazására nem a versenyhatóság, hanem a médiahatóság jogosult. Végző soron azonban az ágazati külön szabályozás e megoldással elveszíti jelentőségét és indokoltságát.

A jogalkotó e szabályozási megoldások alapján még akkor is valamely médiapiaci mérőszámon keresztül határozza meg a véleménybefolyásoló erőt, ha egyébként – ahogyan a német szabályozásban – kifejezetten utal arra, hogy a szabályozás a „túlzott véleménybefolyásoló erő” kialakulásának megakadályozását szolgálja. A médiapiaci pozíció viszont legfeljebb közvetve utalhat az adott szolgáltató véleményformáló képességére; e képességnek kétségkívül fontos befolyásolója, de biztosan nem az egyetlen tényezője. A német modellben közvetlenül, az olasz modellben – és még inkább az engedélyek számát korlátozó szabályozás esetében – közvetve a vállalkozás által elért közönség nagysága a „véleménypiaci erőfölény” értékelésének alapja. A közvélemény befolyásolására való alkalmasság szempontjából ugyanakkor például az sem lényegtelen, hogy az adott szolgáltatás a közönség mely csoportjaihoz jut el, mennyire intenzív az adott tartalom befogadása, egyáltalán milyen tartalom jut el a közönséghez az adott szolgáltatáson keresztül.<sup>440</sup> E tényezők számbavétele a dolgozat lehetőségeit messze meghaladja, a szabályozás kialakítása során azonban – elismerve a feladat nehézségét – nélkülözhetetlen. Az ágazati koncentráció-korlátozás így legfeljebb korlátozottan – annyiban, amennyiben a közönség piaca versenyjogilag csak a Pay-TV piacon azonosítható önálló piacként – felel meg annak az elvárásnak, hogy a gazdasági erőfölénytől eltérő, ténylegesen a véleményformáló képességre koncentráció beavatkozási küszöböt állítson fel. A szabályozás így arra alkalmas, hogy a gazdasági erőfölényt el nem érő piaci pozíció esetében is lehetővé tegye a beavatkozást, a versenyjogi eszközöktől eltérő médiajogi eszközökkel.

Ha a jogalkalmazás gyakorlati elvárásaitól eltekinthetnénk, az alkotmányos médiaszabályozási céloknak teljes mértékben az a megoldás felelne meg, amely szerint a törvény mindössze annyit rögzít, hogy beavatkozásnak azzal a vállalkozással szemben van helye, amely „véleménypiaci erőfölénnyel” – jelentős véleményformáló erővel – rendelkezik. Ha a törvény nem tartalmaz a jelentős véleményformáló erő fennállására vonatkozó vélelmet, akkor az ennek értékeléséhez szükséges szempontok kidolgozása – ide értve a vizsgálat alapját jelentő „véleménypiac(ok)” meghatározását – teljes egészében a szabályozóhatóság feladata. Ez a megoldás ugyanakkor a jogbiztonság szempontjából aggályos: az adott vállalkozás tényleges véleményformáló hatása vagy egyáltalán nem mérhető, vagy költséges, az eredményt tekintve viszont nem vitathatatlan – de legalábbis állandó vitákat kiváltó – kutatások alapján állapítható meg, ami viszont aránytalan, sőt megoldhatatlan végrehajtási feladatokat ró az érintett hatóságokra. A „véleménypiaci erőfölény” értékelése során ugyanis nem csak az a kérdés merül fel, hogy mely médiumok sorolandók a „vélemények piacához”, hanem az is, hogy az egyes médiumok, illetve

---

<sup>439</sup> A svájci törvénytervezet eredetileg már a gazdasági erőfölény fennállásakor vélelmezte a sokszínűség sérelmét. A végleges szöveg azonban a sokszínűség sérelmét csak abban az esetben vélelmezi, ha a vállalkozás a gazdasági erőfölényével visszaél. Lényeges különbség a két megoldás között, hogy az eredeti szöveg bármilyen visszaélésnek még csak a veszélyét jelentő gazdasági erőfölény esetén, azaz előzetes (*ex-ante*) jelleggel tette lehetővé a beavatkozást, míg az újabb szöveg csak utólag, a visszaélés megtörténte után (*ex-post*) teszi lehetővé a beavatkozást.

<sup>440</sup> A média közönségre gyakorolt hatásával kapcsolatban összefoglalóan ld. Gálik, 2003, 23. Részletesen Bajomi-Lázár, 2006; Griffin, 2001, 359. és köv.; McQuail, 2003, 359. és köv.,

szolgáltatások milyen súllyal vesznek részt a közvélemény, illetve az egyéni vélemények formálásában.

A szabályozás végrehajthatósága nyilvánvalóan megköveteli az egyszerűsítést. Mivel a 4.1.4. fejezetben felvázolt szabályozási koncepció szerint a médiarendszerhez való akadálymentes hozzáférés biztosítása mellett a szabályozásnak a „figyelem-koncentrációból” eredő veszélyeket kell elhárítania, ezért álláspontom szerint a „véleménypiaci erőfölény” mércéjének a közönség piacához igazítása elfogadható kiindulópont. A szabályozás minőségét egyrészt az határozza meg, hogy sikerül-e a vélemények piacán egymást helyettesíteni képes, adott esetben viszont a véleményformálásban különböző súlyú médiumok egységes piacát körülhatárolni, másrészt az, hogy sikerül-e a beavatkozási küszöböt úgy meghatározni, hogy az valóban a véleménypiac egészén „erőfölénnyel” rendelkező vállalkozásokat azonosítsa. A szolgáltatás-típusok jelentős bővülése ellenére is aligha képzelhető el az, hogy televíziós műsorszolgáltatással nem rendelkező vállalkozás kerüljön „erőfölényes” helyzetbe. A küszöb meghatározásának ugyanakkor nem lehet célja, hogy egyes szolgáltatókat – jellemzően a piacon lévő legnagyobb kereskedelmi műsorszolgáltatókat – feltétlenül „véleménypiaci erőfölénnyel” rendelkezőnek minősítsen. Mivel az érintett szolgáltatásoknak nem csak a véleményformáló, hanem az értékrend-formáló képessége is meghatározó, ezért a „véleménypiaci erőfölényt” nem indokolt a hírszolgáltatási piachoz igazítani, ami – ahogyan a német szabályozás mutatja – nem zárja ki e szolgáltatások nagyobb súllyal történő figyelembevételét.

A német szabályozás, illetve az AKTI-tervezet és a NAMS kizárólag a televíziós-műsorokkal elért közönségarányt veszi alapul<sup>441</sup>, a szélesebb véleménypiacon megszerzett pozíciókat a beavatkozási küszöb meghatározásánál veszi figyelembe. Mindkét hazai javaslat súlyos hiányossága, hogy a 20%-os beavatkozási küszöböt semmivel nem támasztja alá.

A médium-független véleménypiac, illetve azon az egyes vállalkozások pozíciójának meghatározása súlyos módszertani nehézségekbe ütközik. *Iosifides* a következő módon foglalja össze a problémát: „Hogy lehet meghatározni mondjuk egy olyan vállalat összesített piaci részesedését, amelynek 20 százaléka van a TV piacon, 10 százaléka az országos napilapok piacán, és 5 százaléka a rádiós szegmensben? Sürgősen találni kell egy robosztus és objektív módszert arra, hogy létrehozzuk a három piaci részesedés súlyozott átlagát, amivel kaphatunk egyetlen, a teljes médiapiacra vonatkozó számot.”<sup>442</sup> Törvényi szinten jelenleg egyetlen ágazati koncentráció-szabályozás sem foglalkozik ezzel a kérdéssel. A beavatkozási küszöb törvényben rögzített piacokon statikusan kijelölt piaci pozícióhoz kapcsolódik, és nem teszi lehetővé az egyes piaci pozíciók dinamikus, súlyozott értékelését. Jogosan fogalmazódik meg ezért minden ilyen szabályozási megoldással szemben az a kritika, hogy a – lineáris és nem lineáris – szolgáltatás-típusok egyre nagyobb választéka mellett is kiemelten kezeli a televíziós és esetleg a rádiós műsorszolgáltatást, azaz e szolgáltatás-típusokkal kapcsolatban továbbra is eleve nagyobb véleménybefolyásoló képességet feltételez. Az ennél differenciáltabb szabályozás kialakítása viszont meglehetősen nehéz szabályozási feladat, mivel „a súlyozás megválasztására nem létezik objektív megalapozás”<sup>443</sup>, így végső soron „bármilyen súlyozás csak véletlenszerű lehet, mivel hiányzik a szilárd elméleti alap arra vonatkozóan,

---

<sup>441</sup> Mindkét hazai javaslat kidolgozásában közreműködtem (ld. Tóth, Polyák, 2007), de a javaslatokkal kapcsolatban megfogalmazott kritikák alapján álláspontomat részben felülvizsgáltam.

<sup>442</sup> *Iosifides*, 2007, 21.

<sup>443</sup> *Iosifides*, 2007, 22.

hogyan a különböző médiatartalmak fogyasztása hogyan hat a véleményformálásra”.<sup>444</sup> Az ezzel kapcsolatos európai próbálkozások a médiumok súlyozását például az egyes médiumokat naponta használók száma, az adott médium fogyasztására fordított idő, illetve az egyes médiumok egymáshoz képest meghatározott véleménybefolyásoló ereje alapján kívánták megoldani; az egyes módszerek a szabályozásban végül nem jelentek meg.<sup>445</sup>

A médiakoncentrációval kapcsolatos ügyeket vizsgáló német bizottság (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK) egy 2006-os döntésében szintén kísérletet tett a különböző médiumok véleményalakító hatásának összemérésére. A német médiakoncentráció-szabályozás alapján ugyanis valamely televíziós műsorszolgáltató e piacon megszerzett pozíciójának értékelésénél figyelembe kell venni a szomszédos piaci pozíciókat is. „Médiareleváns” szomszédos piacok a bizottság szerint egyrészt azok, amelyek a közvélemény alakítása szempontjából jelentőséggel bírnak (más médiumok piacai), másrészt azok, amelyek a televíziós véleménybefolyásoló erő fokozására alkalmasak (*downstream* és *upstream* piacok).<sup>446</sup> E piacok relevanciája azon jellemzők alapján határozható meg, amelyek befolyásolják az adott médium véleményformáló képességét. A KEK a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján ilyen jellemzőként értékelte a meggyőzőerőt, a széles hatást – azaz az elért lakosság arányát, valamint a médium fogyasztásának térhez és időhöz való kötöttségét, illetve kötetlenségét – és az aktualitást.<sup>447</sup> E négy mutatót a bizottság a határozatban arra használja, hogy segítségével a televízióhoz képest meghatározza az egyes médiumok véleményalakító hatását. Ez azonban alapvetően önkényesnek tűnik: bizonytalan tartalmú feltételek bizonytalan szempontokat követő értékeléséből von le számszerűsített következtetést. A határozat például a napilapok véleménybefolyásoló hatását egyrésztől azok aktualitása, valamint fogyasztásuk időbeli és térbeli kötetlensége, másrésztől a televízióhoz képest kisebb meggyőző ereje és az elért lakosság kisebb aránya alapján összességében a televízió véleménybefolyásoló hatásának kétharmadában határozza meg.<sup>448</sup> Az online médiumokkal kapcsolatban a határozat azt az álláspontot képviseli, hogy az azokkal elért lakosság,

<sup>444</sup> Rott, Kohlschein, 2007, 134.

<sup>445</sup> A GAH Group, a British Media Industry Group és az Arthur Andersen 1990-es évek első felében kidolgozott módszereiről ld. Iosifides, 2007.

Az európai példák mellett meg kell említeni a probléma megoldására tett, szintén sikertelen amerikai kísérletet. Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága a *Prometheus Radio Project* ügyben alkotmányértőnek az FCC-nek a médiakoncentráció korlátozására vonatkozó 2003. évi szabályozását, többek között azért, mert az FCC által a médiakoncentráció, véleménykoncentráció mérésére kidolgozott módszert, az ún. diverzitás-indexet (*diversity index*) nem találta – legalábbis minden részletében – megalapozottnak. Az FCC az index kidolgozásánál azt vizsgálta, hogy a közönség milyen médiumokból jut hozzá a – helyi – hírekhez és közéleti tudósításokhoz; az elemzés eredményeként az FCC arra a megállapításra jutott, hogy a magazinok és a kábelcsatornák nem jelentős forrásai a helyi híreknek, a diverzitás -index ezért a földfelszíni televíziót, a rádiót, az újságokat és az internetet foglalja magában. Az egyes médiumok véleménybefolyásoló súlyát a hatóság a felhasználási statisztikák alapján úgy állapította meg, hogy a televíziót 33,8, a rádiót 24,9, az újságokat 28,8, az internetet pedig 12,5%-os súllyal kell figyelembe venni. Az egyes szolgáltatások közönségrészesedését az index nem veszi figyelembe, mert feltételezi, hogy az adott piacon minden szolgáltatás potenciálisan ugyanakkora közönséget érhet el. Ld. Owen, 2007.

<sup>446</sup> *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG*, KEK 293-1 bis-5 (2006. 1. 10.), 80.

<sup>447</sup> *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG*, KEK 293-1 bis-5, 81-83.

<sup>448</sup> *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG*, KEK 293-1 bis-5, 90.

A határozat nem tesz különbséget a politikai és a bulvár napilapok között, bár a *Bild* című bulvár napilappal kapcsolatban megemlíti, hogy az „az inkább színes és szórakoztató információkkal és közlésekkel” nagyobb meggyőző erővel rendelkezik. A különbségtétel hiányát a határozat elsősorban azzal indokolja, hogy az RStV sem tesz különbséget a televíziók között a közönségarány számításánál.

valamint fogyasztásuk helyhez kötöttsége egyelőre korlátozza a véleményalakító hatásukat, aktualitásuk és meggyőző erejük ugyanakkor a televízióéval összevethető. Ilyen mérlegelés eredményeként a műsorújságok véleménybefolyásoló hatása hetede, a magazinoké tizede, a rádióé a fele a televízió véleménybefolyásoló hatásának. A tartományi médiahatóságok vezetőinek konferenciája (*Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten*, KDLM) azt az álláspontot képviselte, hogy „a KEK által a szomszédos piaci részesedések számításánál alkalmazott módszerrel kapcsolatban kétségek fogalmazhatók meg”, és javasolta a határozat megváltoztatását.<sup>449</sup> A felülvizsgálati eljárás lefolytatására azonban már nem került sor, mert az ügyben érintett *Axel Springer* és a *ProSiebenSat.1* jogorvoslat igénybe vétele nélkül – „a túlzott gazdasági és jogi kockázatok miatt” – elállt az ügylettől.<sup>450</sup>

Mindezek alapján erősen kétséges, hogy – akár csak példálózóan – rögzíthetők azok a feltételek, amelyek teljesülése esetén általánosságban kimondható, hogy az adott vállalkozás/szolgáltatás a sokszínűséget veszélyeztető pozícióban van. Az azonban valószínű, hogy az adott vállalkozás – valamely, alapvetően statikus és „egy dimenziós” szempont mentén meghatározott – piaci pozíciója önmagában nem alkalmas e funkció ellátására. *Rott* és *Kohlschein* összegzése szerint „jelenleg nincs kidolgozva megfelelő elméleti alapja olyan intézkedéseknek, amelyek arra fókuszálnának, hogy a médiatársaságok tulajdoni szerkezete miként segít elő a külső pluralizmust”.<sup>451</sup> A jogalkotó megelégszik a véleményformáló képesség törvényi vélelmekhez kötött értékelésével; a szabályozás megalapozatlanságával kapcsolatban alkotmányossági kifogás még egyetlen alkotmánybírósági határozatban sem fogalmazódott meg. A megfelelő módszertan kidolgozása természetesen nem szabályozási, jogtechnikai kérdés, annak kidolgozására ez a dolgozat nem vállalkozhat. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a szabályozást nem is lehetne és kellene megfelelő kutatásokkal alátámasztani.

## **6.7. Az erőfölényre alapozott versenyjogi és médiajogi beavatkozások**

### **6.7.1. Ex ante vagy ex post beavatkozás?**

Mind a gazdasági erőfölény, mind az itt meghatározott „médiajogi erőfölény” a piaci pozíció következtében *lehetővé váló* magatartás, azaz a szabályozási célok megghiúsulásának *kockázata* alapján jelöli ki a beavatkozás küszöbét. A versenyjog és a médiajog között azonban jelentős különbség, hogy míg a versenyjogi beavatkozás nem az erőfölény – azaz a kockázat – fennállásához, hanem csak az azzal való visszaéléshez kötött, addig a „médiajogi erőfölény” fennállása – azaz a kockázat – már önmagában jogi következményekkel jár. Visszaéléshez kötött beavatkozás esetén a szabályozás a piac szerkezetét csak közvetve, a visszaélésszerű magatartások – mint a piacszerkezet negatív következményei – szabályozásán keresztül alakítja, és a szabályozást nem egy előre elképzelt piacszerkezet határozza meg. Ha a szabályozás nem piaci magatartáshoz, azaz a visszaéléshez kötött, hanem magához a piaci pozícióhoz, akkor közvetlenül a piacszerkezetet alakítja, függetlenül annak a piaci folyamatokra gyakorolt hatásától.<sup>452</sup>

Az Európai Bíróság versenyjogi gyakorlatában a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés „objektív fogalom, amely az erőfölényben lévő vállalkozás magatartásához kapcsolódik oly módon, hogy a kérdéses vállalkozás piaci jelenléte úgy befolyásolja a piac szerkezetét,

449

[http://www.alm.de/71.html?&tx\\_ttnews%5BpS%5D=1159078388&tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=7&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=329&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=1&cHash=e89e865e70](http://www.alm.de/71.html?&tx_ttnews%5BpS%5D=1159078388&tx_ttnews%5Bpointer%5D=7&tx_ttnews%5Btt_news%5D=329&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1&cHash=e89e865e70)

<sup>450</sup> Pl. <http://medien.hamburg.de/news.do?ok=20916&teaserId=39263&uk=21664&cid=6370467>

<sup>451</sup> Rott, Kohlschein, 2007, 136.

<sup>452</sup> Hasonló kritikát ld. Never, 2007, 67.



hogy egyrészt gyengül a verseny határfoka, másrészt ennek következtében bizonyos, az áruk, szolgáltatások kereskedelmét érintő, kialakított versenyviszonyokhoz képest eltérő módszerek érvényesülnek, ami megghiúsítja, hogy az addig fennálló versenyviszonyok fennmaradjanak vagy javuljanak”.<sup>453</sup> A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés a médiapiacra megvalósulhat különösen a műsorszolgáltató és a tartalombeszállító, a műsorszolgáltató és a reklámozó, a műsorszolgáltató és a műsorszolgáltató, a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő (platform-üzemeltető), valamint a *middleware* szolgáltató és a műsorszolgáltató, illetve *middleware* szolgáltató és a műsorterjesztő közötti gazdasági kapcsolatokban, bármelyik fél kárára. *Tóth András* elemzését követve a visszaélés megvalósulhat például a piacra lépést korlátozó hátrányos – például a tartalomszolgáltató által a platformüzemeltetővel szemben meghatározott minimális licenccéltérre vonatkozó – feltételek alkalmazásával, az üzletfelekkel – a terjesztési hálózathoz vagy éppen a tartalomhoz hozzáférést igénylőkkel – szembeni diszkriminatív feltételek alkalmazásával<sup>454</sup>, vagy – infrastruktúrához, reklámidőhöz való – hozzáférés megtagadásával.<sup>455</sup> A médiapiac komplex gazdasági kapcsolatrendszerében az összes lehetséges visszaélés absztrakt számbavétele természetesen nem lehetséges, azok nagy valószínűséggel a versenytörvényekben példálózóan felsorolt minden magatartást megvalósíthatnak.<sup>456</sup>

*Hain* a német alkotmánybíróság gyakorlatát összegezve arra a következtetésre jut, hogy a médiának a sokszínűséget alapul vevő *ex-ante* külön szabályozása a médiaszabadságból levezetett alkotmányos követelmény, és kizárt annak a lehetősége, hogy a műsorszolgáltatás külön szabályozása helyett a jogalkotó az elektronikus médiumok egységes szabályozási kereteit alakítsa ki.<sup>457</sup> Az előzetes koncentrációkontroll *Gounalakis* értelmezésében a médiarendszer kialakítására vonatkozó állami kötelezettség része, egyik eszköze „a média működéséből az egyéni és közvélemény formálását fenyegető veszélyek elhárításának”.<sup>458</sup> A német alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az előzetes beavatkozást indokolja, hogy a médiarendszer rossz irányú, hibás fejlődés (*Fehlentwicklung*) utólag csak feltételesen és nagy nehézségek árán korrigálható.<sup>459</sup> A médiaszabályozás 1980-as évekbeli kialakításánál figyelembe vett „korlátok megszűnésével sem várható megfelelő valószínűséggel, hogy a tartalomkínálat összessége a verseny saját törvényszerűségei alapján megfelelné a médiaszabadság követelményeinek”.<sup>460</sup> Az alkotmánybíróság a „preventív koncentrációkontroll szükségességét” 1996-os döntésében is kifejezetten megerősítette, amit indokolása szerint a televíziós piacot jellemző erőteljes horizontális integráció, a műsorszolgáltatás és a

<sup>453</sup> Case C-322/81, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v. Commission

<sup>454</sup> A Római Szerződés 82. cikke szerint visszaélésnek minősül „egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok versenyhátrányba kerülnek”.

<sup>455</sup> Tóth, 2007b.

<sup>456</sup> A médiát érintő erőfölénnyel való visszaélés európai bizottsági gyakorlatának legismertebb esete a *Magill* ügy [89/205/EEC, C-241/91. és C-242/91.], amiben a Bizottság azt vizsgálta, hogy visszaélésnek minősül-e az ír piacon gazdasági erőfölényben lévő televíziós műsorszolgáltatók azon magatartása, hogy megtagadták a *Magill*tól a műsoraik szerzői jogilag védett listájának felhasználására vonatkozó engedélyt. A *Magill* így nem tudott saját műsorújságot indítani. A Bizottság – és a fellebbezési eljárásában az Elsőfokú Bíróság – a műsorszolgáltatók magatartását erőfölénnyel visszaélésnek minősítette, és kötelezte őket az igényelt információ átadására. Az ügy jelentőségét elsősorban az adja, hogy a Bizottság e határozatában állapította meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a szerzői jogi engedély megtagadása versenyjogi szempontból visszaélésnek minősülhet. Ld. még 27. fejezet.

<sup>457</sup> Hain, 2006, 330.; Ld. még Kübler, 2002, 281.; Scheuer, Strothmann, 2002, 5.

<sup>458</sup> Gounalakis, 2004, 395.

<sup>459</sup> BVerfGE 57, 295, 323.

<sup>460</sup> BVerfGE 57, 295, 322.

műsorgyártás, illetve film- és sportjog-értékesítés erősödő vertikális integrációja, valamint a műsorterjesztési infrastruktúrának a határozat születésekor induló privatizációja támaszt alá.<sup>461</sup>

A magyar Alkotmánybíróság az ágazati koncentrációkontroll szabályozásával eddigi határozataiban nem foglalkozott. 1992-es határozatában a médiarendszer egészére vonatkozóan megállapította a jogalkotónak azt a kötelezettségét, hogy „a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg”<sup>462</sup>, azonban a beavatkozás eszközéről, előzetes vagy utólagos jellegéről nem rendelkezett. 2007-ben pedig megállapította, hogy a külső pluralizmus megvalósult<sup>463</sup>, ebből azonban – a 4.1.5. fejezetben ismertetett értelmezési nehézségek miatt – szintén nem vonható le következtetés a médiakoncentráció *ex ante* vagy *ex post* szabályozásával kapcsolatban.

### 6.7.2. Összefonódások ellenőrzése

A gazdasági erőfölény nem csak az erőfölénnyel való visszaélés szankcionálásának, hanem az összefonódások ellenőrzésének is meghatározó versenyjogi mércéje. A közösségi fúziós rendelet az összefonódás engedélyezését ugyan ahhoz a feltételhez köti, hogy az ne eredményezze a közös piacon vagy annak egy jelentős részén a hatékony verseny jelentős akadályozását,<sup>464</sup> de a rendelet a verseny jelentős akadályozásának tipikus eseteként határozza meg azt az esetet, amikor az összefonódás gazdasági erőfölényt hozna létre vagy erősítene meg.<sup>465</sup> A német, az osztrák és a magyar versenyszabályozás jelenleg is az összefonódás nevesített akadályaként határozza meg a gazdasági erőfölény létrehozását vagy megerősítését.<sup>466</sup> A külső pluralizmus biztosításában a fúziókontroll jelentősége nem vitatható: fúziókontroll-gyakorlatával az Európai Bizottság „jelenleg valószínűleg az európai televíziós aréna legaktívabb és leghatékonyabb szereplője”.<sup>467</sup> A médiapiacot érintő összefonódások megtiltása a bizottsági gyakorlatban egészen kivételes, de még az összefonódást – adott esetben meghatározott kötelezettségek teljesítéséhez kötött – jóváhagyó határozatokról is elmondható, hogy a fúziókkal végbemenő szabályozott konszolidáció a médiapluralizmust kisebb mértékben veszélyezteti, mint a csődökkel végbemenő, szabályozatlan konszolidáció.<sup>468</sup>

A német alkotmánybíróság kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a jogalkotónak alkotmányos kötelezettsége olyan intézkedések megtétele, amelyek megakadályozzák, hogy „a médiavállalkozások fúziójából adódó vélemény-hatalom (*Meinungsmacht*) dominánssá (*vorherrschend*) váljon”.<sup>469</sup> Alkotmányos szempontból a beavatkozás szükségessége nem csak – és az előzőek alapján nem elsősorban – abból adódhat, hogy az összefonódások a médiaszabályozási célok megvalósulását veszélyeztető piacszerkezet

<sup>461</sup> BVerfGE 95, 163, 172-173.

<sup>462</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>463</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

<sup>464</sup> Fúziós rendelet 2. cikk (3)

A fúzió értékelése az ún. SIEC- (Substantial Impediment to Effective Competition) teszt alapján történik.

<sup>465</sup> A 2004. előtt hatályos szabályozással ellentétben tehát a gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése az összefonódás megtiltásának nem elengedhetetlen feltétele, ugyanakkor a rendelet preambuluma szerint a hatékony verseny jelentős akadályozása rendszerint annak következtében jön létre. (Fúziós rendelet, 36. preambulum-bekezdés)

<sup>466</sup> Tptv. 30. § (2); GWB 36. § (1); KartG 2005 12. § (1)

<sup>467</sup> Ariño, 2004, 101.

<sup>468</sup> Ariño, 2004, 111.

Ez a szempont kifejezetten megjelenik a konkurens DTH-platformok összefonódását – kötelezettségvállalásokkal – jóváhagyó *Newscorp/Telepiù* határozatban (COMP/M. 2876 - *Newscorp/Telepiù* 82-88.).

<sup>469</sup> BVerfGE 73, 118, 174.

kialakulását mozdítják elő, hanem abból, hogy az összefonódás során az érintett vállalkozások véleménybefolyásoló képességei, „véleménypiaci pozíciói” is összeadódnak. Mindaddig, amíg a médiaszabályozás (média- és/vagy vélemény)piaci pozícióhoz köti a médiajogi beavatkozást, a szabályozás az e pozíciót erősítő, tehát a pluralizmus sérelmének kockázatát növelő folyamatokra is kiterjed.

E megközelítés szerint tehát a versenyjogi fúziókontroll annyiban alkalmas eszköze a médiaszabályozási célok teljesítésének, amennyiben képes megakadályozni a pluralizmust veszélyeztető piaci pozíciók kialakulását. A versenyjogi fúziókontrollal szemben médiaszabályozási oldalról jellemzően két kifogás fogalmazódik meg: az értékhatárhoz kötött előzetes ellenőrzés egyrészt nem fedi le a médiajogi szempontból releváns összes összefonódást, másrészt nem alkalmas a vállalkozások belső növekedéséből eredő koncentráció-növekedés korlátozására. Mindkét kritika azon – az előző pontokban vitatott – feltételezésen alapul, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn a médiapiaci és a véleménypiaci pozíció között. Ha a médiapiaci pozíciót nem fogadjuk el a véleményformáló képességet közvetlenül megalapozó tényezőként, akkor a piaci szereplők összefonódásai önmagukban médiaszabályozási beavatkozást egyáltalán nem igényelnek. Ebben az esetben a „médiajogi fúziókontroll” feladata az, hogy – lényegében az összefonódás gazdasági hatásaitól függetlenül – előre jelezze az összefonódásnak a vélemények és a médiakínálat sokszínűségére gyakorolt hatását. Ez a feladat ugyanazokat a nehézségeket veti fel, mint a sokszínűség mértékének megállapítása, illetve a véleményformáló képesség meghatározása.

A vállalkozások összefonódását a versenyhatóság csak olyan ügyletek esetében ellenőrzi, amelyekben az érintett vállalkozások forgalma eléri a jogszabályban meghatározott értékhatárokat. A közösségi fúziós rendeletnek a médiaágazatban való alkalmazhatóságát jelentősen szűkíti például az a feltétel, amely az összefonódásban érintett legalább két vállalkozással szemben legalább 250 millió eurós közösségi szintű forgalmat ír elő. Ezzel egyrészt azok az esetek esnek ki az ellenőrzés alól, amikor egy jelentős médiavállalkozás szerez meg egy kisebb, a 250 millió eurós forgalmat el nem érő vállalkozást. Másrészt kizárja ez a feltétel az ellenőrzést abban az esetben is, amikor egy nem európai médiavállalkozás első alkalommal lép be az európai médiapiacra.<sup>470</sup> Ezek, a fúziókontroll szempontjából nem releváns esetek a média sokszínűségét mind tagállami, mind közösségi szinten ténylegesen befolyásolhatják. A német és osztrák versenytörvény erre tekintettel a médiaágazatot érintő összefonódások bejelentési küszöbét lejjebb viszi. A német szabályozás szerint az újságok kiadására, előállítására és terjesztésére, valamint a műsorok előállítására, terjesztésére és a műsorszolgáltatás nyújtására, továbbá a reklámidő értékesítésére vonatkozóan az elért forgalmat hússzoros szorzóval kell figyelembe venni [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 38. § (3)]. A törvény szövege alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a „műsor” (*Rundfunkprogramm*) a műsorszolgáltatás egészét, vagy annak részeit, akár az egyes műsorszámokat is magában foglalja; *König* és *Trafkowski* elemzésében arra a következtetésre jut, hogy a műsorrészek is a külön szabályozás hatálya alatt állnak, amennyiben önálló szerkesztői, véleményformáló jelentőségük van.<sup>471</sup> Hasonló szabályozást tartalmaz az osztrák kartelltörvény az ún. média-összefonódásokkal kapcsolatban. A törvény szerint média-összefonódásról akkor van szó, ha az érintett vállalkozások közül legalább kettő a médiatörvény szerinti médiavállalkozás vagy médiaszolgáltató, illetve ún. „médiát segítő vállalkozás” (*Medienhilfsunternehmen*) – kiadó, nyomda, reklámközvetítő, terjesztő,

<sup>470</sup> Schüll, 2006, 256.

<sup>471</sup> König, Trafkowski, 2003, 515.

filmkölcsönző<sup>472</sup> –, továbbá olyan vállalkozás, amely az előző kategóriák valamelyikéhez tartozó vállalkozásban egyedül vagy más vállalkozással közösen, közvetlenül vagy közvetve legalább 25% részesedéssel rendelkezik [Kartellgesetz 2005 (KartG 2005) 8. (1)].<sup>473</sup> Ilyen esetekben az ellenőrzést megalapozó forgalom elérésnek számításánál a médiavállalkozások és médiaszolgáltatók forgalmát kétszázszoros, a médiát segítő vállalkozások forgalmát pedig húszszoros szorzóval kell figyelembe venni [KartG 2005 9. § (3)]. Már az általános bejelentési küszöb huszad, illetve kétszázad része megalapozza tehát a médiát érintő összefonódásnak a versenyhatósági ellenőrzését. Ilyen rendelkezést a közösségi fúziós rendelet – az ezzel kapcsolatos javaslatok ellenére<sup>474</sup> – nem tartalmaz, és nem ismeri e szabályozási megoldást a hazai versenytörvény sem.

Az ágazati külön szabályozás mellett felhozott egyik gyakori érv az, hogy az általános fúziókontroll a vállalkozás belső növekedéséből eredő pozícióerősödést nem korlátozza.<sup>475</sup> A belső növekedés a médiapiac tipikus folyamata, amit a vállalkozás elsősorban újabb műsorszolgáltatások indításával érhet el, vagy azzal, ha a szomszédos piacokon új szolgáltatással, médiatermékkel jelenik meg. A belső növekedés vezethet ugyan gazdasági erőfölény kialakulásához, de ez önmagában, az erőfölénnyel való visszaélés nélkül nem alapoz meg versenyjogi beavatkozást. Az újabb szolgáltatások indítása, illetve az újabb médiapiacokra való belépés az adott vállalkozás véleményformáló képességét akkor is erősíti, ha a piaci pozíció ilyen változása gazdasági erőfölény kialakulásához vagy megerősítéséhez nem vezet. Erre alapozva az ágazati koncentráció-kontroll nem csak az adott piac több szereplőjének összefonódásánál írja elő a hatósági ellenőrzést, hanem – a mindenkori szabályozási megoldásnak megfelelően – akkor is, ha a vállalkozás az adott piacon újabb jogosultságot szerez, vagy belép valamely szomszédos médiapiacra. Az ellenőrzést a médiahatóság alapvetően a piacra lépési eljárás során végzi. A magyar és az osztrák médiahatóság a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésénél ellenőrzi, hogy a vállalkozás nem lépi-e túl a megszerezhető jogosultságok számával, illetve az összeférhetetlen szomszédos piaci pozíciókkal meghatározott korlátokat [Rttv. 86. § (5)-(6) és 132-126. §; PrTV-G 11. §]; a német szabályozás alapján a KEK ellenőrzi, hogy az újabb jogosultság megszerzését – a szomszédos piaci pozíciókra is tekintettel – nem zárja-e ki a vállalkozás által elért közönségarány [RStV 36. § (1)].<sup>476</sup> Németországban az 1980-as években olyan szabályozási javaslat is megfogalmazódott, ami szerint a műsorszolgáltatási engedély megszerzése versenyjogi szempontból fiktív vállalati összefonódásnak lenne tekinthető.<sup>477</sup>

*Kothe és Lebens* a belső növekedés korlátozását nem tartja elfogadhatónak, mivel álláspontjuk szerint a sokszínű médiarendszer kialakításának alkotmányos követelményéből nem következik olyan szabályozás elfogadásának szükségessége, amely „a műsorszolgáltatókat sikerük miatt bünteti”.<sup>478</sup> Érvelésük szerint ez a szabályozás sérti a műsorszolgáltatás államtól való függetlenségének követelményét, mivel a műsorszolgáltatás sikere a médiatartalom összeállításán alapul. Ha azonban elfogadjuk,

<sup>472</sup> KartG 2005 8. § (2)

<sup>473</sup> Az összefonódás akkor is média-összefonódásnak minősül, ha csak az egyik érintett vállalkozás esik az előző kategóriák valamelyikébe, és legalább egy másik vállalkozásban egy vagy több médiavállalkozás vagy médiaszolgáltatás, illetve médiát segítő vállalkozás egyedül vagy más vállalkozással közösen, közvetlenül vagy közvetve legalább 25% részesedéssel rendelkezik. [KartG 2005 8. § (3)]

<sup>474</sup> Ld. Schüll, 2006, 255.

<sup>475</sup> Pl. Gounalakis, 2004, 396.; Hain, 2006, 332.; Kübler, 2002, 282.; Scheuer, Strothmann, 2002, 5.; Schüll, 2006, 268.; Schulz, Held, 2006,

<sup>476</sup> Az egyes szabályozási megoldásokról részletesen ld. VII. fejezet.

<sup>477</sup> Never, 2007, 65.; Schüll, 2006, 268.

<sup>478</sup> Knothe, Lebens, 2000, 127.

hogy a médiapiaci pozíció és a véleménybefolyásoló képesség között van összefüggés, akkor médiaszabályozási szempontból annak valóban nincs jelentősége, hogy a piaci pozíció vállalkozások összefonódásával vagy a nélkül erősödik.

„Médiaügyi fúziókontroll” a piacra lépési eljárásen kívül a médiavállalkozások tulajdoni viszonyainak változásánál is érvényesül, e változások médiaügyi, médiahatósági jóváhagyáshoz kötésével. A hatályos médiatörvény kötelezi a műsorszolgáltatókat a tulajdoni viszonyaikban bekövetkezett változások bejelentésére; a műsorszolgáltatók a bejelentéssel egyidejűleg kötelesek nyilatkozni arról, hogy a változások a médiatörvény koncentráció-korlátozásra vonatkozó rendelkezéseit nem sértik (Rttv. 109. §); ezzel a törvény megteremti a médiaügyi szankciók alkalmazásának – végső soron a műsorszolgáltatási jogosultság visszavonásának – jogalapját az ágazati koncentráció-korlátozásba ütköző fúziókkal szemben. Az osztrák médiatörvény a műsorszolgáltató tulajdonosi szerkezetének az 50%-os tulajdoni hányadot – akár több ügylet eredményeként – meghaladó mértékű változását köti bejelentéshez, és szintén a műsorszolgáltatási engedély visszavonását helyezi kilátásba arra az esetre, ha a tulajdonosváltás annak ellenére végbemegy, hogy a médiahatóság határozata szerint a szolgáltató az új tulajdonosi struktúrával már nem felel meg az engedélyszerzés feltételeinek [PrTV-G 10. § (7)]. A német szabályozás alapján az országos műsorszolgáltatást nyújtó szolgáltató a tulajdoni viszonyainak változása esetén a kapcsolódó dokumentumokat köteles benyújtani a médiakoncentrációt vizsgáló bizottságnak, és a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlása csak akkor folytatható, ha a KEK megítélése szerint a tulajdoni viszonyok változása aggálytalan. Ellenkező esetben a médiahatóság a műsorszolgáltatási engedélyt visszavonja [RStV 29. § és 36. § (1)]. A médiapiaci (műsorszolgáltatási piaci) fúziók tehát mindhárom vizsgált országban sajátos médiaügyi ellenőrzés alatt állnak. A médiahatóságok nem tilthatják meg magát a – versenyjogi szempontból egyébként akár aggálytalan – fúziót, a médiaszabályozási szempontból kockázatosnak tartott helyzet kialakulását viszont a műsorszolgáltatási jogosultság visszavonásával megakadályozhatják.

A magyar és az osztrák szabályozás a médiaügyi szempontokat a versenyhatósági fúziókontroll keretei között is érvényesíti. A médiatörvény úgy rendelkezik, hogy az összefonódást a versenyhatóság nem engedélyezheti, ha az a médiatörvényben foglalt sérelmével jár [Rttv. 127. § (3)]. Ez a versenyhatóságot arra kötelezi, hogy a médiatörvény szempontjából releváns vállalkozások – a műsorszolgáltatók mellett a műsorterjesztők, sőt a lapkiadók és lapterjesztők – összefonódásának ellenőrzésénél a versenyjogi mérce mellett vegye figyelembe a médiatörvény előírásait. Meg kell tiltani például azokat az összefonódásokat, amelyek eredményeként egy vállalkozás a médiatörvényben megengedettnél több műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkezik, az országos televíziós műsorszolgáltatást végző műsorszolgáltatóban egy vállalkozás szavazati aránya a 49%-ot meghaladja, az országos műsorszolgáltatást végző, illetve az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező vállalkozás befolyásoló részesedést szerez egy műsorterjesztő vállalkozásban, vagy az országos napilapban befolyásoló részesedéssel rendelkező vállalkozás befolyásoló részesedést szerez országos, műsorszolgáltatással terjesztett műsorszolgáltatást nyújtó vállalkozásban.<sup>479</sup> A médiahatósági összefonódás-ellenőrzéssel szemben tehát e rendelkezés közvetlenül a tulajdoni viszonyokba avatkozik bele, és a versenyjogi mércénél szigorúbb feltételeket támaszt a fúzió jóváhagyásához. E rendelkezés tehát – ha a fúzió egyébként teljesíti a versenyhatósági ellenőrzés feltételeit – nem csak a vállalkozások médiapiaci pozícióit érinti, hanem közvetlen beavatkozást tesz lehetővé a tulajdoni viszonyokba. Ezzel jóval szélesebb korlátozását jelenti a vállalkozások gazdasági

<sup>479</sup> E rendelkezésekről ld. még VII. fejezet.

mozgásterének annál, amit a szabályozás célja indokol. Mivel a rendelkezésnek egyáltalán nincs gyakorlata, nem világos, hogy a GVH a médiatörvénynek megfelelő állapot kialakítására vonatkozó kötelezettségszabás mellett engedélyezheti-e az összefonódást.

Ausztriában a kartelltörvény tartalmaz külön rendelkezéseket a média-összefonódásokkal (*Medienzusammenschluss*) kapcsolatban. A média-összefonódást a versenyhatóság nem csak gazdasági erőfölény létrehozására vagy megerősítésére hivatkozva tilthatja meg, hanem akkor is, ha megítélése szerint az összefonódás csorbítja a média sokszínűségét [KartG 2005 13. § (1)]. Versenyjogi eszköz alkalmazására tehát olyan esetben is lehetőség van, amikor a versenyjogi mérce alapján az összefonódásnak az érintett piac szerkezetére nem lennének hátrányos következményei.<sup>480</sup> A média sokszínűsége alatt a törvény az önálló médiavállalkozások sokféleségét érti [KartG 2005 13. § (2)]. A vállalkozások önállóságának egyik feltétele, hogy az adott vállalkozások között nem állhat fenn a törvény szerinti irányítási viszony. A törvény azonban a gazdasági önállóság mellett egy alkotmányos mércét is meghatároz: az önállóság másik feltétele, hogy a médiavállalkozások a vélemények különbözőségét figyelembe vevő tájékoztatást biztosítsanak [KartG 2005 13. § (2)]. Ezzel a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a sokszínűség nem egyszerűen a szolgáltatók és szolgáltatások nagy számát, hanem a tartalmi sokszínűséget jelenti.<sup>481</sup> Az osztrák szabályozás tehát közvetlenül beemeli a versenyjogi jogalkalmazásba az alkotmányos médiaszabályozás szempontjait. Míg a magyar médiatörvény az abban – számszerűen – meghatározott piacszerzési korlátokat közvetlenül érvényesíti a versenyjogi értékelésben, addig az osztrák megoldás a versenyhatóságot önálló mérlegelési jogkörrel ruhazza fel, nem köti a médiatörvényben meghatározott médiajogi mércéhez. A „vélemények különbözőségét figyelembe vevő tájékoztatás biztosítása” nem kötődik egy előre meghatározott piacszerkezethez, a törvény e feltétel értékeléséhez nem ad további – konkrét piaci pozíciókat leíró – szempontokat. Ez a széles hatósági mérlegelési jogkör biztosítja, hogy a hatóság a véleménypiaci pozíciókat ne csak közvetve, a médiapiaci pozíciókon keresztül értékelje, így sajátos módon a versenyjogi jogalkalmazás keretében jelenik meg az a szabályozási eszköz, ami közvetlenül az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósulását szolgálhatja. A versenyhatóság gyakorlata egyébként is széleskörű mérlegelésen, a gazdasági folyamatokkal kapcsolatos lehető legtöbb tényező figyelembevételén alapul; ez a szemléletmód a véleménypiaci pozíciók értékelésében is alkalmazható. Az alkotmányos szempontok mérlegelése ugyanakkor a versenyjogi jogalkalmazáshoz szükségestől eltérő, sőt attól idegen felkészültséget követel meg.

Az osztrák versenytörvény e rendelkezése alapján a bíróság meghatározott kötelezettségek előírása mellett engedélyezte a – műsorszolgáltatási és egyéb médiapiacokon érdekelt – *Medicur Sendeanlagen GmbH* részére az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató leányvállalatként működő osztrák műsorszóró vállalkozás (*Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG*, ORS) 40%-os tulajdoni részesedésének megszerzését.<sup>482</sup> E határozatában a bíróság megállapította, hogy megfelelő kötelezettségek előírásával a média sokszínűségének várható csorbulása is elkerülhető, azaz ez a veszély sem alapozza meg minden esetben az összefonódás megtiltását. A kötelezettségek kiszabásánál a bíróság figyelembe vette, hogy az ORS szigorú szabályozási keretek között végzi az üzleti tevékenységét. A *must carry* előírásokra, illetve a médiahatóság által a multiplex üzemeltetési engedélyben kiszabható kötelezettségekre tekintettel a bíróság nem írt elő a multiplex-platfórnhoz való diszkriminációmentes hozzáférésre vonatkozó

<sup>480</sup> Traimer, 2006. 23.

<sup>481</sup> Traimer, 2006. 24.

<sup>482</sup> OLG Wien 26Kt391/05 (2005. 12. 19.)

kötelezettséget.<sup>483</sup> A műsorszolgáltatási tevékenység végzésének tilalmával ugyanakkor a bíróság azt kívánta megakadályozni, hogy a közös vállalkozást a fúzióban résztvevő vállalkozások arra használják ki, hogy a reklámpiacon, valamint a tájékoztatás területén közös, több médiumra kiterjedő tevékenységet végezzenek. A kötelezettségek másik része az elektronikus programkalauzok működtetésére és reklámfelületeinek értékesítésére vonatkozik. Az ORS a navigátorok tartalmi kialakítását nem engedheti át valamely médiavállalkozásnak, a navigátor reklámfelületének értékesítését nem engedheti át olyan vállalkozásnak, amely saját reklámfelülettel rendelkezik, és a navigátor reklámfelületeit tisztességes, kiegyensúlyozott és megkülönböztetés-mentes feltételek mellett köteles értékesíteni; e kötelezettségek célja a vertikális integrációból eredő kockázatok kezelése.

Az osztrák szabályozáshoz hasonló megoldást tartalmaz az angol versenyszabályozás is. A kommunikációs törvény a vállalkozási törvényt (*Enterprise Act 2002*) úgy módosította, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszter az angol médiaszabályozó-hatóság közreműködésével a közérdek védelmében beavatkozhat a médiavállalkozások közötti fúzió hatósági értékelésébe.<sup>484</sup> Az ún. közérdek-tesztet (*public interest test*) a jogalkotó szándéka szerint elsősorban a korábbi ágazati koncentrációkontroll által érintett területeken kell alkalmazni.<sup>485</sup> A teszt lehetőséget ad arra, hogy a hatóságok a gazdasági hatások mellett figyelembe vegyék a fúziónak a pluralizmusra és a műsorszolgáltatás minőségére gyakorolt hatását. A teszt alkalmazására nemcsak az ellenőrzés általános értékhatárát elérő összefonódások esetében kerülhet sor, hanem akkor is, ha az érintett vállalkozások egyike 25%-os piaci részesedéssel rendelkezik valamely újság- vagy műsorszolgáltatási piacon. Az értékelés során figyelembe kell venni különösen, hogy a fúzió nem veszélyezteti-e a szolgáltatók megfelelő sokszínűségét országos és regionális szinten, nem veszélyezteti-e a műsorszolgáltatási kínálat széles választékát, a kínálat egészének minőségét és sokszínűségét, valamint a szolgáltatóknak a műsorkövetelmények teljesítésére vonatkozó kötelezettsége teljesítését.<sup>486</sup>

### 6.7.3. Az erőfölényhez fűződő következmények

A „médiajogi erőfölény” fennállásához, és nem az azzal való visszaéléshez kötött, előzetes beavatkozásként, gyakorlatilag piacra lépési feltételként szabályozott médiajogi koncentráció-korlátozás és „médiajogi fúziókontroll” nem magára a sokszínűséget ért sérelemre, hanem – legalábbis a véleményformáló képességet kizárólag valamely médiapiaci pozícióból levezető szabályozási modellek esetében – a feltételezett sérelem egyik lehetséges, „távoli” okára irányul. A szabályozás célja egy olyan médiapiac kialakítása, amelyen az egyes piaci szereplők nem kerülhetnek olyan piaci pozícióba, ami lehetővé teszi számukra az egyoldalú véleménybefolyásolást, azaz azt, hogy a vállalkozások gazdasági erejükkel a nem gazdasági jellegű kapcsolataikban visszaélnek, elsősorban olyan módon, hogy egyes véleményeket diszkriminálnak. Mivel a médiajogi beavatkozásnak nem feltétele a tényleges visszaélés, azaz az egyes vélemények kiszorítása, ezért nincs is lehetőség annak ellenőrzésére, hogy a meghatározott piaci pozíció ténylegesen lehetővé teszi-e az egyoldalú befolyásolást. A médiakoncentráció ágazati korlátozása összességében egy ideálisnak gondolt piacszerkezettől várja az egyoldalú befolyásolás kockázatának csökkenését. A médiaszabályozásnak a piaci szereplők nagy száma önmagában nem lehet célja, a pluralizmus követelménye végső soron a

<sup>483</sup> Ezekről ld. IX. és 17.2. fejezet.

<sup>484</sup> Feintuck, Varney, 2006, 95.

Ld. Communications Act 2003 375. §; Enterprise Act 2002 58. §

<sup>485</sup> „Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspapers and other media mergers” <http://www.dti.gov.uk/files/file14331.pdf>

<sup>486</sup> Részletesen ld. [http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/pi\\_test/pi\\_legal/](http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/pi_test/pi_legal/)

médiatartalmak, illetve a nyilvánosságra kerülő álláspontok sokszínűségének biztosítására irányul. Az ágazati médiakoncentráció-kontroll e cél elérésének legfeljebb korlátozottan alkalmas, a sérelem egyik feltételezett okára ható eszköze. A szabályozás mögött meghúzódó jogalkotói feltételezés, ami szerint összefüggés van a piacszerkezet és a tartalmi sokszínűség között legfeljebb közvetett, sőt esetleges, és mindenképpen nehezen igazolható.

A szabályozás hatékonysága azonban kizárólag a beavatkozási küszöb kijelölése alapján nem ítélni meg. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szankciója lehet a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény szerint – alapvetően az európai versenyszabályozással összhangban – többek között a magatartás törvénybe ütközésének megállapítása, a törvénybe ütköző állapot megszüntetésének elrendelése, a törvény rendelkezéseibe ütköző magatartás további folytatásának tilalma, a jogsértéshez igazodó – a törvényben csak példálózóan meghatározott – kötelezettség előírása, valamint a bírság-kiszabás.<sup>487</sup> Fúziókontroll esetén a hatóság az összefonódás hátrányos hatásainak mérséklése érdekében előzetes vagy utólagos feltételt, illetve kötelezettséget írhat elő, így különösen megfelelő határidő megállapításával előírhatja egyes vállalkozásrészek vagy egyes vagyontárgyak elidegenítését vagy a valamely közvetett résztvevő felett gyakorolt irányítás megszüntetését [Tpvt 30. § (3)]. Lehetősége van tehát arra, hogy a várható hátrányos hatások ellenére engedélyezze az összefonódást, ha e hatások megfelelő – a piaci struktúrát vagy a vállalkozás magatartását érintő, illetve információadásra vonatkozó<sup>488</sup> – feltétel vagy kötelezettség előírásával elkerülhetők. A feltétel és kötelezettség előírásának lehetősége a versenyhatóság részére igen széles mozgásteret biztosít, és ezzel garantálja a versenyproblémák orvoslására legalkalmasabb eszköz kiválasztását. A médiát érintő versenyjogi gyakorlatban előforduló kötelezettség például az infrastruktúrához vagy a tartalomhoz való hozzáférés biztosításának előírása, a hálózathoz való hozzáférés lehetőségét fenntartó nyílt szabványok alkalmazása, valamint olyan előírások, amelyek megakadályozzák az erőfölény átvitelét más piacokra, illetve megakadályozzák a hálózati hatásoknak a versenytársak vagy a fogyasztók hátrányára való kihasználását.<sup>489</sup> A fentiek alapján a vélemény-sokszínűség, illetve a kulturális sokszínűség csorbulása nem versenyprobléma, versenyjogi intézkedéssel tehát közvetlenül aligha kezelhető. Sőt a kötelezettség szabás lehetősége adott esetben éppen a médiaszabályozási célokkal ellentétes eredményre is vezethet: a német versenyhatóság a *Liberty Media* és a *Deutsche Telekom* közötti tranzakciót<sup>490</sup> engedélyezte volna, ha a *Liberty Media* bizonyítani tudja, hogy az ügylet az az internet-hozzáférés, illetve a vezetékes telefonszolgáltatás piacán versenyélénkítő hatású lesz. A versenyhatóság értékelésében nem vette figyelembe, hogy a *Liberty Media* által követni kívánt üzleti modell a fogyasztókat tartósan az adott kábelszolgáltatóhoz kötötte volna, és ezzel hátrányosan érintette volna a plurális médiarendszer kialakítását.<sup>491</sup> A Bizottság gyakorlata alapján *Ariño* megállapítja, hogy a versenyjog a széleskörű kötelezettségkiszabás lehetőségével gyakran a „szabályozás laboratóriumaként” működik: a bizottsági gyakorlatban alkalmazott számos versenyjogi

---

<sup>487</sup> Tpvt. 77-78. §

<sup>488</sup> Sárközy, 2001, 223.

<sup>489</sup> Galperin, 2004, 533.

<sup>490</sup> A Liberty Media a Deutsche Telekom tulajdonában lévő regionális kábelszolgáltatókat kívánta felvásárolni. A *Bundeskartellamt* az ügyletet végül nem engedélyezte, mivel az megerősítette volna a vevő gazdasági erőfölényét. Az ügyről ld. Schalast, 2004.

<sup>491</sup> Roßnagel, Hilger, 202, 448.



kötelezettség jelent meg később közösségi jogi jogszabályokban általános kötelezettségként.<sup>492</sup>

A „médiajogi erőfölényhez” is különböző intézkedések kapcsolódhatnak; ezek az intézkedések nem egy jogsértő magatartáshoz, hanem egy médiapiaci helyzethez kapcsolódnak. Ha a „médiajogi erőfölény” – ahogyan a magyar vagy az osztrák szabályozásban – kizárólag újabb műsorszolgáltatási jogosultság megszerzését zárja ki, vagy – például egyes jogosultságok visszavonásával – a médiajogi beavatkozási mércének megfelelő piaci helyzet létrehozását írja elő, akkor nem tesz többet, mint az alkotmányos médiaszabályozás sérelmének feltételezett kockázatát csökkenti a médiapiac szerkezetének alakításával. A szabályozás végső célja ebben az esetben piacszerkezet alakítása, a médiapiaci pozíciók korlátozása, nem pedig a tartalomkínálat sokszínűségének előmozdítása. Ez a szabályozás a kockázatot a szolgáltatások és a szolgáltatók nem megfelelő számában látja. A digitális médiarendszert azonban egyébként is a médiapiac jelentős bővülése, a szolgáltatások és szolgáltatók számának növekedése jellemzi; a szabályozással csökkenteni kívánt kockázat tehát szabályozás nélkül is nagymértékben csökken. Ez mindenképpen megkérdőjelezi a szabályozás arányosságát.

Ha a beavatkozási küszöbként meghatározott piaci pozícióhoz egyéb jogi következmények is fűződnek, nevezetesen olyanok, amelyek az adott szolgáltatásban a belső pluralizmus erősítésére irányulnak, akkor az *ex ante* szabályozás a piacszerkezetből adódó kockázatok csökkentésén túl már közvetlenül hozzájárul a sokszínűség biztosításához. A véleménypiaci pozíció szerint differenciált intézkedések meghatározásával mind a nem gazdasági jellegű kapcsolatok – „hozzáférés” biztosítása a különböző vélemények képviselői részére –, mind a kulturális sokszínűséget előmozdító gazdasági kapcsolatok befolyásolhatók; ezek az intézkedések tehát a szabályozást a kitűzött célok elérésének alkalmas eszközévé teszik.

Ebből olyan szabályozási modell következik, amiben az egyes tartalomszolgáltatásokkal szemben a „belső pluralizmus” biztosítására irányuló kötelezettségek a szolgáltató pozíciójától függően differenciáltak. Összhangban van ez a német alkotmánybíróságnak azzal az álláspontjával, hogy a sokszínű tájékoztatásra vonatkozó, a belső pluralizmust biztosító szabályozási eszközöknek annál hatékonyabbnak kell lenniük, minél kevésbé érvényesül a külső pluralizmus; minél több kereskedelmi műsorszolgáltatás verseng egymással, annál enyhébb eszközökre van szükség a belső pluralizmus biztosításához.<sup>493</sup> A magyar Alkotmánybíróság szerint a külső pluralizmus megvalósulása, illetve az ebből adódó „sokszínű műsorkínálat [...] önmagában nem teszi szükségteenné a kiegyensúlyozottsági követelmény (belső pluralizmus) előírását”, de az kizárólag „a közpénzből létrehozott és működtetett közszolgálati műsorszolgáltatók, továbbá azon kereskedelmi rádiók és televíziók esetében [vizsgálendő], amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik”.<sup>494</sup> Ennek az elvárásnak nem felel meg a minden műsorszolgáltatásra azonos kötelezettségeket előíró szabályozás. A határozat értelmezési nehézségei ellenére abból összességében olyan szabályozási modell vezethető le, amely a médiapiaci pozícióval vagy egyéb módon meghatározott véleményformáló erőtől teszi függővé a belső pluralizmust biztosító eszközök differenciált előírását.

A szabályozóhatóság a jelentős véleményformáló erővel rendelkező vállalkozásokkal, illetve azok egyes tartalomszolgáltatásaival szemben a pluralizmus védelmét szolgáló – *ex*

---

<sup>492</sup> Ariño, 2004, 124.

<sup>493</sup> BVerfGE 73, 118, 174.

<sup>494</sup> 1/2007. (I. 18.) AB hat.

*ante* – intézkedéseket hozhat. A szabályozás a szabályozóhatóság mozgásterét a minden érintett vállalkozásra kötelezően alkalmazandó intézkedések meghatározásától az adott problémához igazodó intézkedések kiválasztását lehetővé tevő katalóguson keresztül a lehetséges intézkedések meghatározását teljes egészében a szabályozóhatóságra bízó megoldásig terjedően jelölheti ki. A jobbiztonságot és a differenciált szabályozást lehetővé tevő rugalmasság közötti egyensúlyt az intézkedések katalógusa teremtheti meg. A piaci pozícióhoz kötött intézkedések nem foglalhatnak magukban olyan kötelezettségeket, amelyek egyébként is minden szolgáltatóra irányadók. A kötelezettségek, illetve azok címzettjei meghatározásánál nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy a származási ország elve az audiovizuális médiaszolgáltatások esetében jelentősen korlátozza a tagállami mozgásteret, az online szolgáltatások pedig a szolgáltató letelepedése helyének megváltoztatásával még a műsorszolgáltatásoknál is könnyebben térnek ki a kötelezettségek elől. A kötelezettségek hatékonyan csak azokkal a szolgáltatásokkal szemben írhatók elő, amelyek legalább adminisztratíván – engedélyezési eljáráson keresztül – kötődnek az adott országhoz. A kötelezettségek között a tartalmi, műsorszervezeti előírások mellett – mint például a harmadik fél részére rendelkezésre bocsátott műsoridő, közszolgálati tartalmak közlésének kötelezettsége, a kiegyensúlyozottság követelménye, vagy nyelvi kvóták előírása – hangsúlyosabban megjelenhetnek a szolgáltató szervezetét érintő kötelezettségek. A szervezeti kötelezettségek – a német szabályozás alapján például egy „műsortanács” felállítása – a belső pluralizmus érvényesítésének közvetett, de semmiképpen nem alkalmas eszközei. A médiapiac dinamikájára tekintettel a szabályozásnak minden esetben garantálnia kell a kirótt kötelezettségek megfelelő gyakoriságú felülvizsgálatát.

E szabályozási megoldás felveti azt a kérdést, hogy a belső pluralizmust biztosító intézkedések mellett szükség van-e az újabb műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének tilalmára. A tilalom indoka az, hogy a már egyébként is jelentős véleményformáló képességgel rendelkező szolgáltató az újabb szolgáltatással vélelmezhetően tovább növelné „véleménypiaci erőfölényét”. A belső pluralizmust biztosító intézkedések ugyanis nem szüntetik meg a beavatkozásra okot adó véleménypiaci pozíciót, hanem az abból eredő veszélyeket hátrítják el. A szabályozásnak azonban nem is a véleménypiaci pozíció korlátozása a célja, hanem a diverzitás fenntartása. Míg a médiapiaci pozíciók csak távolról, közvetve hatnak a tartalomkínálat sokszínűségére, addig a véleménypiaci pozíció már közvetlen előfeltétele a sokszínűséget csorbító magatartásnak. Azonban még mindig csak előfeltétele, és önmagában nem jelenti a sokszínűség sérelmét. Az újabb jogosultság megszerzésének tilalma ezért mint médiapiac- és véleménypiac-szerkezeti beavatkozás alapvetően mellőzhető. Az ezzel ellentétes jogalkotói döntés – akár a tilalomnak a szabályozóhatóság által választható eszközként való, minden esetben határozott időre szóló kilátásba helyezése – is indokolható ugyanakkor a véleménypiaci koncentráció erősödéséből eredő reális kockázatokkal. Érvként idézhető a német alkotmánybíróság már hivatkozott álláspontja, ami szerint a véleménypiacon végbemenő, a szabályozási célok megvalósítására káros folyamatok utólag alig korrigálhatók;<sup>495</sup> ez az érvelés ebben az esetben annyival meggyőzőbb, mint a médiapiac-szerkezeti korlátozások esetében, hogy a sokszínűség sérelmének veszélye sokkal közelebbi. A tilalom célja akkor is megvalósítható, ha az a véleményformálás szempontjából kiemelkedő tematikákra (általános és hírtematikára) korlátozódik.

Az itt vázolt szabályozási modell fenntartja ugyan a szabályozás *ex ante* jellegét, de azért, hogy a „médiajogi erőfölénnyel” nem rendelkező tartalomszolgáltatásokat mentesítse a

---

<sup>495</sup> BVerfGE 57, 295, 323.

belső pluralizmust biztosító kötelezettségek alól. Az egyes kötelezettségek számonkérése, ami lényegében a „médiajogi erőfölénnyel” való visszaéléssel szembeni fellépést jelent, már *ex post* jogalkalmazás keretében történik. Az *ex ante* szabályozásról való lemondás vagy azzal a következménnyel járna, hogy a belső pluralizmust csak egységes törvényi kötelezettségként lehetne előírni, vagy minden egyes esetben mérlegelni kellene nem csak azt, hogy egyoldalú volt-e a tartalomszolgáltatás, hanem azt is, hogy az adott közlés alkalmas-e egyáltalán a közönség egyoldalú befolyásolására. Ha sikerül meghatározni a szabályozási célok elérésére alkalmas beavatkozási küszöböt és intézkedéseket, akkor az *ex ante* szabályozás a belső pluralizmus általános követelményeinél arányosabb, az esetenkénti értékelésnél pedig hatékonyabban végrehajtható, a jogbiztonság követelményeinek jobban megfelelő megoldást biztosít.

## 6.8. Tiltott megállapodások

A versenyjogi beavatkozások további – a gazdasági erőfölény mércéjéhez nem kötődő – területe a versenyt sértő megállapodások tilalma. Mind a közösségi jog, mind a nemzeti jogok tiltanak minden olyan vállalkozások közötti megállapodást, vállalkozások társulásai által hozott döntést és összehangolt magatartást, amelynek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.<sup>496</sup> A médiát érintő versenyjogi gyakorlat különösen a sportközvetítési jogok értékesítésével foglalkozik.<sup>497</sup> E döntésekben a Bizottság – a műsorszolgáltatási piac versenyének hatékonyságát jelentősen befolyásoló – tartalmakhoz való hozzáférés feltételeit dolgozta ki. A sportesemények közvetítési jogainak értékesítésével kapcsolatban korlátozta a közös, illetve a kizárólagos értékesítési megállapodások időtartamát, korlátozta a kizárólagos közvetítési jog által érintett platformokat, meghatározta a továbbértékesítés kötelezettségének feltételeit, előírta a sportklubok közös értékesítés melletti párhuzamos értékesítési lehetőségét, továbbá a csomagban történő értékesítés feltételeit.<sup>498</sup>

A Bizottsági gyakorlattól nem függetlenül<sup>499</sup> a közösségi médiajogban egy sajátos megállapodás-kontroll jelent meg: a televíziós irányelv 1997-es módosítása a tagállamok részére lehetővé teszi a társadalom számára kiemelten jelentős események kizárólagos közvetítési jogainak korlátozását.<sup>500</sup> A tagállamok az általuk meghatározott eseményekre<sup>501</sup> vonatkozóan előírhatják, hogy a kizárólagos közvetítési jog nem gyakorolható olyan módon, ami az adott tagállamban a közönség jelentős részét kizárja az ilyen események követésének lehetőségéből, teljes vagy részleges, élő vagy felvételtől történő közvetítés útján, valamely ingyenes televíziós műsorszolgáltatásban. A kizárólagos közvetítési joggal

<sup>496</sup> Római Szerződés 81. cikk; Tpv. 11. §; KartG 2005 1. §; GWB 1. §

<sup>497</sup> Ld. IV/32.150 - EBU/Eurovisions-System, az újabb gyakorlatból pedig COMP/C.2-37.398 - UEFA Champions League; COMP/C.2/37.214 - Bundesliga; COMP/C-2/38.173 -Premier League  
Részletesebben ld. Tóth, 2007b.

<sup>498</sup> Tóth, 2007b.

<sup>499</sup> *Ariño* az EBU/Eurovisions-System ügyet kifejezetten a közösségi szabályozás előzményeként értékeli (Ariño, 2004, 114.).

<sup>500</sup> Ld. televíziós irányelv 3a. cikk; e rendelkezések az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben változatlanul hatályban maradnak.

<sup>501</sup> Az Európai Bizottság eddig Olaszország, Írország, Németország, Franciaország, Finnország, Belgium, Ausztria és az Egyesült Királyság jegyzékét hagyta jóvá. A hazai jogalkotó ilyen jegyzéket – a médiatörvény felhatalmazása ellenére [Rttv. 9/A. § (2)] – nem alkotott. Az osztrák jogalkotó a jegyzéket egy kormányrendeletben határozta meg (*Verordnung der Bundesregierung über Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung*). A német jogalkotó magában a műsorszolgáltatási tartományközi szerződésben sorolja fel az érintett eseményeket [RStV 4. § (2)]. Az egyes jegyzékek jelentős tartalmi átfedéseket mutatnak – alapvetően a legjelentősebb sporteseményeket foglalják magukban –, olyan nemzeti sajátosságokkal, mint a bécsi újévi koncert vagy a bécsi operabál.

rendelkező szolgáltatót jellemzően – az adott jogrendszer sajátosságaihoz igazodó – szerződéskötési kötelezettség terheli a közönség jelentős részét elérő szolgáltatóval szemben.<sup>502</sup> A közösségi médiajog – a tájékozódás szabadságának érvényesítésére hivatkozva<sup>503</sup> – a versenyjogi gyakorlatnál szélesebb beavatkozást tesz lehetővé a tartalomtulajdonos és a műsorszolgáltatók viszonyába. A szabályozás jelentősége a fizetős műsorszolgáltatások<sup>504</sup> kínálatának bővülésével nőhet.

A tartalombeszerzések mellett a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti megállapodások is sajátos médiajogi megállapodás-kontroll hatálya alatt állhatnak. A műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (digitális átállási törvény, Dtv.) előírja többek között, hogy a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató között létrejött szerződés nem tartalmazhat olyan kikötést, illetve a felek nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely kizárja azt, hogy a műsorterjesztő valamely műsorszolgáltatóval szerződést kössön, vagy a műsorszolgáltatóval szemben hátrányos következmények alkalmazását teszi lehetővé más műsorterjesztő átviteli rendszeren való megjelenés esetén [Dtv. 22. § (3)]. E rendelkezés egyértelműen olyan megállapodásokat tilt, amelyek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. Ebből pedig az következik, hogy e megállapodások külön rendelkezés nélkül is a versenyjogi megállapodás-kontroll hatálya alatt állnak.<sup>505</sup> A párhuzamos szabályozás azzal a következménnyel jár, hogy e megállapodások szankcionálására a GVH mellett az NHH is hatáskörrel rendelkezik, ami – a rendszeres piacfelügyeleti tevékenységgel – fokozhatja ugyan az ellenőrzés hatékonyságát, de a versenyjogi tilalom ágazati rendelkezésként való rögzítése összességében mellőzhető.

### **6.9. A koncentráció-korlátozás jelentősége a pluralizmus biztosításában**

A médiakoncentráció korlátozására irányuló szabályozás, különösen annak jelenlegi szabályozási eszközei az alkotmányos médiaszabályozási célok elérésének korlátozott eszköze. A felmerülő kételyeket kiválóan foglalja össze Jakubowicz: „A médiapluralizmus kérdésének csupán a médiakoncentráció irányából való megközelítése nem gyümölcsöző. A médiakoncentráció médiapluralizmusra gyakorolt negatív hatásairól nagyon nehéz meggyőző esetekkel szolgálni – általában is, de különösen politikai szinten –, és ez egyre nehezebbé válik, ahogyan az új technológiák fejlődnek, egyre több média vállalkozás jön létre és egyre több tartalom-átviteli mód kínálkozik”.<sup>506</sup>

Céljai alapján e szabályozást nem is szerencsés „ágazati versenyszabályozásnak” nevezni. A hatékony mediapiaci verseny ugyanis e szabályozásnak legfeljebb eszköze, de semmiképpen nem célja. A véleménypiaci verseny hatékonyságát biztosító összetett szabályozási eszközrendszernek arról a részéről van szó, ami a mediapiac szerkezetének, illetve a médiavállalkozások gazdasági kapcsolatainak alakításával törekszik a sokszínűség előmozdítására. A jelenleg alkalmazott szabályozási megoldások nem magára a sokszínűséget ért sérelemre, hanem a lehetséges sérelem feltételezett okaira koncentrálnak. A szabályozás minden esetben egy vélelmen alapul: a jogalkotó különböző módszerekkel meghatározza azt a piacszerkezetet, amely álláspontja szerint alkalmas a sokszínű

<sup>502</sup> Ld. Rttv. 9/C. §; Fernseh-Exklusivrechtgesetz 3. §; RStV 4. § (1)

<sup>503</sup> Televíziós irányelv (17) preambulumbekkezdés

<sup>504</sup> Az osztrák szabályozás szerint nem minősül fizetős szolgáltatásnak a szolgáltatás abban az esetben, ha azzal kapcsolatban közszolgálati előfizetési díjat kell fizetni, valamint akkor, ha a műsorhoz való hozzáférést a kábelszolgáltató részére kábel-előfizetési díjat kell fizetni [Fernseh-Exklusivrechtgesetz 3. § (2)].

<sup>505</sup> Tóth, Polyák, 2007, 172.

<sup>506</sup> Jakubowicz, 2007, 146.

tartalomválaszték biztosítására. A szabályozásból hiányzik az a visszacsatolás, ami alapján a jogalkotó feltételezése igazolható vagy cáfolható lenne. A „véleménypiaci erőfölény” szempontjainak meghatározásában a jogalkotó szükségszerűen egyszerűsít, de nem hagyhatja figyelmen kívül az információforrások bővülésének következményeit. Vitathatatlan módszertana valószínűleg nincs a sokszínűséget veszélyeztető véleménybefolyásoló képesség megállapításának, azonban a jogalkotó e képességet kizárólag – jellemzően egyetlen tényező alapján meghatározott – médiapiaci pozíciókra vezeti vissza.

Abban az esetben, ha a véleménypiaci erőfölény fennállását a szabályozás kizárólag az újabb engedély megszerzésének tilalmával reagál, az ágazati koncentráció-korlátozás kizárólag egy olyan piacszerkezet kialakítására és fenntartására alkalmas, amelyről a jogalkotó vélelmezi, hogy képes biztosítani a sokszínű tartalomválasztékot. Azaz a szabályozás egy bizonytalan tartalmú alkotmányos szabályozási cél elérése érdekében az e célt feltehetően veszélyeztető, nem számszerűsíthető kockázatra keres a kockázattal arányos választ.

Más a helyzet akkor, ha a véleménypiaci erőfölény fennálláshoz olyan, a belső pluralizmust biztosító intézkedések is kapcsolódnak, amelyek alkalmasak a sokszínűség előmozdítására, az alkotmányos kockázat tényleges csökkentésére. E szabályozási megoldás esetében az ágazati koncentráció-korlátozás funkciója az, hogy azonosítsa azokat a szolgáltatókat, amelyekkel szemben előírható a belső pluralizmus biztosítása, és egyúttal garantálja, hogy más szolgáltatók mentesüljenek e kötelezettségek alól; a koncentráció-korlátozás ezzel a szabályozási terhek differenciált meghatározásának eszközévé válik. A 4.1.4. fejezetben kifejtett állásponthoz szerint a „figyelem-koncentrációból” eredő kockázatok kizárólag a médiarendszerhez, illetve a terjesztési kapacitásokhoz való, lehetőség szerint akadálymentes hozzáférés biztosításával nem kezelhetők. A „beszélők” akadálymentes hozzáférése ellenére ugyanis a „befogadó”-oldali koncentráció miatt meghiúsulhat a mediaszabályozásnak az a célja, hogy az egyéni vélemények kialakítása minden (releváns) álláspont mérlegelése alapján történjen. E funkciójára tekintettel állásponthoz szerint indokolt fenntartani az ágazati szabályozást.

A szabályozási célok különbözősége miatt a versenyszabályozás az ágazati koncentrációkontroll kiváltására nem alkalmas. Sem ebből, sem az ágazati szabályozás fenntartásából nem következik, hogy a jogalkotó a plurális médiarendszer kialakításában ne támaszkodhatna az általános versenyjogra, mint szabályozási eszközre, mellőzve a médiajogi eszközöket minden olyan szabályozás kérdés megoldásában, amelyek a versenyjog keretein belül is kezelhetők.<sup>507</sup> Ilyen kérdés különösen a versenyt korlátozó megállapodások ellenőrzése és a vertikális integráció kezelése. A szabályozási célok különbözősége ellenére az ágazati szabályozás módszere egyre inkább közelít a rugalmas versenyszabályozási módszerekhez.

A következő táblázat az általános és az ágazati versenyszabályozás közötti fontosabb különbségeket foglalja össze.

	Általános versenyjog	Ágazati versenyjog
<b>A szabályozás célja</b>	hatékony gazdasági verseny, fogyasztói jólét	a tartalomkínálat és a vélemények sokszínűsége
<b>Piac-</b>	a lehető legszűkebb médiapiac	széles, médium-független véleménypiac

<sup>507</sup> Rinke, 2003, 59.

<b>meghatározás</b>		
<b>Közönség piaca</b>	a Pay-TV piacán kívül nem önálló piac	véleménybefolyásoló képesség fő értékelési pontja
<b>Irányítás</b>	gazdasági döntések befolyásolása	tartalombefolyásolási lehetőség
<b>Beavatkozási küszöb</b>	gazdasági erőfölény	a médiapiaci helyzetre visszavezetett „véleménypiaci erőfölény”
<b>Az erőfölény értékelése</b>	<i>ex post</i> szabályozás, illetve a fúzió engedélyezésének megtagadása	beavatkozás már az erőfölény fennállása esetén
<b>A beavatkozás eszközei</b>	versenyjogi szankció, kötelezettség-kiszabás, fúzió-tilalom	külső pluralizmus további csorbításának tilalma, belső pluralizmust biztosító eszközök
<b>Fúziókontroll</b>	meghatározott küszöbértékhez kötött ellenőrzés, kötelezettség-kiszabás lehetősége	alacsonyabb bejelentési értékhatár, belső növekedés értékelése, további jogosultságszerzés tilalma
<b>Tiltott megállapodások</b>	versenyt akadályozó, korlátozó, torzító megállapodások tilalma (pl. sportjog-értékesítés)	exkluzív jogok, műsorterjesztés
<b>Jogalkotási hatáskör</b>	nincs formális alkotmányos követelmény	a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény „kétharmados”

1. táblázat - Az általános versenyjog és az ágazati koncentrációkorlátozás különbségei

## 7. A hírközlés-szabályozás és a mediaszabályozás viszonya

### 7.1. A tartalom- és infrastruktúra-szabályozás szétválasztása

Az 1990-es évek második felétől – a konvergenciáról szóló zöld könyv<sup>508</sup> eredményeként – az infokommunikációs szektor szabályozásának egyik vezérfonalává vált az a szabályozási elv, amely egyrészt az elektronikus jelek átvitele és ehhez szükséges infrastruktúra, másrészt a továbbított tartalom szabályozásának szétválasztásán alapul: „Az átvitel szabályozását el kell választani a tartalom szabályozásától.”<sup>509</sup> Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a két szabályozási rendszert egymásra tekintettel kell kialakítani. A digitális médiarendszer szabályozásának számos kérdése éppen a szabályozás különválasztásának következtelenségeire vezethető vissza. A hírközlési jog az elmúlt években a médiarendszer kialakításának megkerülhetetlen tényezőjévé vált.

A koncepció jelentősége a korábbi szabályozási megoldások alapján határozható meg. A konvergencia érzékelhetővé válásáig mind a hírközlés, mind a média szabályozására az a szemlélet volt jellemző, amely a hálózatot és az azon továbbított szolgáltatást/tartalmat, sőt akár a kapcsolódó fogyasztói eszközöket is – például a vezetékes telefon vagy a televízió esetében – egységes szabályozási tárgynak tekintette, amit nagyrészt a műszaki és gazdasági realitások is alátámasztottak. A digitalizáció, az IP-alapú hálózatok, illetve az ezekre épülő konvergencia ezt a megközelítést tarthatatlanná tették, mivel megbontották az infrastruktúra, a továbbított tartalom és a fogyasztói eszközök tényleges egységét. A digitális kommunikációs rendszerben a „televízió”, a „telefon” és különösen az „internet”

<sup>508</sup> CEC, 1997

<sup>509</sup> Keretirányelv(5) preambulum-bekezdés

nem írható le egyetlen, a kommunikációs folyamat egészére kiterjedő törvényben. A technológiai, gazdasági és szolgáltatási konvergenciára adott szabályozói válasz szükségszerűen egyfajta szabályozási divergencia. A korábban egységes kommunikációs szolgáltatásokat a szabályozás a szolgáltatási értéklánc mentén olyan rész-szolgáltatásokra bontja, amelyek megfelelően homogének ahhoz, hogy a jogalkotó közös szabályozási keret alá vonja őket; a közösségi jog e koncepció alapján átviteli oldalon az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat, a tartalom oldalán pedig az – egyébként nem egységes – audiovizuális médiaszolgáltatásokat, és az – előzővel részben átfedésben lévő – információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat<sup>510</sup> határozza meg.

A Bizottság szerint ebből olyan szabályozási megoldás kialakítása következik, amely egyfelől minden hálózat és kapcsolódó szolgáltatás részére azonos feltételeket biztosít, másfelől a tartalom szabályozásában összhangot teremt az adott tartalomszolgáltatás jellemzőivel és az e szolgáltatással kapcsolatos közérdekű célokkal, és figyelembe veszi az audiovizuális szektor sajátosságait, az új szolgáltatásokkal kapcsolatos piaci bizonytalanságokat, a piacra lépés nehézségeit, valamint a fogyasztóvédelmi követelményeket.<sup>511</sup> A bizottsági értelmezés is elismeri tehát, hogy amíg az infrastruktúra szabályozásának a konvergencia következtében valóban nem kell figyelemmel lennie az átvitt tartalomra, addig a tartalom szabályozása továbbra sem lehet független a közvetítő médiumtól. Mivel a technikai fejlődés eredményeként bármely hírközlő hálózat alkalmas bármely típusú jel továbbítására, az átvitel szabályozásában a technológiától és a továbbított jel tartalmától független szabályozás szükségszerű következmény. A tartalmak szabályozásánál azonban a szükséges és arányos, azaz alkotmányos szabályozói beavatkozásnak továbbra is igazodnia kell a médium jellemzőihez. Ugyanarra a tartalomra ezért más-más szabályozási feltételek vonatkoznak attól függően, hogy milyen terjesztési úton – például kódolatlan televíziós műsorszolgáltatásban, kódolt műsorszolgáltatásban, on-demand rendszerben, moziban, dvd-n – jut el a közönséghez.

Az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának szétválasztása az európai hírközlés-szabályozási keret kialakításának egyik fő szempontjává vált. A keretirányelv preambuluma rögzíti, hogy „a keretszabályozás (...) nem terjed ki az elektronikus hírközlő hálózatokon elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével nyújtott szolgáltatások tartalmára, így a műsorszolgáltatási tartalomra, pénzügyi szolgáltatásokra és egyes információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra”.<sup>512</sup> Ebben az értelemben tehát a szabályozás tárgyi hatályának korlátozásáról van szó, ami végső soron az irányelvnek az elektronikus hírközlési szolgáltatást definiáló rendelkezésében jelenik meg. E meghatározás kifejezetten rögzíti, hogy nem minősül elektronikus hírközlési szolgáltatásnak az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatás, illetve az ilyen tartalom felett szerkesztői ellenőrzést biztosító szolgáltatások.<sup>513</sup>

A hírközlés-szabályozás tárgyának következetes lehatárolása ellenére a szabályozás nem hagyja figyelmen kívül a tartalom és az infrastruktúra szabályozásának kölcsönhatásait: „az átvitel szabályozásának és a tartalom szabályozásának egymástól való elválasztása nem sérti az ezek között meglévő kapcsolatok figyelembevételét, különösen a médiapluralizmus, a kulturális sokszínűség és a fogyasztóvédelem biztosítása

---

<sup>510</sup> Ld. 8. fejezet.

<sup>511</sup> Ld. CEC, 1999.

<sup>512</sup> Keretirányelv(5) preambulumbekzdés

<sup>513</sup> Keretirányelv2. cikk c)

érdekében”.<sup>514</sup> A közösségi jogalkotó elismeri tehát, hogy a két szabályozási terület átfedi egymást, ráadásul éppen azon a területen, amely az alkotmányos médiaszabályozási célkitűzések megvalósításában elsődleges. A tartalomnak az infrastruktúrán való megjelenése, azaz a tartalomszolgáltató hozzáférése az infrastruktúra-szolgáltató rendelkezése alatt álló kapacitásokhoz legalább annyira médiaszabályozási kérdés, mint amennyire hírközlési jogi.

Nyilvánvaló, hogy azok a szabályozói beavatkozások, amelyek a tartalomterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést érintik, olyan korlátozások, amelyek akadályozzák a vállalkozásokat – a műsorterjesztőket és tartalomszolgáltatókat – abban, hogy egymás között a hozzáférésre vonatkozó műszaki és kereskedelmi szabályokat tartalmazó megállapodásokról tárgyaljanak.<sup>515</sup> Ezzel, a hozzáférési irányelvben megfogalmazott tilalommal a közösségi hírközlési jog – az irányelvekben meghatározott fontos kivételekkel – azokat a tagállami szabályozásokat is tiltja, amelyek bármilyen módon korlátozzák a műsorterjesztő kapacitásainak elosztásában. Ezzel jelentősen szűkül a médiarendszer kialakításával kapcsolatos közhatalmi mozgástér, aminek lényeges részét jelentik azok a szabályozói beavatkozások, amelyek az egyes tartalomszolgáltatások részére terjesztési kapacitásokat biztosítanak.

A keretirányelv preambuluma ugyanakkor azt is rögzíti, hogy „a keretszabályozás [...] nem sérti az [elektronikus hírközlési] szolgáltatások tekintetében – a közösségi jognak megfelelően – közösségi vagy nemzeti szinten a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítása, valamint a médiapluralizmus védelme érdekében hozott intézkedéseket”.<sup>516</sup> Márpedig a tartalomszolgáltatások továbbítására szolgáló kapacitások elosztása a médiarendszerrel kapcsolatos alkotmányossági szempontok és médiapolitikai célkitűzések érvényesülését döntően befolyásolja. A plurális médiarendszer kialakulása jelentős mértékben függ az infrastruktúrához való hozzáférés lehetőségeitől. A hozzáférés biztosítására és annak feltételeire vonatkozó döntéseivel az infrastruktúra üzemeltetői – a műsorterjesztők, vagy akár a digitális terjesztési hálózatok *middleware* elemeinek üzemeltetői – meghatározó befolyást gyakorolnak a közönség által elérhető tartalomválasztékra.<sup>517</sup> Függetlenül attól, hogy e döntések szabályozása formálisan hírközlési jogi vagy médiajogi – vagy éppen versenyjogi, illetve akár szerzői jogi – eszközök és intézmények útján valósul-e meg, az alkotmányos követelményeknek minden esetben érvényesülniük kell.

Az infrastruktúra- és tartalomszabályozás következetes szétválasztása tehát nem valósítható meg. A két szabályozási terület nyilvánvalóan rendelkezik önálló szabályozási célokkal és szabályozási eszközökkel. Az egyéni és közösségi érdekek jogsértő, illetve ártalmas közlésekkel szembeni védelmének közvetlen hírközlési vonatkozása nincs, a műsorterjesztést nem érintő hírközlési jogi intézkedések pedig a médiaszabályozás területét nem érintik. A közösségi hírközlési jog azonban – a 30. fejezetben részletesen tárgyalt súlyos értelmezési nehézségek figyelembe vételével – saját hatálya alá vonta azokat a szabályozási eszközöket, amelyek a terjesztési kapacitásokhoz való *hozzáférés* feltételeinek alakításával nélkülözhetetlenek a plurális médiarendszer megvalósításához. E szabályozási eszközök közé tartozik különösen a továbbítási kötelezettség (*must carry*), a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatot leíró ún. 18-as piac szabályozása, a digitális műsorterjesztési infrastruktúra *middleware* elemeinek – ide értve a tisztán

---

<sup>514</sup> Keretirányelv(5) preambulumbékezdés

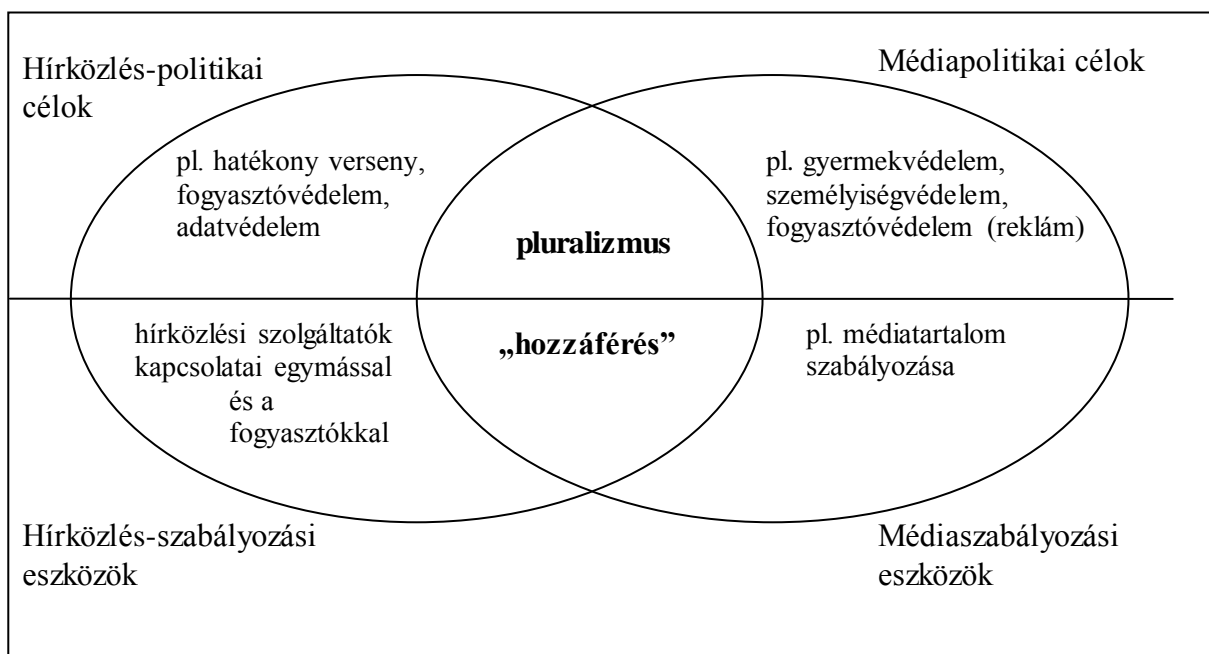
<sup>515</sup> Ld. Hozzáférési irányelv 3. cikk (1)

<sup>516</sup> Keretirányelv(5) preambulumbékezdés

<sup>517</sup> Ld. még 23.2. fejezet.



tartalomszolgáltatásnak minősülő elektronikus programkalauzt is – szabályozása, valamint – különösen a hazai szabályozást figyelembe véve – a digitális műsorszórás célú frekvenciák elosztása. Az egyes eszközök összehasonlító elemzését a C. rész tartalmazza. A hírközlési és médiajogi eszközök közötti átfedés szükségszerűen hatásköri és szervezeti kérdésként is felmerül, a „konvergens szabályozhatóság” kialakításának egyes kérdéseit a dolgozat zárófejezete vizsgálja.



2. ábra - A hírközlés-szabályozás és a médiaszabályozás kapcsolata

Abból azonban, hogy a hírközlési jog a médiarendszer kialakítását szolgáló szabályozási eszközöket magához vonta, és ezzel a hagyományos – elsősorban a műsorszolgáltatások piacra lépését érintő – médiaszabályozási eszközök alkalmazhatóságát jelentősen korlátozta, nem következik szükségszerűen, hogy a hírközlési jog *alkalmas* is az alkotmányos szempontok figyelembe vételére. A közösségi hírközlési jog többször hivatkozik a médiapluralizmus tiszteletben tartására. Szabályozási módszere ugyanakkor az alkotmányos szempontok értékelésének kevés teret hagy. Ha ennek ellenére a hírközlési jogi beavatkozás mégis az alkotmányosan elvárt szabályozási eredményhez vezet, akkor ez sokkal inkább esetleges és véletlenszerű, mintsem a plurális médiarendszer kialakításáért viselt felelősség felismerésének következménye.

A tartalomszolgáltató hírközlési kapacitásokhoz való hozzáféréseinek hírközlési szabályozása már azért is aggályos, mert a hírközlés-szabályozási célokat legfeljebb közvetve mozdítja elő. A műsorszolgáltató részére biztosított hozzáférési feltételek szabályozása a fogyasztói jólétet nem közvetlenül a fogyasztói árakon keresztül mozdítja elő, mivel a műsorterjesztési árakat a tartalomszolgáltatók közvetlenül legfeljebb a fizetős tartalomszolgáltatások esetében érvényesíthetik a fogyasztókkal szemben. A hozzáférési feltételek azonban jelentősen befolyásolhatják a közönség számára elérhető tartalomkínálat változatosságát, és – mivel a terjesztés költségei nyilvánvalóan érintik a tartalomszolgáltatók gazdasági lehetőségeit – közvetve a tartalomszolgáltatások minőségére is hatással lehetnek. A műsorterjesztők által a műsorszolgáltatókkal szemben alkalmazott feltételek szabályozása közvetve persze visszahat a műsorterjesztők közötti versenyre: e feltételek átláthatóvá tétele, az áraknak a tényleges költségekhez igazítása, stb. új műsorterjesztők részére is kedvezőbb piacra lépési lehetőséget teremthet.

Varney e konfliktusok elkerülésére az infokommunikációs szektor szabályozásának problémáin messze túlmutató megoldást javasol: a közösségi kompetenciák kiterjesztését tartja szükségesnek annak érdekében, hogy a közösségi jogi szabályozás a médiaszabályozással kapcsolatos közérdekű követelményeket (*public policy dimension*) is figyelembe vegye.<sup>518</sup> A különböző szempontrendszerek konfliktusa azonban már azzal is elkerülhető lenne, ha a jogalkotó a tagállami implementáció során megfelelően és szándékoltan figyelembe venné a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos szempontokat, kihasználná a közösségi szabályozásban ehhez egyébként – a hírközlési irányelvekben a pluralizmusra és a közérdekre történő hivatkozással, sőt akár a Római Szerződés kultúrára vonatkozó (151.) cikkelye alapján – biztosított tagállami mozgásteret. A szabályozási célok különbségéből eredő konfliktusait jelentősen csökkentheti továbbá egy olyan „konvergens” szabályozói intézményrendszer, amely – nem feltétlenül szervezeti, hanem elsősorban hatásköri összeolvadással – garantálja a hírközlési és médiaszabályozási célok együttes figyelembe vételét.

Az infrastruktúra- és a tartalomszabályozás szétválasztásának koncepciója nem csak közösségi szinten, és nem csak a konvergencia miatt fogalmazódott meg. Németországban e koncepció az 1961-ben született első alkotmánybírósági médiaítélet óta alkotmányjogi alapon köti a német jogalkotást. Az alkotmánybíróság a *Konrad Adenauer* javaslatára elfogadott, az országos műsorszolgáltatást megvalósító Deutschland-Fernseh GmbH-t létrehozó törvény alkotmányellenességét megállapító határozatban rögzítette, hogy szövetségi szinten kizárólag az átviteli infrastruktúra, mint távközlési kérdés szabályozható, a média szervezeti és tartalmi kérdéseinek szabályozása azonban tartományi hatáskör.<sup>519</sup> Az Alaptörvény 73. cikkelyének 7. pontjában, illetve 87f. cikkelyében<sup>520</sup> kizárólagos szövetségi hatáskörként meghatározott „postaügy és távközlés” („*das Postwesen und die Telekommunikation*”) a határozat szerint „kizárólag a műsorszolgáltatás átvitel-technikai területére terjed ki, ide nem értve a stúdiótechnikát, de nem terjed ki a műsorszolgáltatás egészére”.<sup>521</sup> Azok a hatáskörök, amelyeket az Alaptörvény nem rendel kifejezetten a szövetségi államhoz, a tartományokat illetik (GG 30. cikk). Az alkotmánybíróság a műsorszolgáltatást kulturális tevékenységnek minősítette, és ez alapján megállapította, hogy az átvitelen kívüli szabályozási kérdések, különösen „az Alaptörvény 5. cikkelyében foglalt, a műsorszolgáltatási szabadságot garantáló alapelvek törvénybe foglalásának kötelezettsége, mind anyagi jogi, mind szervezeti kérdésekben, a tartományok jogalkotási kompetenciájába tartoznak”.<sup>522</sup> A határozat azt is rögzítette, hogy a távközlés a műsorszolgáltatáshoz képest alárendelt, „szolgáltató funkciót” tölt be<sup>523</sup>, azaz a távközlés szabályozásán keresztül a szövetségi jogalkotó nem avatkozhat érdemben a média működésébe.<sup>524</sup> A terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés szabályozása, mint a média alkotmányos funkcióinak – a vélemény-

<sup>518</sup> Varney, 2006, 240.

<sup>519</sup> BVerfGE 12, 205.

Összefoglalóan pl. Hesse, 2003, 49-51.; Ricker, Schiwly, 1997, 146-157.

<sup>520</sup> GG 87f. cikk (1) A *Bundesrat* hozzájárulásával elfogadott szövetségi törvény rendelkezései szerint a szövetségi állam a posta és a távközlés területén az egész országra kiterjedően arányos és kielégítő szolgáltatásokat biztosít.

(2) Az (1) bekezdés szerinti szolgáltatásokat gazdasági tevékenységként a Deutsche Bundespost különvagyonából létrejött vállalkozások és más, magántulajdonban lévő szolgáltatók nyújtják. A posta és a távközlés felügyeletének ellátása a szövetségi közigazgatási rendszerben történik.

[...]

<sup>521</sup> BVerfGE 12, 205, 225.

<sup>522</sup> BVerfGE 12, 205, 225.

<sup>523</sup> BVerfGE 12, 205, 227.

<sup>524</sup> Hesse, 2003, 50.

sokszínűség biztosításának – megvalósítását szolgáló eszközrendszer e megközelítésben egyértelműen a tartományi médiaszabályozás része. A merev hatásköri felosztás komoly nehézségeket okoz az interaktív szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás kialakításánál<sup>525</sup>, a tagolt szabályozási rendszerrel veszélyezteti a hatékony, versenyképes médiaszabályozást, és kizárja a konvergencia szabályozási és szervezeti következményeinek érvényesítését. Ennek ellenére a konvergencia a legújabb jogalkotási folyamatokban a tartományi hatáskörök egyre nagyobb részének közös gyakorlását, valamint a hatáskörmegosztást tiszteletben tartó új, innovatív szabályozási megoldások kidolgozását ösztönzi.<sup>526</sup>

Mindezek alapján – tekintettel a közösségi hírközlés-szabályozási keret felülvizsgálata során megfogalmazott javaslatokra is – egyre nyilvánvalóbb, hogy a hírközlési jog a médiarendszer kialakításának meghatározó tényezőjévé válik. *Noam* ezt a közösségi jogi jogalkotástól függetlenül is szükségszerű folyamatnak tekinti.<sup>527</sup> Álláspontja szerint ezt a folyamatot két szabályozási alapelv támasztja alá: leghatékonyabban az adott tevékenységnek egyrészt a legkevésbé mobil és legkevésbé rugalmas, másrészt a legkevesebb szolgáltató által működtetett elemei szabályhatók. Az ezeket az elemeket célzó szabályozások *Noam* szerint közvetve alkalmasak a kapcsolódó piaci szegmensekben jelentkező problémák kezelésére is. Ebből pedig az következik, hogy a különböző hálózatokon terjesztett tartalmak esetében a – fizikai infrastruktúraként megjelenő, viszonylag kis számú vállalkozás rendelkezése alatt álló – hálózatok szabályozása biztosítja a leghatékonyabb megoldást.<sup>528</sup> Ez nem csak az olyan szabályozási kérdésekre érvényes, mint az illegális online tartalmakkal szembeni fellépés, hanem a „szűk keresztmetszetekből” adódó kockázatok kezelésére is.

*Noam* végeredményben arra mutat rá, hogy a digitális médiarendszerben a hálózatok, az infrastruktúra-szolgáltatók piacának koncentrátsága az a fő tényező, ami a piac szereplői részéről és a közérdek, különösen a pluralizmus védelme érdekében az állammal szemben a beavatkozás, a szabályozás igényét támasztja. A digitális médiarendszer kialakításában tehát meghatározó szerepe van egyrészt azoknak a szabályozási eszközöknek, amelyek a tartalomszolgáltató és az infrastruktúra-szolgáltató közötti (hozzáférési) kapcsolatokat rendezik. Ha azonban a beavatkozás oka az egyes hálózat-üzemeltetőknek az az erőfölénye, ami az infrastruktúra-szolgáltatás piacának túlzott koncentrációjára vezethető vissza, akkor a médiarendszerben jelentkező problémák végső soron a hálózatok versenyének élénkítésével oldhatók meg. A német versenyhatóság ezzel összhangban egy 2002-es döntésében megállapította, hogy a műsorterjesztési piacon a hatékony verseny biztosítása „minden más olyan piac számára nagy jelentőségű, amely a kábelhálózatokhoz való hozzáférést igényel; ez elsősorban a televíziós reklámpiacra érvényes. Ehhez jön a műsorterjesztési piac egyedülálló médiapolitikai jelentősége, mivel a háztartások nagy része a televízió-műsorok vételében rá van utalva a kábelre. Figyelembe kell továbbá venni, hogy a jövőben – a digitális műsorterjesztéssel kapcsolatban – a médiahatóságok [kisebb mértékben] avatkozhatnak be, ha a műsorterjesztő egy nem közszolgálati műsorszolgáltatótól a szűkös kapacitásokat megtagadja, és a kínálat nem éri el a sokszínűség minimumát.”<sup>529</sup> A határozat tehát a műsorterjesztési piac versenyének médiapolitikai jelentőségét hangsúlyozza, és rámutat arra, hogy a médiaszabályozás alkotmányos mozgásterének szűkülése a hírközlési jogi, illetve a versenyjogi eszközök jelentőségét erősíti a médiarendszer kialakításában.

---

<sup>525</sup> Ld. 9.1. fejezet.

<sup>526</sup> Ld. 14.2.1 és 32.2. fejezet.

<sup>527</sup> *Noam*, 2006

<sup>528</sup> *Noam*, 2006, 68.

<sup>529</sup> *BKartA*, 2002, 71.

A médiaszabályozás az elérhető hálózatok választékát, a rendelkezésre álló kapacitások nagyságát egyelőre adottságnak veszi, amihez a médiaszabályozási eszközöknek igazodniuk kell. A konvergencia következtében azonban ezen a ponton a hírközlés-szabályozás és a médiaszabályozás céljai átfedésbe kerülnek. A hírközlés-szabályozás elsődleges céljának, a hatékony hírközlési versenynek a teljesítése a digitális médiarendszerben előfeltétele az alkotmányos médiaszabályozási célok elérésének. A hatékony hírközlési verseny a legfontosabb garanciája ugyanis annak, hogy a lehető legtöbb vélemény és érték hozzáférjen a terjesztési kapacitásokhoz. Noam-ot idézve: „Therefore, television regulation will become telecom regulation. And this is not a happy conclusion.”<sup>530</sup>

Ezzel együtt e dolgozatnak nem tárgya a hírközlés-piaci verseny előmozdítását szolgáló szabályozás, és a dolgozatban követett koncepció szerint a médiarendszer kialakítása kizárólag a – terjesztési infrastruktúrához való – hozzáférés szabályozásával nem oldható meg. A médiarendszer működésének egyes kudarcai továbbra is más médiaszabályozási eszközök alkalmazását indokolják. A hírközlési jog és a médiajog közötti különbséget Lateur úgy foglalja össze, hogy míg az előbbi célja a választás – a hozzáférés – szabadságának biztosítása az igénybe vevők részére, addig utóbbié az, hogy „a sokszínűség a közönség számára mindig elérhető legyen, és az információkhoz való hozzájutás előzetes feltétellel alapvetően ne legyen kizárható”.<sup>531</sup> A sokszínűség „elérhetővé tételének” sajátos médiaszabályozási eszközeire annyiban van szükség, amennyiben a hozzáférés hírközlési jogi, versenyjogi eszközökkel biztosított szabadsága önmagában nem elegendő a plurális, sokszínű tartalomkínálatot garantáló médiarendszer kialakítására.

## 7.2. A hírközlés-szabályozás módszere

A közösségi hírközlés-szabályozás fontos jellemzője a kizárólagosság: azok a médiajogi előírások, amelyek a műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató kapcsolatát a közösségi hírközlés-szabályozási keretben nem biztosított szabályozási eszközökkel kívánják rendezni, a közösségi jogba ütköznek. Ha tehát e kapcsolat a hírközlési jog hatálya alá tartozik, akkor kizárólag hírközlési jogi eszközökkel szabályozható. E fejezet rövid áttekintést ad ezekről az eszközökről, illetve alkalmazásuk feltételeiről.<sup>532</sup> A hatályos szabályozási keret módosítására vonatkozó, 2007. novemberében közzétett bizottsági javaslatokra<sup>533</sup> a dolgozat csak annyiban tér ki, amennyiben azok a dolgozat tárgyát közvetlenül érintik.

A hozzáférési irányelv a tagállamokat arra kötelezi, hogy gondoskodjanak arról, hogy ne legyenek olyan korlátozások, amelyek akadályoznák a vállalkozásokat abban, hogy egymás között – a közösségi joggal összhangban – a hozzáférésre vonatkozó műszaki és kereskedelmi szabályokat tartalmazó megállapodásokról tárgyaljanak [3. cikk (1)]. A tartalomszolgáltató és a műsorterjesztő közötti kapcsolat törvényi szabályozását jelentősen korlátozza továbbá az a rendelkezés, ami szerint a tagállamok nem tarthatnak fenn olyan jogi, illetve közigazgatási intézkedéseket, amelyek arra kötelezik az üzemeltetőket, hogy a hozzáférés vagy az összekapcsolás szolgáltatásakor különböző vállalkozásoknak egyenértékű szolgáltatásokat eltérő feltételek mellett nyújtsanak, és/vagy amelyek olyan kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek nincsenek összefüggésben a ténylegesen

---

<sup>530</sup> Noam, 2006, 72.

<sup>531</sup> Lateur, 2002, 257.

<sup>532</sup> E fejezetben a hírközlési piac szabályozásának rövid összefoglalására kizárólag a közösségi jog alapján kerül sor, az egyes sajátos tagállami megoldásokat a dolgozat indokolt esetben az egyes részletkérdéseknél ismerteti. A témáról részletesen ld. Tóth, 2007.

<sup>533</sup> CEC, 2007g

nyújtott hozzáférési és összekapcsolási szolgáltatásokkal [3. cikk (2)]. E rendelkezések – feltéve, hogy a „hozzáférés” hírközlési jogi definíciója kiterjed a műsorterjesztő és műsorszolgáltató közötti kapcsolat szabályozására<sup>534</sup> – alapvetően kizárja az egyes műsorszolgáltatások részére valamely médiajogi rendelkezéssel előírt hozzáférési igényeket. Például az az előírás, amely a műsorterjesztőt meghatározott tematikájú műsorok előnyben részesítésére kötelezi, olyan rendelkezés, amely a hozzáférés szolgáltatásakor a műsorterjesztőt arra kötelezi, hogy különböző vállalkozások részére egyenértékű szolgáltatásokat eltérő feltételek mellett nyújtson. A kapacitások elosztásánál figyelembe veendő kiválasztási szempontok törvényi rögzítésével pedig a jogalkotó olyan kötelezettségeket állapít meg, amelyek nincsenek összefüggésben a ténylegesen nyújtott hozzáférési és összekapcsolási szolgáltatásokkal.

A tilalom alól a szabályozás két kivételt tesz: az nem vonatkozik a – IX. fejezetben tárgyalt – *must carry* előírásokra, valamint azokra a meghagyásokra, amelyek az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának alapjául szolgáló „általános felhatalmazást” az engedélyezési irányelvvel összhangban egészítik ki. Az engedélyezési irányelv szerint az elektronikus hírközlő hálózatok vagy elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására vonatkozó általános felhatalmazás, valamint a rádiófrekvencia-használati és számhasználati jog csak az irányelv mellékletében tételesen felsorolt feltételekhez köthető. E feltételeknek az érintett hálózat vagy szolgáltatás tekintetében tárgyilagos mérce szerint indokoltnak, valamint megkülönböztetés-mentesnek, arányosnak és átláthatónak kell lenniük [6. cikk (1)]. A hivatkozott mellékletben az irányelv a rádiófrekvencia-használati jogokhoz fűzhető feltételként rögzíti „a meghatározott tartalom vagy meghatározott audiovizuális szolgáltatások továbbítását szolgáló kizárólagos frekvenciahasználatot”.<sup>535</sup> E szerint az államnak továbbra is lehetősége van arra, hogy az egyes, pályázati eljárásban kiválasztott műsorszolgáltatásokhoz meghatározott frekvenciákat rendeljen. A rádiófrekvencia-használati joghoz ezen kívül bármely olyan meghagyás fűzhető, ami biztosítja a használati jogot megszerző vállalkozás által a versenyeztetési vagy összehasonlító kiválasztási ok érvényesítését.<sup>536</sup> E lehetőségnek – az erős multiplex-modellt követő szabályozásnál – a multiplex-pályáztatással kapcsolatban van jelentősége. A szabályozhatóságok ezekben a frekvenciahasználati jogosultság megszerzésére irányuló pályázati eljárásokban a multiplex üzemeltetőre sajátos médiajogi kötelezettségeket rónak.<sup>537</sup> A nem földfelszíni frekvenciát használó műsorterjesztők esetében az engedélyezési irányelv egyetlen esetben teszi lehetővé az „általános engedélyhez” fűzött feltétel előírását, mégpedig akkor, ha ez az illegális és a gyermekekre káros tartalmak továbbításával kapcsolatos közösségi jogi – az elektronikus kereskedelmi irányelvben vagy a televíziós irányelvben foglalt – korlátozások érvényesítését szolgálja.<sup>538</sup>

A hírközlési jogi eszközök alkalmazására többlépcsős eljárásban kerül sor, amely piac-meghatározási, piacelemzési és kötelezettség-kiszabási szakaszból áll.<sup>539</sup> A hírközlési

<sup>534</sup> Részletesen ld. 28.3. fejezet.

<sup>535</sup> Engedélyezési irányelv Melléklet B. rész 1.

<sup>536</sup> Engedélyezési irányelv Melléklet B. rész 7.

A Bizottság módosító javaslata e pontot érdemben nem módosítaná, de az új szöveg szerint a feltételek előírása a szolgáltató által a jogosultság megszerzésére irányuló önkéntes vállalások érvényesítését szolgálja.

<sup>537</sup> Ld. VI. fejezet.

<sup>538</sup> Engedélyezési irányelv Melléklet A. rész 9.

E rendelkezés jelentőségét elsősorban az adja, hogy alapot teremt a határon átnyúló jogsértő tartalomszolgáltatásokkal szembeni fellépéshez, mivel lehetővé teszi, hogy a hatóság a műsorterjesztőt, hálózatüzemeltetőt kötelezze a jogsértő tartalmak továbbításának megszüntetésére. Ez a lehetőség azonban csak a származási ország elvével összhangban vehető igénybe.

<sup>539</sup> Pl. Neitzel, Müller, 2004, 656;

szabályozás hatálya alá vont kapcsolatok *ex ante* szabályozására csak akkor kerülhet sor, ha a szabályozóhatóság a hírközlési szolgáltatót jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosítja. Ennek megállapítása feltételezi az érintett piac meghatározását. *Ex ante* szabályozási eszközök alkalmazására csak olyan piacok esetében kerülhet sor, amelyeken

- jelentős és tartós, strukturális okra – kezdeti költség- vagy keresleti viszonyokra – vagy jogi okra – a piacra való belépést vagy a piaci szereplők helyzetét érintő szabályozásra – visszavezethető piacra lépési akadályok állnak fenn,
- a piacelemzés időbeli hatálya alatt az adott piac várhatóan nem mozdul el a hatékony verseny felé,
- a piaci kudarcok kizárólag a versenyjog eszközeivel nem kezelhetők.<sup>540</sup>

Az e feltételeknek a tagállamokban várhatóan megfelelő piacokat az Európai Bizottság 2003/311/EK számú ajánlása<sup>541</sup> tartalmazza. Az ajánlás kibocsátására a keretirányelv hatalmazza fel a Bizottságot. Az ajánlás, bár formálisan nem rendelkezik kötelező erővel, jelentősen befolyásolja a tagállami szabályozóhatóságok piac-szabályozási mozgásterét; szabályozói jogkörükben e hatóságok az ajánlást „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve” látják el [Keretirányelv 15. cikk (3)]. Azzal, hogy a bizottsági ajánlás érintett piacként határozta meg a műsorterjesztési piacot, az e piac által leírt gazdasági kapcsolatokra kiterjesztette a közösségi hírközlési szabályozási rendszert. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy e kapcsolatrendszerek hírközlési szabályozása kizárólagos: e kapcsolatokat a tagállami jogalkotó kizárólag a hírközlési irányelveknek megfelelő szabályozási módszerrel, az azokban meghatározott feltételek teljesülése esetén és az azokban meghatározott eszközökkel szabályozhatja. Minden más szabályozási beavatkozás közösségi jogot sért.

A bizottsági ajánlásban meghatározottaktól eltérő piacokat a tagállami szabályozóhatóság megfelelő, a Bizottság és más tagállamok szabályozóhatóságainak bevonásával zajló konzultációt követően, végső soron kizárólag a Bizottság jóváhagyásával azonosíthat.<sup>542</sup> A nemzeti szabályozóhatóság elvégzi az *ex ante* szabályozást igénylő piacként azonosított piacok elemzését. Ha megállapítja, hogy egy érintett piacon nem hatékony a verseny, akkor meghatározza az e piacon jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokat, és az ilyen vállalkozásokkal szemben – a hozzáférési irányelvben meghatározott – megfelelő hírközlés-szabályozási eszközt alkalmaz (Keretirányelv 16. cikk). A hírközlés-szabályozás hatálya alá vont kapcsolatok más módon, különösen a jelentős piaci erőtől független kötelezettségek jogszabályi előírásával nem szabályozhatók.

A keretirányelv szerint egy vállalkozás akkor minősül jelentős piaci erővel rendelkezőnek, ha – a jövőbeli piaci folyamatokat figyelembe vevő elemzés alapján – önállóan vagy másokkal együtt gazdasági erőfölénnyel egyenértékű pozícióban van, azaz olyan gazdasági erővel rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy a versenytársaktól, az ügyfelektől és végső soron a fogyasztóktól nagymértékben függetlenül viselkedjen [14. cikk (2)].<sup>543</sup> Minden olyan szolgáltatóval szemben tehát, amely e feltételnek megfelel, helye van

<sup>540</sup> Ajánlás (9)-(15) preambulum-bekezdések. Részletesen ld. Tóth, 2007, 39.

<sup>541</sup> Az Európai Bizottság 2003. február 11-i Ajánlása az elektronikus hírközlési szektorban vélhetően *ex-ante* szabályozás alá eső érintett áru és szolgáltatási piacokról, összhangban az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelvével az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (2003/311/EK)

<sup>542</sup> Az eljárás részleteiről ld. Keretirányelv 7. cikk (4)

<sup>543</sup> A jelentős piaci erő meghatározásával, a versenyjogi erőfölényhez való viszonyáról ld. Tóth, 2007a, 45.

hírközlési jogi eszközök alkalmazásának. Ugyanakkor a hozzáférési irányelv rögzíti, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok az irányelvben meghatározott kötelezettségeket nem írhatják elő olyan üzemeltetők számára, amelyeket a hatóság nem azonosított jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként [8. cikk (3)].

A hírközlési jogi eszközök alkalmazására előzetesen (*ex ante*), az erőfölénnyel való visszaéléstől függetlenül kerül sor. Az alkalmazható hírközlési jogi eszközök körét elsősorban a hozzáférési irányelv határozza meg. Az irányelv tartalmazza a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra kiszabható kötelezettségeket, amelyek közül a szabályozóhatóságnak minden esetben a versenyprobléma jellegéhez igazodó, a hírközlés-szabályozás céljaihoz képest arányos és indokolt kötelezettségeket kell előírnia [Hozzáférési irányelv 8. cikk (4)]. A szabályozóhatóság köteles tehát azonosítani az érintett piacon a hatékony verseny kialakulását akadályozó versenyproblémákat. Az irányelvekben meghatározottaktól eltérő kötelezettség csak kivételesen, az Európai Bizottság jóváhagyásával írható elő [Hozzáférési irányelv 8. cikk (3)]. A kiszabott kötelezettség elsősorban az elektronikus hírközlési szolgáltatók egymás közötti – nagykereskedelmi – kapcsolatait érintik, a szolgáltatók és a végfelhasználók közötti – kiskereskedelmi – kapcsolatokba a szabályozóhatóság csak kivételesen avatkozhat be. A kiskereskedelmi kapcsolatok szabályozására akkor kerülhet sor, ha a hírközlés-szabályozás céljait veszélyeztető versenyproblémák az adott piacon a nagykereskedelmi kapcsolatokban előírt kötelezettségek ellenére fennmaradnak.<sup>544</sup>

A nagykereskedelmi kapcsolatokban a hozzáférési irányelv alapján a következő – a jelentős piaci erejű szolgáltató gazdasági, szerződéskötési mozgásterét különböző mértékben korlátozó – kötelezettségek írhatók elő:

- a szolgáltatók közötti kapcsolatokba a legerőteljesebb beavatkozást a meghatározott hálózati eszközökhöz való *hozzáférésnek*<sup>545</sup> és ezen eszközök használatának lehetővé tételére vonatkozó kötelezettségek előírása jelenti, amivel a szabályozóhatóság a hírközlés-szabályozási célok elérése érdekében végső soron olyan gazdasági kapcsolatok létrehozására kötelezi a szolgáltatót, amelyet saját üzleti megfontolásai nem támasztanak alá;
- szintén erőteljes beavatkozást jelent a szolgáltató üzleti mozgásterébe a hozzáféréshez kapcsolódó árak szabályozását – elsősorban a költségalapú árak alkalmazását – szolgáló kötelezettségek előírása;
- a hozzáférési kötelezettségnél kisebb mértékben ugyan, de szintén jelentősen korlátozzák a szolgáltató gazdasági kapcsolatai kialakításával kapcsolatos szabadságát a megkülönböztetés-mentességre vonatkozó kötelezettségek, amelyek különösen azt biztosítják, hogy a szolgáltató a hozzáférés biztosításánál azonos körülmények között azonos feltételeket alkalmazzon az azonos szolgáltatásokat nyújtó más vállalkozásokra, és hogy másoknak a szolgáltatásait és az információkat ugyanolyan feltételek mellett és ugyanolyan minőségben nyújtsa, mint ahogyan saját szolgáltatásai esetében teszi;
- az átláthatóság előírása arra kötelezi a hírközlési szolgáltatókat, hogy meghatározott információkat – számviteli információkat, műszaki előírásokat, hálózati jellemzőket, a szolgáltatás és a használat feltételeit, valamint az árakra

<sup>544</sup> A kiskereskedelmi kapcsolatok szabályozásának feltételeit ld. Egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikk.

<sup>545</sup> A hozzáférés hírközlési jogi fogalmáról ld. 28.3. fejezet.

vonatkozó információkat – bocsássanak a hozzáférést igénylő vállalkozások rendelkezésére;

- a szolgáltató által alkalmazott árak átláthatóságát, illetve a különböző tevékenységekből származó bevételek elkülönítését szolgálják a számviteli szétválasztásra vonatkozó kötelezettségek.<sup>546</sup>

A kiskereskedelmi kapcsolatokban alkalmazható kötelezettségekről az egyetemes szolgáltatási irányelv úgy rendelkezik, hogy azok között lehet olyan követelmény, amely szerint az érintett vállalkozások nem alkalmazhatnak túlzott árakat, nem gátolhatják a piacra lépést vagy nem korlátozhatják a versenyt indokolatlanul alacsony – ún. ragadozó – árak megállapításával, továbbá nem részesíthetnek egyes végfelhasználókat indokolatlan előnyben, illetve nem kapcsolhatják szolgáltatásaikat indokolatlanul egymáshoz (17. cikk). A felsorolás nem kimerítő, a szabályozóhatóság tehát széles mozgástérrel rendelkezik a kiskereskedelmi piac versenyproblémáit orvosolni képes eszközök kiválasztásában.

Az irányelvek jelentős piaci erőtől független kötelezettség-kiszabást csak kivételesen, az irányelvekben pontosan meghatározott esetekben tesznek lehetővé; a közösségi hírközlés-szabályozás hatálya alatt álló szolgáltatások jelentős piaci erőre tekintet nélkül történő szabályozása minden más esetben sérti a közösségi jogot. Jelentős piaci erőtől függetlenül hírközlési jogi kötelezettségek alkalmazhatók például a feltételes hozzáférési rendszerekkel és a digitális televíziózáshoz kapcsolódó egyéb *middleware* szolgáltatásokkal kapcsolatban.<sup>547</sup>

### III. DIFFERENCIÁLT SZABÁLYOZÁSI TERHEK

#### 8. A tartalomszolgáltatások meghatározása a közösségi jogban

##### 8.1. A szolgáltatás-típusok elhatárolásának jelentősége

Az elektronikus úton elérhető audiovizuális szolgáltatások típusainak sokféleségére épülő médiarendszer hatékony szabályozásának alapfeltétele annak tisztázása, hogy mely szolgáltatások állnak a médiaszabályozás hatálya alatt, illetve az adott szolgáltatásra a médiaszabályozás milyen szabályozási terheket ró. A szabályozási terhek arányos elosztása egyrészt elengedhetetlen a vélemény- és médiaszabadság érvényesüléséhez, másrészt a jogbiztonság követelménye is nélkülözhetetlenné teszi a szolgáltatás-típusok és a szabályozási terhek világos egymáshoz rendelését. A szolgáltatástípusok elhatárolása nélkül nem teljesíthető az arányosság követelménye, és e keretfeltételek tisztázatlansága a szolgáltatók zavartalan napi működését akadályozza. Az elmúlt évek külföldi és európai uniós szintű médiaszabályozási törekvéseiben e kérdések központi helyet foglalnak el.<sup>548</sup>

Az Európai Unió audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelve kifejezetten hivatkozik arra, hogy a szabályozás hatálya a közönség piacán egymással versengő szolgáltatásokra terjed ki.<sup>549</sup> Ez a megközelítés egyfajta versenyjogias módszertanra, a versenyjogi piacelemzés során alkalmazott kínálati helyettesítés vizsgálatára utal. A médiát érintő versenyjogi határozatok mind közösségi, mind tagállami szinten részletes

<sup>546</sup> A szabályozás felülvizsgálta új szabályozási intézkedésként lehetővé teszi akár a szolgáltató funkcionális szétválasztását is. E szerint a nemzeti szabályozó hatóság – a javaslatban foglalt feltételekkel, a Bizottság jóváhagyásával – a vertikálisan integrált vállalkozásokat arra kötelezheti, hogy a hozzáférési termékek nagykereskedelmi szolgáltatásával kapcsolatos tevékenységüket önállóan működő gazdasági egység keretében végezzék.

<sup>547</sup> E szolgáltatásokról ld. a XI. fejezetet.

<sup>548</sup> Részletesen ld. Roßngel, Kleist, Scheuer, 2007.

<sup>549</sup> (16)-(17) preambulum-bekezdés



elemzéseket tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a mindenkori médiaszolgáltatások közül melyek azok, amelyek ugyanazt a fogyasztói szükségletet képesek kielégíteni. A mediaszabályozás hatályának meghatározása is végső soron arra keresi a választ, hogy a közönség mely audiovizuális szolgáltatásokat veszi igénybe akkor, amikor tájékozási, oktatási, szórakozási igényeit elégíti ki.

Médiaszabályozási szempontból a versenyjoghoz képest kisebb a jelentősége az ingyenes és fizetős műsorszolgáltatások közötti megkülönböztetésnek<sup>550</sup>, egyes – különösen a közvetítési jogokra, de akár a gyermekvédelemre vonatkozó – médiajogi rendelkezések azonban kifejezetten a szolgáltatás ingyenes vagy fizetős jellegéhez igazodnak. Figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság a *Newscorp/Telepiú* határozatban a *video on demand* szolgáltatásokat már kifejezetten – részletes indokolás nélkül – a Pay-TV piac részének minősítette.<sup>551</sup> Ez az értékelés egyértelműen visszaköszön az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben. A fizetős televíziós műsorszolgáltatások meghatározásánál a Bizottság nem tesz különbséget az analóg és a digitális szolgáltatások között. A digitális szolgáltatásokat az analóg szolgáltatások továbbfejlesztésének tekinti, és hosszabb távon az analóg szolgáltatások eltűnésével számol.<sup>552</sup> A platformok versenyének koncepcióját erősíti a Bizottságnak az – az angol<sup>553</sup> és a francia<sup>554</sup> piac 1999-es vizsgálatából levont – következtetése, hogy a földfelszíni, műholdas és kábeles platformokon elérhető fizetős műsorszolgáltatások a tényleges fogyasztói magatartás alapján egymás helyettesítói.

A versenyjogi piac-meghatározás során a helyettesíthetőség vizsgálata természetesen nem azt a szempontot követi, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyek alkalmasak az alkotmányos mediaszabályozási célok megvalósítására. Módszertana azonban segítséget nyújthat a jogalkotónak a szabályozás hatályának – jogalkotási szempontból meglehetősen nagy kihívást jelentő – kijelölésében.

## 8.2. Műsorszolgáltatások és információs társadalommal összefüggő szolgáltatások

A hatályos közösségi jog az elektronikus kommunikációs hálózatokon nyújtható szolgáltatásoknak jelenleg két típusát ismeri: a „televíziós műsorszolgáltatásokat”<sup>555</sup> (*television broadcasting*) és az „információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat”<sup>556</sup> (*information society service*).

Televíziós műsorszolgáltatás a nyilvános vételre szánt televíziós programok (*television programmes*) vezeték nélkül vagy vezetékkel, földfelszíni vagy műholdas terjesztéssel, kódolatlan vagy kódolt, közvetlen vagy közvetett továbbítása. Kifejezetten kizárja a televíziós irányelv a televíziós műsorszolgáltatás fogalmából azokat a kommunikációs szolgáltatásokat, amelyek információkat vagy más üzeneteket közvetítenek egyéni igény alapján; ilyen szolgáltatás például a *video on demand*.

<sup>550</sup> Pl. IV/M.469 - MSG Media Service; IV/M.410 - Kirch/Richemont/Telepiú; IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere; COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiú.

<sup>551</sup> COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiú (43)

<sup>552</sup> IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere (18); IV/M.0037 - BSKyB/KirchPayTv (26); IV/36.237 - TPS (26)

<sup>553</sup> IV/36.539 - British Interactive Broadcasting/Open (26)

<sup>554</sup> IV/36.237 - TPS (27)-(31)

<sup>555</sup> A meghatározást a tagállamoknak a televíziós tevékenység gyakorlására vonatkozó egyes jogi és közigazgatási előírásinak összehangolásáról szóló, a 97/36/EK irányelvvel módosított 89/552/EGK irányelv (televíziós irányelv) tartalmazza.

<sup>556</sup> A meghatározást a szabványok és technikai előírások területén alkalmazandó információs eljárásról 98/48/EK irányelvvel módosított 98/34/EK irányelv tartalmazza; legfontosabb alkalmazási területe 2000/31/EK sz. az elektronikus kereskedelmi irányelv.

Információs társadalommal összefüggő szolgáltatás (*information society service*) minden, rendszerint ellenszolgáltatás fejében, elektronikus úton, távollévők között, a felhasználó egyéni lekérésére teljesített szolgáltatás. Egyéni lekérésre teljesített szolgáltatás az, amelynél az adatok továbbításával nyújtott szolgáltatás egyéni kérelemre történik. A vonatkozó irányelv (98/48/EK) szerint nem a szolgáltatást igénybe vevő egyéni kérelmére nyújtott szolgáltatások az egyéni kérelem nélkül, adatátvitel útján, korlátlan számú egyéni igénybevevő részére egyidejűleg nyújtott szolgáltatások (egy pontról több pontra történő átvitel):

- a televíziós irányelv szerinti televíziós műsorszórási szolgáltatások (beleértve a *near video on demand* szolgáltatásokat is);
- a rádiós műsorszórási szolgáltatások;
- a (televízió leadott) teletext.

Az Európai Bíróság a televíziós műsorszolgáltatás fogalmát részletesen elemezte a 2005-ös *Mediakabel* ügyben.<sup>557</sup> A *Mediakabel* nevű holland kábelszolgáltató egy ún. *near video on demand* (NVOD) szolgáltatást kínált az ügyfeleinek (*Filmtime*): a felhasználó az általa kiválasztott filmhez a díj megfizetése után egyedi azonosítót kapott, aminek segítségével a kiválasztott filmet a szolgáltató által meghatározott időpontokban megnézhet.

A holland médiahatóság (*Commissariaat voor de Media*) a szolgáltatás nyújtását engedélyhez kötötte; a *Mediakabel* kérelme alapján a hatóság a szolgáltatást „egyéb műsorszolgáltatásként” engedélyezte. A holland médiatörvény szerint „egyéb műsorszolgáltatás” a kódoltan továbbított és a nyilvánosság azon részének szánt műsorszolgáltatás, amely a szolgáltatóval a szolgáltatás vételére vonatkozó szerződéssel rendelkező személyekből áll. A *Mediakabel* a határozat ellen jogorvoslással élt, mivel álláspontja szerint a szolgáltatás nem a médiatörvény hatálya alatt áll, hanem olyan interaktív szolgáltatás, ami információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősül.

A Bíróságnak a *Mediakabel* ügyben azokat a jellemzőket kellett meghatároznia, amelyek alapján a televíziós műsorszolgáltatások elhatárolhatók azoktól a szolgáltatásoktól, amelyek – a televíziós irányelv meghatározása szerint – „egyéni lekérésre információkat vagy más tartalmakat továbbítanak”. Abból, hogy – a Bíróság meghatározása szerint – a televíziós műsorszolgáltatás esetében ugyanazon képek meg nem határozott számú felhasználóhoz egyidejűleg kerülnek továbbításra, nem következik, hogy az a szolgáltatás, amely ténylegesen csak meghatározott előfizetők számára érhető el, lekérhető szolgáltatás lenne. A szolgáltatás besorolása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a felhasználók hozzáférése egy dekódoló kulcs segítségével – ennek következtében egy zárt felhasználói kör részére – történik, ha egyébként adott időpontban minden előfizető ugyanazt a tartalmat érheti el: „Az olyan szolgáltatás keretében, mint a *Filmtime*, a szolgáltató határozza meg a rendelkezésre álló filmek listáját. E filmválasztékot minden előfizetőnek ugyanolyan feltételekkel kínálják, újság vagy a televízió képernyőjén szolgáltatott információkon keresztül, és ezeket a filmeket a szolgáltató által meghatározott időpontokban lehet megnézni. A filmek hozzáférésehez szükséges személyes kulcs csak a dekódoláshoz szükséges eszköz, amellyel hozzáférhetővé válnak azok a képek, amelyeknek a jeleit egyszerre továbbítják az összes előfizető részére.”<sup>558</sup> A *Mediakabel* ügyben vizsgált szolgáltatás a Bíróság szerint olyan NVOD szolgáltatás, amely nem teszi

---

<sup>557</sup> C-89/04

<sup>558</sup> C-89/04 (32), (38)

lehetővé tartalmak interaktív, egyéni lekérést; nem „pont-pont”, hanem „pont-több pont” jellegű hozzáférést valósít meg.<sup>559</sup>

Az egyéni lekérhetőség döntő jelentőségű fogalmi eleme a tartalomszolgáltatások másik kategóriájának, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásoknak. A vonatkozó szabályozás az egyéni lekérhetőséget úgy határozza meg, hogy olyan szolgáltatásról van szó, amely adatok egyéni igény alapján történő továbbításából áll; nem egyéni lekérésre teljesített a szolgáltatás, ha azt egyéni lekérés nélkül egyidejűleg tetszőleges számú felhasználó részére nyújtják.<sup>560</sup> Az egyéni lekérhetőség a szolgáltatás interaktív jellegét írja le, ami kizárja a tartalomszolgáltató által meghatározott műsorrendet. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások esetében az egyes tartalmi elemekhez a felhasználó tetszőleges sorrendben, tetszőleges időpontban fér hozzá. A szolgáltatás interaktív jellegét ugyanakkor nem befolyásolja, hogy a tartalom bárki számára vagy csak egy zárt felhasználói (előfizetői) kör számára érhető el.

A közösségi jogalkotó tehát a tartalomszolgáltatások különböző típusai között az azokhoz való felhasználói alapján különböztet. Az egyéni lekérhetőség a televíziós műsorszolgáltatások esetében kizáró, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások esetében pedig lényegi jellemző. Az Európai Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a két fogalom nem egymással szembeállítva került meghatározásra, ezért nem minden olyan szolgáltatás minősül televíziós műsorszolgáltatásnak, amelyik nem minősül információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak. A közösségi médiaszabályozás nem hézagmentes, nem terjed ki például a rádiózásra.<sup>561</sup> A felhasználó számára azonban a különbség egyre kevésbé érzékelhető. A különböző szolgáltatások szabályozási terhei a hatályos közösségi szabályozás alapján összességében tisztán formális, technikai jellegű sajátosságtól függenek, tekintet nélkül a szolgáltatás más jellemzőire.

A *Mediakabel* ügyben további szempontként merült fel, hogy az adott szolgáltatás jellemzői egyes jogi követelmények teljesítésében gyakorlati nehézséget okoznak. Az európai művekre vonatkozó kvóta-előírásokkal kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a szabályozás hatálya nem függhet az érintett vállalkozásokat az adott rendelkezés miatt érő hátrányoktól.<sup>562</sup> A Bíróság szerint a *Mediakabel* számára nem volt lehetetlen a kvóta-előírások betartása, mert a *Mediakabel* minden más televíziós műsorszolgáltatóhoz hasonlóan maga határozza meg, hogy mely műsorszámok kerülnek továbbításra. A „műsoridő nagyobbik része” pedig a teljes műsoridő alapján ebben az esetben is meghatározható.<sup>563</sup>

A vizsgált szolgáltatás besorolásával kapcsolatos kérdések megválaszolásán túl a Bíróság a tartalomszolgáltatások jogi meghatározásával kapcsolatban további lényeges, a jövőbeli szabályozást is befolyásoló megállapításokat tett.

A Bíróság egyértelműen rögzítette, hogy a jeltovábbítás technológiája a szolgáltatás jogi minősítése szempontjából közömbös, és a műsorterjesztési rendszerek irányelvbeli felsorolása minden lehetséges terjesztési platformra kiterjed.<sup>564</sup> A technológia-semleges

---

<sup>559</sup> C-89/04 (39)

<sup>560</sup> A definíciót a 98/48/EK számú irányelvvel módosított 98/48/EK számú, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló irányelv

<sup>561</sup> C-89/04 (22)

<sup>562</sup> C-89/04 (49)

<sup>563</sup> C-89/04 (51)

<sup>564</sup> C-89/04 (28)-(29)

értelmezésből az következik, hogy az irányelv azokra a műsorterjesztési megoldásokra is kiterjed, amelyek az irányelv elfogadásakor még nem léteztek; ilyen megoldás különösen az IPTV, az UMTS hálózaton történő terjesztés, illetve a *webcasting*.

A televíziós irányelv technológia-semleges értelmezése felvet néhány további kérdést. Egyrészt vitatható, hogy a kötött műsorszerkezet önmagában megalapozhatja-e a különböző erjesztési rendszereken megjelenő szolgáltatások azonos kezelését. A kötött műsorszerkezet ugyanis nem az egyetlen olyan jellemzője az adott szolgáltatásnak, amit a szolgáltatást érintő alkotmányos szabályozás kialakításánál figyelembe kell venni. Mivel azonban az irányelv nem rendezi a televíziós szolgáltatásokkal kapcsolatos összes szabályozási kérdést, az olyan kérdésekben, mint a piacra lépés vagy a kiegyensúlyozott tájékoztatás, a tagállami jogalkotó továbbra is megfelelő, a különböző terjesztési hálózatok sajátosságait szem előtt tartó mozgástérrel rendelkezik. Másrészt az új terjesztési megoldások esetében szétválík egymástól a műsorszerkezet és az egyidejűség, amely jellemzők korábban egyértelműen a szolgáltatásnak ugyanazt a sajátosságát írták le. Az olyan technikai lehetőségek, mint a *time-shift* vagy a *personal video recorder*, azaz a műsorszolgáltatás – a felhasználó saját eszköze nélkül történő – késleltetett megtekintése azonban a műsorszolgáltató szándékától függetlenül lényegében műsorelemenként lekérhető szolgáltatássá teszi a műsorszolgáltatást. A Mediakabel határozat legfontosabb megállapítása, hogy a szolgáltatás besorolásánál minden esetben a műsorszolgáltató szempontja irányadó: „A televíziós műsorszolgáltatás fogalmának döntő kritériuma tehát a műsoroknak a 'közönség számára' való továbbítása. Elsősorban tehát a szolgáltató szemszögéből kell vizsgálni a kérdést.”<sup>565</sup> A szolgáltató szempontjából a lekérhető jelleg az új technikai lehetőségek mellett esetben egyértelmű marad, és nem függ köztes – műsorterjesztő – vállalkozás által biztosított műszaki lehetőségtől.

A technológia-semleges értelmezés további következménye, hogy ez a televíziós műsorszolgáltatás legfontosabb fogalmi elemévé a „műsorszámot” (*television programme*<sup>566</sup>) teszi: a terjesztési hálózattól függetlenül minden műsor az irányelv hatálya alatt áll. E kifejezést azonban sem a hatályos irányelv rendelkezései, sem az irányelv preambuluma nem határozza meg. Tipikus jellemzőként kiemelhető, hogy a műsor minden esetben a szolgáltató által meghatározott műsorrendben jut el a közönséghez, és a közönség az egyes műsorszámokat csak e műsorrendnek megfelelően éri el. Az Európai Bíróság is ezt az értelmezést követte, amikor megállapította, hogy a műsorszolgáltatás abban az esetben irányul a közönség felé, ha a szolgáltatás keretében nem meghatározott számú néző részére ugyanazon képek egyidejűleg kerülnek továbbításra.<sup>567</sup> A televíziós irányelv felülvizsgálata során a műsorszám fogalma egyértelmű tartalmat nyer.

### 8.3. Az audiovizuális szolgáltatások újradefiniálása

Az Európai Uniónak a digitális médiarendszer szabályozási kérdéseit érintő több dokumentuma foglalkozott az (audiovizuális) tartalomszolgáltatások definiálásával. Először az ún. *Oreja-jelentés*<sup>568</sup> tett javaslatot a szolgáltatás-típusok új elhatárolására,

---

A Bíróság korábban, Bizottság kontra Belga Királyság ügyben (C-11/95) is értelmezte a televíziós műsorszolgáltatás fogalmát, és megállapította, hogy a kábeles továbbközvetítéssel terjesztett műsorszolgáltatás is a fogalom alá tartozik; a fogalom nem értelmezhető úgy, mint az irányelv tárgyi hatályának korlátozása.

<sup>565</sup> C-89/04 (42)

<sup>566</sup> Az irányelv hivatalos magyar szövege – hibásan – a televíziós műsorszolgáltatás fogalmának meghatározásához önméltóan a műsorszolgáltatás kifejezést használja, míg az angol szöveg két különböző kifejezést (*television broadcasting/ television programme*) használ.

<sup>567</sup> C-89/04 (30)

<sup>568</sup> Oreja, 1998.

alapvetően a nyilvános és az egyéni kommunikáció megkülönböztetése alapján. A nyilvánosság felé irányuló kommunikáció a nyilvánosság vagy a nyilvánosság egy része felé szolgáltat információkat vagy szerzői jogilag védett tartalmakat; e szolgáltatásokra vonatkozóan a közérdek védelmét szolgáló minden alapelvet érvényesíteni kell. A szolgáltatások másik típusa felhasználók közötti egyéni kommunikációt tesz lehetővé; e szolgáltatásokkal kapcsolatban a szabályozásnak elsősorban a kommunikáció biztonságára kell irányulnia. Az *Oreja*-jelentés szerint a kommunikáció e két típusának megkülönböztetése akkor is fenntartható, ha a különböző szolgáltatásokat ugyanaz a szolgáltató akár ugyanazon az infrastruktúrán nyújtja. A nyilvánosság felé irányuló kommunikáció ugyanakkor a szolgáltatások és tartalmak nagyon széles, egységes szabályozás alá nem vonható körét fedi le.

Az Európai Bizottság 2003-ban – a televíziós irányelv alkalmazásáról készült jelentés<sup>569</sup> részeként – hozta nyilvánosságra a televíziós irányelv felülvizsgálatát magalapozó munkaanyagát. E szerint az irányelv jövőbeli hatályával kapcsolatban a legfontosabb követelmény a technológia-semlegesség: „az Irányelv rendelkezéseinek kivétel nélkül, megkülönböztetés nélkül és a terjesztés módjától függetlenül, mind az analóg, mind a digitális televíziózásra vonatkozóan érvényesülniük kell”. A munkaanyag szerint a technológia-semlegesség mellett a Bizottság továbbra is szükségesnek tartja a televíziós szolgáltatások és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások közötti különbségtétel fenntartását.

Az Európai Parlament a munkaanyaghoz kapcsolódó jelentésében<sup>570</sup> megállapította, hogy a hatályos szabályozás az interaktív szolgáltatásokra való alkalmazhatósággal kapcsolatos értelmezési nehézségek miatt jogbizonytalanságot eredményez, ami véleménye szerint csak az Irányelv átfogó revíziójával küszöbölhető ki. A jelentés szerint az „audiovizuális tartalmak” meghatározását a konvergencia következményeinek figyelembe vételével kell kibővíteni, úgy, hogy az Irányelv, illetve a közösségi audiovizuális politika alapelvei az egész audiovizuális szektorra kiterjedő szabályozási keretben rögzíthetők legyenek.

### 8.3.1. „Audiovizuális médiaszolgáltatások”

A televíziós irányelv módosításaként elfogadott<sup>571</sup> audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv<sup>572</sup> a televíziós műsorszolgáltatás és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás közötti éles elkülönülést megszünteti, és bevezet egy új, az eddigi kategóriákon átnyúló szolgáltatás-kategóriát. Ezzel a Bizottság az audiovizuális szolgáltatások társadalmi, demokratikus, képzési és kulturális jelentőségét kívánja figyelembe venni, ami független a szolgáltatás megvalósításának technológiájától.<sup>573</sup> Az irányelv-javaslat indokolása szerint abban az esetben, ha a televíziós irányelv „jelenlegi formájában marad hatályban, akkor tovább mélyülnek az azonos vagy hasonló médiatartalom különböző terjesztési formáinak szabályozásában fennálló, egyre

<sup>569</sup> CEC, 2002a

<sup>570</sup> Report on Television without Frontiers [2003/2033(INI)]

<sup>571</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról

<sup>572</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1989. október 3-i 89/552/EGK irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

A Bizottság eredeti javaslata: CEC, 2005.

Ahol szükséges, a dolgozat utal korábbi szövegváltozatokra is.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10076-re06.en07.pdf>

<sup>573</sup> (3) preambulumbekkezdés

indokolatlanabb különbségek, és mindezek miatt, a jogbiztonság fokozása és az ágazat versenyképessége szempontjából legjobb feltételek biztosítása érdekében európai uniós szintű fellépés szükséges”. A közösségi jogalkotó a versenytorzulások elkerülése, a jogbiztonság javítása, a belső piac megvalósításának elősegítése és – az i2010 stratégiával összhangban – az egységes információs térség kialakulásának megkönnyítése érdekében szükségesnek tartotta az audiovizuális médiaszolgáltatások egységes szabályozási keretének kialakítását.<sup>574</sup> E koncepció mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a különböző típusú audiovizuális médiaszolgáltatások ma már ténylegesen versenyeznek egymással a közönség piacán, ami indokolja a rájuk vonatkozó szabályozás közelítését. A szabályozás ilyen közelítése ugyanakkor alapvetően az egyének és közösségek védelmét szolgáló garanciális szabályokra terjedhet ki; az ennél szélesebb terjedelmű harmonizáció ütközne az alkotmányos elvárásokkal, és rontaná az új piacra lépők versenyhelyeit.

„Audiovizuális médiaszolgáltatásnak” minősülnek, és ezzel a módosított irányelv hatálya alá tartoznak a Római Szerződés értelmében vett olyan szolgáltatások, amelyekre vonatkozóan egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, és amelyek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés céljából történő elérhetővé tétele – az elektronikus hírközlési keretirányelv szerinti – elektronikus hírközlő hálózaton keresztül [1. cikk a)]. Audiovizuális médiaszolgáltatás nem csak elosztott (lineáris), hanem lekérhető (nem-lineáris) tartalomszolgáltatás is lehet. Az irányelv-javaslat külön nevesíti az ún. audiovizuális kereskedelmi kommunikációt, mint az audiovizuális médiaszolgáltatások típusát; e megoldás célja, hogy az audiovizuális kereskedelmi kommunikáció akkor is az irányelv hatálya alatt álljon, ha adott esetben egyébként nem felelne meg az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmának.

Az audiovizuális médiaszolgáltatások fogalma a korábbi, tisztán technikai/formális jellegű fogalom-meghatározásokkal szemben tartalmi elemeket is tartalmaz. Ezzel a megoldással a szabályozás azokat a jellemzőket próbálta összefoglalni, amelyek az audiovizuális szolgáltatásokat nem csak a terjesztési infrastruktúrától, hanem attól is függetlenül átfogják, hogy a szolgáltatást a felhasználó hogyan éri el. Ez a megközelítés alkalmas a konvergencia feltételeihez igazodó, az azonos funkciókat ellátó szolgáltatásokkal szemben azonos követelményeket támaztó egységes tartalomszabályozási keret kialakítására.<sup>575</sup>

A javaslat rendelkezései és preambulum-bekezdései alapján az audiovizuális médiaszolgáltatások közös jellemzői a következők:

- Az audiovizuális médiaszolgáltatások minden esetben – elosztott vagy lekérhető – *műsorszámokat (programmes)* tesznek elérhetővé. A műsorszám a javaslat meghatározása szerint hangos vagy hang nélküli mozgóképek sorozata, ami a médiaszolgáltató által létrehozott műsorterv vagy műsorkatalógus<sup>576</sup> eleme, és amelynek formája és tartalma a televízió-műsorok formájához és tartalmához hasonló. Műsorszám például a játékfilm, a sportesemény közvetítése, a szituációs komédia, a dokumentum-műsor, a gyermekműsor, valamint a tévéfilm [1. cikk b)]. E fogalom az eredeti javaslatban nem szerepelt, mivel azonban mind lineáris, mind a nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások műsorszámokból állnak össze, ezért e fogalom az „audiovizuális médiaszolgáltatás” definíciójának központi eleme.

<sup>574</sup> (5) preambulum-bekezdés

<sup>575</sup> (7) és (16) preambulum-bekezdés

<sup>576</sup> A hivatalos magyar szövegváltozatban „műsorkínálat” szerepel, de az angol szöveg „*catalogue*” (a német változatban „*Katalog*”) kifejezésének ilyen fordítása indokolatlan és megtévesztő.

- A műsorszámok *mozgóképekből* állnak; a szolgáltatás audiovizuális karaktere nem teljesül, ha a szolgáltatáshoz kapcsolódik ugyan audiovizuális tartalom, de a szolgáltatásnak nem ez az elsődleges célja, az audiovizuális elemek legfeljebb kiegészítésként jelennek meg.<sup>577</sup> Értelmezési nehézséget okozhat azoknak a szolgáltatásoknak a körülhatárolása, amelyek csak kiegészítésként tartalmaznak mozgóképeket. A preambulum szerint az irányelv nem terjedne ki a hírlapok és a folyóiratok elektronikus változataira.<sup>578</sup> Amennyiben azonban az egyébként nem definiált online hírlap vagy folyóirat az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmi elemeit teljesíti, akkor nem vonható ki az irányelv hatálya alól. Sajátos, a normaszövegből nem feltétlenül következő kiterjesztése az érintett szolgáltatások körének az a preambulum-bekezdés, ami szerint a műsorszámokat kísérő szöveg-alapú szolgáltatások is a szabályozás hatálya alatt állnak.<sup>579</sup> Ilyen szöveg-alapú szolgáltatás a feliratozás, aminek a szabályozás alá vonását indokolja, hogy e szöveges szolgáltatásnak önálló jelentősége nincs. A preambulum másik példája az elektronikus műsorkalauz, ami viszont nem köthető egy meghatározott audiovizuális szolgáltatáshoz, és egyébként sem felel meg az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmának. Ez a téves besorolás azért is okozhat problémát a nemzeti jogalkotásban, mert az elektronikus műsorkalauzt a hírközlési irányelv-csomag is szabályozza, működése alapján pedig leginkább az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások közé tartozik. Nem tartozik az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv hatálya alá a teletext, mint önálló szöveg-alapú szolgáltatás.<sup>580</sup>
- Értelmezési nehézségek adódnak abból a feltételből, hogy a műsorszám „formája és tartalma a *televízió-műsorok formájához és tartalmához hasonló*” („*television-like*”), már csak azért is, mert a műsorszám a televíziós műsorszolgáltatás meghatározásának is része, azaz e fogalmak egymásra utalnak. Nem egyértelmű, hogy e követelmény jelent-e például a műsorszám technikai minőségére, időtartamára vonatkozó elvárást. A jogalkotói szándék arra terjed ki, hogy csak azokat a tartalmakat vonja közös szabályozás hatálya alá, amelyek a közönség piacán a hagyományos műsorszolgáltatásnak ténylegesen versenytársai, helyettesítői lehetnek.<sup>581</sup> A preambulum ehhez hozzáteszi, hogy olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek esetében a szolgáltatás természete és az ahhoz való hozzáférés alapján a közönség ésszerűen számít az irányelvben garantált szabályozási védelemre.<sup>582</sup> Ezzel együtt e fogalmi elem számos értelmezési vitát válthat ki.
- Az audiovizuális médiaszolgáltatások a preambulum szerint *tömegkommunikációs szolgáltatásnak* minősülnek. Az audiovizuális médiaszolgáltatások tömegkommunikációs jellege abból adódik, hogy e szolgáltatásokat „a közvélemény széles rétegeinek szánnak, és amelyek azt egyértelműen befolyásolhatják”.<sup>583</sup> A tömegkommunikációs jelleg kiemelése elsősorban az egyéni, nem nyilvános kommunikációtól való elhatárolást szolgálja, az

<sup>577</sup> (18) preambulum-bekezdés; „Ilyen szolgáltatás például olyan weblapok fenntartása, amelyek csupán kiegészítésként tartalmaznak audiovizuális elemeket (grafikus animációt, kisebb terjedelmű klasszikus reklámot, termékkel vagy nem audiovizuális szolgáltatással kapcsolatos tájékoztatást).”

<sup>578</sup> (21) preambulum-bekezdés

<sup>579</sup> (22) preambulum-bekezdés

<sup>580</sup> (22) preambulum-bekezdés

<sup>581</sup> (17) preambulum-bekezdés

<sup>582</sup> (17) preambulum-bekezdés

<sup>583</sup> (16) preambulum-bekezdés

audiovizuális szolgáltatások között azonban feltételezett hatásuk alapján aligha tehető érdemi különbség. A javaslat minden audiovizuális médiaszolgáltatás *tömegkommunikációs funkciójaként* a tájékoztatást, szórakoztatást és képzést emeli ki. A tömegkommunikációs funkció fogalmi elemként történő kiemelése azonban értelmezési nehézségeket okozhat. Objektíven ugyanis aligha ítélné meg, hogy mely tartalom tölt be tájékoztató, szórakoztató vagy oktató funkciót. Nehezen tisztázható például, hogy e funkciók mennyiben függenek a szolgáltató szándékától (milyen céllal nyújtja a szolgáltatást) és az adott szolgáltatásnak a felhasználók általi tényleges igénybevételétől (mennyien és milyen céllal veszik igénybe). Nagy a kockázata annak, hogy ez a tartalmi tisztázatlanság olyan értelmezéshez vezet, amely szerint az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmának egyébként megfelelő minden szolgáltatás ellát tömegkommunikációs funkciót. Így azonban ez a fogalmi elem az érintett szolgáltatások pontos körének meghatározásához nem járul hozzá.

- *Szerkesztői tartalom, szerkesztői felelősség:* Médiaszolgáltatóként valamely természetes vagy jogi személy szerkesztői felelősséggel tartozik a tartalom megválasztásáért, és meghatározza annak elrendezését. Az irányelv utolsó szövegváltozata a „szerkesztői felelősség” definícióját is tartalmazza: a hatékony kontroll gyakorlását jelenti mind a műsorszámok kiválasztásával, mind azok műsortervbe vagy műsorkatalógusba szervezésével kapcsolatban [1. cikk c)]. A meghatározás ezt – feltehetően a véleményszabadság eltérő tagállami értelmezéseinek tiszteletben tartása végett – kiegészíti azzal, hogy a szerkesztői felelősségből a nemzeti jogokban nem következik szükségszerűen jogi felelősség a tartalomért vagy a nyújtott szolgáltatásért. Ez alapján a tartalom szerkesztői jellege elsősorban azt fejezi ki, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatás minden esetben több műsorszám összeállításnak eredményeként jön létre. A preambulum rögzíti, hogy azok a vállalkozások, amelyek kizárólag továbbítják a műsorokat nem minősülnek médiaszolgáltatóknak, mivel ők – a műsorszerkezet vagy a műsorkatalógus összeállításával kapcsolatos – szerkesztői felelősséget nem viselnek.<sup>584</sup> E megállapítás sem zárja ki ugyanakkor a tagállamok arra vonatkozó lehetőségét, hogy a programcsomag-összeállítást sajátos, audiovizuális médiaszolgáltatáson kívüli tartalomszolgáltatásnak minősítsék.<sup>585</sup>
- *A szolgáltatás gazdasági jellege:* Ez a követelmény a Római Szerződés szolgáltatás-meghatározására való hivatkozásból következik, és kizárja a szabályozás hatálya alól azokat a tartalmakat, amelyekkel kapcsolatban a szolgáltató sem a felhasználóktól, sem harmadik személyektől (reklámozóktól) nem kap ellenszolgáltatást. A szolgáltatás gazdasági karaktere minden olyan esetben megállapítható, amikor a szolgáltatásnyújtás nem teljesen önkéntesen és minden gazdasági szándék nélkül történik. A preambulum szerint a gazdasági tevékenységként történő szolgáltatásnyújtás követelménye például egyéni honlapokat kiveszi az irányelv hatálya alól.<sup>586</sup> A gazdasági tevékenység alóli kivételek között a preambulum a videó-megosztó rendszerekre is utal, mint a televíziós műsorszolgáltatásokkal versenyben nem álló szolgáltatásokra, amelyek keretében „magánszemélyek saját maguk által készített audiovizuális tartalmakat tesznek hozzáférhetővé vagy terjesztenek azok azonos érdeklődési körű közösségeken belüli megosztása és cseréje céljából”.<sup>587</sup> Minden esetre kiterjedően

---

<sup>584</sup> (19) preambulum-bekezdés

<sup>585</sup> Ld. 32. fejezet.

<sup>586</sup> (16) preambulum-bekezdés

<sup>587</sup> (13) preambulum-bekezdés



nem jelenthető ki, hogy a videó-megosztó rendszerek nem minősülnek a Római Szerződés szerinti szolgáltatásnak; a minősítés nem csak a rendszer egészének jellemzőitől, hanem az elérhetővé tett mindenkori tartalomtól is függ.

- *Elektronikus hírközlési hálózaton történő továbbítás:* Audiovizuális médiaszolgáltatás bármely jeltovábbítási infrastruktúra felhasználásával nyújtható. Ez a fogalmi elem egyértelműen kifejezi fogalom technológia-semlegességét.

A módosítással sem jönne tehát létre közösségi szintű általános tartalomszabályozás.<sup>588</sup> A javaslattal szembeni aggályok elsősorban az online szolgáltatások szabályozásával kapcsolatban fogalmazódtak meg, és a javaslat szövegének változása nagyrészt ezeknek a – legfeljebb részben megalapozott – aggályoknak az eloszlását szolgálta.<sup>589</sup> A Bizottság eredeti javaslatában nem szerepelt a szerkesztői felelősségre történő utalás, a műorszám fogalmának meghatározásával pedig hangsúlyossá vált a tartalomnak a hagyományos televíziós tartalomhoz való hasonlósága. A műorkatalógusra (műorkínálatra) történő utalás is az olyan online szolgáltatásoknak a szabályozás hatálya alóli kizárását szolgálja, amelyek nem versenytársai a hagyományos műorszolgáltatásnak. A fenti jellemzők alapján az online szolgáltatásoknak csak kisebb része esne az irányelv hatálya alá. A szabályozás elsősorban a *video on demand* szolgáltatásokat érintené, nem érintené azonban a web-szolgáltatások többségét. Az érintett szolgáltatások köre azonban a szélessávú technológiák és a multimédia-tartalmak további terjedésével folyamatosan változhat.

Különösen érzékeny kérdés a videó-megosztó rendszerek audiovizuális médiaszolgáltatásként való besorolása: e szolgáltatások egyfajta műorkatalógusba szervezett audiovizuális tartalmakat tesznek elérhetővé. A rendszert üzemeltető szolgáltató azonban sokkal inkább – az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás értelemben vett – tárhely-szolgáltatóként, mint szerkesztőként működteti a szolgáltatást, azaz az ott megjelenő tartalmakért nem vállal szerkesztői felelősséget. Az egyes videó-állományok – mint a szolgáltatás eleme, nem mint önálló szolgáltatás – „tömegkommunikációs jellege” függhet azok tartalmától és minőségétől, és nem ítéltető meg általánosságban. Ugyancsak egyedi mérlegelést igényel az adott tartalom gazdasági jellege, ami akkor is fennállhat, ha a rendszer egésze nem gazdasági jellegű (ingyenes és reklámmentes). Az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmának meghatározása és a kapcsolódó preambulum-bekezdések alapján összességében feltételezhető, hogy a közösségi jogalkotó e rendszerek működését nem akarta a szabályozás hatálya alá vonni, ami azonban nem jelenti azt, hogy minden videó-megosztó rendszer szükségszerűen kívül marad a szabályozás hatályán.

Összességében alig van a fogalom-meghatározásnak olyan eleme, amely ne hagyna túlzottan tág teret az értelmezésnek. A legbizonytalanabb a „televízió-műsorok formájához és tartalmához hasonló” mozgóképek körülhatárolása, de a mozgóképeket csak kiegészítésképpen tartalmazó szolgáltatások közelebbi ismérvei sem határozhatók meg. Ugyanígy bizonytalan a „műorkatalógus” mibenléte, és az érintett szolgáltatások körülhatárolásához nem ad megfelelő támpontot a tömegkommunikációs jellegre, illetve a felsorolt tömegkommunikációs funkciókra való hivatkozás sem, sőt a szolgáltatás gazdasági jellegével kapcsolatban is merülhetnek fel kérdések.

<sup>588</sup> Természetesen továbbra sem terjed ki a közösségi médiaszabályozás hatálya a rádiós szolgáltatásokra.

<sup>589</sup> Az eredeti javaslat szerint az „audiovizuális médiaszolgáltatás” fogalma alá a Római Szerződés értelmében vett olyan szolgáltatások tartoznak, amelyek elsődleges célja hangos vagy néma mozgóképeknek tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés céljából a közönséghez történő eljuttatása – az elektronikus hírközlési keretirányelv szerinti – elektronikus hírközlő hálózaton keresztül.

### 8.3.2. „Televíziós műsorszolgáltatás” és „lekérhető szolgáltatás”

Az audiovizuális médiaszolgáltatások fogalma nagyon széles szolgáltatáskört foglal magában. Az ide tartozó szolgáltatások közös jellemzői ellenére nem kezelhetők egységesen. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv ezzel összhangban mindössze egy közös szabályozási minimumkeretet hoz létre, a részletes szabályok meghatározásában a tagállamok a különböző szolgáltatásokra differenciált szabályozást alakíthatnak ki.

A differenciált szabályozás kialakításához a javaslat továbbra is fenntartja a szolgáltatás felhasználói elérése alapján történő megkülönböztetést. A közösségi jogalkotó tehát nem vállalkozik arra, hogy olyan – például a német jogalkotásban alapul vett – bizonytalan ismérvek mentén kategorizálja az audiovizuális médiaszolgáltatásokat, mint a szolgáltatás véleményalakító hatása. Ugyanakkor a hozzáférés módja szerinti megkülönböztetés az adott szolgáltatás fölött gyakorolt felhasználó kontroll egyik alapvető tényezője, és végső soron hosszú távon is jelentősen befolyásolja az adott szolgáltatás véleményalakító képességét. Azzal, hogy az irányelv a „televízióhoz hasonló” szolgáltatásokat vonja a hatálya alá, eleve csak az egyébként is jelentős véleménybefolyásolásra alkalmas tartalmakat szabályozza. Közöttük a felhasználói hozzáférés, közvetve pedig a felhasználói kontroll alapján történő differenciálás alkotmányos szempontból is elfogadható megoldást jelent. Ugyanakkor az irányelv nem mentesíti a tagállamokat az alól, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásnak nem minősülő tartalomszolgáltatások jogi helyzetét rendezzék.

Az irányelv a televíziós műsorszolgáltatásokat (*television broadcasting*) „lineáris szolgáltatásként” határozza meg, amelyet a médiaszolgáltató a műsorszámok egyidejű – műszaki okokból esetleg „közel egyidejű”<sup>590</sup> – vétele céljából, meghatározott műsorrend (*programme schedule*) alapján nyújt [1. cikk e]. A szabályozás tehát az egyidejűséggel és – az ezt megalapozó – műsorszerkezettel határolja el az audiovizuális médiaszolgáltatások e típusát. E szolgáltatás-kategóriába tartozik a terjesztési technológiától függetlenül minden műsorstruktúrával rendelkező szolgáltatás, mint az analóg és digitális televíziózás, a *webcasting*<sup>591</sup>, a *live streaming*<sup>592</sup>, valamint a *near videon on demand* szolgáltatás.<sup>593</sup>

Az audiovizuális médiaszolgáltatások másik típusa a javaslat szerint az ún. lekérhető szolgáltatások (*on-demand service*), azaz azok a nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások, amelyben a médiaszolgáltató általa összeállított műsorkatalógus (műsorkínálat) alapján a felhasználó egyéni kérés alapján, az általa kiválasztott időpontban tekintheti meg a műsorszámokat [1. cikk g]. E szolgáltatási körbe tartoznak a *video on demand* szolgáltatások. A közösségi jogalkotó e definícióval ugyanannak a szolgáltatás-típusnak a harmadik meghatározását adta. Az előző pontban ismertetett információs társadalommal összefüggő szolgáltatás fogalma mellett az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról szóló 2001/29/EK irányelv is definiálja a lekérhető szolgáltatásokat, művek olyan módon történő hozzáférhetővé tételeként, hogy „a nyilvánosság tagjai a hozzáférés helyét és idejét egyénileg választhatják meg” [3. cikk (1)]. Indokolatlan, a jogbiztonság követelményét is sértő jogalkotói megoldás ugyanannak a tevékenységnek három különböző meghatározása. Sőt az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben a nem-lineáris szolgáltatások meghatározása teljesen mellőzhető is lett volna. Így elkerülhetők lettek volna a televíziós műsorszolgáltatások és a lekérhető szolgáltatások közötti esetleges

<sup>590</sup> (24) preambulum-bekezdés

<sup>591</sup> A *webcasting* olyan internetes műsorszolgáltatás, amely egyéb terjesztési hálózaton nem jelenik meg.

<sup>592</sup> A *streaming* más terjesztési hálózaton is elérhető műsorszolgáltatás párhuzamos internetes terjesztése.

<sup>593</sup> (20) preambulum-bekezdés

elhatárolási problémák, amelyek abból adódhatnak, hogy az adott szolgáltatás vagy mindkét szolgáltatás-típus jellemzőivel rendelkezik (IPTV, *webcasting*), vagy – egy még nem ismert szolgáltatás esetében – egyik szolgáltatás-típus alá sem sorolható. Az elhatárolással kapcsolatban a preambulumban azt az iránymutatást adja, hogy ha a televíziós műsorszolgáltatást vagy televíziós műsorszámot ugyanazon médiaszolgáltató lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásként is elérhetővé teszi, akkor általában a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozó követelményeket kell teljesíteni. Ha azonban különböző típusú szolgáltatásokat párhuzamosan kínálnak, de azok egyértelműen elkülönülnek egymástól, az irányelv minden egyes érintett szolgáltatásra külön-külön vonatkozik.<sup>594</sup> Az egyes szolgáltatás-típusokra vonatkozó szabályozási terhek – a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségek kiemelésével – akár a lekérhető szolgáltatások definíciójának hiányában is egyértelműen differenciálhatók lettek volna.

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokra és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást az irányelv úgy hangolja össze, hogy az elektronikus kereskedelmi irányelv „alkalmazandó”, feltéve, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv nem rendelkezik másképp; a két irányelv közötti ütközés esetén az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv élvez elsőbbséget [3. cikk (8)].<sup>595</sup> Ezzel az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv elismeri a két szabályozás tárgyi hatálya közötti átfedéseket, és egyértelművé teszi, hogy e szolgáltatásokra a médiaszolgáltatási irányelv mellett az elektronikus kereskedelmi irányelv rendelkezései is – ide értve az engedélymentesség elvét, az adatszolgáltatási kötelezettséget és a sajátos felelősségi szabályokat – irányadók. A nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások minden esetben információs társadalommal összefüggő szolgáltatások: olyan elektronikus úton, távollévők között, a felhasználó egyéni lekérésére teljesített szolgáltatások, amelyek egyúttal a Római Szerződés értelmében vett szolgáltatások, amelyekre vonatkozóan egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséget visel, és amelyek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy nevelés céljából történő elérhetővé tétele.<sup>596</sup> Ebből természetesen nem következik, hogy az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások minden esetben audiovizuális médiaszolgáltatások lennének.

A NAMS szakmai vitaanyaga kísérletet tesz a két szolgáltatás-típus viszonyának rendezésére. A vitaanyag szerint „a kérdéses tartalom vélemény szabadság gyakorlására alkalmas volta, illetve a tartalom tömeges nyilvánosság megtekintésére szánt volta az a két jellegzetes mozzanat, amelynek fennállta esetén már indokolt az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás médiaszabályozás körébe vonása”.<sup>597</sup> E két elhatárolási ismérv következik már magából az audiovizuális médiaszolgáltatás-fogalomból. Bármely audiovizuális médiaszolgáltatás nyilvánvalóan alkalmas a

<sup>594</sup> (20) preambulumban bekezdés

<sup>595</sup> Az audiovizuális médiaszolgáltatásokra és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv-javaslat Tanács által elfogadott szövegváltozata olyan módon hangolta volna össze, hogy az elektronikus kereskedelmi irányelv teljes egészében kivételt jelent az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv alól, feltéve, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv nem rendelkezik másképp. Ez a megoldás nem szolgálta volna a jogbiztonságot.

<sup>596</sup> A preambulumban egy korábbi szövegváltozata rögzíti is, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv ráépül az elektronikus kereskedelmi irányelvre, annak érdekében, hogy lefedje a nem-lineáris szolgáltatások egy, társadalmi és kulturális szempontból kiemelt fontosságú csoportját. Az eredeti javaslatban pedig a közösségi médiaszabályozás hatályának kiterjesztését az online audiovizuális szolgáltatásokra a Bizottság többek között azzal indokolta, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben harmonizált minimumszabályok következtében a tagállamok az irányelv által összehangolt területeken az elektronikus kereskedelmi irányelvre hivatkozva többé nem térhetnek el a származási ország elvétől.

<sup>597</sup> Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia, 2007, 48.

véleményszabadság gyakorlására, és lényeges eleme a tartalom „közönséghez történő eljuttatása”, akkor is, ha adott esetben zárt felhasználói körről van szó. A vitaanyagban kiemelt ismérvek így érdemben nem segítik a szolgáltatások elhatárolását, sőt két, látszólag új fogalmi elem beemelésével tovább fokozzák az értelmezési nehézségeket. A NAMS jogalkotási koncepciója az irányelvben meghatározott fogalom kiegészítését nem javasolja, és a lekérhető szolgáltatásokra vonatkozó szabályozást az elektronikus kereskedelmi törvényben rendeli szabályozni; ez a megoldás az irányelvhez képest átláthatóbb szabályozási helyzetet teremt.

A szabályozás hatékonysága végső soron azon mérhető, hogy az egyes konkrét audiovizuális médiaszolgáltatások egyértelműen besorolhatók-e valamely szolgáltatáskategóriába. Az elhatárolás alapja továbbra is tartalomhoz való hozzáférés módja, azonban az új definíciók egyértelművé teszik, hogy nincs jelentősége a szolgáltatás technikai megvalósításnak: a műsorszerkezettel rendelkező tartalom akkor is „televíziós műsorszolgáltatás”, ha a tartalom közönséghez való eljuttatása egy szerverről történő lekéréssel valósul meg (IPTV). A tartalmat a szolgáltató továbbá akkor is egyidejű vételre szánja, illetve akkor is kötött műsorstruktúrába szervezi, ha a műsorterjesztő lehetővé teszi a felhasználó számára a késleltetett hozzáférést (*time shift*). A „televíziós műsorszolgáltatás” újradefiniálása megerősíti az Európai Bíróság megállapítását, ami szerint a szolgáltatás besorolásánál minden esetben a műsorszolgáltató szempontja irányadó. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv preambuluma kitér arra az esetre is, amikor ugyanaz a szolgáltató ugyanazt a tartalmat lineáris és nem-lineáris szolgáltatásként is elérhetővé teszi: ilyen esetben természetesen a szigorúbb, a lineáris szolgáltatásra vonatkozó előírások irányadók.<sup>598</sup>

## **9. A médiaszabályozás hatálya a nemzeti jogokban**

A vizsgált jogszabályok egyelőre a televíziós irányelv és az elektronikus kereskedelmi irányelv keretei között határozzák meg az audiovizuális szolgáltatások szabályozásának hatályát. A dolgozat az egyes országok sajátos szabályozási megoldásait emeli ki.

### **9.1. A médiaszabályozás hatálya a német jogban**

#### **9.1.1. A „*Rundfunk*” alkotmányjogi fogalma**

A német alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az Alaptörvényben hivatkozott műsorszolgáltatás (*Rundfunk*) tartalmának meghatározásával. A *Rundfunk* magyar megfelelője leginkább a műsorszolgáltatás vagy elektronikus média, de a kifejezés tényleges tartalmát visszaadó fordítás – hasonlóan az angol *broadcasting*-hoz – nincs; a *Rundfunk* magában foglalja a rádiós és televíziós műsorszolgáltatást egyaránt.<sup>599</sup> A német médiaszabályozásban a *Rundfunk* tartalmának körülhatárolása nemcsak azért elengedhetetlen, mert az alapján határozhatók meg azok a szolgáltatások, amelyekre kiterjed a médiaszabadság, és amelyek így részt vesznek a közvélemény alakításában, hanem azért is, mert az alapján dönthető el, hogy az adott szolgáltatástípus szövetségi vagy tartományi jogalkotási hatáskörbe tartozik.

Az alkotmánybíróság az „elektronikus média” átfogó, a technikai fejlődéshez, a gazdasági körülményekhez, a fogyasztói szokásokhoz igazodni képes, dinamikus meghatározását dolgozta ki, amely nem a műsorszolgáltatás megvalósítására, hanem annak *funkciójára* koncentrálna. Már egy 1987-es döntésében megállapította: „Az elektronikus média

<sup>598</sup> (14b) preambulumbékezdés

<sup>599</sup> BVerfGE 12, 205, 260.

(*Rundfunk*) fogalma véglegesen nem határozható meg. Az alkotmányjogi fogalmak és meghatározások tartalma és hatóköre azok normaterületétől (is) függ; jelentésük e terület változásainál módosulhat. Ez az elektronikus média fogalmára is érvényes. Tartalma inkább az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdésének második mondata [sajtó- és médiaszabadság] alapján védett társadalmi terület tényleges változásai szerint módosul. Ha a médiaszabadságnak egy megváltozó jövőben is meg kell őriznie normatív hatását, akkor nem fogadható el, hogy csak egy régebbi technikához legyen kötve, és az alapjogi védelem csak azokra a tényállásokra terjedjen ki, amelyekre e technika vonatkozik, és ezzel az alapjog érvényesülése meghaladottá váljon azokon a területeken, amelyeken az alapjog az új technikai lehetőségekre is tekintettel egyébként betölthetné a funkcióit. Az egyéni vélemény és a közvélemény szabad alakításához sokkal inkább ki kell terjeszteni az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdésének második mondata védelmi körét a 'műsorszolgáltatáshoz hasonló kommunikációs szolgáltatásokra'.<sup>600</sup> Egy későbbi határozat megerősítette, hogy „a médium fogalmát nem szabad egy már bevezetett technikához kötni. Ellenkező esetben az alapjogi védelem nem terjedhetne ki minden olyan területre, amely, ha új eszközök segítségével is, de szintén a médiumok funkcióit látja el.”<sup>601</sup> A *Rundfunk* fogalmának meghatározása tehát nem technikai szempontokhoz kötődik, hanem a médiaszabadság által védett társadalmi területhez, azaz a szabad egyéni és közvélemény-alkotás biztosításához.<sup>602</sup>

Minden olyan tartalomszolgáltatás tehát, amely az egyéni vélemény és a közvélemény alakításának funkcióját, azaz egyfajta tömegkommunikációs funkciót lát el, és így a hagyományos elektronikus médiumokkal összevethető hatást fejt ki, az elektronikus média alkotmányos fogalma alá tartozik.<sup>603</sup> Hesse szerint a *Rundfunk* fogalma nem olyan fogalom, amelyből a szabályozási rendszer egészére vonatkozó következmények erednek, hanem éppen fordítva, olyan, amely a szabad véleményalkotást veszélyeztető tényezők elhárítását szolgáló szabályozás eredményét fejezi ki.<sup>604</sup> Ehhez hasonlóan Hoffmann-Riem az alkotmányos fogalom jelentőségét abban látja, hogy annak segítségével igazolhatók a kommunikációs és véleményalkotási szabadság védelmét szolgáló intézkedések.<sup>605</sup> A fogalom tartalma tehát a mindenkori veszélyeztető tényezők szerint változik, vagyis „elektronikus média” az, amire a médiaszabadság hatályának az alkotmányos célok elérése végett ki kell terjednie. Ebből ugyanakkor nem csak a fogalom tartalmának a műszaki fejlődéssel párhuzamos bővülése, hanem ellenkezőleg, az egyes tartalomszolgáltatásoknak az objektív-intézményi médiaszabadság hatálya alól a szubjektív vélemény szabadság hatálya alá kerülése is következik, amennyiben az adott szolgáltatás esetében pozitív, „alakító” szabályozás nélkül is megvalósulnak az alkotmányos szabályozási célok.

A műsorszolgáltatás alkotmányos fogalma a német jogirodalomban széles körben elfogadott, és a törvényi szintű médiaszabályozásban is megjelenő felosztás szerint három fogalmi elemből áll: e szolgáltatásokat a nyilvánosság részére teszik hozzáférhetővé, bármilyen típusú „programkínálatból” (*Darbietung*<sup>606</sup>) állnak, és azokat távközlési úton terjesztik.<sup>607</sup>

<sup>600</sup> BVerfGE 74, 297, 350.

<sup>601</sup> BVerfGE 83, 238, 302.

<sup>602</sup> Kresse, Heinze, 1995, 576.

<sup>603</sup> Reinemann, 2006, 525.

<sup>604</sup> Hesse, 2003, 81.

<sup>605</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 10.

<sup>606</sup> A *darbieten* ige jelentése nyújt, kínál, előad. A *Darbietung* kifejezésnek nincs olyan magyar jelentése, ami pontosan visszaadná annak tartalmát.

<sup>607</sup> Ld. pl. Hoffmann-Riem, 1996.; Janik, 2000.; Jarass, 1998.; Reinemann, 2006.; Ricker, Schiwy, 1997,

- A nyilvánosság felé irányuló szolgáltatások azok, amelyek a közönség egy pontosan nem meghatározott köre számára tesznek hozzáférhetővé. Ez a széles nyilvánosság a tömegkommunikáció befolyásoló erejének egyik kulcseleme. Nem valósul meg abban az esetben, ha a tartalom egy zárt felhasználói körhöz jut el, amihez nem csatlakozhat bárki. A Pay-TV szolgáltatások nem minősülnek zárt felhasználói körnek, mert a megfelelő szerződéses viszony kialakításával, illetve a szolgáltatás díjának megfizetésével a szolgáltatás bárki számára elérhető.<sup>608</sup> Nyilvánvalóan nem érinti a szolgáltatás nyilvánosság felé irányultságát az, ha tartalmával, tematikájával a közönség egy szűkebb körét célozza meg.<sup>609</sup>
- A „programkínálat valamely tetszőleges típusú, publicisztikus hatású (*publizistisch*<sup>610</sup>) tartalom bemutatása”<sup>611</sup> A programkínálat minden olyan tartalomszolgáltatásnak eleme, amelynek célja a közvélemény alakítása, vagy – a közlő kifejezett szándékától függetlenül – erre alkalmas.<sup>612</sup> Közvélemény-alakító hatása a német alkotmánybíróság szerint nem csak a hír- és aktuális műsoroknak van: „Információk és vélemények egy játékfilm vagy zenei műsor segítségével éppúgy közvetíthetők, mint hírek és kommentárok útján; már a kiválasztás és a műsor összeállítása minden műsorszámnak bizonyos véleményformáló hatást biztosít”.<sup>613</sup> Más határozataiban az alkotmánybíróság megállapította, hogy a műsorszolgáltatás közfeladata a programkínálat minden típusára, így a tág értelemben vett kulturális, oktatási és szórakoztató tartalmakra is vonatkozik.<sup>614</sup> Sőt véleményalakító-hatása a kereskedelmi tartalmaknak is lehet.<sup>615</sup> A sajátos véleményalakító-hatás elsősorban az egyes tartalmak szerkesztettségéből adódik, és így feltételezi, hogy a műsorszolgáltató befolyásolja az egyes tartalmakat azzal, hogy azokat egy szélesebb tartalomkínálatban – de nem feltétlenül műsorstruktúrában – helyezi el.<sup>616</sup> Az adott tartalom véleményalakító hatása intenzitásának az alkotmányjogi műsorszolgáltatás-fogalom szempontjából nincs jelentősége.<sup>617</sup> Ez azonban nem zárja ki, hogy a jogalkotó akár a feltételezett véleménybefolyásoló-intenzitás szerint differenciált szabályozási környezetet alakítson ki a különböző szolgáltatásokra vonatkozóan.<sup>618</sup>
- A távközlési úton történő terjesztés az elektronikus médiát más média-típusoktól (újság, film) különbözteti meg. „A műsor előállítása terjesztés nélkül alapjogi szempontból jelentőség nélküli folyamat lenne: Csak a terjesztés útján érvényesül a közvélemény befolyásolásának lehetősége, és a terjesztési szándék és a tényleges terjesztés alapozza meg az alapjogi védelmi igényt.”<sup>619</sup> Az alkotmánybíróság idézett határozata alapján e követelmény egyértelműen technológia-semleges. A technológia-semlegesség ugyanakkor nem mond ellent annak a követelménynek, hogy a szabályozás kialakításának igazodnia kell a terjesztés módjához, azaz

<sup>608</sup> Reinemann, 2006, 524.

<sup>609</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 10.

<sup>610</sup> E kifejezésnek nincs magyar megfelelője; leginkább a tartalom véleményformáló képességére utal.

<sup>611</sup> Eberhard Königet idézi Ricker, Schiwy, 1997, 67.

<sup>612</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 11.; Reinemann, 2006, 524.

<sup>613</sup> BVerfGE 35, 202, 222; BVerfGE 73, 118, 152.

<sup>614</sup> BVerfGE 31, 314, 342.

<sup>615</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 12. Jarass szerint a reklám nem felel meg a *Rundfunk* fogalmának, mert a műsorszolgáltató azt szerkesztési tevékenység nélkül emeli be a műsorba. Jarass, 1998, 135.

<sup>616</sup> Janik, 2000, 8.

<sup>617</sup> Reinemann, 2006, 524.

<sup>618</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 12.

<sup>619</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 12.; úi. Janik, 2000, 8.

ugyanaz a tartalom eltérő szabályozási feltételeknek van alávetve attól függően, hogy milyen módon, milyen technikai megoldással terjesztik.<sup>620</sup>

A német alkotmánybíróság 1987-ben hozott döntésében nem találta jelentősnek a kötött műsorszervezettel rendelkező műsorszolgáltatások és az egyéni lekérésre továbbított tartalmak között; a közönség a „ki- és bekapcsolással mindkét esetben választási döntést hoz”.<sup>621</sup> Álláspontja szerint e különbség nem érinti az elektronikus média lényeges pontjait: a szolgáltatás tartalmát (mindkét szolgáltatás ugyanazt a tartalmat teszi elérhetővé) és a kommunikációs folyamat érintettjeit (a tartalom meghatározatlan számú nézőhöz/hallgatóhoz jut el). *Hoffmann-Riem* arra hívja fel a figyelmet, hogy az egyidejűségnek kétségtelenül van szerepe a véleményformáló hatás intenzitásában, de az egyidejű műsorszolgáltatás sem tud olyan hatást gyakorolni a közönségre, mint például egy – az üzeneteket a jelenlévők részére egyidejűleg eljuttató – tömeggyűlés; ehhez képest álláspontja szerint a tartalom lekérhető jellege nem korlátozza olyan mértékben a tartalom véleményalakító hatását, ami indokolná az alkotmányjogi műsorszolgáltatás-fogalom alól kizárását. Mivel a videó-felvevő megjelenése óta a különböző felhasználói eszközök a hagyományos műsorszolgáltatás esetében is egyre nagyobb mértékben teszik lehetővé a kínálat testre szabását, egyediesítést, ezért a lekérhető szolgáltatásoknak ez a jellemzője sem alkalmas arra, hogy megkülönböztesse őket a műsorszolgáltatásoktól.<sup>622</sup> A szolgáltatás elosztott vagy lekérhető jellege *Jarass* szerint sem döntő az adott médium véleményalakító hatása szempontjából.<sup>623</sup> *Bullinger* szerint ezzel szemben a műsorszolgáltatás sajátossága mégis a „tervszerű szerkesztői kialakítású műsorfolyamban” rejlik, ami az egyes műsorszámok kommunikatív hatását is erősíti.<sup>624</sup> Mivel a lekérhető szolgáltatásokból ez a sajátosság hiányzik, ezért az ő álláspontja azok legfeljebb kiegészítői a műsorszolgáltatásoknak, de nem részei az alkotmányjogi *Rundfunk*-fogalomnak.

Az alkotmánybíróság saját álláspontját az új típusú szolgáltatások széles körű elterjedése óta nem vizsgálta felül. E szerint alkotmányjogi értelemben összességében minden olyan esetben műsorszolgáltatásról van szó, amikor a szolgáltatás ugyanazokat a tartalmakat nem meghatározott számú nézőhöz vagy hallgatóhoz juttatja el. Az, hogy a közönség a tartalmak között ki- és bekapcsolással vagy egyedi lekéréssel választ, csak az egyik tényezője a szolgáltatás véleménybefolyásoló képességének.<sup>625</sup>

Az alkotmányjogi fogalom ilyen széles meghatározása ugyanakkor nem zárja, hogy a jogalkotó a műsorszolgáltatás alkotmányjogi fogalmán belül különböző szolgáltatás-típusokat hozzon létre, és azokra differenciált szabályozási rendszert alakítson ki.<sup>626</sup> E fogalom egyes elemei valamely szolgáltatás esetében nem csak úgy értékelhetők, hogy teljesülnek-e vagy sem, hanem az is vizsgálható, hogy milyen mértékben teljesülnek. Az egyes szolgáltatás-típusokat érintő szabályozás kialakításának pedig ez alapján igazodnia kell azokhoz a veszélyekhez, amelyek az adott szolgáltatás esetében a szabad véleményalkotást korlátozzák.

---

<sup>620</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 13.

<sup>621</sup> BVerfGE 74, 297, 351.

<sup>622</sup> Hoffmann-Riem, 1996, 14.

<sup>623</sup> Jarass, 1998, 136.

<sup>624</sup> Bullinger, 1996, 7.; Az online szolgáltatásokhoz kapcsolódóan úi. Paschke, 2001, 95.

<sup>625</sup> Ld. BVerfGE 74, 297.

<sup>626</sup> Kresse, Heinze, 1995, 576.; Jarass, 1998, 134.

### 9.1.2. Műsorszolgáltatás és „telemédia-szolgáltatások” a német jogban

A német médiaszabályozás tárgyi hatályának meghatározásában 2007. márciusában jelentős változás történt. Ekkor lépett hatályba az ún. *Telemediengesetz* (TMG), amely módosította a műsorszolgáltatási tartományközi szerződést, illetve hatályon kívül helyezte többek között a médiaszolgáltatásokról szóló tartományközi szerződést és a távszolgáltatásokról szóló törvényt. A törvény egyúttal megszüntette az elektronikus tartalomszolgáltatások korábbi hármas felosztását, és az eddigi „médiaszolgáltatásokat”<sup>627</sup> és „távszolgáltatásokat”<sup>628</sup> egy szolgáltatástípusként, az ún. „telemédia” (*Teledien*) fogalma alatt vonta össze.

A hatályos német médiaszabályozás egyrészt a műsorszolgáltatásokra (*Rundfunk*) terjed ki. A műsorszolgáltatás törvényi fogalmát a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés határozza meg. E szerint a műsorszolgáltatás tetszőleges típusú, szavakból, hangokból vagy képekből álló műsorkínálatnak (*Darbietung*) a nyilvánosság felé irányuló összeállítása és terjesztése, elektromágneses rezgések felhasználásával, vezeték nélkül, illetve vezeték mentén vagy segítségével; a fogalom magába foglalja azokat a műsorkínálatokat is, amelyek terjesztése kódolva vagy külön ellenszolgáltatás fejében történik [RStV 2. § (1)]. A tartományi médiahatóságok közös állásfoglalásukban<sup>629</sup> e szolgáltatás-típussal kapcsolatban meghatároztak néhány olyan ismérvet, amelyek az internes terjesztésű műsorok (internet-rádió, IPTV) besorolását segítik:

- a szolgáltatás jellege nem változik, ha az eredeti terjesztési megoldással párhuzamosan interneten is terjesztik (*streaming*);
- kevesebb mint 500 potenciális néző/hallgató egyidejű hozzáférés esetén a szolgáltatás nem tekinthető nyilvánosság felé irányulónak;

<sup>627</sup> A „médiaszolgáltatásokat” a tagállamok által 1997-ben kötött államszerződés (Mediendienste-Staatsvertrag, MDStV) szabályozta. Médiaszolgáltatások a nyilvánosság felé irányuló, szövegben, képen, hangban megjelenő információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek terjesztése elektromágneses rezgések felhasználásával vagy vezeték mentén, illetve útján történik [MDStV 2. § (1)]. Médiaszolgáltatások különösen a nyilvánosságnak szóló közvetlen ajánlat formájában megjelenő elosztott szolgáltatások, amelyek termékek vételére, eladására vagy bérletére, illetve szolgáltatások nyújtására vonatkoznak (teleshopping); azok az elosztott szolgáltatások, amelyekkel mérési eredmények vagy adatközlések szöveges vagy képi terjesztése történik, kísérőszöveggel vagy anélkül; a televízió-szöveg, a rádiószöveg vagy hasonló szöveges elosztott szolgáltatások; valamint azok a lehívható szolgáltatások, amelyeknél valamely szöveges, hang- vagy képkínálat felhasználói kezdeményezésre elektronikus tárolóról felhasználás végett közvetítésre kerül, a kölcsönös egyéni teljesítést vagy a tiszta adattovábbítást előtérbe állító szolgáltatások és a távjátékok kivételével [MDStV 2. § (2) 1-4].

<sup>628</sup> A „távszolgáltatások”-ra vonatkozó rendelkezéseket a szövetségi törvényhozó által 1997-ben elfogadott és 2003-ban módosított, az információs- és kommunikációs szolgáltatások keretfeltételeinek szabályozásáról szóló törvénycsomag (*Informations- und Kommunikationsdienste – Gesetz*, IuKDG), elsősorban pedig az ennek részét képező távszolgáltatásokról szóló törvény (*Teledienstgesetz*, TDG) tartalmazta. A távszolgáltatások azok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyek kombinálható szöveges, képi vagy hang-adatok egyéni használatára szolgálnak, és alapjukat távközlési úton végzett terjesztés képezi. A TDG Indokolása szerint ezek „nem a nyilvános véleményképzésre alkalmas tömegkommunikációs ellátást, hanem a felhasználó által meghatározható kommunikációt szolgálják”. Távszolgáltatások különösen az egyéni kommunikáció területére eső szolgáltatások (pl. banki távszolgáltatások, távmunka, távoktatás), mindazok az információs és kommunikációs szolgáltatások, amelyeknél nem a nyilvánosságnak szóló, a véleményképzés befolyásolására irányuló szerkesztett tartalom áll az előtérben (pl. a közlekedési, időjárési, környezeti vagy tőzsdei adatok, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó információk, azzal a fontos megszorítással, hogy a szolgáltatásokból hiányzik a nyilvános véleményképzés befolyásolásának szándéka), az Internet vagy más hálózatok használatát lehetővé tevő szolgáltatások (pl. a web-böngészők és a keresők), a távjátékok, valamint az elektronikusan lehívható, árukra és szolgáltatásokra vonatkozó ajánlatok interaktív eléréssel és közvetlen megrendelési lehetőséggel.

<sup>629</sup> DLM, 2007a



- nem minden internetes tartalomszolgáltatás nyújtásához van szükség országos engedélyre;
- meghatározott feltételek esetén a szolgáltatás helyi vagy regionális szolgáltatásnak is tekinthető (helyi vagy regionális tartalmak, a szolgáltató székhelye, a helyi vagy regionális vételkörzeten kívül a szolgáltatás földfelszíni vagy kábeles terjesztéssel nem érhető el).

A médiahatóságok alapvetően – a fent meghatározott kivételekkel – tehát minden IP-alapú műsorszolgáltatást a médiaszabályozás hatálya alá sorolnak, ide értve azt is, hogy e szolgáltatások is a médiahatóság engedélye alapján nyújthatók.<sup>630</sup>

A német médiaszabályozás kiterjed másrészt az ún. telemédia-szolgáltatásokra. „Telemédia” a tartományközi szerződés szerint minden elektronikus információs- és kommunikációs szolgáltatás, amennyiben nem minősül a távközlési törvény szerinti, teljes egészében jelek távközlési hálózaton történő átviteléből álló távközlési szolgáltatásnak (*Telekommunikationsdienste*), távközlési alapú szolgáltatásnak (*telekommunikationsgestützte Dienste*) vagy műsorszolgáltatásnak [TMG 1. § (1); RStV 2. § (1)]. Valamely szolgáltatás telemédia szolgáltatásként történő minősítésének nem feltétele, hogy a szolgáltatást ellenszolgáltatás fejében nyújtsák [TMG 1. § (1)].

A távközlési szolgáltatások azok a rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatások, amelyek teljes egészében vagy nagyrészt jelek távközlési hálózaton történő átviteléből állnak, ide értve a műsorterjesztési hálózaton történő jelátvitelt (TKG 3. § 24.). A törvény indokolása<sup>631</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy a távközlési szolgáltatások közül azok, amelyek nem kizárólag, csak „nagyrészt” jelátvitelből állnak, és emellett egyéb szolgáltatást is magukban foglalnak – ilyen például az internet-hozzáférés biztosítása vagy az e-mail-szolgáltatás –, egyúttal telemédiának is minősülhetnek.<sup>632</sup> A távközlési alapú szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyeknél a tartalomszolgáltatás még a távközlési kapcsolat fennállása alatt megvalósul, és így nem eredményeznek térben vagy időben elválasztható tartalomszolgáltatási teljesítményt; ilyenek különösen az emelt díjas telefonszolgáltatások (TKG 3. § 25.). E szolgáltatások sem elosztott, sem lekérhető szolgáltatásnak nem tekinthetők, esetükben sokkal inkább a szolgáltatásnyújtó és az ügyfél közötti egyéni kommunikációról van szó, amelynek keretében a szolgáltatásnyújtó az ügyfél részére tartalomszolgáltatást nyújt.<sup>633</sup>

A hatályos német szabályozás az elektronikus tartalomszolgáltatások között nem a hozzáférés módja (elosztott/lekérhető) szerint tesz különbséget. A telemédia szolgáltatás-kategóriát a jogalkotó olyan gyűjtőkategóriaként hozta létre, amely a műsorszolgáltatáson kívüli minden tartalomszolgáltatást magában foglal. A törvény indokolása szerint telemédia különösen az online kereskedelmi szolgáltatás, a *video on demand* szolgáltatások, az online keresőszolgáltatások, valamint az elektronikus levelezés útján küldött kereskedelmi információk. A műsorszolgáltatási tartományközi szerződés telemédiaként határozza meg a televíziós- és rádiós szöveges szolgáltatásokat (teletext,

<sup>630</sup> A médiahatóságok a követelmények és a szabályozási terhek részletes meghatározásával egy eseti bizottságot bíztak meg.

<sup>631</sup> <http://www.telemedien-und-recht.de/dokumente/1603078.pdf>

<sup>632</sup> A Keretirányelv az elektronikus hírközlési szolgáltatások meghatározásánál kifejezetten hivatkozik az elektronikus hírközlési szolgáltatások és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások közötti ilyen átfedésre: az elektronikus hírközlési szolgáltatás fogalma „nem foglalja magában a 98/34/EK irányelv 1. cikkében meghatározott olyan, információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat, amelyek teljes egészében vagy nagyrészt nem elektronikus hírközlő hálózaton történő jelátvitelből állnak” [2. cikk c)].

<sup>633</sup> Ld. a Telemediengesetz indoklását.

RDS), valamint a *teleshopping* csatornákat; e két szolgáltatás elosztott szolgáltatás. Az elosztott szolgáltatást (*Verteildienste*) a Telemediengesetz olyan telemédia-szolgáltatásként határozza meg, amelyet adatok továbbításával egyéni kezdeményezés nélkül egyidejűleg korlátlan számú felhasználó részére nyújtanak [TMG 2. § 3].

A telemédia-szolgáltatások nyilvánvalóan a szolgáltatások szélesebb körét foglalják magukban, mint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások.<sup>634</sup> A Telemediengesetz ugyanakkor az elektronikus kereskedelmi irányelv teljes körű harmonizációját megvalósítja, és önmagában azzal, hogy az irányelvben foglalt követelményeket a szolgáltatások szélesebb körére terjeszti ki, nem sérti a közösségi jogot.<sup>635</sup>

A telemédia-szolgáltatások nyújtásának feltételeit részben a Telemediengesetz, részben a műsorszolgáltatási tartományközi szerződés határozza meg. A Telemediengesetz a szolgáltatás tartalmával kapcsolatban mindössze az adatszolgáltatási kötelezettséget szabályozza, a tartalomra vonatkozó részletesebb követelményeket a tartományközi szerződés határozza meg. A TMG szerinti adatszolgáltatási kötelezettség sem vonatkozik minden telemédia-szolgáltatásra, kizárólag azokra, amelyeket üzletszerűen, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtanak [TMG 5. § (1)]. A pontatlan normaszöveg ellenére az adatszolgáltatási kötelezettség nagy valószínűséggel nem csak azokat a telemédia-szolgáltatásokat terheli, amelyek maguk ellenérték fejében vehetők igénybe, hanem azokat is, amelyek például valamely termék ellenérték fejében történő megrendelését teszik lehetővé.<sup>636</sup>

Az RStV a telemédia-szolgáltatások további csoportjait határozza meg. Az e szolgáltatásokra vonatkozó – a tartományközi szerződés új VI. fejezetében rögzített – rendelkezések nagy része kizárólag az újságírói-szerkesztői kialakítású telemédia-szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek elsősorban egészben vagy részben periodikusan megjelenő nyomtatott kiadványok tartalmát adják vissza szövegben vagy képben [RStV. 54. § (2); 56. §]. Az impresszum-feltüntetési kötelezettség pedig azokra a telemédia-szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek nem kizárólag személyes vagy családi célt szolgálnak [RStV. 55. § (1)].<sup>637</sup>

Össességében tehát a szabályozási terhek alapján a telemédia-szolgáltatások a következő kategóriákba sorolhatók:

- elosztott telemédia-szolgáltatások;
- kizárólag személyes vagy családi célt szolgáló, nem üzletszerű, ingyenes szolgáltatások;
- üzletszerűen, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatások;

---

<sup>634</sup> Az elosztott és lekérhető szolgáltatások szabályozása nem teljesen azonos: a törvény az elosztott szolgáltatásokat kiveszi az elektronikus kereskedelmi irányelv szerinti származási ország elvének hatálya alól.

<sup>635</sup> A közösségi joggal való összhang további feltétele, hogy a szabályozás ne sértse a szolgáltatások szabad áramlását.

<sup>636</sup> Bahr, 2006

<sup>637</sup> Bahr felhívja a figyelmet a TMG és az RStV összehangolásának hiányára, ami nem teszi egyértelművé a „személyes vagy családi célt szolgáló” és az „üzletszerűen, rendszerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott” telemédia-szolgáltatások, illetve az eltérő tartalmú adatszolgáltatási kötelezettségek közötti kapcsolatot. Bahr, im.

- újságírói-szerkesztői kialakítású telemédia-szolgáltatások, amelyek elsősorban egészben vagy részben periodikusan megjelenő nyomtatott kiadványok tartalmát adják vissza szövegben vagy képben.

A médiaszolgáltatások és távszolgáltatások egy szolgáltatás-kategóriában történő egyesítése feloldotta a két – alapvetően a nyilvános és egyéni kommunikáció mentén meghatározott, de komoly jogtechnikai hiányosságokkal küzdő – szolgáltatás-típus elhatárolásának problémáját,<sup>638</sup> de nem teszi szükségtelenné a telemédia-szolgáltatások és a műsorszolgáltatás elhatárolását. A telemédia-szolgáltatások kategóriájának létrehozásával a jogalkotó az alkotmányjogi értelemben vett műsorszolgáltatások körébe tartozó lehetséges szolgáltatásokat törvényi szinten nem kezeli egységesen, azokat két olyan szolgáltatás-típusra osztja, amelyek különböző szabályozási rendszerek hatálya alatt állnak. A két szolgáltatás-típus között elhatárolási kérdések abban az esetben merülnek fel, ha a telemédia-szolgáltatás nem elsősorban a meghatározott felek közötti – például elektronikus kereskedelmi, elektronikus közigazgatási, fórumbeli – interakció, azaz egyéni kommunikáció biztosítását szolgálja, hanem a nyilvánosság felé irányuló tartalomszolgáltatásként jelenik meg. Utóbbi szolgáltatások, hasonlóan a hagyományos műsorszolgáltatásokhoz, alkalmasak lehetnek az egyéni vélemény és a közvélemény formálásának befolyásolására, ezért az alkotmányjogi *Rundfunk*-fogalom körébe tartoznak.

Ugyanez az elhatárolási kérdés merült fel a korábbi szabályozás alapján a műsorszolgáltatások és a médiaszolgáltatások (*Mediendienste*) között. A műsorszolgáltatást és a médiaszolgáltatást a jogalkotó a vélemények alakításának befolyásolásában betöltött szerepük, a véleményalakító-hatás intenzitása alapján határolta el.<sup>639</sup> Ez a hatás a „programkínálat” fogalmi elemében jelenik meg. A programkínálaton keresztül érvényesül ugyanis a műsorszolgáltatás széles hatása, aktualitása és meggyőző ereje, kiemelkedő szerepet biztosítva számára a társadalmi véleményképzésben.<sup>640</sup> Az egyes tartalomszolgáltatások véleményalakító hatásának intenzitása azonban csak az adott szolgáltatás teljes körű értékelése alapján határozható meg. Önmagában a szolgáltatás elosztott vagy lekérhető jellege nem határozza meg annak véleményalakító-hatását, és így nem alapozza meg a szolgáltatás besorolását.<sup>641</sup>

Közös állásfoglalásukban<sup>642</sup> a német médiahatóságok is hangsúlyozták, hogy egy szolgáltatás műsorszolgáltatóként történő besorolásában nem lehet meghatározó jelentőségű annak elektronikus terjesztése, vagyis kizárólag egy szolgáltatás műszaki adottságaiból nem lehet a jogi helyzetére vonatkozó következtetéseket levonni. Elhatárolási szempontként a médiahatóságok is az adott szolgáltatás véleményalakító jelentőségét és a befogadóra gyakorolt hatását emelték ki. A jogalkalmazás számára a szolgáltatás elosztott vagy lekérhető jellege e szempontok mérlegeléséhez önmagában nem irányadó.<sup>643</sup> Álláspontjuk szerint egy szolgáltatás annál inkább tekinthető műsorszolgáltatónak,

- minél nagyobb a terjesztett tartalom hatásának intenzitása;
- minél erősebb a tartalom szerkesztettsége;

<sup>638</sup> Erről pl. Engel-Flechsing, 1997; Gounalakis, 1998; Kröger, Moos, 1997. Magyarul ld. Polyák, Szőke, 2007a.

<sup>639</sup> Janik, 2000, 11.

<sup>640</sup> DLM, 1998.

<sup>641</sup> Janik, 2000, 11.

<sup>642</sup> DLM, 2003

<sup>643</sup> Ezzel ellentétes álláspont: Koenig, 1998.

- minél valóságosabb módon közvetítik a tartalmat;
- minél nagyobb az elért közönség és az egyidejű vételi lehetőség/tényleges felhasználás;
- minél kisebb mértékben határozza meg a felhasználó a befogadási folyamatot (a felhasználói magatartás passzivitása és a vevőkészülék egyszerű kezelhetősége).

A szabályozás 2007-es módosítása nem oldotta meg az elhatárolási nehézségeket. A szabályozás továbbra sem tartalmaz olyan ismérveket, amelyek alapján egyértelműen besorolható lenne az adott szolgáltatás, sőt a telemédia-szolgáltatások meghatározása még a médiaszolgáltatások korábbi definíciójánál is kapaszkodót tartalmaz az elhatároláshoz. „A telemédia hiányzó pozitívjogi meghatározásából és a tartalmi elhatárolási kérdéseiből, ami a besorolást és az alkalmazandó jogot illeti, ugyanazok a szürkezónák és konfliktushelyzetek adódnak, mint korábban. [...] A telemédia meghatározásánál a szabályozási példák megtartása mellett sürgető követelmény lenne a besorolás kritériumainak nagyobb konkretizálása.”<sup>644</sup> A médiahatóságok erre az igényre a szolgáltatás-típusok elhatárolásával foglalkozó dokumentum frissítésével válaszoltak.<sup>645</sup> Állásfoglalásuk szerint a műsorszolgáltatás és a telemédia elhatárolásában továbbra is a véleményalakító képesség a fő tényező, így a korábban kialakított elhatárolási szempontok az új szabályozási környezetben is alkalmazhatók.<sup>646</sup>

Ahogy a korábbi szabályozás, úgy a hatályos műsorszolgáltatási tartományközi szerződés is eljárási eszközzel erősíti a jogbiztonságot. Az RStV felhatalmazza a tartományi médiahatóságokat, hogy az összes tartományi médiahatóság egyetértésével valamely információs és kommunikációs szolgáltatásról megállapíthatja, hogy műsorszolgáltatásnak minősül, illetve maga a szolgáltató is kérelmezheti az illetékes médiahatóságnál jogi helyzetének tisztázását [*rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit*, RStV. 20. § (2)]. Ugyanakkor éppen az elhatárolási ismérvek hiánya miatt e rendelkezéssel kapcsolatban az az alkotmányos aggály fogalmazódott meg, hogy túl széles, nem megfelelően szabályozott hatósági mozgásteret biztosít, és a hatósági eljárás, illetve határozathozatal sincs megfelelően szabályozva.<sup>647</sup>

## 9.2. A médiaszabályozás hatálya az osztrák jogban

A műsorszolgáltatás függetlenségének biztosításáról szóló alkotmánytörvény szerint a műsorszolgáltatás (*Rundfunk*) tetszőleges típusú, szavakból, hangokból vagy képekből álló műsorkínálatnak (*Darbietung*) a nyilvánosság felé irányuló terjesztése, elektromágneses rezgések felhasználásával, vezeték nélkül vagy vezetékkel, valamint az e célt szolgáló műszaki eszközök üzemeltetése [1. cikkely (1)]. A fogalom lényegében megegyezik a német jogalkotásban is használt definícióval.<sup>648</sup>

Az alkotmánybíróság „a nyilvánosság felé irányuló terjesztés” feltételével kapcsolatban megállapította, hogy a szolgáltatás műsorszolgáltatásként történő minősítésével

<sup>644</sup> Holznagel, Bernd: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, 2006.

[http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/5\\_Anhoerung/Stellungnahmen/Holznagel.pdf](http://www.bundestag.de/ausschuesse/a09/anhoerungen/5_Anhoerung/Stellungnahmen/Holznagel.pdf)

<sup>645</sup> DLM, 2007a

<sup>646</sup> ALM, 2007, 4.

<sup>647</sup> Jürgens, 2005, 87.; Koenig, 1998, 12.

<sup>648</sup> A két definíció közel egy időben született. A német meghatározást először 1975-ben rögzítették (ld. Janik, 2000, 9.), az osztrák definíciót pedig 1974-ben fogadták el, így vélelmezhető, hogy a két előkészítő munka hatással volt egymásra.

kapcsolatban nincs jelentősége annak, hogy a műsorhoz egy zárt, ugyanakkor nem individualizálható és nem állandó összetételű közösség – például egy lakóközösség – fér hozzá.<sup>649</sup> A médiapiaci liberalizáció korai szakaszában különbséget tett az osztrák jogalkalmazás az aktív és passzív kábeltelvíziózás között. Aktív vagy valódi kábeltelvíziózásról akkor van szó, ha a kábelrendszeren saját műsor terjesztésére kerül sor. A műsorszolgáltatás fogalmán kívül esőnek minősítette az osztrák közigazgatási bíróság az ún. passzív vagy nem valódi kábeltelvíziózást, azaz a külföldi műsorok változatlan továbbközvetítését, függetlenül a műsor tartalmától, esetleges osztrák irányultságától.<sup>650</sup>

A kereskedelmi televíziózást szabályozó törvény a műsorszolgáltatás fogalmát nem tartalmazza. A törvény szerint műsorszolgáltató (*Rundfunkveranstalter*) – az ORF kivételével – az, aki rádió- vagy televízió-műsort (analóg vagy digitális formában) kábeles vagy műholdas terjesztés céljából, illetve televízió-műsort vezeték nélküli földfelszíni terjesztés céljából előállít, összeállít és terjeszt vagy harmadik személlyel teljes egészében és változatlanul továbbít. Nem műsorszolgáltató az, aki a műsort kizárólag továbbközvetíti. (PrTV-G 2. § 1.)

### **9.3. A médiaszabályozás hatályának meghatározása a hazai jogalkotásban**

#### **9.3.1. A „műsorszolgáltatás” technológia-semlegessége**

A digitális átállási törvény orvosolta a médiatörvény súlyos értelmezési zavart, sőt jogharmonizációs hiányosságot okozó műsorszolgáltatás-fogalmát. A médiatörvény korábban – rádió-, illetve televízió-műsornak a műsorszolgáltató általi előállítása, valamint a műsor elektronikus jelek formájában történő megjelenítése mellett – a műsorszolgáltatás fogalmi elemeként határozta meg a műsorjelek továbbítását a felhasználó vevőkészülékéhez „bármely műsorszétosztó és műsorterjesztő rendszeren”. A digitális átállási törvény e fogalmi elemet kivette a meghatározásból.

Ennek jelentőségét az adja, hogy a médiatörvény korábban nem határozta meg a „műsorszétosztó és műsorterjesztő rendszer” fogalmát. Márpedig valamely szolgáltatásnak a médiatörvény alá sorolása attól függött, hogy a műsorszolgáltatási jelek továbbítása ilyen rendszeren történik-e. Különösen a *webcasting* szolgáltatások esetében volt megválaszolhatatlan az a kérdés, hogy az „Internet”, az IP-alapú hálózatok műsorterjesztő rendszernek minősülnek-e, és ennek következtében az érintett tartalomra vonatkoznak-e a médiatörvény előírásai. Ez egyúttal a szabályozás technológia-semlegességét, és ebből következően a televíziós irányelvvel való összhangját is megkérdőjelezte.<sup>651</sup> Mivel a hatályos műsorszolgáltatás-definíció nem tartalmaz utalást a terjesztési technológiára, és a műsorterjesztés fogalmát a digitális átállási törvény technológia-semlegesen határozza meg, ezért a hatályos szabályozás a technológia-semlegesség követelményének megfelel.

A médiaszabadság körébe tartozó „műsorszolgáltatásról” ugyanakkor kizárólag abban az esetben lehet szó, ha az adott tartalomhoz a nyilvánosság, a közönség ténylegesen hozzáfér. A nyilvánossághoz való eljuttatás hiányában a tartalom a médiaszabadság szempontjából nem értelmezhető, mivel az sem véleménynyilvánításra, sem véleményformálásra nem alkalmas. A médiatörvény hatályos definíciójában a nyilvánossághoz való eljuttatás, mint fogalmi elem nem jelenik meg, legfeljebb annyiban, hogy a műsorszolgáltató által előállított rádió-, illetve televízió-műsor „a nyilvánosság számára vételre szánt”. Annak ellenére, hogy a műsor „a nyilvánosság számára vételre

<sup>649</sup> VfGH B7/80

<sup>650</sup> VwSlg 13681 A/1992

<sup>651</sup> Ld. korábban.

szánt”, a törvény alapján a műsorszolgáltatás befejeződik a műsorjelek elektronikus formában való megjelenítésével, és nem feltétele a műsor, illetve a műsorjelek tényleges nyilvánosságra kerülése. A médiatörvényt valamely műsorfolyamra így abban az esetben is alkalmazni kellene, ha az soha nem kerül nyilvánosságra. Ráadásul mind a még hatályos televíziós irányelv „televíziós műsorszolgáltatás” fogalmának, mind az „audiovizuális médiaszolgáltatás” fogalmának fogalmi eleme a műsornak a közönséghez való eljuttatása. A televíziós irányelv szerint a televíziós műsorszolgáltatás kifejezetten a műsorok továbbítását (*transmission*) jelenti, az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv szerint a szolgáltatás elsődleges célja műsorszámok elérhetővé tétele a közönség számára elektronikus hírközlő hálózaton keresztül („*provision of programmes [...] to the general public by electronic communications networks*”). A hatályos médiatörvény tehát jogharmonizációs szempontból is aggályos.

A jogalkotó szándéka a műsorszolgáltatás fogalmának módosításával feltehetően a tartalom és az infrastruktúra szabályozásának a korábbinál következetesebb szétválasztására irányult. A műsorjelek továbbítása a felhasználó vevőkészülékéhez nyilvánvalóan elektronikus hírközlési szolgáltatás, és e tevékenység a hírközlés-szabályozás hatálya alá tartozik. Azonban az, hogy a jogalkotó e tevékenységet a műsorszolgáltatás fogalmi elemévé teszi, nem jelenti a tevékenység kivonását a hírközlési jog hatálya alól és a médiajog alá rendelését; másrészt a műsorszolgáltatás egésze nem válik elektronikus hírközlési szolgáltatássá. A műsorszolgáltatás csak akkor töltheti be alkotmányos funkcióit, ha a műsor elektronikus hírközlő hálózaton, elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételével ténylegesen eljut a közönséghez. A tartalom oldaláról a tartalom és az infrastruktúra szabályozásának különválasztása nem lehet következetes: az adott műsorszám közönséghez való eljuttatása csak akkor minősül műsorszolgáltatásnak, ha ez elektronikus hírközlő hálózaton történik. Ugyanez a tartalom más hordozón is eljuthat a közönséghez, ebben az esetben viszont nem azok a szabályok vonatkoznak rá, amelyek a műsorszolgáltatásra. Összességében tehát a digitális átállási törvény a műsorszolgáltatás fogalmának olyan nélkülözhetetlen elemét törölte, amely – technológia-semleges megfogalmazás esetén – értelmezési zavart sem okozna.

### **9.3.2. A kiegészítő digitális szolgáltatás fogalmának értelmezési nehézségei**

A digitális átállási törvény létrehozott egy új tartalomszolgáltatás-típust, az ún. kiegészítő digitális szolgáltatást [Dtv. 5. § (1) 23.]. A törvény szerint e szolgáltatás kétféle szolgáltatást foglal magában:

- egyrészt a tartalomszolgáltatást is magában foglaló információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokat,
- másrészt a digitális műsorterjesztő átviteli rendszeren továbbított, általában interaktív digitális televíziós szolgáltatásokat.

E szolgáltatások akkor tartoznak a kiegészítő digitális szolgáltatás fogalma alá, ha nem minősülnek sem elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, sem műsorszolgáltatásnak. A definíció további fogalmi elemként határozza meg, hogy e szolgáltatásoknak a felhasználóhoz való eljuttatására a digitális műsorterjesztő átviteli rendszert használják. Kiegészítő digitális szolgáltatás különösen a digitális teletext, az elektronikus műsorkalauz, a műsorszolgáltató által összeállított kínálatból igény szerint vagy közel igény szerint nyújtott videó-szolgáltatás, más részére nyújtott digitális személyi műsorrögzítő szolgáltatás.

A jogalkotó szándéka feltehetően arra irányult, hogy a digitális műsorterjesztési platformokon nyújtott, a műsorszolgáltatáson és az elektronikus hírközlési szolgáltatáson kívüli minden szolgáltatást a kiegészítő digitális szolgáltatás fogalma alá vonjon. A definíció pontatlanságai azonban megkérdőjelezzik e szándék megvalósulását.

Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások esetében nincs jelentősége a tartalomszolgáltatások külön kiemelésének, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások fogalma ugyanis – az ún. közvetítő szolgáltatások mellett – szükségszerűen magában foglal tartalomszolgáltatásokat. A „digitális műsorterjesztő átviteli rendszeren továbbított, általában interaktív digitális televíziós szolgáltatásokat” nyelvtanilag nehezen értelmezhető. Abból, hogy a kiegészítő digitális szolgáltatások csak „általában” interaktív digitális televíziós szolgáltatások, az következne, hogy a nem interaktív „digitális televíziós szolgáltatások” is kiegészítő digitális szolgáltatásnak minősülnek. Ilyen szolgáltatás-kategóriát azonban sem a digitális átállási törvény, sem más jogszabály nem ismer; a „televíziós szolgáltatás” nem lehet a médiatörvény szerinti műsorszolgáltatás, mert a műsorszolgáltatásokat a fogalom-meghatározás – értelemszerűen – kizárja a kiegészítő digitális szolgáltatások köréből. Ugyanakkor a „digitális televíziós szolgáltatást” szintén fogalmi elemként tartalmazó széles képfórmátumú digitális televíziós szolgáltatás (HDTV) a törvény szerint „műsorokból áll” [Dtv. 5. § (1) 40.], ami – eltekintve attól, hogy a médiatörvény fogalmai alapján műsor helyett feltehetően inkább műsorszámokról van szó – mégis a műsorszolgáltatásnak megfelelő tartalomszolgáltatásra utal. A „digitális televíziós szolgáltatás” fogalmának pontosítására azért is szükség lenne, mert egyébként nem minden kiegészítő digitális szolgáltatás interaktív is szükségszerűen, és az e körbe tartozó szolgáltatások jogi helyzete rendezetlen maradt. A fogalom tisztázatlansága végső soron a kiegészítő digitális szolgáltatás fogalmát alkalmatlanná teszi arra, hogy az alapján valamely konkrét szolgáltatásról egyértelműen eldönthető legyen a szolgáltatás jogi besorolása.

Interaktív digitális televíziós szolgáltatások alatt a törvény egyébként olyan digitális televíziós szolgáltatásokat ért, amelyek lehetővé teszik a felhasználó visszajelzését és választ, kétirányú jelátvitelen vagy vissz irányú átviteli rendszeren keresztül megvalósuló kommunikáció segítségével [Dtv. 5. § (1) 19.]. E fogalomnak is eleme egyrészt a nem definiált „digitális televíziós szolgáltatás”. Másrészt jelentős az átfedés az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások és az interaktív digitális televíziós szolgáltatások között: a felhasználói „visszajelzés” az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások esetében is – az egyedi hozzáférésben, egyéni kérelemre történő szolgáltatásnyújtásban kifejeződő – fogalmi elem. Egy *video on demand* szolgáltatás például egyértelműen megfelel mindkét szolgáltatás-kategóriának.

A törvény a részletszabályok meghatározásánál a kiegészítő digitális szolgáltatások egy csoportját kiemeli: külön előírások vonatkoznak azokra a szolgáltatásokra, amelyek „szerkesztett szöveges vagy televíziós műsorszolgáltatásnak nem minősülő képi tartalmak közzétételét, vagy a nyilvánosság számára elérhetővé tételét is magában foglalja, és a műsorterjesztés során a műsorjelekkel együtt vagy kiegészítő műszaki megoldással, nem kizárólag egyedi lekérdezés alapján továbbított jelekkel” működnek [Dtv. 9-10. §]. E szolgáltatások nyújtása egyrészt a Nemzeti Hírközlési Hatósághoz való bejelentéshez kötött, másrészt a digitális átállási törvény kiterjeszti rájuk a médiatörvény alapelvei között meghatározott műsortartalmi követelményeket, valamint a gyermekek védelmére vonatkozó előírásokat, továbbá az archiválási és adatszolgáltatási kötelezettségeket. A „kizárólag egyedi lekérdezés alapján továbbított jelekkel” működő szolgáltatásokra – az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra – ezek a követelmények nem vonatkoznak.

A törvényben használt bonyolult és pontatlan fogalomnál egyszerűbb és egyértelműbb lett volna annak rögzítése, hogy kiegészítő digitális szolgáltatások (értéknövelő szolgáltatások) mindazok a szolgáltatások, amelyeket a digitális műsorterjesztési platformokon juttatnak el a felhasználóhoz, és nem minősülnek sem műsorszolgáltatásnak, sem elektronikus hírközlési szolgáltatásnak.

A digitális átállási törvény kiegészítő digitális szolgáltatásokra vonatkozó meghatározását az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvvel összevetve megállapítható, hogy a kiegészítő digitális szolgáltatások egy része audiovizuális médiaszolgáltatásnak minősül, más részük kívül esik az irányelv hatályán. Ez jogharmonizációs problémát abban az esetben vet fel, ha az audiovizuális médiaszolgáltatások körébe tartozó szolgáltatások valamelyikére nem terjednek ki mindazok a kötelezettségek, amelyek az irányelv alapján vonatkoznának rá. A hatályos szabályozás alapján a lineáris szolgáltatásokkal kapcsolatban ilyen jogharmonizációs hiányosság – a szolgáltatásokra irányadó polgári jogi, büntetőjogi, stb. rendelkezéseket is figyelembe véve – az adatszolgáltatási kötelezettséggel, illetve az európai művek bemutatásának előmozdításával kapcsolatban merülhet fel. A gazdasági szempontból talán leginkább érdekes nem-lineáris szolgáltatások a *video on demand* szolgáltatások, amelyek a jövőbeli audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv alapján nem-lineáris szolgáltatásnak minősül. A digitális átállási törvény alapján azonban a szolgáltatásokra a médiatörvény alapelvei és gyermekvédelmi rendelkezései sem terjednek ki. A *video on demand*, illetve általában a nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokra ezért a filmalkotások bemutatására, illetve a gyermekek védelmére vonatkozó előírásokat is implementálni kell.

A kiegészítő digitális szolgáltatások másrészt olyan szolgáltatásokat is magukban foglalnak, amelyek az irányelv szerint audiovizuális médiaszolgáltatásnak nem minősülnek. Sem a műsorszám, sem a tömegkommunikációs jelleg, sem a gazdasági jelleg, sem a szerkesztői felelősség nem fogalmi eleme a kiegészítő digitális szolgáltatásnak. Önmagában, a szolgáltatások szabad áramlásának tiszteletben tartása mellett nem jelent jogharmonizációs problémát, hogy a harmonizált szabályozás hatálya alatt nem álló szolgáltatásokra a hazai jogalkotó kiterjeszti az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségeket.

## **10. A tartalomszolgáltatások szabályozási terhei**

A médiaszabályozás hatálya alatt álló szolgáltatások különböző kategóriáinak meghatározása elsősorban azt a célt szolgálja, hogy az egyes szolgáltatások szabályozási terhei arányosan, az adott szolgáltatás jellemzőinek megfelelően kerüljenek meghatározásra. Önmagában abból, hogy egyes *online* szolgáltatások a médiaszabályozás hatálya alá esnek, nyilvánvalóan nem következik, hogy azokra a „hagyományos” műsorszolgáltatással azonos kötelezettségek vonatkoznak. Az arányosság – alkotmányjogi és közösségi jogi – követelménye nem teszi lehetővé minden tartalomszolgáltatásra egységes szabályozási feltételek kialakítását.

### **10.1. Differenciált szabályozás az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv alapján**

A differenciált szabályozás szükségessége az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvben is érvényesül. Az audiovizuális médiaszolgáltatások körének meghatározása egyrészt utal arra, hogy nem minden tartalomszolgáltatás, sőt nem minden audiovizuális szolgáltatás teszi szükségessé vagy – a gazdasági jelleget nélkülöző szolgáltatások esetében – lehetővé a közösségi szintű beavatkozást. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy



a tagállamok az irányelv hatálya alatt nem álló tartalomszolgáltatásokat – elsősorban saját alkotmányjogi mozgásterük keretei között – ne szabályozhatnák.

Az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv többszintű szabályozása eltérő kötelezettségeket ró a nem-lineáris és a lineáris szolgáltatásokra: a javaslat egységes minimum-szabályozást határozna meg az audiovizuális médiaszolgáltatások minden típusára, a televíziós műsorszolgáltatásokra azonban az irányelv további, a minimum-szabályoknál részletesebb és szigorúbb követelmények vonatkoznának. Az audiovizuális médiaszolgáltatások mindegyikét érintő kötelezettségek

- a tájékoztatási kötelezettséget,
- a gyűlöletkeltés tilalmát,
- a látási vagy hallási fogyatékkal élők hozzáférését ösztönző előírásokat,
- a mozifilmek bemutatásának időpontjára vonatkozó előírásokat,
- a reklámtartalomra (az audiovizuális kereskedelmi közlemény tartalmára) vonatkozó rendelkezéseket, valamint
- a szponzorálásra és a termékelhelyezésre vonatkozó előírásokat foglalná magában (3a-3g. cikk).

Az így meghatározott szabályozási célok egy része a tagállamok többségében minden további jogalkotás nélkül, a hatályos polgári jogi, szerzői jogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi előírásokkal teljesülnek, ráadásul nem csak az audiovizuális médiaszolgáltatásokra, hanem minden tartalomszolgáltatásra vonatkozóan.

Az audiovizuális médiaszolgáltatások mindkét típusát érintik a gyermekek védelmével és az európai művek gyártásának és elérhetővé tételének támogatásával kapcsolatos kötelezettségek. E kötelezettségek azonban a két szolgáltatás-típus esetében jelentősen eltérő szabályozási megoldások kialakítását teszik szükségessé. Az irányelv a lekérhető tartalmakra vonatkozóan ezért a szabályozási cél meghatározásán túl széles mozgásteret hagy a tagállami jogalkotásnak. A gyermekek védelmével kapcsolatban a korlátozás kizárólag a kiskorúak fejlődésére súlyosan ártalmas tartalmakra terjed ki, a korlátozás módjáról pedig annyit mond az irányelv, hogy a szabályozásnak biztosítania kell, hogy e tartalmak csak oly módon legyenek elérhetőek, amely által biztosított, hogy azokat a kiskorúak rendes körülmények között nem láthatják vagy hallhatják (3h. cikk). A televíziós műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban a gyermekekre súlyosan ártalmas tilalmak mellett az irányelv – a televíziós irányelvhez képest változatlan tartalommal (22. cikk) – az egyébként ártalmas tartalmakhoz való hozzáférés korlátozását írja elő, utalva a szabályozás lehetséges módszereire (tájékoztatás, adásidő megválasztása, technikai intézkedés előírása). Az európai művek támogatására vonatkozó szabályozás a nem-lineáris tartalmakra a kvóta-szabályozást (4-6. cikk) nem terjeszti ki; e szolgáltatások esetében a támogatást olyan enyhébb eszközökkel kell megvalósítani, mint a szolgáltató által nyújtott pénzügyi hozzájárulás, illetve az európai művek nagyobb aránya vagy hangsúlyosabb megjelenítése a szolgáltatásban (3i. cikk).

Összességében a javaslat differenciált, arányos szabályozási környezet kialakítását alapozná meg. Az a kockázat azonban nem zárható ki, hogy végül a nemzeti jogalkotó nem él a rendelkezésére álló mozgásterrel, aminek következtében a szolgáltatókat hátrányosan érintő, aránytalan szabályozás jönne létre.

## 10.2. A többszintű szabályozás általános modellje

A médiaszabályozással szembeni alkotmányjogi és közösségi jogi követelményekből egyaránt egy differenciált, a különböző elektronikus tartalomszolgáltatások jellemzőihez igazodó, egymásra épülő szintekből álló szabályozási rendszer kialakításának kötelezettsége következik.<sup>652</sup> A szabályozás differenciáltságának mind a piaci működés feltételeiben, a mind a médiatartalom szabályozásában érvényesülnie kell. Az elektronikus tartalomszolgáltatásokra vonatkozóan – a közösségi jogi és hazai szabályozási kereteket alapul véve – a szabályozási rendszer a következő szintekből állhat:

### ▪ Minden elektronikus (audiovizuális) tartalomra vonatkozó szabályozás

A szabályozás első szintje minden tartalomszolgáltatásra irányadó, függetlenül annak audiovizuális jellegétől, elosztott vagy lekérhető hozzáférhetőségétől, sőt szerkesztői kialakításától. Minden tartalomszolgáltatásban érvényesülniük kell azoknak a jogszabályoknak, amelyek a véleményszabadság korlátait jelentő egyéni érdekeket és közösségi érdekeket a kommunikációs eszköztől függetlenül védik a kommunikációs visszaélésekkel szemben.<sup>653</sup> A kiskorúakra ártalmas, de egyébként nem jogellenes tartalmakkal kapcsolatos, minden médiumra alkalmazandó jogszabály a hazai jogrendszerben jelenleg nincs. A vonatkozó hatályos szabályozás vagy médium-, vagy tartalom-specifikus. A médiatörvénybeli rendelkezések kizárólag a műsorszolgáltatásnak minősülő szolgáltatásokra alkalmazandók (Rttv. 5/A. §); a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény minden Magyarországon forgalomba kerülő filmalkotással kapcsolatban előírja a kategóriákba sorolást (20-24. §). E megoldásnál, azaz a médiumonként önálló gyermekvédelmi előírások kialakításánál hatékonyabb szabályozási megoldást jelenthet a médium-semleges, horizontális gyermekvédelmi szabályozás. A német szabályozás (*Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV*) olyan médium-semleges keretszabályozást valósít meg, amely az egyes szolgáltatás-típusokra vonatkozó részletszabályok kidolgozásában, illetve a szabályozás érvényesítésében társszabályozási megoldásokra támaszkodik.<sup>654</sup> Minden kommunikációs szolgáltatásra irányadók a reklámra vonatkozó alapvető – fogyasztóvédelmi és versenyjogi jellegű – rendelkezések, amelyek elsősorban a reklám és a médiatartalom különválasztására, illetve a reklámtartalom korlátozására vonatkozó előírásokat foglalnak magukban. Ugyancsak minden tartalomszolgáltatás esetében figyelembe kell venni a – szolgáltatásonként akár eltérő – szerzői jogi előírásokat.

### ▪ Információs társadalommal összefüggő szolgáltatások

Az előző szabályozási szinthez képest az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások tartalmára egyetlen többletkötelezettség, az elektronikus kereskedelmi

<sup>652</sup> Hasonló rendszert ld. Gounalakis, 2003.

<sup>653</sup> A magyar jogrendszerben e korlátokat különösen a következő rendelkezések határozzák meg: Az egyéni érdekek védelmét biztosítja a személyhez fűződő jogok polgári jogi szabályozása (Ptk. 75-87. §§), az adatvédelmi törvény, valamint a magántitok megsértésének (Btk. 177. §), a levéltitok megsértésének (Btk. 178. §), a rágalmazásnak (Btk. 179. §), a becsületsértésnek (Btk. 180. §), illetve a kegyeletsértésnek (Btk. 181. §) a büntetőjogi szankcionálása. A közösségi érdekeket a kommunikációs visszaélésekkel szemben számos büntetőjogi tényállás védi: az államtitoksértés és a szolgálati titoksértés (Btk. 221-223. §§), a törvény vagy hatósági rendelkezés elleni izgatás (Btk. 268. §), a közösség elleni izgatás (Btk. 269/B. §), a nemzeti jelkép megsértése (Btk. 269/A. §), az önkényuralmi jelkép használata (Btk. 269/B. §), a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 270/A. §), valamint a háborús uszítás (Btk. 153. §). Egyéni és közösségi érdekeket egyaránt sért a tiltott pornográf felvétellel visszaélés (Btk. 195/A. §).

<sup>654</sup> Részletesen ld. Szőke, Polyák, 2007.

irányelvben, illetve az elektronikus kereskedelmi törvényben meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozik. A jogérvényesítés nehézségeitől függetlenül nem állítható, hogy e szolgáltatások nem állnak az általános polgári jogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi rendelkezések hatálya alatt.<sup>655</sup>

#### ▪ **Nem-lineáris audiovizuális médiaszolgáltatások**

Az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv alapján a szabályozás harmadik szintje a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozik. E szabályozási szint az előzőkhöz képest az irányelv alapján kiegészül további adatszolgáltatási kötelezettségekkel, a látás- és hallássérültek hozzáféréseinek előmozdítására vonatkozó kötelezettséggel, médium-specifikus reklámszabályozással, a szponzorálásra és a termék-elhelyezésre vonatkozó előírásokkal, amennyiben nem valósul meg horizontális gyermekvédelmi szabályozás, akkor a nem-lineáris szolgáltatásokra vonatkozó gyermekvédelmi rendelkezésekkel, valamint az európai művek támogatására vonatkozó – nem kvóta-jellegű – kötelezettségekkel.

#### ▪ **Értéknövelő szolgáltatások**

Sajátos piacra lépési szabályok vonatkoznak azokra a műsorszolgáltatásnak nem minősülő – akár lineáris, akár nem-lineáris – tartalomszolgáltatásokra, amelyek műsorterjesztési kapacitásokat vesznek igénybe.<sup>656</sup> A piacra lépés szabályozásának célja elsősorban az, hogy a szabályozóhatóság részére információt adjon a rendelkezésre álló szabad kapacitásokról, illetve ellenőrizhetővé azokat az esetleges korlátozások, amelyek meghatározzák az értéknövelő szolgáltatások nyújtására használható kapacitások arányát; ilyen korlátozást tartalmaz például a digitális átállási törvény [Dtv. 8. § (7)].

#### ▪ **Televíziós műsorszolgáltatás**

Minden televíziós műsorszolgáltatásra – azaz bármely terjesztési hálózaton megjelenő, kötött műsorszerkezettel rendelkező audiovizuális szolgáltatásra – vonatkoznak az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv általános és e szolgáltatásokat érintő különös rendelkezései. A nem-lineáris szolgáltatásokhoz képest többletkötelezettséget tartalmaznak az európai művekre és a független gyártótól származó művekre vonatkozó kvóta-szabályozás, a reklámra vonatkozó műsorszerkezeti előírások, a gyermekek védelmével kapcsolatos műsorszerkezeti előírások. A televíziós műsorszolgáltatások nyújtása – a terjesztés módjától függő – piacra lépési eljáráshoz van kötve; erős multiplex modellt követő digitális mediarendszerben az egyes műsorszolgáltatások piacra lépése jellemzően egyszerű bejelentési és nyilvántartásba vételi eljáráshoz kötött. A piacra lépés

---

<sup>655</sup> E kérdések elemzését ld. Bayer, 2005.

<sup>656</sup> A hazai jogrendszerben e szabályokat részben a médiatörvény, részben a digitális átállási törvény tartalmazza. A két törvény vonatkozó – a kiegészítő és értéknövelő szolgáltatásokat, illetve a digitális kiegészítő szolgáltatásokat szabályozó – rendelkezései között a digitális átállási törvény nem teremtett összhangot. A digitális kiegészítő szolgáltatások ugyanis a médiatörvény kiegészítő műsorszolgáltatás és értéknövelő szolgáltatás fogalmainak is megfelelnek, és a digitális átállási törvény rendelkezései nem zárják ki a médiatörvény rendelkezéseinek alkalmazását. Így az a szolgáltatás, amely „szerkesztett szöveges vagy televíziós műsorszolgáltatásnak nem minősülő képi tartalmak közzétételét, vagy a nyilvánosság számára elérhetővé tételét is magában foglalja, és a műsorterjesztés során a műsorjelekkel együtt vagy kiegészítő műszaki megoldással, nem kizárólag egyedi lekéréstől függően továbbított jelekkel működik”, a digitális átállási törvény szerint az NHH-hoz való bejelentés alapján nyújtható. Ugyanakkor e szolgáltatások a médiatörvény szerint vagy kiegészítő műsorszolgáltatásnak minősülnek, és kizárólag a műsorszolgáltató által nyújtható, vagy értéknövelő szolgáltatásnak minősülnek, és a médiatörvényben szabályozott eljárás alapján nyújthatók.

során a szabályozóhatóság a pluralizmust az ágazati koncentráció-korlátozáson keresztül is érvényesíti.

- **Általános kínálatú, országos műsorszolgáltatások?**

Általánosan alkalmazott szabályozási megoldás, hogy a közönség egészéhez eljutó, a médiapiac más szereplőit nézettségben is megelőző televíziós műsorszolgáltatások más szolgáltatásokhoz képest közérdekű, „közszolgálati” többletterheket kötelesek vállalni.<sup>657</sup> E megoldás azonban – ahogyan a hazai szabályozás mutatja – könnyen diszfunkcionálissá válhat. Kizárólag technikai, vételkörzeti jellemzők alapján nem indokolt terheket róni az egyes szolgáltatásokra. E jellemzőjükből ugyanis nem következik, hogy meghatározó szerepük lenne a véleményformálásban. A kereskedelmi műsorszolgáltatástól idegen a közszolgálati tartalmak közlése, a kereskedelmi műsorszolgáltatás e tartalmakat is szükségszerűen beilleszti saját működési logikájába; ez kérdésessé teszi a szabályozással követett célok megvalósulását. A médiarendszer sokszínűségét, a közönség érdekeit a kereskedelmi műsorszolgáltatásra rótt aránytalan kötelezettségek alig mozdítják elő, ezzel szemben súlyosan sértik a versenyképes médiapiac kialakításának esélyeit.

A magyar Alkotmánybíróság szerint „a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az [...] országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra”.<sup>658</sup> A kereskedelmi műsorszolgáltatás közszolgálati terhei ebből következően nem vezethetők le a médiaszabályozás alkotmányos kereteiből. Abból azonban, hogy a „figyelem-koncentrációból” eredő kockázatok a 4.1.4. és 6. fejezetekben felvázolt koncepció szerint egyes tartalomszolgáltatásokkal szemben többletkötelezettségeket indokolnak, olyan szabályozás kialakítása következik, amelyben a jelentős véleményformáló képesség a kereskedelmi tartalomszolgáltatások esetében is megalapoz műsortartalmi, „közszolgálati” elvárásokat. Másrészt – ahogy erről a 26. fejezetben szó lesz – a jogalkotó a piacra lépési eljárásban továbbra is „jutalmazhatja” a többletkötelezettségek vállalását.

- **Közszolgálati műsorszolgáltatás**

A közszolgálati műsorszolgáltatásnak más műsorszolgáltatásokhoz képest jelenleg is és a jövőben is részletesebb műsortartalmi és műsorszerkezeti követelményeknek kell megfelelnie. Kötelezettségei – valamint szervezeti felépítése és finanszírozása – ahhoz a követelményhez igazodnak, hogy műsoraiban a belső pluralizmusnak kell érvényesülnie. Szűkebb értelemben a belső pluralizmus követelménye akkor teljesül, ha a közszolgálati műsorszolgáltató tájékoztatási tevékenysége megfelel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatás követelményének. A belső pluralizmus azonban ennél tágabban, általánosságban a vélemények és értékek közötti választás lehetőségének megteremtéseként is értelmezhető. A pluralizmus ugyanis nem csak a politikai álláspontok

---

<sup>657</sup> Ld. RStV 25. § (4); Rttv. 8. §

A német szabályozás a hazai szabályozásnál sokkal szűkebb körben, kifejezetten a két, országosan legnagyobb nézettségű szolgáltatásra ró ilyen terheket, és a terhek is szűk körűek: az érintett műsorszolgáltatók kötelesek a műsoridő meghatározott arányában az adott régió politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életét bemutató, a műsorszolgáltatótól tulajdonilag és szerkesztőileg független, önálló engedéllyel rendelkező szolgáltató által készített „regionális műsorablakokat” közzétenni. A magyar szabályozás ezzel szemben minden általános tematikájú országos és körzeti műsorszolgáltatót arra kötelez, hogy a műsoridő meghatározott arányában közöljön közszolgálati műsorszámokat, az országos műsorszolgáltatót pedig arra, hogy készítsen önálló hírműsort. Vélelmezhető, hogy a jogalkotó nem számolt azzal, hogy a földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultsággal nem rendelkező szolgáltatók is országossá válhatnak.

<sup>658</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

sokszínűségét érinti, hanem magában foglalja kulturális sokszínűséget is. A közszolgálati ágazatnak ebben az értelmezésben az is alkotmányos feladata, hogy mindazoknak a – kisebbségi, alternatív, „magas-” – kulturális értékeknek megjelenési lehetőséget biztosítson, amelyek egyébként kiszorulnak a műsorszolgáltatásból; ez az értelmezés a közszolgálati ágazat szórakoztató funkcióját is megerősíti.

## **B. AZ ENGEDÉLYEZÉS, MINT A MÉDIARENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK ESZKÖZE**

#### IV. AZ ENGEDÉLYEZÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

A médiaszabályozás egyelőre világszerte alkalmazott eszköze a műsorszolgáltatási, illetve a szélesebb tartalomszolgáltatási piacra való belépés jogi, adminisztratív feltételekhez kötése. Az engedélyezés országonként eltérő – mégis „jelentős szerkezeti hasonlóságot” mutató<sup>659</sup> – eljárásban és feltételek alapján történik, és a különböző terjesztési hálózatokon nyújtott műsorszolgáltatás megkezdése általában az adott jogrendszeren belül is eltérő feltételekhez kötött. A műsorszolgáltatási engedélyek kiosztása, az ehhez kapcsolódó pályáztatási-kiválasztási eljárás lefolytatása ma még a médiahatóságok egyik legfontosabb jogköre, amelynek segítségével a médiahatóság hatékonyan érvényesítheti médiapolitikai elképzeléseit.

Az engedély az a jogalkalmazói aktus, amely „az engedélyest feljogosítja olyan magatartás tanúsítására, amely engedély hiányában jogellenes lenne és szankciót vonna maga után”.<sup>660</sup> A médiaszabályozás keretében az engedélyezés a (média)piacra való belépés közjogi előfeltétele, ami különböző – az adott médium jellemzőihez igazodó – engedélyezési rendszerekben történhet. Ezek az engedélyező részére eltérő mérlegelési lehetőséget, a műsorszolgáltató számára pedig eltérő szabályozási terheket jelentenek. *Jürgens* a piacra lépés szabályozását az adott szolgáltatás jogszerű nyújtásához szükséges közigazgatási – gazdasági közjogi – akadályként, a tevékenység megkezdése felügyeletként<sup>661</sup> értelmezi, ami nem követ saját célokat, hanem az egyébként meghatározott szabályozási célok megvalósítását szolgálja.<sup>662</sup> Az engedélyezési rendszer azonban olyan funkciókat is elláthat, amelyek a tevékenység megkezdésének előzetes kontrollján túlmutatnak, és mind az adott médiapiaci szereplő magatartását, mind a médiapiac szerkezetét jelentősen befolyásolják. Az engedélyezés a szolgáltató piacra lépésének technológia-semleges feltétele, amiből azonban nem következik, hogy a konkrét szabályozási megoldás ne igazodna a tartalomszolgáltatás technikai és egyéb jellemzőihez.

### 11. Médiaszabadság és engedélyezés

#### 11.1. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének „média-klauzulája”

A műsorszolgáltatás engedélyezésének fontos legitimációs alapja az Európai Emberi Jogi Egyezmény véleményszabadságra vonatkozó 10. cikkének ún. „média-klauzulája”<sup>663</sup>. E szerint a véleménynyilvánítás szabadsága nem akadályozza azt, hogy az államok a rádió, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék. A média-klauzula a digitális médiarendszerben is megkérdőjelezhetetlenné teszi a közjogi engedélyezési rendszerek kialakításának lehetőségét, ugyanakkor aligha következik belőle, hogy a jogalkotó a műszaki, gazdasági környezettől függetlenül határozhatná meg a piacra lépés adminisztratív feltételeit.

---

<sup>659</sup> Holznagel, 1996, 350.

<sup>660</sup> Berényi, 1998, 291.

<sup>661</sup> *Aufnahmeüberwachung, Eröffnungskontroll*

<sup>662</sup> *Jürgens*, 2005, 35. *Jürgens* ehhez hozzászól, ugyanakkor, hogy a piacra lépés szabályozását olyan átfogó fogalomként értelmezi, amely a tevékenység megkezdésének felügyelete mellett a tevékenység gyakorlásának felügyeletére is kiterjed, azaz a piacra lépés olyan jogi feltételeit is jelenti, amelyek nem minősülnek piacra lépési akadályoknak. Vizsgálatának középpontjában nem a szabályozás gazdasági hatása, hanem kizárólag a tevékenység megkezdésének formális jogi előfeltételei állnak. Az engedélyezés jelentőségéről hasonlóan ld. Berényi, 1998, 291.

<sup>663</sup> „Rundfunkklausel”; ld. Holznagel, 1996.; Roeder, 2002

### 11.1.1. A média-klauzula jelentősége

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a kezdeti szűk értelmezést követően jelentősen felértékelte a klauzula jelentőségét. Először az 1990-ben született *Groppera* határozat foglalkozik az engedélyezés tartalmával. A határozat szerint az engedélyezési klauzula célja annak egyértelművé tétele, hogy az egyes államok a média szervezésének módját egy engedélyezési rendszeren keresztül ellenőrizhetik. Ugyanakkor e határozat szerint a rendelkezésből nem következik, hogy az engedélyezési eljárás egyebekben ne lenne alávetve a véleményszabadság korlátozhatóságának a 10. cikk 2. bekezdése szerinti feltételeinek;<sup>664</sup> a határozat szerint az ellenkező értelmezés nem lenne a 10. cikk egészének céljával és értelmével összeegyeztethető.<sup>665</sup> A Bíróság e döntésében tehát egyelőre elutasította azt az értelmezést, hogy a klauzula a véleményszabadság önálló korlátozási jogalapja lehet.<sup>666</sup> A kormányzati beavatkozás e szerint csak akkor tekinthető az Egyezményvel összhangban állónak, ha az engedélyezést a 10. cikk 2. bekezdésében meghatározott valamely cél legitimálja, és egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak minősül.

Ez a megközelítés ugyanakkor szükségessé tette a korlátozás alapjául szolgáló rendelkezés (10. cikk 2. bekezdés) kiterjesztő értelmezését.<sup>667</sup> A véleményszabadság korlátozásának céljával kapcsolatban a Bíróság elfogadta a svájci kormányzat érvelését, ami szerint a műsorszolgáltatás gyakorlásába való beavatkozás szükséges a „zavar megelőzése”, a rend megóvása érdekében a távközlés területén, valamint „mások jogainak védelme” érdekében, mégpedig a pluralizmus, a vélemények sokszínűségének biztosítása végett.<sup>668</sup> A kormányzati indoklás szerint a távközlés területén szükséges rendet a Nemzetközi Távközlési Konvenció és a Rádiószabályzat nemzetközileg kötelező erővel határozza meg; a vizsgált rádiós műsorszolgáltatás több ponton megszegte az ezekben foglalt alapvető elveket. Az információk pluralizmusát a kormányzat szerint a műsorszolgáltató azzal veszélyezteti, hogy nemzeti és nemzetközi szinten megakadályozza a frekvenciák tisztességes elosztását. Ezek alapján a Bíróság a beavatkozást az Egyezményben meghatározott korlátozási célokkal összhangban állónak találta.<sup>669</sup> Az intézkedés szükségességével kapcsolatban többek között megállapította, hogy a beavatkozás különösen a jog megkerülésének (*evasion of the law*) megakadályozásához volt szükséges: a továbbközvetítés tilalma nem valósított meg a műsor tartalma vagy irányultsága elleni cenzúrát, hanem egy olyan szolgáltató elleni intézkedésként értékelhető, amelyet az érdekelt állam hatóságai jó okkal svájci szolgáltatóknak tekinthettek, amely azért működött egy másik ország területén, hogy a Svájcban érvényes, törvényben előírt távközlési rendet megkerülje.<sup>670</sup> Ezzel a Bíróság alapjogi jelentőséget tulajdonított a jogmegkerülés tilalmának.<sup>671</sup>

<sup>664</sup> Ld. 2.1. fejezet.

<sup>665</sup> *Groppera AG v. Switzerland* 61.

<sup>666</sup> Bär, 2005. 24.

<sup>667</sup> Holznel, 1996, 158.

<sup>668</sup> *Groppera AG v. Switzerland* 69.

<sup>669</sup> *Groppera AG v. Switzerland* 70.

<sup>670</sup> *Groppera AG v. Switzerland* 73.

A határozathoz fűzött különvélemények (*dissenting opinion*) többek között azt kifogásolták, hogy a vizsgált műsorszolgáltatók nem estek Svájc joghatósága alá, és a korlátozás végső célja azt volt, hogy – verseny-problémák kezelése végett – más helyi szolgáltatókat előnyben részesítsen (*Pettiti* bíró különvéleménye); a műsorszolgáltatás engedélyezésére vonatkozó szabályok hiánya miatt a korlátozás nem volt törvényben meghatározott (*Bernhard* bíró különvéleménye); a műsorszolgáltatás jogsértő jellegének végleges megállapítása előtt – folyamatban lévő távközlési vitarendezés alapján – nem lett volna megengedhető a továbbközvetítés megtiltása, és azt sem indokolta a kormányzat, hogy az 1979 óta működő szolgáltatás



A határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában (*concurring opinion*) *Pinheiro Farinha* bíró már azt az álláspontot képviselte, hogy önmagában a média-klauzula alapján megállapítható lett volna, hogy az intézkedés nem sérti az Egyezményt. Az engedély hiánya tehát minden további legitimációs cél nélkül megalapozza az adott műsorszolgáltatóval szembeni intézkedést. *Farinha* bíró álláspontja szerint a 10. cikk 2. bekezdésére történő hivatkozás kiüresíti e klauzulát. A média-klauzula ehhez hasonló, tág értelmezése a későbbi bírósági gyakorlatban többségi állásponttá vált.

Az *Informationsverein Lentia* határozatban a Bíróság „a média-klauzulát jelentősen felértékelte”<sup>672</sup>. E határozat, illetve az ezt követő bírósági gyakorlat szerint a médiarendszerrel kapcsolatban olyan állami beavatkozásokra is sor kerülhet, amelyek célját az engedélyezési klauzula legitimálja, annak ellenére, hogy a 10. cikk 2. bekezdése az adott célt nem sorolja fel a véleményszabadság korlátozásának legitimációs alapjaként.<sup>673</sup> Ebből az értelmezésből az következik, hogy a média szabályozásánál, az engedélyezési eljárások során az Egyezményben nem nevesített médiapolitikai, kultúrpolitikai célkitűzések – különösen a plurális médiarendszer kialakítása – is érvényesíthetők.<sup>674</sup> A média-klauzula önálló beavatkozási jogalként történő értelmezése a jogalkotó számára tehát mozgásteret biztosít a médiarendszer kialakításával kapcsolatban, és az e mozgásteret alapján hozott intézkedések értékelésénél a Bíróságnak sem kell a 10. cikk 2. bekezdésében szereplő egyes feltételeket túlságosan kiterjesztően értelmeznie.

### 11.1.2. Az engedélyezési rendszer eljárási és tartalmi kérdései

Az engedélyezési klauzula „önálló jelentőségének”<sup>675</sup> elismerése mellett a Bíróság hangsúlyozza, hogy a klauzula alapján történő beavatkozásoknak is összhangban kell lenniük a 10. cikk 2. bekezdése további követelményeivel. Az e bekezdésben nem nevesített médiapolitikai, kultúrpolitikai célokat követő korlátozásoknak tehát törvényben meghatározottnak, és – különösen – egy demokratikus társadalomban szükségesnek kell lenniük. A szükségesség követelményéből az engedélyezési rendszer olyan kialakítása következik, ami alkalmazkodik a médiarendszer és az adott médium technikai, gazdasági és társadalmi jellemzőihez.<sup>676</sup> Az *Informationsverein Lentia* határozat mércéje alapján a jogalkotó a plurális – a hírek objektivitásán és pártatlanságán, a vélemények teljes spektrumát figyelembe vevő kiegyensúlyozottságon, valamint a műsorokért felelős személyek és szervezetek függetlenségén alapuló – médiarendszer kialakítása során köteles olyan engedélyezési rendszert létrehozni, amely a véleményszabadságnak a médiarendszer jellemzőéhez igazodó, lehető legenyhébb korlátozását valósítja meg.

Nem vizsgálta ugyanakkor a Bíróság azt a kérdést, hogy az engedélyezési rendszernek a különböző médiumokra, illetve a különböző terjesztési hálózatokra vonatkozóan differenciáltnak kell-e lennie. A szükségességi teszt alapján a kormányzat engedélyezési jogosultsága egyetlen platform esetében sem kérdőjeleződik meg, de az „engedélyezés” tartalmának az *Informationsverein Lentia* határozatot követve a formális nyilvántartásba

---

esetében miért 1984-ben vált szükségessé az intézkedés, amikor ráadásul a szolgáltatás gazdasági alapjait a svájci kereskedelmi rádiózás legalizálása 1983 novemberében egyébként is meggingatta volna (*De Meyer* bíró különvéleménye).

<sup>671</sup> A jogmegkerülés tilalmának közösségi jogi vonatkozásairól ld. 4.3.2. fejezet.

<sup>672</sup> Holznel, 1996, 156.

<sup>673</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 32.; ld. még *Radio ABC v. Austria* 28.; *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Austria* 25.; *Demuth v. Switzerland* 33.

<sup>674</sup> Holznel, 1996, 157.

<sup>675</sup> „*eigenständigen Bedeutungsgehalt*” (Holznel, 1996, 157.)

<sup>676</sup> A kapcsolódó szükségességi tesztéről ld. 2.4. fejezet.

vételi eljárástól a kiválasztási eljárásig terjedően a szükségesség (arányosság) mércéjéhez kellene igazodnia.<sup>677</sup> A Bíróság gyakorlata ezzel kapcsolatban egyetlen közvetett utalást tartalmaz: a *Demuth* határozatban nem kifogásolta azt a szabályozási megoldást, ami a kizárólag kábelen terjesztett műsorszolgáltatások nyújtását éppen úgy engedély megszerzéséhez kötötte, mint a földfelszíni terjesztésű szolgáltatásokét. Ennek oka persze az is, hogy az eljárás kezdeményezője az engedélyhez kötöttség tényét nem kifogásolta, sőt azt kifejezetten tudomásul vette<sup>678</sup>, az eljárást pedig arra hivatkozva indította, hogy a svájci hatóság önkényesen és diszkriminatívan utasította el az engedély megszerzésére irányuló kérelmét. A vizsgált engedélyezési rendszer a határozat szerint alkalmas arra, hogy a kormányzatra ruházott jogokon keresztül hozzájáruljon a műsorok minőségéhez és kiegyensúlyozottságához,<sup>679</sup> ennél fogva összhangban áll a 10. cikk média-klauzulájával. Ezt a mércét a Bíróság már az *Informationsverein Lentia* határozatban is alkalmazta,<sup>680</sup> azzal ellentétben viszont a *Demuth* ügyben egyáltalán nem vizsgálta a Bíróság, hogy a szabályozási célok eléréséhez az adott esetben a jogalkotó a legenyhébb megoldást választotta-e. Az ítélethez fűzött különvéleményében – amely több tényező alapján a beavatkozás szükségességét vitatta – *Gaukur Jörundsson* bíró jelezte, hogy a kormányzat az engedély megtagadásával kapcsolatban nem fejtette ki a frekvencia-szűkösségre történő hivatkozását, jelezte továbbá, hogy a kérelmező a műsorat kábelhálózaton kívánta terjeszteni, és a hatályos svájci szabályozás szerint a kábelszolgáltató alapvetően szabadon határozza meg a műsorkínálatát. A különvélemény sem foglalkozik ugyanakkor kifejezetten az engedélyezési rendszer differenciáltságának kérdésével.

A Bíróság egyes határozatai magával az engedélyezési eljárással, az engedélyezés során figyelembe vehető szempontokkal és kiróható kötelezettségekkel is foglalkoznak.

A *Groppera* határozat az engedélyezési szempontokkal kapcsolatban annyit rögzít, hogy az engedélyezés „különösen technikai szempontok alapján” teszi lehetővé a médiarendszer kialakítását.<sup>681</sup> Az *Informationsverein Lentia* határozat ezt már kiegészíti azzal, hogy a technikai érdekek kétségtelenül fontosak, de az engedély megadása vagy megtagadása más – médiapolitikai – feltételektől is függővé tehető. Ilyen feltételként sorolja fel a határozat az érintett szolgáltatás típusát és célját, a potenciális közönséget országos, regionális és helyi szinten, egy meghatározott közönségcsoport jogait és szükségleteit, valamint a nemzetközi egyezményekből eredő kötelezettségeket.<sup>682</sup> E szempontok figyelembe vétele biztosítja az állam részére a médiarendszer aktív kialakításának lehetőségét. A *Demuth* ítélet kifejezetten a média sokszínűségét (*pluralism in broadcasting*) előmozdító tényezőket – a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a különböző területi régiók közötti egyensúlyt – említi az engedélyezés során figyelembe vehető szempontként.<sup>683</sup> A hatóságok döntéseikben figyelmet fordíthatnak arra, hogy elkerüljék a kereskedelmi műsorszolgáltatások egyoldalú kínálatának kialakulását.<sup>684</sup>

---

<sup>677</sup> Mivel az Egyezmény engedélyezési klauzulájával kapcsolatos értelmezési kérdések lényegében megegyeznek a magyar Alkotmányban foglalt engedélyezési hatáskör kérdéseivel, az engedélyezési rendszer szükségességének és arányosságának problémája pedig a médiarendszer működésébe való szükséges/arányos beavatkozás része, ezért e kérdéseket itt részletesen nem tárgyalom.

<sup>678</sup> *Demuth v. Switzerland* 32.

<sup>679</sup> *Demuth v. Switzerland* 34.

<sup>680</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 33.

<sup>681</sup> *Groppera AG v. Switzerland* 61.

<sup>682</sup> *Informationsverein Lentia v. Austria* 32.

<sup>683</sup> *Demuth v. Switzerland* 44.

<sup>684</sup> *Demuth v. Switzerland* 43.

Az engedélyezési klauzulával biztosított tagállami mozgástér, a „média szervezésének” lehetősége elsősorban éppen a piacra lépés szempontjainak meghatározásában, illetve az egyes piacra lépési döntésekben fejeződik ki. A Bíróság hangsúlyozza, hogy valamely hatósági döntés célszerűsége minden esetben vitatható ugyan, de a Bíróság nem helyettesítheti saját értékelésével a hatósági értékelést, amennyiben a hatóság a kérelmező véleménynyilvánítási szabadsága korlátozását – közelebbről meg nem határozott – ésszerű okokból szükségesnek találta.<sup>685</sup> A médiarendszer kialakításával kapcsolatos érdemi, médiapolitikai döntési jogkörök tehát nem vonhatók el az egyes államoktól. A Bíróság által végzett felülvizsgálat e döntésekkel kapcsolatban arra korlátozódik, hogy a döntés igazolható-e és az ügy összes körülményére tekintettel arányos-e.<sup>686</sup> E követelmények alapján az önkényes, a plurális médiarendszer kialakításával vagy más meghatározott médiapolitikai cél elérésével nem igazolható, adott esetben nem megfelelően indokolt engedélyezési döntések sértik a véleménynyilvánítás szabadságát.

Az engedélyezési szempontok meghatározásának összhangban kell lennie azzal a – *Groppera* határozatban rögzített – alapelvvel, hogy az Egyezmény 10. cikke a műsorok tartalmától függetlenül minden műsorszolgáltatásra kiterjed.<sup>687</sup> Bár ezt egyetlen határozat sem rögzíti, az engedélyezési rendszer e követelménynek akkor tesz eleget, ha a műsorszolgáltatási lehetőségekhez való hozzáférést minden igénylőnek egyenlő eséllyel biztosítja. Az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférés teremthet ugyanis – a vélemény szabadság önkényes korlátozását kizáró – egyensúlyt a műsortartalomtól független hozzáférés kötelezettsége és a médiapolitikai szempontok érvényesítésének lehetősége között.

A *Demuth* határozatban ugyanakkor a Bíróság a nemzeti jogalkotó mozgásterét igen tágan, a műsortartalomtól független hozzáférés követelményét figyelmen kívül hagyva határozta meg. A határozat szerint a hatóságok mérlegelési mozgásterét a kereskedelmi műsorszolgáltatással kapcsolatban (*commercial broadcasting*) jelentős, lényeges (*essential*), és a kereskedelmi jellegű közlések esetén a vizsgálat mércéje kevésbé szigorú.<sup>688</sup>

A konkrét ügyben olyan tematikus műsorszolgáltatásról volt szó, amely autókkal kapcsolatos műsorokat tervezett a szolgáltatás keretében bemutatni; a műsorszolgáltatás nem kizárólag reklámokból és hasonló vásárlási ajánlatokból állt volna. Az engedélyező hatóság a kérelmet azzal az indokolással utasította el, hogy a szolgáltatás nem lett volna képes a svájci médiatörvény által megkövetelt – többek között a sokszínű és tárgyilagos tájékoztatáshoz, a svájci és az európai kultúra támogatásához való – értékes hozzájárulás biztosítására.<sup>689</sup> A Bíróság szerint nem zárható ki ugyan, hogy a tervezett műsor hozzájárul a „motorizált társadalom” („*motorised society*”) különböző vonatkozásairól folyó vitához, a vállalkozás elsődlegesen mégis kereskedelmi jellegű (*commercial*) tartalomszolgáltatás nyújtását tervezte, amennyiben szándéka szerint autókat reklámozott volna, és ezzel autók eladását segítette volna.<sup>690</sup> A határozat végső soron nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a jelentős hatósági mérlegelés lehetősége a „kereskedelmi” műsorszolgáltatások milyen körére vonatkozik. Sem a svájci hatóságok és bíróságok, sem a Bíróság nem vizsgálta a

---

<sup>685</sup> Demuth v. Switzerland 48.

<sup>686</sup> Demuth v. Switzerland 43.

<sup>687</sup> Groppera AG v. Switzerland 55.

<sup>688</sup> Demuth v. Switzerland 42.

<sup>689</sup> Demuth v. Switzerland 12.

<sup>690</sup> Demuth v. Switzerland 41.

kifejezetten reklámcélú műsorszámok arányát. A Bíróság más esetekben<sup>691</sup> a tisztességtelen versennyel és a reklámmal kapcsolatban hivatkozott a kereskedelmi kommunikációt érintő széles tagállami mérlegelési jogkörre. E gyakorlatnak egy nem kizárólag kereskedelmi üzeneteket közlő műsorszolgáltatás engedélyezésére történő kiterjesztése aggályos. A reklámfinanszírozású műsorszolgáltatás minden esetben értelmezhető olyanként, amelynek célja a reklámokban megjelenő termékek értékesítésének elősegítése. A „kereskedelmi műsorszolgáltatás” tágabb – a *Demuth* ítélet alapján valószínű – értelmezése e kategóriába sorolja mindazokat a szolgáltatásokat, amelyek termékek értékesítésének előmozdítását segítik, végső soron tehát minden reklámfinanszírozású műsorszolgáltatást. A szűkebb – az ítéletből azonban nem feltétlenül levezethető – értelmezés kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatásnak azokat a szolgáltatásokat minősíti, amelyek elsődlegesen, a műsorszerkezeti arányok alapján is reklámcélú tartalmakat közölnek.

Az ítélet alapján az sem határozható meg egyértelműen, hogy az elsődlegesen kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatások engedélyezésénél meddig terjed a „jelentős” mérlegelési jogkör. A Bíróság nem találta aránytalannak, hogy a nemzeti hatóság a „főleg szórakoztatásra és autókról szóló tudósításokra koncentráló” műsorszolgáltatás engedélyezését a műsorszolgáltatásoktól elvárt értékes hozzájárulás hiányára hivatkozva utasította el.<sup>692</sup> Ezzel egy, szűkösen rendelkezésre álló erőforrást nem is használó tartalomszolgáltatás esetében hagyott meghatározhatatlanul széles mozgásteret a nemzeti hatóságoknak.<sup>693</sup> A határozat ennek az engedélyezési szempontnak a jóváhagyásával lényegében kiüresíti a vélemény szabadság önkényes korlátozásának tilalmát, az engedélyezési feltételek igazolhatóságának és arányosságának mércéjét. Különösen kockázatos a hatósági beavatkozás lehetőségének szélesítése akkor, amikor a „rádió” és a „televízió” fogalma meglehetősen bizonytalanra vált, és a jogalkotók, illetve a hatóságok olyan tevékenységekre is kiterjeszthetik az engedélyezési rendszereket, amelyek esetében azt a műszaki, gazdasági jellemzők egyáltalán nem indokolnák.

Az Emberi Jogi Bíróság összességében a média-klauszula értelmezésével biztosította az Egyezményben részes államok lehetőségét a médiarendszer aktív kialakítására, az ehhez igénybe vehető eszközök arányosságának vizsgálata során azonban nem határozott meg következetesen alkalmazható mércét.

### 11.1.3. „Életképes alternatíva”

A *Tele 1* határozatban a Bíróság a nemzeti törvényhozónak az engedélyezési rendszer kialakításával kapcsolatos mozgásterét, és egyúttal a kereskedelmi műsorszolgáltatás korlátozásának lehetőségét igen szélesen határozta meg. Az ügyben a bíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy a szubjektív mediaszabadság szükségszerűen magában foglalja-e a jogot bármely műsorterjesztési platformhoz való hozzáférésre. Az ítélet szerint abban az esetben, ha a műsorszolgáltatók részére megfelelő műsorterjesztési alternatíva (*viable alternative*) áll rendelkezésre, akkor a közszolgálati műsorszolgáltatás földfelszíni monopóliuma nem sérti az Egyezményt.<sup>694</sup> A konkrét ügyben a Bíróság a

<sup>691</sup> Pl. Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany (1989.11.20.) 33.; Jacobowski v. Germany (1994.06.23.) 26.; Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria (no. 3) (2003.12.11.) 33.

<sup>692</sup> Demuth v. Switzerland 46.

Az ítélet figyelembe vette, hogy az elutasító hatósági határozat a jövőre nézve nem zárta ki az engedély megszerzésének lehetőségét, és meghatározta azokat az elvárásokat, amelyek teljesítésével a kérelmező az engedélyt megkapta volna. (Demuth v. Switzerland 47.)

<sup>693</sup> Szűkösen rendelkezésre álló terjesztési kapacitások elosztásánál ugyanez a feltétel alkalmas lehet arra, hogy a pályázók közötti kiválasztást szolgálja.

<sup>694</sup> Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Austria 40.

kábeltelevíziót a földfelszíni műsorszórás megfelelő alternatívájának találta, mivel a vizsgált földrajzi terület szinte minden háztartásának lehetősége volt arra, hogy csatlakozzon a kábelhálózathoz. Ilyen feltételek mellett a plurális médiarendszer kialakításának nem aránytalan eszköze az a szabályozás, amely kizárja a földfelszíni műsorszolgáltatási engedély megszerzésének lehetőségét.

Kizárólag azt a műszaki tényezőt vette figyelembe a Bíróság, hogy elvileg a közönség egésze csatlakozhat a kábelhálózathoz, nem vizsgálta azonban a közönség hozzáféréseinek tényleges feltételeit, valamint azt, hogy a műsorszolgáltatók milyen feltételekkel férhetnek hozzá a kábelkapacitásokhoz. Csak *Bonello* bíró párhuzamos indoklása állapítja meg, hogy kevés bizonyíték állt rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatóra a kábelhálózat üzemeltetéséből túl nagy terhek hárulnának, illetve arra vonatkozóan, hogy a felhasználók számára a kábelhálózathoz való csatlakozás és az előfizetői díj jelentős anyagi megterhelést jelentene. A mérce hiányossága tehát, hogy mind a szolgáltatói, mind a fogyasztói oldalon figyelmen kívül hagyja a hozzáféréshez szükséges ráfordításokat. Az alternatíva „életképessége” viszont csak abban az esetben állapítható meg, ha az nem kizárólag jogi, hanem gazdasági szempontból is alkalmas a földfelszíni műsorszórás helyettesítésére, azaz arra, hogy az alternatív terjesztés gazdaságilag is életképes megoldást nyújtson a műsorszolgáltató számára.

A Bíróság értelmezése megfelel ugyanakkor a külső pluralizmus olyan – a 4.1.6. fejezetben vázolt – értelmezésének, ami szerint a tartalomkínálat sokszínűségét nem az egyes platformok kínálata, hanem a közönség részére ténylegesen elérhető minden platform együttes kínálata alapján kell megítélni. Ezt az értelmezést az Emberi Jogi Bíróság azonban nem a platform-üzemeltetők hanem a jogalkotó mozgásterének bővítéséhez használta. Így összességében visszalépést jelent az *Informationsverein Lentia* határozathoz képest, mivel az ott meghatározott követelményeknél enyhébb mérce alapján teszi lehetővé a műsorszolgáltatás korlátozását.

## **11.2. Az engedélyezés alkotmányos keretei a német alkotmánybíróság gyakorlatában**

A német alkotmánybíróság a kereskedelmi televíziók engedélyezését, illetve a terjesztési kapacitás megszerzésére pályázók közötti választást a médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás részeként értelmezi.<sup>695</sup> Az alkotmánybíróság először a 3. televíziós ítéletében vizsgálta részletesen a piacra lépés szabályozását. A határozat szerint a jogalkotó a magán-műsorszolgáltatókra vonatkozóan köteles olyan hozzáférési szabályokat alkotni, amelyek lehetővé teszik annak előzetes ellenőrzését (*vorherige Überprüfung*), hogy a műsorszolgáltatók működése megfelel-e az alkotmányos – az államtól való függetlenség, a sokszínűség és kiegyensúlyozottság garantálásához kapcsolódó – követelményeknek.<sup>696</sup> A hozzáférés szabályozásának az alkalmasság előzetes kontrollja mellett a szűkösen rendelkezésre álló terjesztési lehetőségek elosztását is biztosítani kell.<sup>697</sup> Nincs szükség ugyanakkor a más tartományban engedélyt szerzett szolgáltatás továbbközvetítésének újbóli engedélyezésére.<sup>698</sup> *Hoffmann-Riem* a német alkotmányjogi keretek alapján arra a következtetésre jut, hogy a kisebb jelentőségű műsorszolgáltatások esetében az előzetes engedélyezést kiválthatja az utólagos ellenőrzés, ami adott esetben a tevékenység megtiltásával járhat; álláspontja szerint nincs továbbá indoka az engedélyezési rendszer

---

<sup>695</sup> BVerfGE 83, 238, 319.

<sup>696</sup> BVerfGE 57, 295, 326.

<sup>697</sup> BVerfGE 57, 295, 327.; BVerfGE 73, 118, 153.

<sup>698</sup> BVerfGE 73, 118, 197.

kiterjesztésének például az interneten terjesztett műsorokra, feltéve, hogy ezek kisebb véleményformáló erővel rendelkeznek.<sup>699</sup>

Az alkotmánybíróági gyakorlat az engedélyezési rendszer kialakításának kereteit is meghatározza. Az a kérdés, hogy a szűkösen rendelkezésre álló terjesztési kapacitásokhoz ki fér hozzá, nem bízható sem a véletlenre, sem az „erők szabad játékára”, sem a végrehajtó hatalom korlátlan mérlegelésére.<sup>700</sup> Ebből következően magának a törvényhozónak kell meghatároznia a hozzáférés biztosításának vagy megtagadásának szempontjait, és ki kell alakítani azt a „jogállami eljárást” (*rechtsstaatliches Verfahren*), amelyben a hozzáféréssel kapcsolatos döntés megszületik.<sup>701</sup> A törvényhozó az engedélyező hatóság tevékenységét köteles tartalmilag, általános alapelvek megfogalmazásán túlmenően szabályozni.

Az alkotmánybíróág szerint a magán-televíziók előzetes ellenőrzése „elengedhetetlen”.<sup>702</sup> Ez az ellenőrzés az alkotmánybíróági szerint nem tekinthető cenzúrának, „szellemi termékek előállítását és terjesztését megelőző korlátozó intézkedésnek”.<sup>703</sup> Ennek alkotmányos garanciája, hogy az engedélyezési eljárás az olyan általános feltételek vizsgálata mellett, mint a cselekvőképesség vagy a megbízhatóság, kizárólag a médiaszabadság biztosítását (*Gewährleistung der Rundfunkfreiheit*) szolgálhatja.<sup>704</sup> A terjesztési kapacitást igénylők közötti kiválasztás szempontjainak pedig egyenlő esélyeket kell biztosítaniuk az igénylők részére, a médiaszabadság érvényesítésére objektíve alkalmasnak (*objektiv sachgerecht*) és a műsorszolgáltató által teljesíthetőnek (*individuell zumutbar*) kell lenniük.<sup>705</sup> E korlátok figyelembe vétele kizárja az önkényes jogalkalmazást. Az igénylőkkel való egyenlő elbánás teljesíthető a műsoridőnek a pályázók közötti felosztásával. Ha azonban a törvényhozó úgy dönt, hogy a teljes műsorszórási kapacitást egy szolgáltatóhoz rendeli, akkor olyan kiválasztási szempontokat kell meghatározni, amelyek egyenlő esélyeket biztosítanak a pályázóknak.<sup>706</sup> Az esélyegyenlőség biztosítása mind a műsorszolgáltató szubjektív véleményszabadságát, mind a plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó kötelezettséget figyelembe veszi.

### 11.3. Az osztrák alkotmánybíróág gyakorlata

Ahogy arról a 2.3. fejezetben szó volt, az osztrák alkotmánybíróág szerint a műsorszolgáltatás nyújtásának minden esetben feltétele az ezt lehetővé tevő törvényi keretek kialakítása. E törvény feladata, hogy a műsorszolgáltatás objektivitásának és sokszínűségének követelményét részletesen meghatározza. „Ezek az alkotmányos célok nem teljesülnének, ha – amennyiben ezeket részletező törvény nincs – bárki bármilyen médiajogi korlátozás nélkül nyújthatna műsorszolgáltatást.”<sup>707</sup> A piacra lépés szabályozása, az engedélyezési rendszer kialakítása tehát alkotmányos követelmény. Nem vizsgálta azonban az alkotmánybíróág annak a szabályozási megoldásnak az arányosságát, amely kizárólag a közszolgálati műsorszolgáltató számára teszi lehetővé műsorszolgáltatás nyújtását.<sup>708</sup> Az arányosság kérdésével a későbbi gyakorlat sem

<sup>699</sup> Hoffmann-Riem, 2002, 211.

<sup>700</sup> BVerfGE 57, 295, 327.; BVerfGE 83, 238, 319.

<sup>701</sup> BVerfGE 57, 295, 327.

<sup>702</sup> BVerfGE 57, 295, 326.

<sup>703</sup> BVerfGE 73, 118, 166.

<sup>704</sup> BVerfGE 57, 295, 326.

<sup>705</sup> BVerfGE 57, 295, 327.; Ricker, Schiwy, 1997, 290.

<sup>706</sup> BVerfGE 57, 295, 327.

<sup>707</sup> VfGH B7/80 (1983. 12. 16.)

<sup>708</sup> Az osztrák alkotmánybíróág mulasztásos alkotmánysértés megállapítására nem jogosult. Ld. Öhlinger, 2003.

foglalkozott. Az Emberi Jogi Bíróság gyakorlata viszont az engedélyezési rendszer kialakításával kapcsolatban is közvetlenül befolyásolta az osztrák jogalkotást, az abban megfogalmazott követelményekre az osztrák alkotmánybíróság is rendszeresen hivatkozik.

Az alkotmánybíróság 2002-ben vizsgálta a kereskedelmi rádiózásról és a kereskedelmi televíziózásról szóló törvényeknek az igénylők közötti választás szempontjait meghatározó rendelkezései alkotmányosságát.<sup>709</sup> Az indítványozók szerint a szabályozás sérti a jogállamiság követelményét, mivel nem határozza meg elég pontosan a hatóság mozgásterét. Az alkotmánybíróság szerint a kiválasztási szempontok alkalmasak arra, hogy biztosítsák a gazdaságilag életképes és stabil, a vélemények sokszínűségét a lehető legnagyobb mértékben garantáló műsorszolgáltatást, és egyúttal „megfelelően világosan determinálják a hatóságot”. Az egyes kiválasztási szempontok meghatározása a jogalkotó jogpolitikai mozgásterébe tartozik. Az egyes kiválasztási szempontok megfogalmazásában a nem pontosan meghatározott tartalmú jogi fogalmak alkalmazása a szabályozás tárgyára tekintettel szükségszerű, mivel ez biztosítja a hatóság mérlegelési lehetőségét. A határozat szerint a hatóság köteles a döntésnél figyelembe vett szempontokat részletesen bemutatni; annak felülvizsgálata, hogy egy konkrét ügyben a hatóság az egyes kritériumok értékelését megfelelően végezte-e el, nem alkotmányossági kérdés.<sup>710</sup> Az alkotmánybíróság más döntésében a véleménynyilvánítás szabadságát arányosan – a műszaki feltételeket figyelembe véve – korlátozó, a kiválasztást álló „lényeges szempont” köti szabályozást találta alkotmányosnak.<sup>711</sup> A törvényhez kötöttség elve (*Legalitätsprinzip*) alapján azonban alkotmányosértőnek találta azt a szabályozási megoldást, amely a közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatások által használt frekvenciák felosztását a hatóság rendeletalkotási jogkörébe utalta, anélkül, hogy megfelelően meghatározta volna a frekvencia-kiosztás alapelveit.<sup>712</sup>

A piacra lépés szabályozásának lényeges kérdése, hogy a kiválasztási eljárás során a győztes pályázó vállalásai a műsorszolgáltatás működése alatt érvényesíthetők-e; ennek hiányában az engedélyezés könnyen kijátszhatóvá, és ezzel a szabályozási cél elérésére alkalmatlanná válik. Ezzel összhangban megállapította az osztrák alkotmánybíróság, hogy nem jelenti a véleménysszabadság alkotmányosértő korlátozását – az államtól való függetlenség sérelmét – a médiahatóságnak az a jogköre, hogy a kiválasztási eljárásban önként vállalt műsortartalmi követelményeket a műsorszolgáltatási engedélyben rögzítse, és az ezektől való jelentős eltérést szankcionálja. A hatóság tevékenysége csak akkor lenne alkotmányosértő, ha törvényi alap nélkül, vagy alkotmányosértő törvény alapján járna el.<sup>713</sup>

#### **11.4. Az Alkotmány engedélyezési klauzulája**

Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése szerint „a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről szóló törvény” elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A digitális médiarendszerben mind a „kereskedelmi”, mind a „rádió és televízió”, mind az „engedélyezés” számos értelmezési kérdést vet fel. Az engedélyezési klauzula alkotmányi szinten rögzít olyan, bizonytalan tartalmú fogalmi elemeket, amelyekről vélelmezhető, hogy egy konkrét műszaki és gazdasági környezethez – az analóg, alapvetően földfelszíni frekvenciák útján történő műsorszóráson alapuló médiakörnyezethez –, valamint egy konkrét médiaszervezési elképzeléshez – a duális médiarendszer kialakításához –, sőt konkrét politikai helyzethez igazodnak, és amelyek

<sup>709</sup> VfGH B110/02 (2002. 09. 25.)

<sup>710</sup> VfGH B110/02 (2002. 09. 25.)

<sup>711</sup> VfGH B2682/97 (2001. 03. 15.)

<sup>712</sup> VfGH G1219-1303/95; V86-95 (1995. 09. 27.)

<sup>713</sup> VfGH B1115/03 (2004. 06. 09.)

mögül hiányzik a változó feltételekhez való adaptációt segítő alkotmánybíróági értelmezés. A médiatörvényben kialakított engedélyezési rendszer alkotmányosságát vizsgáló 46/2007. (VI. 27.) AB számú határozatot a dolgozat az érintett rendelkezések mellett ismerteti.

#### **11.4.1. Az engedélyezési klauzula mint jogalkotási kötelezettség**

A „kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése” a kereskedelmi rádiózás és televíziózás lehetővé tételére, a duális médiarendszer kialakítására vonatkozó, a médiarendszert érintő alapvető döntésként értelmezhető. Jogalkotási kötelezettségként e rendelkezés nem csak az engedélyezés szabályozásának formai követelményét határozza meg, hanem egyúttal kötelezi is a törvényhozót a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezésének szabályozására. E kötelezettség tartalma kettős. Értelmezhető egyrészt a közszolgálati rádiózás és televíziózás monopóliumának megszüntetésére, és általánosságban a kereskedelmi rádiózás és televíziózás lehetővé tételére vonatkozó, a médiarendszert érintő alapvető döntésként. Ennyiben az engedélyezési klauzula a duális médiarendszer kialakításának alkotmányos programja. Másrészt azonban értelmezhető egy engedélyezési rendszer kialakítására vonatkozó, az előző médiaszervezési koncepciótól független kötelezettségként is. Eszerint a törvényhozó a médiarendszer minden állapotában köteles szabályozni – még hozzá kétharmados többséggel – az engedélyezést, ami azonban önmagában nem határozza meg az engedélyezésre vonatkozó szabályozás tartalmát.

A 37/1992. (VI. 10.) AB határozat „különös figyelemmel az Alkotmány 61. § (4) bekezdésére is” mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, és felhívta az Országgyűlést a hivatkozott bekezdésben előírt törvények megalkotására. Ebből az következik, hogy a jogalkotónak meg kell teremtenie a kereskedelmi rádiók és televíziók piacra lépésének feltételeit, azaz nem tartható fenn a közszolgálati monopólium. A nemzeti hírügynökségre vonatkozó szabályozás alkotmányosságát vizsgáló AB határozat a jogalkotói mozgástér végső határaként határozta meg, hogy „amíg az Alkotmány 61. § (4) bekezdése kifejezetten nevesíti a közszolgálati hírügynökség kategóriáját, addig alkotmányos követelmény legalább egy ilyen intézmény fenntartása”.<sup>714</sup> Ez a megállapítás az Alkotmányban szintén nevesített kereskedelmi rádió és televízió vonatkozásában is érvényes.

A rádiózást és televíziózást a határozat megszületése idején jellemző „sajátosságok miatt [...] a véleménynyilvánítási szabadság az [akkori] viszonyok között a rádió és a televízió területén csak akkor érvényesülhet megfelelő biztonsággal, ha annak módját és szervezeti kereteit kifejezetten erre irányuló pozitív szabályozás előírja”.<sup>715</sup> A mulasztásos alkotmánysértést az Alkotmánybíróóság végső soron az Alkotmánynak a végrehajtásához szükséges törvények megalkotását előíró 78. §-ára hivatkozva állapította meg, amihez a 61. § (4) csak „külön nyomatékot ad”. Ebből összességében az következik, hogy a jogalkotási kötelezettség abban az esetben áll fenn, ha „a szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik”.<sup>716</sup> Ha a rádiózás és televíziózás sajátosságai a véleményszabadság érvényesüléséhez már nem teszik szükségessé a pozitív szabályozást, akkor a jogalkotási kötelezettség a kétharmados szabályozási tárgykörre tekintet nélkül megszűnik.

---

<sup>714</sup> 61/1995. (X. 6.) AB hat.

<sup>715</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>716</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.



#### 11.4.2. „Kereskedelmi rádió és televízió”

A „rádió” és a „televízió” egészen mást jelentett 1990-ben, mint ma. E fogalmak tartalmának változása nem pusztán műszaki jelentőségű. Rádió, és különösen televízió megnevezés alá a szabályozást befolyásoló jellemzőikben – amilyen különösen a használt terjesztési hálózat, a szolgáltatáshoz való hozzáférés módja, a szolgáltatás meggyőző ereje – jelentősen eltérő szolgáltatások tartoznak. A szolgáltató, a tartalom, a hálózat és a végfelhasználói eszköz egységének felbomlásából eredő fogalmi bizonytalanság önmagában is kizárja a rendelkezés tartalmának és a jogalkotási mozgástérnek az egyértelmű kijelölését. Az engedélyezési klauzula természetesen nem zárja ki, hogy a jogalkotó az eltérő szolgáltatásokra eltérő engedélyezési rendszereket dolgozzon ki, ugyanakkor – a *Rundfunk* fogalmának a német alkotmánybíróság általi értelmezéséhez hasonlóan<sup>717</sup> – felvetheti a műsorszolgáltatás alkotmányi fogalma kidolgozásának igényét. Ilyen alkotmányi fogalom kidolgozására eddig sem a „sajtó”, sem a „rádió és televízió” esetében nem került sor.

Hasonlóan tisztázatlan a rádió és televízió „kereskedelmi” jellegének mibenléte. Annak ellenére, hogy e kifejezés tartalma valószínűleg „köztudomásúnak” tekinthető, és alapvetően a nyereségorientált műsorszolgáltatásokat foglalja magában, felvethető például, hogy a reklámfinanszírozású műsorszolgáltatás mellett kiterjed-e az előfizetéses szolgáltatásokra is. Kérdés továbbá, hogy az Alkotmány miért csak két (alap)típusát nevesíti a műsorszolgáltatásoknak, és következhet-e ebből, hogy a nem-közszolgálati és nem-kereskedelmi szolgáltatások, különösen a civil, közösségi műsorszolgáltatások engedélyezése nincs kétharmados szabályozáshoz kötve.

Nem következik a rendelkezésből egyértelmű válasz továbbá arra a kérdésre, hogy az engedélyezés kizárólag az egyes műsorszolgáltatások egyedi engedélyezésének szabályozását jelenti-e. Ez a médiaszabályozást érintő aktuális vitákban különösen élesen vetődik fel a multiplex szolgáltatáshoz és az elosztási kötelezettséghez (*must carry*) kapcsolódóan. Az engedélyezés terjedelmének legszűkebb értelmezése szerint az engedélyezés kizárólag az egyes rádiók és televíziók (műsorszolgáltatások) engedélyezését jelenti, a legtágabb értelmezés szerint kiterjed a műsorszolgáltatók *piacra lépését* meghatározó minden tényezőre.

Az engedélyezési klauzula egyik lehetséges értelmezése tehát az, hogy az alapján kizárólag az egyes rádiós és televíziós műsorszolgáltatások egyedi engedélyezése kötött kétharmados törvényalkotáshoz. A klauzula elfogadásakor vélelmezhetően az alkotmányozó szándéka is erre irányult, azért is, mert az ezzel kapcsolatos problémák a rendelkezés elfogadásakor még nem merülhettek fel.

Erős multiplex szolgáltatást követő szabályozási modellben<sup>718</sup>, ahol a multiplex szolgáltató dönt az egyes műsorszolgáltatások digitális földfelszíni kapacitáshoz jutásáról, a multiplex szolgáltatás engedélyezése hasonló funkciót tölt be, mint a földfelszíni műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatások engedélyezése: szűkösen rendelkezésre álló kapacitások elosztásáról gondoskodik közérdekű célok figyelembe vételével. A multiplex-szolgáltató ugyanakkor nem egyetlen műsorszolgáltatás nyújtására kap engedélyt, hanem műsorszolgáltatás-csomag összeállítására és a közönséghez való eljuttatására. A multiplex szolgáltatás engedélyezése az államnak, illetve az erre felhatalmazott szabályozóhatóságnak lehetőséget teremt arra, hogy befolyásolja a multiplex szolgáltatónak a digitális kapacitások elosztására vonatkozó mozgásterét. A multiplex

<sup>717</sup> Ld. 9.1.1. fejezet.

<sup>718</sup> Ld. 16. fejezet.

szolgáltatás engedélyezése értelmezhető tehát a rádiók és televíziók engedélyezési rendszerének *sajátos kialakításaként*, amely rendszerben az állam az egyes műsorszolgáltatások kiválasztását legfeljebb közvetve, a multiplex szolgáltatás engedélyezésén keresztül gyakorolja. A multiplex szolgáltatás engedélyezése ugyanakkor jelentősen befolyásolja az egyes műsorszolgáltatások működési feltételeit.

A földfelszíni digitális műsorszóráshoz kapcsolódó multiplex szolgáltatás természetesen nem az egyetlen olyan szolgáltatás, amelynél az egyes műsorszolgáltatások közvetlen állami engedélyezése helyett egy harmadik fél dönt a közönség részére elérhető műsorszolgáltatás-választékról. Ilyen szerepet töltenek be jelenleg az analóg és digitális kábelhálózatok üzemeltetői, a DTH-műholdas szolgáltatások, valamint az IPTV platformok üzemeltetői. Az engedélyezési klauzula alapján nem zárható ki – de abból nem is következik szükségszerűen – az az értelmezés, hogy az e szolgáltatások nyújtásának adminisztratív feltételeire vonatkozó szabályozás egyúttal „a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezésének”, a műsorszolgáltatás engedélyezési rendszerének szabályozási megoldásaként is szolgál.

Ezt a – kiterjesztő – értelmezést követve az engedélyezési rendszer részét képezhetik az ún. elosztási kötelezettségek (*must carry*), azaz azok az előírások, amelyek a műsorcsomag-összeállítást végző szolgáltatókat meghatározott műsoroknak (tartalmaknak) a közönséghez való eljuttatására kötelezik. Ezek az előírások szintén értelmezhetők a műsorszolgáltatás engedélyezési rendszerének kialakításaként, amelyek közvetve ugyan, de jelentősen befolyásolják az egyes tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeit. Az engedélyezési klauzula széles értelmezése mellett minősített többséget igényel tehát a platform-üzemeltető és a műsorszolgáltató kapcsolatának szabályozása. A „kereskedelmi rádió és televízió engedélyezése” ebben az értelmezésben magában foglalja mindazokat a szabályozói eszközöket, amelyek meghatározzák, hogy valamely műsorszolgáltató milyen feltételek mellett kezdheti meg a működését, függetlenül attól, hogy a piacra lépésről, illetve a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférésről a tényleges döntést – részben legalábbis – a platform-üzemeltető vállalkozások hozzák. A platform-üzemeltető e döntéssel kapcsolatos mozgásterének kialakítása tehát szintén minősített többséget igényel, akkor is, ha a szabályozási eszköz a közösségi hírközlési jogon alapul.<sup>719</sup> Az engedélyezés ilyen széles értelmezése mellett sem terjed ki természetesen a kétharmados jogalkotási kötelezettség a platform-üzemeltető, mint elektronikus hírközlési szolgáltató tevékenységének megkezdésével kapcsolatos szabályozásra.

Egyértelműen azonban az Alkotmány rendelkezése alapján nem jelenthető ki, hogy akár a multiplex szolgáltatók és más platform-üzemeltetők működésének megkezdése, akár az elosztási kötelezettség kétharmados szabályozási körbe tartozik. A szabályozás rugalmasságának biztosítása érdekében a kétharmados tárgykört célszerű a lehető legszűkebbre szorítani. A szűkebb értelmezés mellett az állam engedélyezési jogköre azoknak a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásoknak az engedélyezésére terjed ki, amely között a különböző platform-üzemeltetők saját döntéseikkel felosztják a rendelkezésre álló kapacitásokat. Az engedélyezési klauzula értelmezése arra a folyamatra egyértelműen rámutat, amelyben a platform-üzemeltetők váltak/válnak a médiarendszer meghatározó szereplőivé.

---

<sup>719</sup> Ld. a dolgozat szerzőjének hozzászólását az NHH kábelpiaci elemzéséhez. <http://www.nhh.hu/?id=dokumentumtar&mid=1313&page=2>

### 11.4.3. „Engedélyezés”

A kereskedelmi televízió és rádió „engedélyezése” értelmezhető egyrészt funkcióként és hatáskörként, másrészt meghatározott formához kötött – hatósági – aktusként. Az „engedélyezés” minden esetben közhatalmi, az állam erre feljogosított szerve által végzett aktus.

A formális értelmezés feltételezné, hogy az „engedélynek” van alkotmányjogi meghatározása, ami alapján valamely állami aktus engedélynek minősül. Az alkotmányi rendelkezés kijátszását – kétharmados szabályozási tárgyak feles törvényben való szabályozását – ösztönözné az az értelmezés, amely nem sorolja az engedélyezés körébe a műsorszolgáltatási jogosultság egyszerű bejelentés és nyilvántartásba vétel alapján történő megszerzését. Ugyancsak indokolatlanul szűkítené a klauzula tartalmát a közigazgatási hatósági határozattól eltérő formában, például magánjogi, szerződéses úton történő „engedélyezésnek” a rendelkezés hatálya alóli kizárása. „Engedélyről” a hatályos médiatörvény egyáltalán nem rendelkezik, összetett „engedélyezési rendszert” azonban nyilvánvalóan létrehozott. A formális megközelítés gyakorlatilag kiüresítené az engedélyezési klauzulát, az ilyen módon szűkítő értelmezés ezért nem fogadható el.

Funkcionálisan az engedélyezés a „rádió és televízió” piacra lépésének állami, adminisztratív feltételeként értelmezhető, ami az eljárási rendtől és az engedély jogi természetétől függetlenül minden olyan eljárást és aktust magában foglal, ami alapján valaki vagy valamely szervezet jogosulttá válik rádiós vagy televíziós műsorszolgáltatást nyújtani. A műsorszolgáltatási tevékenység megkezdésének adminisztratív feltételei ebben az értelmezésben minden esetben minősített többséghez kötöttek, sőt az a szabályozás is a kétharmados jogalkotási tárgykörbe tartozik, amely mindössze valamely rádiós vagy televíziós szolgáltatás engedélymentességét rögzíti. Az „engedélyezés” szabályozása – az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatával is összhangban<sup>720</sup> – egy összetett *engedélyezési rendszer* kialakítását jelenti, ami a műsorszolgáltatások különböző típusaira vonatkozóan különböző eljárásokat, különböző adminisztratív terheket határozhat meg. Az engedélyezési rendszer szabályozása a műsorszolgáltatókon kívül érintheti a műsorterjesztési kapacitásokkal rendelkezőket, sőt akár a műsorszolgáltatási értéklánc más – például digitális adminisztratív és technikai szolgáltatásokat nyújtó – szereplőit is.

Tisztázandó végül, hogy az engedélyezés szabályozása mely konkrét jogalkotási feladatokra terjed ki; ezt a kérdést a 13.2. fejezet tárgyalja. Feltétlenül kétharmados szabályozást igényel az engedélyezéshez kapcsolódó hatósági hatáskörök meghatározása, ami azonban nem szükségszerűen nem jelenti az engedélyező szerv jogállásának, szervezetének kétharmados szabályozását. Az engedélyezési eljárás részletszabályai egyszerű többséggel is szabályozhatók.<sup>721</sup>

## 12. Az engedélyezés közösségi jogi vonatkozásai

A közösségi médiaszabályozás nem csak abban az értelemben nem teljes körű, hogy nem terjed ki minden médiumra, hanem abban az értelemben sem, hogy a szabályozott médiumok esetében sem rendezi az összes szabályozási kérdést. A televíziós műsorszolgáltatások, illetve az audiovizuális médiaszolgáltatások szabályozása elsősorban a szolgáltatások tartalmának szabályozására koncentrálnak, és nem tartalmaz ágazati rendelkezéseket a médiapiaci működéssel kapcsolatban. Ahogy azonban a dolgozat egészéből is kitűnik, az alapszabadságok, a közösségi versenyjog, a közösségi hírközlési

<sup>720</sup> Ld. különösen *Informationsverein Lentia v. Austria*; *Demuth v. Switzerland*.

<sup>721</sup> Ld. 4/1993. (II. 12.) AB hat.

jog, illetve például a dolgozatban nem vizsgált közösségi szerzői jog jelentős mértékben befolyásolja a tagállami médiarendszerek kialakításának kereteit.

A másodlagos közösségi jogi források a televíziós műsorszolgáltatások, illetve az audiovizuális médiaszolgáltatások piacra lépésére vonatkozó rendelkezést nem tartalmazzák; az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv kifejezetten rögzíti, hogy új engedélyezési vagy közigazgatási jogosítási rendszerek bevezetésére a tagállamokat nem kötelezi vagy ösztönzi.<sup>722</sup>

Az Európai Bíróság ERT-határozata alapján megállapítható, hogy alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik annak eldöntése, hogy az adott ország területén mely vállalkozások nyújthatnak műsorszolgáltatást.<sup>723</sup> Az engedélyezési rendszernek azonban összhangban kell lennie a szolgáltatásnyújtás szabadságával. A *Bizottság kontra Belgium* ügyben<sup>724</sup> a Bíróság megállapította, hogy a más tagállamból érkező műsorok kábeles továbbközvetítésének engedélyhez kötése a fogadó országban sérti a közösségi jogot. A származási ország elvét minden olyan engedélyezési rendszer sérti, amely a továbbközvetítést olyan feltételekhez köti, amelyek nem csak annak megállapításához szükségesek, hogy az adott szolgáltatás más tagállamból származik.<sup>725</sup> Nem tudta továbbá a belga kormányzat megfelelően bizonyítani, hogy az engedélyezés a médiarendszer pluralizmusának biztosításához szükséges és arányos eszköz lenne, ezért arra sem hivatkozhatott, hogy az engedélyezés nem a televíziós irányelv által szabályozott területet érint.<sup>726</sup> E határozatában a Bíróság azt is megállapította, hogy az Emberi Jogi Egyezmény média-kaluzulája a tagállamokat nem mentesíti a közösségi jogi követelmények figyelembe vétele alól: „annak ellenére, hogy egy kötelező engedélyezési eljárás nem ütközik az Egyezmény 10. cikkébe, ez az eljárás a közösségi joggal mégis összeegyeztethetetlen lehet”.<sup>727</sup>

A *Centro Europa 7* ügyben kiadott főtanácsnoki indítvány, illetve bírósági ítélet számos megállapítást tartalmaz a műsorszolgáltatások piacra lépésével, illetve a tagállami engedélyezési rendszerekkel kapcsolatban. Az ügyben a *Centro Europa 7 Srl* 1999-ben koncessziót kapott országos földfelszíni televíziós műsorszolgáltatás nyújtására. Nem készült el azonban az a frekvencia-felosztási rendelet, ami alapján a vállalkozás megkaphatta volna a frekvenciahasználati jogosultságot.<sup>728</sup> A szükséges frekvenciákat ugyanakkor jogszabályi előírások alapján olyan műsorszolgáltatók használják, amelyek az engedélyezési eljárásban nem szereztek koncessziót, és amelyekkel kapcsolatban az olasz alkotmánybíróság kimondta, hogy nem folytathatják a földfelszíni sugárzást. Az *Europa 7* bírósági úton próbálta igényét érvényesíteni, az eljárás során az olasz bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

A főtanácsnoki indítvány azt a megállapítást tartalmazza, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján az országos televíziózáshoz rendelkezésre álló korlátozott számú koncessziót átlátható és diszkrimináció-mentes kiválasztási eljárásban kell elosztani, és az eljárás eredményét teljes egészében érvényesíteni kell. A nemzeti bíróságok kötelesek pontosan megvizsgálni azokat a tagállami érveket, amelyek alapján a műsorszolgáltatási koncessziót szerzett vállalkozástól a szükséges frekvenciát megtagadják, és szükség esetén

---

<sup>722</sup> (15) preambulum-bekezdés

<sup>723</sup> Holoubek, 1994, 9.

<sup>724</sup> C-11/95.

<sup>725</sup> C-11/95. 86.

<sup>726</sup> C-11/95. 55.

<sup>727</sup> C-11/95. 45.

<sup>728</sup> Az ügy háttéréről ld. Jenei, 2007.

köteles arányos jogorvoslatot biztosítani annak érdekében, hogy „a koncesszió ne maradjon illuzórikus”.<sup>729</sup> A főtanácsnoki indítvány tehát megerősíti a tagállamoknak azt a jogát, hogy a földfelszíni műsorszolgáltatási lehetőségek számát a káros rádióinterferencia elkerülése – mint közérdek – végett korlátozzák, de a rendelkezésre álló lehetőségeket minden esetben megkülönböztetés-mentes és átlátható eljárásban kell elosztani. Az eljárás céljának, illetve a megkülönböztetés-mentesség és átláthatóság elvének mond ellent az, ha az eljárás eredményét a tagállamok nem tartják tiszteletben.<sup>730</sup> A tagállami bíróságnak a közösségi jog teljes körű érvényesülése érdekében akkor is biztosítania kell a hatékony jogorvoslatot, ha ehhez nem áll rendelkezésre megfelelő tagállami jogszabály. Ugyanakkor a főtanácsnoki indítvány azt az álláspontot is fenntartja, hogy magából a közösségi jogból nem vezethető le arra vonatkozó igény, hogy valamely vállalkozás egy meghatározott gazdasági szektorban működhessen. A médiapiacra való belépés szabályozásával kapcsolatban tehát a tagállamok továbbra is széles mozgástérrel rendelkeznek.

Az Európai Bíróság ítéletében lényegében megismétli az indítványban foglaltakat: mind a szolgáltatásnyújtás szabadságával, mind a közösségi hírközlési jog meghatározott rendelkezéseivel „ellentétes a televíziós műsorszolgáltatás területén az olyan nemzeti szabályozás, amelynek alkalmazása azt eredményezi, hogy a koncesszió-jogosult gazdasági szereplő az objektív, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és arányos kritériumok alapján kijelölt, műsorterjesztésre használt rádiófrekvenciák hiánya miatt nem tud sugározni”.<sup>731</sup> A Bíróság felvetette, de nem vizsgálta azt a kérdést, hogy a digitális átállás igazolhatja-e a szolgáltatásnyújtás szabadságának az olasz szabályozással megvalósított korlátozását. Mivel a szabályozás „nem csupán elsőbbségi jogot biztosít a már létező gazdasági szereplőknek ahhoz, hogy rádiófrekvenciákban részesüljenek, hanem kizárólag nekik tartja fenn ezt a jogot, és mindezt az e gazdasági szereplők részére nyújtott kivételes helyzetre vonatkozó időbeli korlátozás nélkül, valamint azon kötelezettség előírása nélkül, hogy a digitális technikájú televíziós műsorszolgáltatásra történő átállás után fel kell szabadítani a túllépő rádiófrekvenciákat”, nyilvánvalóan nem a digitális átállás gyorsítását szolgálja.<sup>732</sup>

A közösségi jog az elektronikus úton nyújtott tartalomszolgáltatások közül az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozóan tartalmaz a piacra lépést érintő rendelkezést. Az elektronikus kereskedelmi irányelv megtiltja a tagállamoknak, hogy az információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szolgáltató tevékenységének megkezdését, illetve folytatását előzetes engedélyezéshez vagy bármilyen ezzel azonos hatású követelményhez kösse [4. cikk (1)]. Az adott szolgáltatás nyújtása tehát nem köthető többletfeltételekhez csak azért, mert a szolgáltatást információs társadalommal összefüggő szolgáltatásként nyújtják. Ez azonban nem érinti azoknak az engedélyezési rendszereknek az alkalmazását, amelyek nem kifejezetten és kizárólagosan az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra irányulnak [4. cikk (2)]. Az elektronikus kereskedelmi irányelv tehát nem zárja ki, hogy a tagállamok az audiovizuális szolgáltatásokra vagy egyéb tartalomszolgáltatásokra vonatkozó, technológia-semleges engedélyezési, nyilvántartásba vételi kötelezettséget az online tartalmakra is kiterjesszék.

---

<sup>729</sup> C-380/05. Főtanácsnoki indítvány, 43.

<sup>730</sup> C-380/05. Főtanácsnoki indítvány, 36-38.

<sup>731</sup> C-380/05. 116.

<sup>732</sup> C-380/05. 115.

### 13. Engedélyezési rendszerek

Az alkotmányjogi keretek áttekintése alapján megállapítható, hogy az engedélyezés az alapjog-gyakorlás és a technikai lehetőségek összhangba hozásának egyik eszköze.<sup>733</sup> E szabályozási eszköznek illeszkednie kell a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú kifejezésre jutását, azaz a demokratikus közvélemény és a plurális médiarendszer kialakítását és működtetését biztosító szabályozási rendszerbe. Az engedélyezés a médiarendszer közhatalmi alakításának egyik legközvetlenebb megnyilvánulása, egyúttal a műsorszolgáltatási szabadság, mint szubjektív alapjog korlátozása.<sup>734</sup>

Míg a német alkotmánybíróság gyakorlatából – a fenti elemzés alapján – az következik, hogy az engedélyezés, mint a szolgáltató alkalmasságának előzetes ellenőrzését szolgáló eszköz a mediaszabályozás elengedhetetlen része, az osztrák alkotmánybíróság pedig minden esetben törvényi felhatalmazáshoz – törvényben szabályozott engedélyezési eljáráshoz – köti a műsorszolgáltatást, addig a magyar Alkotmánybíróság 1992-es határozata alapján nem zárható ki az engedélyezési rendszer teljes leépítése sem. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis az engedélyezés szabályozásának kötelezettsége addig áll fenn, amíg „a szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információszabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik”.<sup>735</sup> Ha az engedélyes minden funkciója ezeknek az alapjogoknak a sérelme nélkül mellőzhető, akkor az engedélyezési rendszer fenntartása már nem szükséges.

#### 13.1. Az engedélyezés funkciói

Az engedélyezés minden esetben – egyszerű nyilvántartásba vétel esetén is – jelentősen hozzájárul a *médiapiac transzparenciájához*. Az engedélyezést végző szerv, sőt a nyilvánosság egésze részére információt nyújt a piaci szereplők köréről és alapvető adatairól. A piac átláthatósága, ide értve a tulajdoni viszonyok átláthatóságát, mint a nyilvánosság által gyakorolható kontroll önmagában is csökkentheti a visszaélések, az egyoldalú véleménybefolyásolás kockázatát, alapvető feltétele továbbá a felelősség – egyéni vagy hatósági – érvényesítésének. Az engedélyezésnek ezért minden esetben része a szolgáltatót – tulajdonosi szerkezetét, működésének szakmai és gazdasági feltételeit – érintő adatok közzétevése<sup>736</sup>, illetve az alapvető adatokban bekövetkező változások bejelentésére vonatkozó kötelezettségvállalás. A nyilvántartásba vételről a jogalkotó azon médiumok esetében mond le, amelyek működése fölött az állam az egyéni jogérvényesítést kiegészítő ágazati felügyeletet sem gyakorol, részben azért, mert e szolgáltatások a jogrendszer általános polgári jogi, büntetőjogi, stb. rendelkezései mellett ágazati előírásoknak nincsenek alávetve, részben azért, mert az adott médiumhoz a hatékony nyilvántartást ellehetetlenítő – az engedélyezést az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmatlanná tevő – mennyiségű szolgáltatás kapcsolódik; jellemzően ilyen szolgáltatások az online szolgáltatások. Más médiumok esetében sem állítható azonban, hogy a transzparencia az egyes tartalomszolgáltatások nyilvántartása nélkül nem biztosítható. Ezt a szabályozási célt szolgálják az impresszum feltüntetésére, meghatározott adatok elérhetővé tételére vonatkozó előírások<sup>737</sup>, amik alapján mind a jogsértések közvetlen

<sup>733</sup> Ld. 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>734</sup> BVerfGE 90, 60.; 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>735</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

<sup>736</sup> Pl. Rttv. 96. § (1)-(3) és 113. § (1); PrTV-G 4. § (4) és 9. §

<sup>737</sup> Adott esetben már ezeknek az előírásoknak az ellenőrzése is szükségessé tehet azonban olyan hatósági kontrollt, ami indokolhatja az előzetes bejelentést és a nyilvántartásba vételt.

sértettjei, mind az állami szervek azonosíthatják a felelős személyeket. A lapnyilvántartás hazai rendszere ráadásul arra mutat rá, hogy a nyilvántartás önmagában nem feltétlenül alkalmas a szabályozási cél elérésére: a szabályozás hiányosságai miatt a hazai lapnyilvántartás nem ad naprakész, megbízható információt a lappiacon működő időszakos lapokról.<sup>738</sup>

A szolgáltatás nyújtására, a műsorszolgáltatási tevékenység végzésére való *alkalmasság előzetes ellenőrzése* az engedélyezés egyik alapvető funkciója. Az engedélyezés minden esetben a műsorszolgáltató jövőbeli magatartására és a médiapiaci folyamatok jövőbeli alakulására vonatkozó előrejelzésen alapul.<sup>739</sup> A piacra lépési eljárás során ezért a jogi, szakmai, pénzügyi, gazdasági és műszaki alkalmasságot az igénylőnek minden esetben valószínűsítienie, az engedélyezést lebonyolító szervnek pedig a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel vizsgálnia kell.<sup>740</sup> Az igénylőnek a műsorszerkezet és üzleti terv csatolásával valószínűsítienie kell, hogy rendelkezik a vállalt műsorszolgáltatás folyamatos nyújtásához szükséges személyi és anyagi feltételekkel.<sup>741</sup> A műsorszolgáltatási jogosultság igénylője szavatolni köteles továbbá, hogy a műsorszolgáltatást az engedélynek és a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő módon nyújtja,<sup>742</sup> illetve egyébként nem állnak fenn olyan tények, amelyek megkérdőjeleznék az engedélyben és a jogszabályokban foglalt kötelezettségek teljesítését.<sup>743</sup> Az engedélyezésnek ez a funkciója – a következőkben bemutatásra kerülő – kapacitás-hozzárendelésről le is választható, és arra irányul, hogy csak azok szerezzenek műsorszolgáltatási jogosultságot, akik ilyen jogosultsághoz jutva nem veszélyeztetnék a médiaszabályozási célok teljesítését, és nagy valószínűséggel képesek is lesznek a jogosultság tartamának megfelelő szolgáltatást nyújtani. Ez az előzetes ellenőrzés semmiképpen nem a műsorszolgáltatásban megjelenő egyes tartalmak „előzetes ellenőrzése”, cenzúrája. Műsorszolgáltatási engedély megszerzésére mindenki jogosult, aki az objektív alkalmassági feltételeket teljesíti; ezzel kapcsolatban a szabályozhatóságnak mérlegelési lehetősége nincs.<sup>744</sup> A mérlegelési lehetőség az engedélyezésnek a kapacitás-elosztási funkciójához kapcsolódik.

A műsorszolgáltatás engedélyezése biztosítja egyrészt azoknak a rendelkezéseknek az érvényesítését, amelyek meghatározzák a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének lehetőségéből kizárt személyi kört. E személyi kört a szabályozás jellemzően a közhatalmi és politikai szerepvállalás alapján határozza meg; az előzetes ellenőrzés ennyiben az államtól való függetlenség biztosításának is eszköze.<sup>745</sup> A kizáró rendelkezések garantálják továbbá a médiafelügyeleti szerveknek a piaci szereplőktől való függetlenségét, és megakadályozzák a közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatás összefonódását.<sup>746</sup> A törvényi feltételeknek való megfelelés előzetes kontrollja tehát feltételezi, hogy az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítása szükségessé teszi egyes csoportok kizárását a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásából. Míg a piaci szereplők és a felügyeleti szervek közötti összefonódás kizárása a hatóság törvényes működéséhez, a jogbiztonság garantálásához továbbra is elengedhetetlen, addig a politikai pártok esetében a sokcsatornás médiarendszerben felvethető, hogy az általuk működtetett műsorszolgáltatás

<sup>738</sup> Ld. Sarkady, 2004, Seregélyesi, 1999.

<sup>739</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 134.; Jürgens, 2005, 53.

<sup>740</sup> Ld. pl. PrTV-G 4. § (3); ÁPF 65.1.

<sup>741</sup> Pl. LMedienG BW 14. §; BBMStV 28. § (4); ThürLMG 6. § (4)

<sup>742</sup> Pl. HPRG 6. § (1); SächsPRG 6. § (2); MedienG LSA 14. § (2); ThürLMG 6. § (1)

<sup>743</sup> Pl. BBMStV 28. § (4); RundfG-M-V 9. § (1)

<sup>744</sup> Hesse, 2003, 229.

<sup>745</sup> Jürgens, 2005, 46.

<sup>746</sup> Ld. Rttv. 86. § (2); PrTV-G 10. § (2)

a műsorszolgáltatási rendszer egészében már nem okozza a tájékoztatás egyoldalúságát.<sup>747</sup> A kizáró feltételek további célja, hogy biztosítsák a műsorszolgáltató tulajdonosi struktúrájának átláthatóságát: nem szerezhhetnek műsorszolgáltatási jogosultságot azok a gazdasági társaságok, amelyek tulajdonosai nem azonosíthatók.<sup>748</sup> További, a VII. fejezetben részletesen tárgyalt kizáró feltételeket támasztanak a médiakoncentrációt korlátozó rendelkezések.

Az előzetes ellenőrzés keretében az eljáró szerv megvizsgálja másrészt azoknak a pozitív feltételeknek a teljesülését, amelyek a műsorszolgáltatás nyújtásának szakmai, szervezeti, pénzügyi, műszaki garanciáit jelentik. E feltételek teljesítése az engedélyezés során érvényesítendő szabályozási, médiapolitikai célok eléréséhez elengedhetetlen, szükséges továbbá a médiarendszer stabilitásnak fenntartásához. Az engedélyezési eljárást *Charissé* szerint szükségessé teszi, hogy az alkalmasság, a törvényi feltételeknek való megfelelés vizsgálata komplex elemzést igényel, ugyanakkor a médiarendszer fejlődése és stabilitása szempontjából alapvető jelentőségű, ezért azt csak egy megfelelő szakértelemmel rendelkező szerv végezheti el.<sup>749</sup> Az előzetes ellenőrzés lehetősége jelentősen csökkenti „azokat a veszélyeket, amelyek a közvélemény alakításával kapcsolatban a műsorszolgáltatás széles körben kifejtett hatásából és meggyőző erejéből erednek”.<sup>750</sup> Mivel azonban a sokcsatornás médiarendszerben az egyes szolgáltatások stabilitása a médiarendszer egészének stabilitására a korábbinál lényegesen kisebb hatást gyakorol, nem állítható, hogy e feltételek utólagos ellenőrzése veszélyeztetné az alkotmányos szabályozási célok teljesítését. Így összességében annál kevésbé indokolt e szabályozási eszköz fenntartása, minél kevésbé van szükség egyes csoportoknak a műsorszolgáltatási engedélyhez jutás lehetőségéből való kizárására, és minél kisebb a kockázata annak, hogy az egyes szolgáltatások kiesésével a médiarendszer egészének sokszínűsége csorbul.

Az alkalmasság előzetes ellenőrzésén túl a szolgáltatásnyújtás engedélyezése *a műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés szabályozását* is szolgálja, ami a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások, különösen<sup>751</sup> a földfelszíni műsorszórás kapacitások elosztásával valósul meg.<sup>752</sup> Az engedélyezési rendszer feladata a terjesztési kapacitások használatának szabályozása és a kapacitások elosztásánál felmerülő konfliktusok kezelése.<sup>753</sup> A kapacitások elosztása a plurális médiarendszer kialakításának fontos eszköze. A műsorterjesztési kapacitások szűkössége – vagy más megközelítésben a pályázóknak a rendelkezésre álló kapacitásokat meghaladó száma

---

<sup>747</sup> A német alkotmánybíróság a pártok kizárását a műsorszolgáltatási szabadságból az államtól való függetlenség garanciájaként határozta meg, és „az, hogy a műsorszolgáltatási rendszerben a belső vagy a külső pluralizmus megvalósult-e, e kérdés szempontjából lényegtelen” (BVerfGE 73, 118, 191.). Az Alkotmánybíróság 1992-es határozata szerint az a szabályozási megoldás alkotmányos, amely az állami szervek, önkormányzatok, a pártok, más társadalmi szervezetek és érdekképviselői csoportok „meghatározó tartalmi befolyását” biztosítja. A sokcsatornás médiarendszerben ugyanakkor egy-egy műsorszolgáltatás „befolyása” aligha nagyobb, mint egy újságé az időszaki lapok között, márpedig időszaki lap alapítására bármely társadalmi csoport jogosult. Az alkotmányos médiaszabályozás céljainak megvalósulását e korlátozás feloldása nagy valószínűséggel nem veszélyeztetné; az engedélyezési eljárás németországi újraszabályozása a korlátozást megerősíti [RStV 20a (3)]. A dolgozat a kérdést részletesen nem vizsgálja.

<sup>748</sup> Az osztrák és a magyar szabályozás is kizárólag olyan részvénytársaságok részére teszi lehetővé műsorszolgáltatási engedély megszerzését, amelyek részvényei névre szólóak [PrTV-G 10. § (5); Rttv. 85. § (2)]. Ugyanilyen előírást tartalmaz az RStV legújabb módosítása [RStV 20a. § (2)]

<sup>749</sup> Charissé, 1999, 126.

<sup>750</sup> Charissé, 1999, 125.

<sup>751</sup> Az analóg kábelkapacitások elosztásának német szabályozásáról ld. IX. fejezet.

<sup>752</sup> Charissé, 1999, 52.

<sup>753</sup> Holznagel, 1996, 230.



(„*Bewerberüberhang*”<sup>754</sup>) – a piacra lépés szabályozását minden esetben szükségessé teszi.<sup>755</sup> Ez különösen a kizárólagos állami tulajdonban lévő műsorszórás célú frekvenciák elosztásánál alapozza meg olyan engedélyezési rendszer kialakítását, amelyben a törvényben erre felhatalmazott szerv választja ki az adott frekvencián műsorszolgáltatásra jogosult szolgáltatót. Ugyanakkor az állam kapacitás-elosztási jogosultsága nem elsősorban a tulajdonosi pozíciójából, hanem a médiarendszer kialakításáért viselt alkotmányos felelősségéből ered. A piacra lépés szabályozásának legitimitásjával kapcsolatban *Hoffmann-Riem* hangsúlyozza, hogy az végső soron nem a szűkös kapacitások elosztásának szükségességére, hanem arra vezethető vissza, hogy a médiarendszer szabályozásánál az utólagos korrekció nem megfelelő hatékonysága miatt előzetes beavatkozást biztosító eszközökre van szükség.<sup>756</sup> Ez az alkotmányos felelősség azonban nem követeli meg kizárólagos megoldásként a kapacitások állami, hatósági elosztását. A szűkös erőforrásokhoz való hozzáférésről jellemzően minden platformon az dönt, aki az adott kapacitás fölött rendelkezési jogot gyakorol; míg a földfelszíni – analóg – kapacitások esetében e jog gyakorlója az állam, addig más terjesztési kapacitások az adott műsorterjesztési rendszert üzemeltető vállalkozások rendelkezési körébe tartoznak. A szabályozás az alkotmányos mediaszabályozási célok elérését a hálózatüzemeltető és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat megfelelő alakításával is biztosíthatja.

Az igénylők közötti kiválasztás jelentősen befolyásolja a médiarendszer szerkezetét, valamint az egyes szolgáltatók magatartását, az egyes szolgáltatások műsortartalmi, műsorszervezeti jellemzőit; a kiválasztási szempontok meghatározásával, illetve az engedély tartalmának meghatározásával az engedélyezés médiapolitikai célkitűzések megvalósításának eszköze. *Holznagel* ezzel összhangban az engedélyezést kifejezetten a külső pluralizmus megvalósítását szolgáló eszközként határozza meg.<sup>757</sup> Ebben az értelmezésben a piacra lépés szabályozása a médiarendszer kialakításának, a médiarendszer működésével kapcsolatos alkotmányos követelmények érvényesítésének az eszköze. A piacra lépés közgazdasági fogalmához kapcsolódóan olyan eszközként is értelmezhető, amely a versenyt hátráltató piacszerkezet kialakulásának megakadályozását, a versenyt sértő piaci magatartás megelőzését szolgálja.<sup>758</sup> Nem kizárólag az adott tevékenység megkezdésének jogi, adminisztratív feltételeit foglalja magában, hanem mindazokat a szabályozási eszközöket, amelyek a piacra lépés előtt álló akadályok elhárításához szükségesek.<sup>759</sup> A mediaszabályozó-hatóságok hatásköreinek rendszerezésében *Holoubek* – az „infrastruktúra-igazgatás” (*Infrastrukturverwaltung*) és a piacfelügyelet mellett – a piacra lépés szabályozását olyan önálló kompetenciaként határozta meg, amely különösen az engedélyezési és nyilvántartásba vételi eljárásokat, a frekvencia-hozzárendelést, illetve az elosztási és hozzáférési kötelezettségek szabályozását foglalja magában.<sup>760</sup> E megközelítés szerint a piacra lépés szabályozása a szolgáltató és a piac működését jelentősen befolyásoló összetett eszközzrendszer.

Ezt az értelmezést követve olyan *ex ante* szabályozóhatósági aktusról van szó, amely a hagyományos közigazgatási hatáskörökhöz képest az engedélyező hatóság

<sup>754</sup> Charissé, 1999, 52.; Hoffmann-Riem, 2000, 37.

<sup>755</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 37.; Charissé, 1999, 52.

<sup>756</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 37. Ld. BVerfGE 57, 295, 323.

<sup>757</sup> Holznagel, 1996, 350.

<sup>758</sup> Möschel, 2001, 3.; Jürgens, 2005, 33.

<sup>759</sup> Jürgens ennek magyarázataként a hírközlési hálózatokhoz való hozzáférés hírközlési jogi szabályozására hivatkozik. Jürgens, 2005, 34.

<sup>760</sup> Holoubek, 1999. Az infrastruktúra-igazgatás különösen a frekvenciagazdálkodásra és a műsorterjesztési infrastruktúra létesítésének engedélyezésére, a médiafelügyelet az alapvető jogok védelmére, a piaci verseny biztosítására, valamint egyéb „külső” célok védelmére terjed ki.

(szabályozóhatóság) részére széles mozgásteret biztosít az adott szolgáltatóra vonatkozó konkrét, egyedi szabályozási környezet, valamint a médiarendszer (médiapiac) struktúrája kialakításában. A törvény ehhez garanciális kereteket biztosít, lényegében meghatározza azokat a feltételeket, amelyekhez a piacra lépés általánosságban köthető. Ugyanakkor a konkrét, az adott szolgáltatót érintő és az adott médiapiachoz igazodó működési feltételek a szabályozóhatósági aktusból, azaz magából az engedélyből erednek. A szabályozóhatóság ezzel nem csak az adott műsorszolgáltató mozgásterét alakítja, hanem jelentősen befolyásolja a médiapiac egészének szerkezetét is. Lehetővé válik számára az adott szolgáltatás szabályozási környezetének alakítása, annak érdekében, hogy a médiarendszer működésével kapcsolatos szabályozási célok megvalósulásához az erre leginkább alkalmas szabályozási eszközöket rendelhesse. A médiarendszer struktúráját befolyásoló eszközként az engedélyezés a médiapiac szabályozásának meghatározó intézménye, és az Európai Unió Bizottságának a konvergenciáról szóló zöld könyve szerint a jövőben is olyan hatékony közhatalmi szabályozó eszköz marad, amellyel az állam erre felhatalmazott szervei hatékonyan ellenőrizhetik a hazai piacokat.<sup>761</sup>

### **13.2. Az engedélyezési rendszer kialakításának szabályozási kérdései**

Attól függően, hogy az adott médium jellemzői az engedélyezés mely funkcióinak érvényesülését teszik szükségessé, az engedélyezési rendszer kialakítása az adminisztratív piacra lépési feltételek hiányától az egyszerű nyilvántartásba vételen keresztül a részletesen szabályozott kiválasztási eljárásig terjedhet.<sup>762</sup> Az alkotmányjogi keretek alapján engedélyezési eljárásra annyiban van szükség, amennyiben annak hiányában a médiaszabályozási célok nem valósulnak meg, vagy azért, mert szabályozás hiányában egyáltalán nincs lehetőség piacra lépésre, vagy azért, mert a szabályozás hiánya nem biztosítja, hogy a piacra lépők működése megfeleljen az alkotmányos szabályozási céloknak. A piacra lépés kiválasztási eljárásához kötését a kapacitások szűkössége indokolja, ettől függetlenül azonban indokolt lehet az engedélyezés fenntartása – akár bejelentési eljárásként – az alkalmasság előzetes ellenőrzésének lefolytatásához. Előzetes ellenőrzésre mindaddig szükség van, amíg a műsorszolgáltatási jogosultság, illetve újabb műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének lehetőségéből – az államtól való függetlenségre, egyéb összeférhetetlenségre, illetve a médiakoncentráció korlátozására tekintettel – meghatározott személyeket, szervezeteket indokolt kizárni; a „pozitív” alkalmassági feltételek fenntartása legfeljebb a kiválasztási eljáráshoz kapcsolódóan indokolt. Az engedélyezési rendszer fenntartását indokolhatja továbbá a médiarendszer átláthatóságának követelménye, abban az esetben, ha az egyes szolgáltatásokkal szemben a szabályozás olyan kötelezettségeket fogalmaz meg, amelyek megsértése nem jár konkrét egyéni jogsérelemmel; ebben az esetben az engedélyezés a felügyelet gyakorlásának és végső soron a jogérvényesítésnek a lehetőségét teremti meg.

Az adminisztratív piacra lépési feltételek teljes hiánya jellemzően együtt jár az adott tevékenység ágazati felügyeletének hiányával, a tevékenységet végző esetleges jogsértéseivel szemben egyedi, bírósági jogérvényesítésnek van helye. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás azonban a piacra lépési feltételek hiánya ellenére létrehoz ágazati – a Nemzeti Hírközlési Hatóság által gyakorolt – felügyeletet, aminek keretében a szolgáltatás-nyújtás utólag megtiltható.<sup>763</sup> A nyilvántartásba vétel – például a kábeles és műholdas műsorszolgáltatások hazai

---

<sup>761</sup> CEC, 1997

<sup>762</sup> A piacra lépés szabályozásának lehetséges megoldásairól részletesen ld. Jürgens, 2005.

<sup>763</sup> Ekertv. 16/A-16/E. §

szabályozásában<sup>764</sup> – magában foglalhat egy előzetes alkalmassági, törvényességi kontrollt, kialakítható azonban úgy is, hogy a hatóság a nyilvántartásba vétel során nem végez ellenőrzést, a bejelentésben foglaltak valóságát és a tevékenység jogszerűségét kizárólag utólag ellenőrzi.<sup>765</sup> Kiválasztási eljárás lefolytatását szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztása indokolja. A szűkösség általában technikai eredetű, de a jogalkotó „mesterségesen” is létrehozhat egyfajta „szűkösséget”, például úgy, hogy – a IX. fejezet szerinti továbbítási kötelezettség előírásával – meghatározott tartalomszolgáltatási jogosultságokhoz hozzáférési jogosultságokat rendel.

Az engedélyezés szabályozásának ki kell terjednie a műsorszolgáltatási jogosultságot megalapozó kiválasztási, nyilvántartásba vételi vagy egyéb eljárások eljárási kérdéseire. Az engedélyezés szabályozása kiterjed továbbá az engedély jogi természetének és tartalmának meghatározására, valamint az engedély életciklusának – időtartamának, módosításának, meghosszabbításának – szabályozására; a műsorszolgáltatási engedélyek jellemzően viszonylag hosszú időre szólnak, és általában meghosszabbíthatók. Az engedélyben foglaltak megtartását biztosító intézkedésekre és szankciókra vonatkozó előírások hiányában az engedély a médiarendszer kialakításával, illetve a műsorszolgáltatók magatartásának befolyásolásával kapcsolatos funkcióit nem töltheti be, ezért e rendelkezéseket is indokolt az engedélyezési rendszer részének tekinteni. Az engedélyezési rendszer szabályozásának része továbbá a kapcsolódó szabályozóhatósági és felügyeleti hatáskörök kialakítása. A dolgozat e szabályozási kérdések közül a médiarendszer kialakítását közvetlenül befolyásoló kérdéseket, mégpedig az engedélyezés feltételeit és az engedély tartalmát vizsgálja, az egyéb eljárási és szervezeti kérdéseket legfeljebb annyiban, amennyiben azok közvetlen hatással vannak az alkotmányos szabályozási célok teljesítésére.

A piacra lépés szabályozásával kapcsolatos szabályozóhatósági mozgáster akkor a legszűkebb, ha a jogalkotó a kiválasztási szempontokat kimerítően felsorolja a médiatörvényben. E szempontok azonban – a német és osztrák példák alapján – olyan bizonytalan tartalmú rendelkezésekben jelennek meg, amelyek értelmezése jelentős mérlegelési lehetőséget biztosít a hatóság részére. Szélesebb a szabályozóhatósági mozgáster akkor, ha a hatóság a törvény keretei között maga alakíthatja a kiválasztási szempontokat. A legszélesebb mozgásteret az biztosítja, ha a hatóság az engedély tartalmát is szabadon alakíthatja. A hazai szabályozás a kiválasztási szempontok és a műsorszolgáltatási engedélyek (szerződések) alakításánál az osztrák és a német szabályozással összevetve meglehetősen széles mozgásteret biztosít a szabályozóhatóságnak. A plurális médiarendszer kialakítása és a műsorszolgáltatási szabadság korlátozása közötti egyensúly – tekintettel a pluralizmus fogalmának bizonytalanságaira is – csak olyan rugalmas szabályozás mentén valósulhat meg, amely a szabályozóhatóságot jogosítja és kötelezi arra, hogy a piacra lépés feltételeit a tényleges tartalomkínálat alapján határozza meg. Minél szélesebb ugyanakkor a szabályozóhatósági mozgáster, annál nagyobb az alkotmányos kockázata annak, hogy a pályázati rendszer nem megfelelően átlátható, azaz sérülhet a jogbiztonság követelménye, és erősödik az önkényes jogalkalmazás lehetősége. Az indokolási kötelezettség – az átlátható hatósági működés – és a jogorvoslati lehetőség viszont jelentősen csökkentik e kockázatokat.

Az engedélyezés szükségszerűen, kialakításának formális megoldásától függetlenül közjogi jellegű aktus, amelyben az engedélyező állami szerv a törvény erejénél fogva saját hozzájárulásától teszi függővé a másik fél jogát ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási

---

<sup>764</sup> Rttv. 113. §

<sup>765</sup> Ilyen rendszer érvényesül a hírközlési jogban, ld. Eht. 76. §

szabadságát gyakorolja.<sup>766</sup> A német és az osztrák szabályozás kifejezetten közigazgatási eljárásként határozza meg az engedélyezést, amelyre ágazati külön szabályozás hiányában a közigazgatási eljárás általános szabályai vonatkoznak.<sup>767</sup> E megoldás előnye, hogy nem teszi szükségessé az engedélyezési eljárás minden részletre kiterjedő szabályozását. A közigazgatási eljárás általános szabályai alapján a pályázó – az ügyfél – a hiánypótlástól kezdve az ügyintézési határidőn és az eljáró szerv indokolási kötelezettségén át a bírósági felülvizsgálatig minden eljárási garanciát igénybe vehet, eljárási helyzete kiszámítható. A hatályos médiatörvény az engedélyezés lebonyolításához önálló eljárási rendet alakít ki, a szabályozás azonban meglehetősen hiányos, és a felsorolt eljárási kérdések egyikét sem tisztázza megnyugtatóan.<sup>768</sup> Az Alkotmánybíróság 2007-ben mulasztásos alkotmánysértést állapított meg, mivel a médiatörvény „nem intézményesített átlátható pályázati rendszert”.<sup>769</sup> Hiányos – vagy teljesen hiányzik – a szabályozás, ezért mulasztásos alkotmánysértés áll fenn a pályázatok elbírálásának határidejével, a szabályozóhatóság indokolási kötelezettségével, valamint az engedélyezési döntés teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálatának lehetőségével kapcsolatban. Az Országgyűlés az alkotmánysértő helyzet megszüntetésére adott határidőn belül a szabályozást nem pótolta, és arra már a pályázattal rendszer egészének várható újraszabályozása, illetve jelentős háttérbe szorítása – jelen formájában valószínűleg teljes megszűnése – miatt nem is kerül sor.

Az engedélyezés közjogi jellegén ugyanakkor az sem változtat, ha az engedélyt a szabályozóhatóság nem közigazgatási határozatban, hanem – ahogyan a médiatörvényben – magánjogi szerződésben adja meg: „az Alkotmány 61. §-ának a hatósági engedélyezésen alapuló és a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó szerződési rendszer is megfelel”.<sup>770</sup> Az engedély szerződéses formához kötése a francia és az olasz médiajogban is alkalmazott megoldás.<sup>771</sup>

Az engedélyezés jogi formájának akkor van jelentősége, ha ez érdemben befolyásolja a szabályozóhatóság és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatot. A műsorszolgáltatási szerződések hazai szabályozása súlyos jogbizonytalanságot és jogalkalmazási nehézséget okozott.<sup>772</sup> Az Alkotmánybíróság 2007-ben hozott határozatában megállapította, hogy a műsorszolgáltatási jogviszonyban „az ORTT szerződő fél és hatóság funkciója keveredik, szerepavart okoz, így az ORTT műsorszolgáltatókkal szembeni magatartása kiszámíthatatlanná válik”. A médiatörvény „azáltal, hogy az ORTT közhatalmi jogosítványait összemossa a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal [...], lehetőséget ad a hatóság önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésére [...], ezért nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonság követelményének. Az önkényes jogalkalmazói döntés lehetősége különösen sérti a jogbiztonságot, mert az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében biztosított sajtószabadság érvényesülésének korlátozásával járhat.”<sup>773</sup> Még ha a határozat szerint a „műsorszolgáltatási szerződés

<sup>766</sup> Természetesen magánjogi jogviszonyokban sem ismeretlen az engedélyezés, például a személyhez fűződő jogok, illetve a szellemi alkotások joga területén. E jogviszonyokban azonban az engedélyt adó fél (ön)rendelkezése körébe tartozó jogok gyakorlására jogosítja fel az engedélyt kapó felet.

<sup>767</sup> Hesse, 2003, 230.; PrTV-G 65. §

<sup>768</sup> Gálik, Polyák, 2005, 265-269. Körmendy-Ékes, Lengyel, 2004; Polyák, 2007c.

<sup>769</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>770</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>771</sup> Kovács, 2007a; Kovács, 2007b

<sup>772</sup> A jogalkalmazási nehézségeket legegyszerűbben az országos televíziók pályázattal való kapcsolódó Írisz-per mutatta, amiben a Legfelsőbb Bíróság az ORTT jogsértésének megállapítása ellenére semmilyen lépést nem tudott tenni a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében. Erről részletesen ld. Gálik, Polyák, 2005, 269. Az ORTT „kettős jogállásáról” ld. még Körmendy-Ékes, Lengyel, 2004.; Nagy, Timár, 2003.

<sup>773</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

megkötésére és a műsorszolgáltatók szankcionálására vonatkozó szabályozásban a polgári és a közigazgatási jog elemeinek együttes alkalmazása alkotmányosan nem elfogadhatatlan”, akkor sem indokolt a minden esetben kockázatos *sui generis* megoldások fenntartása. Határozatában az Alkotmánybíróság megerősítette: „Nem volna eleve összeegyeztethetetlen az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével az sem, ha a jogalkotó a műsorszolgáltatási szerződések helyett engedélyezési rendszert vezetne be, amelynek során a közigazgatási eljárás szabályai volnának az irányadóak, és a műsorszolgáltató ügyfélként járna el”. Utólag nem igazolható, hogy a magánjogi forma a véleményszabadságot kevésbé korlátozó megoldás lett volna, sőt – részben a szabályozás súlyos ponttalanságai miatt – a szolgáltatók és a szabályozóhatóság részére egyaránt kiszámíthatatlan helyzetet teremtett.

Az Országgyűlés az alkotmányértő szabályozást a következő rendelkezéssel orvosolta: „A [törvénysértésekkel szembeni szankciók] alkalmazásában, valamint a [műsorszolgáltatási szerződés felmondása] és a műsorszolgáltatási szerződésben rögzített jogkövetkezmények érvényesítése során a Testület kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni.”<sup>774</sup> E rendelkezés nyilvánvalóan nem oldja fel a kettős jogállásból eredő ellentmondásokat, sőt kifejezetten megerősíti az ORTT-nek azt a lehetőségét, hogy magánjogi jogviszonyaiban hatósági eszközökkel lépjen fel. A módosítás lehetővé teszi azt is, hogy a Testület hatósági eljárásban alkalmazzon olyan jogkövetkezményt – a Műsorszolgáltatási Alap támogatásaiból való kizárást<sup>775</sup> –, amelyet a felek kizárólag a műsorszolgáltatási szerződésben, azaz kizárólag magánjogi jogviszonyuk keretében írtak elő. Mivel a műsorszolgáltatási szerződések szervesen épülnek a szabályozási rendszer egészére, az alkotmányértő helyzet nagy valószínűséggel csak a rendszer egészének újraszabályozásával orvosolható. Ez pedig – mivel szükségszerűen az érintett szerződések törvényi módosításával, illetve hatósági jogviszonnyá alakításával járna – a műsorszolgáltatási szerződések hatálya alatt újabb alkotmányos aggályokat vetne fel.<sup>776</sup>

## V. AZ ENGEDÉLYEZÉSI RENDSZEREK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A jelenlegi médiarendszerek szerkezetét a szabályozóhatóságok engedélyezési döntései jelentős mértékben meghatározzák. Az analóg médiarendszerben hozott döntések a digitális médiarendszer szerkezetére is hatással vannak. Még ha túlzónak is tűnik az az álláspont, hogy a digitalizáció „a televíziós iparág szerkezetén és tulajdoni viszonyain valószínűleg semmit nem változtat”<sup>777</sup>, a médiarendszer alapszerkezete változatlan marad. Az analóg rendszerben erős pozíciókat szerzett szolgáltatások várhatóan hosszú távon meghatározó szereplői maradnak az adott médiarendszernek, de a nem országos és a nem

---

A határozattal megsemmisített rendelkezés nem csak a műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező műsorszolgáltatókkal, hanem a nyilvántartásba vétel alapján működő kábeles és műholdas műsorszolgáltatókkal szembeni szankcióalkalmazásnak is a törvényi alapját jelentette. Míg a műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező szolgáltatókkal szemben polgári peres úton az ORTT a szabályozás korrigálása nélkül is felléphet, a – kettős jogállás problémával egyáltalán nem érintett – kábeles és műholdas szolgáltatókkal szemben a rendelkezés megsemmisítésével és az Országgyűlés esetleges mulasztásával semmilyen módon nem alkalmazhat szankciót.

<sup>774</sup> Ld. 2007. évi CLIV. törvény a műsorterjesztés és digitális átállítás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról

<sup>775</sup> ÁPF 77.

<sup>776</sup> A dolgozat terjedelmi okokból a műsorszolgáltatási szerződések átalakításának kérdését nem vizsgálja. A témáról részletesen ld. Polyák, 2007d.

<sup>777</sup> Brown, 2005, 99.

nyereségérdekelt szolgáltatások szerepe is várhatóan igazodik az analóg médiarendszerben elért súlyukhoz. Helyzetüket már az stabilizálja, hogy jogosultságuk időtartama nagy valószínűséggel átnyúlik a digitális átállás időszakába is. Németországban a vizsgált kiválasztási eljárások a digitális médiarendszer kialakítását is megalapozták. Az osztrák és a magyar jogalkotó azonban a digitális műsorszolgáltatások esetében a szolgáltatásonkénti kiválasztás lehetőségéről lemondott, a földfelszíni műsorszórás kapacitások elosztását szolgáló engedélyezési eljárás pedig a földfelszíni platform üzemeltetőjének kiválasztására irányul.

#### **14. Az igénylők közötti választás szabályozása**

Az engedélyezési rendszer szabályozásának legfontosabb eleme azoknak a szempontoknak és elveknek a meghatározása, amelyek alapján a műsorszolgáltatási jogosultságokról, illetve a műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáféréstől döntés születik. E szempontok alapján léphetnek ugyanis egyes műsorszolgáltatók a médiapiacra, mások pedig ezek alapján szorulnak ki róla, így ezek közvetlenül befolyásolják a médiarendszer kialakítását. A magyar Alkotmánybíróság a kiválasztási eljárás szabályozásával kapcsolatban azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az legyen áttekinthető és követhető, „a műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok megismerhetőek és valódi szakmai vita tárgyai lehessenek, a döntés indokolásából rekonstruálható legyen a döntéshozatali eljárás (a döntést alátámasztó érvek, a szavazati arány), a határozat ellen az érintett jogorvoslattal élhessen.”<sup>778</sup>

##### **14.1. Kiválasztási modellek**

Szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztása történhet pénzügyi szempontok alapján („árverés”), vagy a szolgáltatás minőségével kapcsolatos vállalások összehasonlítása alapján („szépségverseny”, *beauty contest*), illetve a két szempontrendszer vegyítésével.<sup>779</sup> Míg az „árverés”, azaz a nyertes pályázónak az adott műsorszolgáltatási lehetőségért ajánlott összeg alapján történő kiválasztása<sup>780</sup> teljesen objektív és átlátható megoldás, addig a „szépségverseny”, azaz elsősorban a pályázók műsortartalmi és műsorszerkezeti vállalásainak összehasonlítása alapján történő kiválasztás tág mozgásteret hagy a különböző médiapolitikai szempontok érvényesítésének. A szépségverseny során alkalmazott kiválasztási szempontok bizonytalan tartalma, illetve az értelmezésükből eredő jogviták lehetősége az eljárást hosszadalmassá és drágává teszik.<sup>781</sup> A két pályázattal szemlélhető különbséget csökkenti ugyanakkor, hogy a műsorszolgáltatás sajátos „műsorszolgáltatási díj” nélkül is jelentős beruházást igényel, amelynek megtérülése a szépségverseny alapján engedélyhez jutott szolgáltató számára is alapvető fontosságú, ráadásul a műsortartalmi követelmények is jelentős anyagi terheket rónak a szolgáltatóra. Az árverés alapján engedélyhez jutó műsorszolgáltatót pedig kötik a médiaszabályozás által előírt műsortartalmi, műsorszerkezeti követelmények, így nem vonhatja ki magát a média társadalmi, közérdekű céljainak megvalósításából.

<sup>778</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB hat.

<sup>779</sup> A frekvenciák elosztásának harmadik módja lehet a sorsolás, ami azonban a műsorszórás célú frekvenciák esetében nem alkalmazott eljárás.

<sup>780</sup> Az árverés lebonyolításának több módja van. Az „angol árverés” például a hagyományos felfelé licitálás, a „holland árverés” az árcsökkenő licitálás alapján zajlik. A „*First Price Sealed Bid*” típusú árverés titkos licitáláson alapul, Vickrey-árverés esetén pedig a legmagasabb díjat ajánló az árverés tárgyát a második legmagasabb áron kapja meg. (Lechofer, 2006)

<sup>781</sup> Grünwald, 2001, 722.

A tisztán árverésen alapuló engedélyezési rendszer – a német, osztrák és magyar alkotmányjogi mérce alapján – nagy valószínűséggel nem teljesíti az alkotmányos médiaszabályozási célkitűzéseket.<sup>782</sup> A műsorterjesztési kapacitások elosztására tisztán árverésen alapuló engedélyezési rendszer egyetlen országban sem működik. Az elsődlegesen árverésen alapuló – a vizsgált országokétól jelentősen eltérő alkotmányjogi háttérű – angol engedélyezési rendszerben például a törvény szerint a médiahatóság a pályázatok közül nem dönthet kizárólag az árajánlat alapján, hanem vizsgálnia kell, hogy a javasolt szolgáltatás megfelel-e a műsortartalmi és műsorszerkezeti követelményeknek, és a pályázó képes lesz-e a szolgáltatást az engedély teljes időtartamában nyújtani.<sup>783</sup> A szépségverseny egyes elemei, illetve az engedélybe foglalt műsorszerkezeti, műsortartalmi kikötések az árverés-alapú engedélyezési rendszerekben is megjelennek.<sup>784</sup>

Az árverés alapú engedélyezés a műsorszolgáltatónak a műsor kialakításával kapcsolatos döntéseit a jogszabályokban előírt műsorszerkezeti, műsortartalmi követelményeken túl nem befolyásolja; ez jelentősen csökkenti az állami szervek vagy társadalmi csoportok általi egyoldalú befolyásolás kockázatát. Az árverés, mint objektív kiválasztási rendszer biztosítja továbbá, hogy az eljárást lebonyolító szerv minden igénylőt ugyanazon szempont alapján, átlátható döntéshozatali rendben ítél meg. Ebben az értelemben az árverés eleget tesz az esélyegyenlőség követelményének, ami ugyanakkor a szűkös erőforrásokhoz való hozzáférés szabályozásában önmagában nem garantálja a plurális médiarendszer és a vélemények sokszínűségének kialakulását. Az árverés a megfelelő gazdasági potenciállal rendelkező csoportokat részesíti előnyben, a plurális médiarendszer kialakítása helyett szükségszerűen a pénzügyileg erős vállalkozások piacra lépését mozdítja előre. Önmagában az a tény, hogy valamely szolgáltató az adott műsorszolgáltatási lehetőségért a versenytársak közül a legmagasabb díjat képes és hajlandó megfizetni, nyilvánvalóan nem garantálja, hogy ez a szolgáltató nyújtja a média közösségi funkcióit a legmagasabb színvonalon teljesítő szolgáltatást. Az árverés során vállalt – nem feltétlenül a műsorszolgáltatási lehetőség piaci értékét tükröző, minimális árverési díj előírásával a hatóság által is befolyásolt – pénzügyi terhek ráadásul éppen a műsorszolgáltatás minőségének rovására szűkíthetik a szolgáltató gazdasági mozgásterét.

Az árverés alapú engedélyezési rendszer értékelésénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy ebben az eljárásban is érvényesülhetnek a személyi alkalmasság általános feltételei, azaz a jogalkotó korlátozhatja az árverésben részt venni jogosultak körét. Az engedélyezés során az egyes szolgáltatóval szemben meghatározott egyedi követelmények hiányában is érvényesülnek továbbá a törvényben rögzített általános műsorszerkezeti, műsortartalmi és egyéb (pl. a médiakoncentrációt korlátozó) rendelkezések. Az engedélyezési rendszer értékelésénél figyelembe kell továbbá venni az árverésből befolyt összeg felhasználásának célját és módját. Ha ugyanis a befolyt összeget a kereskedelmi műsorszolgáltatásból kizáruló – közszolgálati, nem nyereségérdekelt – tartalmak bemutatásának támogatására fordítják, akkor ilyen módon az árverés alapú engedélyezési rendszer a sokszínű

---

<sup>782</sup> *Jürgens* kifejezetten az Alaptörvényt sértőnek tartja a „kizárólag piaccgazdasági szempontok” alkalmazásán alapuló árverést. (*Jürgens*, 2005. 118.). Uí. Grünwald, 2001, 725.

<sup>783</sup> Broadcasting Act 1990 16. §

Az előírt követelményeket nem teljesítő pályázó nem kaphat engedélyt, akkor sem, ha egyébként az ő árajánlata a legkedvezőbb. Ezeket figyelembe véve a hatóság az engedélyt a legmagasabb árajánlatot tevő pályázónak adja. Rendkívüli körülmények (*exceptional circumstances*) esetén az OFCOM az engedélyt más pályázónak is adhatja. A törvény szerint ilyen rendkívüli körülmény különösen a javasolt szolgáltatás kiemelkedően magas színvonala, vagy a magasabb árajánlatot tevő pályázó javaslatánál lényegesen magasabb színvonala (Broadcasting Act 1990 17. §). A médiahatóságnak az 1990-es években folytatott, a kivételeket széles körben alkalmazó gyakorlatáról ld. Holzmagel, 1996, 236.

<sup>784</sup> Goldhammer, Schmid, Wichmann, Duft, 2006, 32.

médiarendszer kialakítását szolgálja.<sup>785</sup> Összességében azonban az árverés alapú engedélyezési rendszer jelentős alkotmányos kockázatokat rejt.

A szépségversenyen alapuló engedélyezési rendszer jelentős médiapolitikai mozgásteret biztosít a médiahatóság számára, amivel a hatóság jelentősen befolyásolni képes a médiapiac működését, illetve a megjelenő műsorkínálatot. A piacra lépés szabályozása ebben az esetben közvetlenül elősegítheti a plurális tartalomkínálat kialakulását. Ugyanakkor a műsorszerkezetet, műsortartalmat érintő értékelési szempontok közvetlenül korlátozzák a műsorszerkesztési szabadságot, ezért ezekkel kapcsolatban minden esetben vizsgálni kell, hogy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében a médiaszabadság szükséges és arányos korlátját jelentik-e. A szabályozás e modellben feltételezi, hogy a szabályozóhatóság alkalmas annak felmérésére, hogy az adott piacon mely tartalmak járulnak nagyobb mértékben hozzá a sokszínűséghez. A modelltől várható előnyök elvesznek, ha a hatóság az ebből eredő kötelezettségeinek nem tesz eleget, azaz nem elemzi kellő alaposággal az érintett piacon elérhető kínálatot. A műsorszerkezeti, műsortartalmi vállalások objektív mércék alapján nehezen ellenőrizhetők, ami a pályázati vállalások folyamatos megszegéséhez, vagy legalábbis – az egyes műsorszámoknak a vállalt műsortípusba tartozásáról folytatott – állandó vitákhoz vezethet. A jogsértő helyzet általános és tartós jelenséggé válva végső soron a médiafelügyeleti szerv pozícióit gyengíti, és veszélyezteti a jobbiztonságot.

A szépségverseny-alapú engedélyezés továbbá igen nagy felelősséget hárít a hatóságra: a rosszul megválasztott értékelési szempontok és módszerek, a médiapiaci lehetőségek rossz felmérése az egyes műsorszolgáltatók működésében és végső soron a médiapiac egészében súlyos – a plurális médiarendszer működésére hátrányosan ható – zavarokat okozhat. A hatóságnak ebben a pályáztatási rendszerben minden egyes engedély kiadásánál mérlegelnie kell, hogy az előírt/vállalt műsorszerkezettel és műsortartalommal a műsorszolgáltató tartósan, gazdaságilag is megalapozott feltételek mellett képes-e hozzájárulni a médiarendszer pluralizmusához. Ez a prognózis és mérlegelés annál kockázatosabb, minél több és minél többféle szereplője van az adott médiapiacnak.

A különböző elvet követő engedélyezési rendszerek összességében nem ítélték meg a mediaszabályozás más eszközeinek figyelembe vétele, valamint az engedélyezésre vonatkozó részletszabályok, sőt a kapcsolódó médiahatósági gyakorlat vizsgálata nélkül. A vegyes pályáztatási rendszer legnagyobb kockázata viszont az, hogy az anyagi és a műsortartalmi vállalásokból együttesen keletkező terheket igen nehéz felmérni. Az árverés és a szépségverseny elmeinek együttes alkalmazása továbbá nem garancia arra, hogy az így kialakított engedélyezési rendszer valóban a két kiválasztási modell előnyeit ötvözi, és nem éppen kioltja ezeket. Az árverés átláthatósága, objektivitása, hatékonysága könnyen elveszhet a szépségverseny szubjektív szempontjainak értékelése során, a műsortartalmi, szervezeti, stb. kiválasztási szempontok pedig formálissá válhatnak a megajánlott díjak versenyében.

*Grünwald* e veszélyek elkerülésére olyan kétlépcsős eljárás kialakítására tesz javaslatot, amelynek első szakaszában a pályázók kiválasztása a sokszínűség megvalósulását előmozdító műsortartalmi, szervezeti, stb. szempontok alapján, előre rögzített pontrendszerben történik, és az árverésként megvalósított második szakaszban már csak az első szakaszban meghatározott pontszámot elérő pályázók vehetnek részt.<sup>786</sup> Ezzel a

---

<sup>785</sup> Ugyanakkor *Holznapel* az angol szabályozással kapcsolatban megállapítja, hogy az árverés alapú engedélyezés bevezetését elsősorban a várható államháztartási bevételek alapozták meg. (*Holznapel*, 1996, 230.)

<sup>786</sup> *Grünwald*, 2001, 725. és köv.



módszerrel valóban biztosítható, hogy a médiarendszer kialakításának tartalmi szempontjai úgy érvényesüljenek, hogy közben az árverés alapú engedélyezéstől várható hatékonysági és gazdasági előnyök se csorbuljanak. A hazai vegyes pályáztatási modellben a két szempontrendszer az eljárás során egyáltalán nem külön el, és a pályáztatási gyakorlatról hozzáférhető nyilvános információk alapján sokkal inkább az egyes modellektől várható előnyök kölcsönös kioltása, mintsem ezek egymást erősítő érvényesülése a jellemző.

A német és az osztrák<sup>787</sup> szabályozás kizárólag a szépségversenyen alapuló megoldást követi, és a műsorszolgáltatási engedély megszerzését egyáltalán nem köti sajátos pénzbeli ellenszolgáltatáshoz.<sup>788</sup> Az igénylőknek az egyes szempontok alapján történő értékelése ráadásul nem pontozásos rendszerben történik, az eljáró hatóságnak tehát igen széles mérlegelési lehetősége van a kiválasztási eljárásban. Annak ellenére, hogy a pontozásos módszer elvileg ellenőrizhetőbbé teszi a döntéshozatalt,<sup>789</sup> a részletesen indokolt, az egyes értékelési szempontok alapján az igénylők sorrendjét rögzítő határozat önmagában<sup>790</sup> is megfelelő átláthatóságot és az esetleges felülvizsgálati igényekhez megfelelő alapot biztosít.

A pályáztatás hazai szabályozása és gyakorlata ezzel szemben az árverés és a szépségverseny elemeit egyaránt tartalmazó vegyes megoldást valósít meg. A médiatörvény a műsorszolgáltatási jogosultság ellenszolgáltatásaként műsorszolgáltatási díj fizetésére kötelezi a műsorszolgáltatókat, aminek mértéke egyúttal a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének egyik döntő tényezője. E díj nem tekinthető ugyanakkor a frekvenciahasználat ellenszolgáltatásának,<sup>791</sup> mert azok a műsorszolgáltatók is kötelesek megfizetni, amelyek a műsor terjesztéséhez földfelszíni frekvenciát nem vesznek igénybe. Ez a szabályozás mind alkotmányos szempontból, mind a versenyképesség szempontjából aggályos. Alkotmányos szempontból különösen a földfelszíni frekvenciát nem használó szolgáltatások esetében megkérdőjelezhető a műsorszolgáltatási szabadság ilyen korlátozásának arányossága, még akkor is, ha a befolyt műsorszolgáltatási díj a megfelelő újraelosztási mechanizmuson keresztül végső soron a médiarendszer sokszínűségének erősítését szolgálja. A hazai médiaágazat versenyképességét pedig egyértelműen hátrányosan befolyásolja ez a megoldás akkor, amikor se műszaki, se jogi akadálya nincs annak, hogy a műsorszolgáltató külföldről nyújtson a hazai közönségnek szóló műsorszolgáltatást.<sup>792</sup>

<sup>787</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 129.

<sup>788</sup> Egyes német médiatörvények ugyanakkor lehetővé teszik, illetve egyes törvények kötelezően előírják a tartományi médiahatóságok számára, hogy a műsorszolgáltatókat nyereségük 2-3%-áig terjedő mértékű díj fizetésére kötelezzék, ami elsősorban a hatóság működési költségeinek fedezéséhez járul hozzá (pl. MSV HSH 49. §; RundfG-M-V 59. §; SMG 61. §). Ricker és Schiwy e szabályozás alkotmányosságát is kétségbe vonja. Álláspontjuk szerint a jogalkotó e megoldással az érintettekre hárítja a plurális médiarendszer anyagi feltételeinek megteremésére irányuló, egyébként kizárólag az államot terhelő kötelezettséget. E szerint tehát csak az a megoldás elfogadható, hogy az állam az egyébként rendelkezésére álló adóbevételekből finanszírozza a médiarendszer működéséhez szükséges intézményeket, és e célra az érintetteket terhelő külön díjat nem állapíthat meg. Az alkotmányossági aggályok másrészt a német alkotmánybíróságnak az egyes csoportokra kirótt külön állami terhek (*Sonderabgabe*) alkotmányossági feltételeinek nem-teljesülésében állnak. (Ricker, Schiwy 1997, 442.)

<sup>789</sup> Ld. Grünwald, 2001, 726.

<sup>790</sup> Ld. különösen a KommAustria engedélyezési határozatait.

<sup>791</sup> A médiatörvény indokolása szerint a műsorszolgáltatási díj „kettős természetű; egyrészt a frekvenciát használó távközlési szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódóan kvázi koncessziós jellegű, másrészt a Műsorszolgáltatási Alap újra-elosztó funkciójára révén a média-szektoron belül maradó adójellegű fizetési kötelezettség.”

<sup>792</sup> Nagy, 2006; Polyák, 2006

Sem a médiatörvény, sem az ORTT általános pályázati feltételei nem foglalnak egyértelműen állást abban a kérdésben, hogy a pályáztatás során az árverés vagy a szépségverseny szempontjai érvényesüljenek nagyobb hangsúllyal. Az értékelési szempontok súlyozását egyrészt az adott szemponthoz rendelt pontszám nagysága, másrészt a pontszám kialakításának módja határozza meg.<sup>793</sup>

Az egyes értékelési szempontokhoz rendelt pontszámok nagyságát és az összpontszámhoz viszonyított arányát ugyanakkor az ORTT az egyes pályázati felhívásokban eltérően határozza meg, sőt még az árverés és a szépségverseny elemei alapján szereshető pontszámok aránya sem állandó. A pontszámok nagyságának és súlyozásának kialakításában sem a pályázati felhívások, sem a döntések indokolása – azaz a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumok – alapján nem fedezhető fel következetesség vagy tudatos médiapolitikai koncepció. A pontozásos módszertől várható átláthatóság és ellenőrizhetőség az ORTT pályáztatási gyakorlatában így nem érvényesül.

Az egyes értékelési szempontokhoz rendelt pontszámok kialakítása az ORTT pályáztatási gyakorlatában két módon, vagy a különböző ajánlatok összehasonlítása alapján, egymáshoz képest arányosan, vagy összehasonlítás nélkül, a pályázó saját vállalásai alapján történik. Az első – például a műsorszolgáltatási díjra alkalmazott – módszer, amely szerint az adott szemponttal kapcsolatban minden pályázó ponthoz jut, mérsékeli a pályázatok között e szempont alapján kialakuló különbséget. A második módszer elvileg nagyobb pontszámbeli különbséget eredményezhet, és az alapján előfordulhat, hogy adott szempontra valamely pályázó egyáltalán nem kap pontot.<sup>794</sup> Az egyes értékelési szempontokra megszerezhető pontszámok kialakításának módjában viszont lényegében állandó gyakorlatot folytat a Testület. Összességében megállapítható, hogy a műsorszervezeti követelmények mentén a pályázatok között általában nagyobb különbségek alakulhatnak ki, mint a műsorszolgáltatási díj alapján.

## **14.2. A kiválasztási eljárás szabályozásának összehasonlítása**

### **14.2.1. A szabályozás rendszere**

A tartományközi szerződés általános jelleggel, a műsor terjesztésének módjára tekintet nélkül engedélyezéshez (*Zulassung*) köti a kereskedelmi (magán) műsorszolgáltatás nyújtását [RStV 20. § (1)]. Szintén a tartományok döntenek a műsorterjesztéshez rendelkezésre álló átviteli kapacitások hozzárendeléséről és használatáról, az RStV és a tartományi jog alapján (RStV 50. §).<sup>795</sup> Az engedélyezés részletes szabályozása tartományi hatáskörben marad, az RStV csak a tartományi szabályozás kereteit, alapvető eljárásjogi kérdéseit szabályozza; a német médiapiacra való belépés jelenleg 14 önálló tartományi médiahatóság 14 különböző engedélyezési és kiválasztási eljárása keretében történhet.<sup>796</sup>

<sup>793</sup> Az országos földfelszíni televíziók pályáztatása kapcsán részletesen ld. Gábor, Nyakas, Barna, Turkovics, Szíjj, 1999.

<sup>794</sup> Gábor, Nyakas, Barna, Turkovics, Szíjj, 1999, 271.

<sup>795</sup> Ennek keretében a tartományi törvények szabályozzák a frekvenciáknak a közszolgálati vagy kereskedelmi műsorszolgáltatások közötti megosztásának (*Zuordnung*) kérdését. A dolgozat e szabályozást nem vizsgálja.

<sup>796</sup> Berlin és Brandenburg, illetve Hamburg és Schleswig-Holstein közös médiatörvényt fogadott el. Az egyes tartományok médiatörvényei a következők: *Landesmediengesetz Baden-Württemberg* (LMedienG BW); *Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern* (BayMG); *Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks* (MStV BB); *Bremisches Landesmediengesetz* (BremLMG); *Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein* (MStV HSH); *Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen* (HPRG); *Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (RundfG-M-V); *Niedersächsisches Mediengesetz* (NMedienG); *Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen* (LMG NRW);

Az engedély (*Zulassung, Konzession, Erlaubnis*) alapvetően az alkalmassági feltételeknek való megfelelést igazolja, a szűkös kapacitások hozzárendeléséről (*Zuordnung*) az illetékességgel rendelkező médiahatóság kiválasztási eljárásban dönt.<sup>797</sup>

Az engedélyezés és a kiválasztás általában egy eljárás keretében történik. A német médiaszabályozásban először *Baden-Württemberg* tartomány médiatörvényében jelent meg 1999-ben az a szabályozási modell, amely a műsorszolgáltatási engedélyt különválasztja a terjesztési kapacitások hozzárendelésétől.<sup>798</sup> E modellben az engedély alapján a műsorszolgáltató olyan „média-jogosítvánnyal” („*Medienführerschein*”) rendelkezik,<sup>799</sup> ami feljogosítja arra, hogy közvetlenül a műsorterjesztőtől vagy – földfelszíni frekvenciák esetében – az illetékes médiahatóságtól terjesztési kapacitásokat igényeljen. Az engedély megszerzéséhez a műsorszolgáltatónak a törvényben meghatározott minimumkövetelményeket kell teljesítenie, és a hatóság további értékelési szempontok figyelembe vételével dönt a kapacitások elosztásáról. E szabályozási koncepció időközben több tartományi médiatörvényben is megjelent.<sup>800</sup> A piacra lépés németországi szabályozásának további modellje az ún. „engedélyezési fikció” („*Zulassungsfiktion*”).<sup>801</sup> *Saarland* tartomány médiatörvénye szerint a műsorszolgáltatási tevékenység megkezdését be kell jelenteni a tartományi médiahatósághoz, és a nyilvántartásba vétel megtagadására nyitva álló idő eltelte után – a törvény szerint egyébként továbbra is szükséges – engedélyt megadottnak kell tekinteni.

A tartományi hatáskörbe tartozó német médiaszabályozás sajátossága, hogy az egyes tartományi törvényeknek rendezniük kell a más tartományban engedélyt szerzett, az e tartományra korlátozott földrajzi hatályú műsorszolgáltatások jogi helyzetét. A műsorok továbbközvetítésére vonatkozó szabályozás ezért a más tartományokban történő szolgáltatásnyújtás jogalapját is megteremti.<sup>802</sup> A tartományközi médiaszerződés az országosan fogható, az Európában jogszerűen nyújtott és az Európa Tanács határok nélküli televíziózásról szóló egyezményének megfelelően nyújtott műsorszolgáltatások egyidejű és változatlan továbbközvetítésének szabályozását a tartományi médiatörvényekhez utalja [RStV 52. § (1)]. A továbbközvetítés felfüggesztésére a televíziós irányelv előírásaival összhangban kerülhet sor.<sup>803</sup> A tartományi szabályozások a más tartományból és az EGT valamely tagállamából származó műsorok továbbközvetítését, részükre terjesztési kapacitás hozzárendelését nem kötik újabb engedély megszerzéséhez, arra alapozva, hogy a szolgáltatásnyújtás megkezdésének helyén a szükséges ellenőrzés már megtörtént.<sup>804</sup> A kábelszolgáltató ugyanakkor köteles bejelenteni az általa továbbközvetített műsorokat.<sup>805</sup>

---

*Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz* (LMG Rh-Pf); *Saarländisches Mediengesetz* (SMG); *Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen* (SächsPRG); *Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt* (MedienG LSA); *Thüringer Landesmediengesetz* (ThürLMG)

<sup>797</sup> Hesse, 2003, 257.

<sup>798</sup> Jürgens, 2005, 32. Ld. LMedienG BW 12-22. §

<sup>799</sup> Jürgens, 2005, 32.; <http://www.lfk.de/dielfk/aufgaben/main.html>

<sup>800</sup> Hamburg - Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz

<sup>801</sup> Jürgens, 2005, 33.

<sup>802</sup> Hesse, 2003, 272.

Ebből eredő további sajátossága a szabályozásnak, hogy a tartományi médiahatóságok nem közvetlenül a más tartományban engedélyezett műsorszolgáltatóval szemben érvényesítik a jogszabályokat, hanem az engedélyt kibocsátó médiahatóságon keresztül [RStV 38. § (3)].

<sup>803</sup> Ld. 4.3.2. fejezet.

<sup>804</sup> Pl. BremLMG 24. §; MSV HSH 30. §; HPRG 41. §; RundfG-M-V 48. §; NMedienG 36. §; ThürLMG 37.

§

<sup>805</sup> Pl. RundfG-M-V 49. §; SMG 53. §; MedienG LSA 37. § (5); ThürLMG 40. §

Egyes tartományi törvények a nem EGT-tagállamból származó műsorokra szigorúbb feltételeket határoznak meg.<sup>806</sup>

Az engedélyezés német szabályozásában alapvető változásokat hoz a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés 10. módosítása. A tartományközi szerződés hatályos szövege az engedélyezési, kiválasztási eljárással kapcsolatban kizárólag olyan eljárási kérdéseket rendez, mint az igénylők adatszolgáltatási kötelezettségei (RStV 21. és 23. §), a médiahatóságok tájékoztatói és felderítési jogosultságai, illetve az igénylők együttműködési kötelezettségei (RStV 22. §).<sup>807</sup> A módosítás az országos műsorszolgáltatások esetében egységesíti a kiválasztási eljárást, önálló tartományi hatáskörben kizárólag az adott tartományban működő nem országos szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás marad. A tartományközi szerződés a jövőben egységesen szabályozza az országos műsorszolgáltatást nyújtó szolgáltatók alkalmasságának feltételeit (RStV 20a. §).

Létrehozza a módosítás az ún. engedélyezési és felügyeleti bizottságot (*Kommission für Zulassung und Aufsicht, ZAK*). Hatásköre kiterjed többek között az országos kereskedelmi műsorszolgáltatások engedélyezésére és az engedély visszavonására, az országos műsorszolgáltatásokhoz földfelszíni műsorszórás kapacitás hozzárendelésére és annak visszavonására, valamint felügyeleti intézkedések megtételére [RStV 36. § (2)]. Az engedély iránti igényt az igény benyújtása szerint illetékes tartományi hatóság továbbítja a ZAK részére [RStV 37. § (1)]. Egy további testület, a tartományi médiahatóságok legfőbb döntéshozó testületeinek képviselőiből álló „testületvezetői konferencia” (*Gremienvorsitzendenkonferenz, GVK*) hoz döntést a földfelszíni műsorszórás kapacitásokkal kapcsolatos kiválasztási eljárásokban, és gyakorolja azokat a hatósági hatásköröket, amelyek a – 32.2. fejezetben ismertetésre kerülő – platform-szolgáltatások kapacitásainak elosztásához kapcsolódnak [RStV 36. § (3)]. A két testület folyamatosan együttműködik. Az új szabályozás tehát fenntartja a tartományi mediaszabályozási hatáskört, és egységes médiahatóságot sem hoz létre, a legfontosabb hatáskörök gyakorlását azonban jelentős mértékben centralizálja és egységesíti. Ezzel a tartományi jogalkotóknak sikerült kompromisszumos megoldást találniuk a hatékonyság és az önállóság közötti ellentmondás – régóta esedékes<sup>808</sup> – feloldására.

A módosítás az országos műsorszolgáltatások engedélyezését olyan szabályozási megoldásban valósítja meg, amelyben az engedély megszerzése elválik a műsorterjesztési kapacitás hozzárendelésétől. Az RStV külön szabályokat tartalmaz a földfelszíni kapacitások elosztására (RStV 51a. §), és egységesen, technológia-semleges szabályozza a sokcsatornás platformok kapacitásaihoz való hozzáférés médiajogi feltételeit; az utóbbi kérdést a dolgozat 32.2. fejezete tárgyalja. A szabad műsorszórás lehetőségére vonatkozó pályázati kiírás meghatározza többek között azt, hogy az igénylők hogyan tehetnek eleget a vélemények sokszínűségére vonatkozó követelményeknek. Ez a korábnál szélesebb mozgásteret biztosít a pályázati feltételek alakításában, de a rendelkezés tartalma egyelőre, gyakorlat hiányában nem teljesen világos. Több igénylő esetén a médiahatóság kísérletet tesz a pályázók közötti egyezség létrehozására. Ha ilyen módon nem sikerül döntenie a kapacitások elosztásáról, akkor a hatóság az igénylők között a tartományközi szerződésben meghatározott szempontok alapján választ.

<sup>806</sup> NMedienG 36. §; ThürLMG 39. §

<sup>807</sup> Ld. Polyák, Szóke, 2007.

<sup>808</sup> Pl. Ladeur, 2000; Rossen-Stadtfeld, 2000;

Az osztrák jogalkotó a piacra lépés feltételeit a kereskedelmi televíziózásról szóló, 2001-ben elfogadott törvényben (*Privatfernsehgesetz*, PrTV-G) határozta meg.<sup>809</sup> Az osztrák szabályozás engedélyhez a földfelszíni és a műholdas televíziós műsorszolgáltatást, valamint a digitális műsorszolgáltatást köti. Engedélyezés alatt a törvény valamely műsorszolgáltatás meghatározott ellátási területen, a hozzárendelt terjesztési kapacitások útján történő sugárzásának média- és távközlési jogi engedélyezését érti (PrTV-G 2. § 2-5.).<sup>810</sup>

Az engedély megszerzésének feltétele az alkalmassági követelmények teljesítése. E követelmények teljesítése esetén a szabályozóhatóság az engedély megadását nem mérlegelheti [PrTV-G 5. § (1)]. Az így megszerzett engedély a szolgáltatót további eljárás nélkül műholdas műsorszolgáltatás nyújtására jogosítja, ha azonban a szolgáltató földfelszíni műsorszolgáltatás nyújtására kíván engedélyt szerezni, akkor az engedélyezés kiválasztási eljárás keretében történik (PrTV-G 7. §). A földfelszíni digitális platformokon terjesztett digitális műsorszolgáltatások (PrTV-G 2. § 9.) engedélyezése az „erős multiplex” modellnek megfelelően nincs kiválasztási eljáráshoz kötve (PrTV-G 28. §). Ilyen engedély iránt bármikor igény nyújtható be a szabályozóhatósághoz, amelyhez az alkalmassági követelmények igazolása mellett a multiplex-üzemeltetővel kötött, a kapacitás-használatra vonatkozó megállapodást is csatolni kell. Az engedély megadását a hatóság a feltételek teljesítése esetén nem mérlegelheti. Újabb igény benyújtása esetén azonban figyelembe kell vennie azt, hogy a korábbi engedélyt a műsorszolgáltató a törvénynek megfelelően gyakorolta-e.

A kábelen terjesztett műsorszolgáltatások piacra lépése bejelentéshez van kötve, amit a műsorszolgáltató a műsor terjesztésének megkezdése előtt egy héttel kötelese a KommAustria, illetve az érintett tartományok felé megtenni. A bejelentés a szolgáltató adatai mellett a műsorszolgáltatás fő jellemzőit tartalmazza. Az adatokat minden évben újra közölni kell, azok nyilvántartása nyilvános. A kábelhálózat üzemeltetője a hatóság felhívására köteles az elosztott műsorszolgáltatásokról és azok szolgáltatóiról tájékoztatást adni (PrTV-G 9. §).

A hazai szabályozásban a piacra lépés eljárási szabályait, illetve a piacra lépés során figyelembe vett értékelési szempontokat a médiatörvény, az ORTT által elfogadott általános pályázati feltételek (ÁPF), valamint a konkrét pályázati felhívás határozzák meg.<sup>811</sup> A földfelszíni műsorszolgáltatási lehetőségeket a Testület pályázati eljárás keretében osztja el, a pályázat nyertesével műsorszolgáltatási szerződést köt.<sup>812</sup> Maga a

---

<sup>809</sup> A rádiós műsorszolgáltatás esetében a piacra lépést a kereskedelmi rádiózásról szóló törvény (*Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden, Privatradiogesetz*, PrR-G) szabályozza; ennek rendelkezéseit a dolgozat nem vizsgálja.

<sup>810</sup> Az ellátási terület az engedélyben a terjesztési kapacitások és az ellátandó területek adataival körülírt földrajzi terület. A törvény csak az országos engedélyt (országos ellátási területet) emeli ki, a földfelszíni és kábeles terjesztéssel legalább a lakosság 70%-át elérő analóg televíziók engedélyét értve ide. Terjesztési kapacitás alatt a törvény olyan technikai paramétereket ért, mint a sugárzási hely, a frekvencia, a sugárzási teljesítmény és az antennajellemzők az analóg földfelszíni sugárzás esetében, a műhold és a Föld-műhold adóállomások technikai adatai a műholdas sugárzás esetében, illetve a multiplex-üzemeltető által megvalósuló digitális terjesztés adatai (sugárzási hely, frekvencia, sávzélesség és adatmennyiség).

<sup>811</sup> A médiatörvény pályáztatási rendszere olyan helyzetből indul ki, amelyben a frekvenciákért valódi versengés folyik; ehhez a gyakorlatban sokszor nem igazolt feltevéshez igazodik a szabályozás terjedelme és bonyolultsága, és az eljárás ezzel járó költségigénye. Az ORTT 2006. évi tevékenységéről szóló országgyűlési beszámoló felveti „egy egyszerűsített pályázati felhívás, és egy formanyomtatvány típusú pályázati adatlap” bevezetését, ami a jelenleginél kisebb terheket róna a pályázókra (ORTT, 2007, 325.). Ennek megvalósítása azonban – most már véglegesen – elmaradt.

<sup>812</sup> Az eljárás szabályozásáról ld. Gálik, Polyák, 2005, 262. és köv.

médiatörvény egyrészt minden pályázatra vonatkozóan meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a Testület pályázati feltételként írhat elő [Rttv. 95. § (2), (5)-(6)], másrészt további értékelési szempontokat ír elő az országos földfelszíni kereskedelmi televíziók első pályáztatására vonatkozóan [Rttv. 129. § (4)-(5)].

A kiválasztási eljárás szabályozásában meghatározó szerepe van a Testület által a médiatörvény felhatalmazása alapján elfogadott általános pályázati feltételeknek. Az általános pályázati feltételeket az ORTT nem hatóságként, hanem egy polgári jogi jogviszony keretében alkalmazza, azaz egy olyan eljárásban, amelynek eredményeként egy polgári jogi, szerződéses jogviszony jön létre. Az általános pályázati feltételek minden egyes pályázati felhívásnak részét képezik [Rttv. 95. § (3)]. A médiatörvény szerint az ÁPF „a műsorszolgáltatási szerződések tartalmára és azok elbírálására” vonatkozó feltételeket tartalmazza [Rttv. 91. § (1)]. Ennek ellenére nem tekinthető a Ptk. szerinti általános szerződési feltételnek: rendelkezései közvetlenül nem válnak a műsorszolgáltatási szerződés részévé. Általános szerződési feltételnek az egyes pályázati felhívásokban közzétett műsorszolgáltatási szerződés-tervezetek minősülnek, maguk a pályázati felhívások pedig ajánlattételre való felhívásként értelmezhetők. Az ÁPF-nek normatív tartalma is van, abban az értelemben, hogy rendelkezései minden, földfelszíni frekvencián műsorszolgáltatási jogosultságot szerezni kívánó pályázó, illetve minden ilyen műsorszolgáltató számára általánosan kötelezőek. Ebben az értelmezésben az ÁPF sérti az Alkotmánybíróság által megállapított azt az elvet, hogy a jogokat és kötelezettségeket érintő rendelkezések a megfelelő eljárásban ki nem hirdetett, jogszabályi szint alatti normába nem foglalhatók.<sup>813</sup> Jogi helyzetének, és a vele szembeni jogorvoslatnak a tisztázatlansága azért is különösen aggályos, mert tartalma a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásának lényeges korlátait határozza meg, és tartalmának kialakítását a médiatörvény nem szabályozza pontosan. A pályázatok értékelésének teljes rendszerét e dokumentumban rendeli szabályozni a médiatörvény, és – legalábbis az ORTT értelmezésében – lehetővé teszi akár olyan szankciók előírását is, amelyek magában a törvényben nem szerepelnek [Rttv. 91. § (2)]. Az a felhatalmazás is meglehetősen széles és bizonytalan tartalmú, hogy az ORTT az ÁPF-ben határozhatja meg a helyi, területi önkormányzat közvetlen vagy közvetett tulajdoni érdekeltségében álló műsorszolgáltató társaságban a tulajdonost megillető szavazati jogok gyakorlásának mértékét, továbbá az ilyen műsorszolgáltató vezetőjének kinevezési (pályázati) feltételeit [Rttv. 92. § (2)].<sup>814</sup> E kérdés a helyi médiapiacokon, és ezzel a médiarendszer egészében jelentős mértékben befolyásolhatja a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlását – érinti a műsorszolgáltatási szabadság lényeges tartalmát –, rendezése ezért törvényi szabályozást indokol. Az ÁPF-re vonatkozó szabályozás összességében túlzottan széles és megfelelő garanciákkal nem körülvett mozgásteret biztosít a hatóság részére a műsorszolgáltatási szabadság korlátozására, álláspontom szerint ezért alkotmányjogilag aggályos.

A médiatörvény sajátossága, hogy az ORTT pályázati kiírása nélkül is lehetővé teszi földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultság megszerzését, „az igénylő által lefolytatott tervezés eredményeként létrejött – a Nemzeti Hírközlési Hatóság ellenőrző vizsgálata alapján a Testület által jóváhagyott – műsorszolgáltatási lehetőségre” vonatkozóan. Formálisan e „talált frekvenciák” elosztása is az ORTT pályázati eljárásában történik, de e pályázat nyertese minden esetben az eredeti igénylő, feltéve, hogy a pályázaton felajánlott legmagasabb összegű műsorszolgáltatási díj megfizetését vállalta.<sup>815</sup> A szabályozóhatóság

<sup>813</sup> 12/2005. (VI. 6.) AB hat.

<sup>814</sup> Ld. ÁPF 36.1-36.3.

<sup>815</sup> A díj mértékét tehát ebben az esetben a versenytársak határozzák meg, ami – ahogy azt az ORTT gyakorlatában több eset igazolta – visszaélésre ad lehetőséget.

ebben az esetben tehát sem a műsorszolgáltatási lehetőségnek, sem a piacra lépés egyéb feltételeinek a kialakításában nem vesz részt. A hazai médiaszabályozásnak ez az intézménye a médiarendszer alakításának olyan eszköze, ami a műsorszolgáltatási szabadság messzemenő tiszteletben tartásán alapul.

A hatályos hazai szabályozás a földfelszíni kapacitások elosztására irányuló kiválasztási eljárást nem különíti el a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésétől.<sup>816</sup> A földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkező szolgáltatás más terjesztési hálózaton külön engedély nélkül továbbítható.

A műsorelosztás és műholdas műsorszórás útján végzett műsorszolgáltatás megkezdésének feltétele egy egyszerű bejelentés és nyilvántartásba vétel. A műsorszolgáltató a törvényben meghatározott adatokat tevékenységének megkezdése előtt legalább harminc nappal köteles az ORTT-nek bejelenteni [Rttv. 113. § (1)]. A nyilvántartásba vétel kizárólag akkor tagadható meg, ha a bejelentő a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének lehetőségéből egyébként – az alkalmassági feltételek nem teljesítése miatt – ki van zárva. A műsorszolgáltató kábeles és műholdas terjesztés esetén is köteles műsorszolgáltatási díjat fizetni, amelynek mértékét a Testület állapítja meg [Rttv. 113. § (3)]. A nyilvántartásba vételi eljárás hatósági eljárás, amelyben a Testület határozatainak – így különösen a műsorszolgáltatási díj mértékére vonatkozó határozat – felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni (Rttv. 136. §).

Alapvető változást hoz a műsorszolgáltatások piacra lépésének szabályozásában a digitális műsorszórás. Az ún. „erős multiplex” modellt követő szabályozás<sup>817</sup> a földfelszíni műsorszórás esetében is lemond az egyes műsorszolgáltatások kiválasztásáról, és a digitális műsorszórás útján nyújtott műsorszolgáltatást egyszerű bejelentéshez köti [Dtv. 8. § (4)]. Ezzel a magyar jogalkotó a hasonló modellt követő külföldi példákhoz képest is nagy mértékben, gyakorlatilag teljes egészében lemond a médiarendszer alakításának a piacra lépés szabályozásával történő lehetőségéről. Az erős multiplex modellt legkövetkezetesebben megvalósító angol szabályozás is fenntart néhány olyan kereskedelmi műsorszolgáltatási jogosultságot – a *Channel 3* és *Channel 5* jogosultságokat –, amelyeket a szabályozóhatóság a digitális médiarendszerben is egyedi kiválasztás alapján oszt el.<sup>818</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a digitális átállási törvényben alkalmazott megoldás nem lehet alkalmas eszköze a digitális médiarendszer kialakításának; ennek értékeléséhez figyelembe kell venni a digitális műsorszórási kapacitások elosztására vonatkozó szabályozást, valamint azokat a szabályozási eszközöket, amelyek szükség esetén a piacra lépési eljáráson kívül lehetőséget biztosítanak a sokszínű tartalomkínálat előmozdítására.<sup>819</sup>

A Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia a Dtv. szabályozási megoldását követve a műsorszolgáltatás nyújtását minden platformon bejelentéshez kötné.<sup>820</sup> A nem lineáris tartalomszolgáltatások esetében a jogalkotási koncepció nem kötelező, a szolgáltató önbesorolását segítő bejelentési rendszert vezetne be.<sup>821</sup> Ez a megoldás azt az ellentmondást tükrözi, hogy e szolgáltatások nyújtását alkalmassági feltételekhez sem indokolt kötni, ugyanakkor a közösségi jogi szabályozás olyan kötelezettségeket is támaszt

---

<sup>816</sup> A műsorszórási kapacitás és a műsorszolgáltatási lehetőség összekapcsolásából eredő értelmezési és gyakorlati nehézségekről ld. Polyák, 2007-2008.

<sup>817</sup> Ld. 16.2. fejezet.

<sup>818</sup> Polyák, 2004b

<sup>819</sup> Ld. 6. és 17. fejezetek.

<sup>820</sup> NAMS, 2007, 43.; NAMS, 2008, 27.

<sup>821</sup> NAMS, 2008, 20.

velük szemben (különösen az európai művekre vonatkozóan), amelyek egyéni jogérvényesítés útján, konkrét sértett hiányában nem kényszeríthetők ki. A jogbiztonságot kétségkívül erősítő „önbesorolás” kockázata viszont az, hogy a bejelentésben nem teszi érdekeltté az érintett vállalkozásokat; a be nem jelentett szolgáltatásoknak lényegesen kisebb az esélyük a hatósági ellenőrzésre.

#### 14.2.2. Szabályozóhatósági mozgástér

A kiválasztási eljárás németországi szabályozását, illetve a szabályozóhatóság kapcsolódó mozgásterét jelentősen befolyásolja az az alkotmánybíróság által támasztott követelmény, hogy „az engedély megadásának vagy elutasításának feltételeit a jogalkotónak kell meghatározni”.<sup>822</sup> Ezzel összhangban a kiválasztás szempontjait a német tartományi törvények többsége kimerítően felsorolja, az értékelési szempontok példálózó felsorolása csak kivételes.<sup>823</sup> A szabályozóhatósági mozgástér ezzel jelentős mértékben leszűkül, az értékelési szempontok nem igazíthatók a mindenkori médiapiaci és véleménypiaci helyzethez; e megoldás ugyanakkor garantálja, hogy a műsorszolgáltatókat a törvényben nem szabályozott kötelezettségek ne terheljék. A pályázati kiírások általában kizárólag a rendelkezésre álló műsorszórási kapacitást, a műsorszolgáltatás fajtáját (rádió vagy televízió), esetleg a rendelkezésre álló adásidőt határozzák meg, a hozzáférés egyéb szempontjait nem.<sup>824</sup> Az értékelési szempontok törvényhez kötöttsége ugyanakkor egyik tartományi törvény esetében sem szünteti meg a tartományi médiahatóságok médiapolitikai mozgásterét, mivel az egyes – a következő fejezetben bemutatandó – kiválasztási szempontok tág teret hagynak a szubjektív mérlegeléshez. A mérlegelés lehetőségét szélesíti, hogy az egyes kiválasztási szempontokat a tartományi törvények nagy része egyenrangúként kezeli, és nem rendelkezik azok súlyozásáról.<sup>825</sup> Ezt egyes törvények arra az esetre, ha az elsődleges kiválasztási szempontok alapján a hatóság nem tud döntést hozni, kiegészítik egy vagy néhány további – inkább gazdaságpolitikai jellegű – szemponttal.<sup>826</sup> *Sachsen* tartomány médiatörvénye szerint abban az esetben, ha a kiválasztási szempontok alapján az igénylők lényegében azonos értékelést kapnak, a hatóság „megfelelő mérlegelés” (*plichtgemäßes Ermessen*) alapján dönt.<sup>827</sup>

A német médiatörvények nagy része szűkre szabja a médiahatóságnak azt a lehetőségét, hogy az engedélyben egyedi, a törvényben foglaltakat meghaladó kötelezettségeket szabjon ki az egyes műsorszolgáltatókra. Az engedély ezért az olyan alapvető adatokon kívül, mint a műsorszolgáltatás típusa, a vételkörzet nagysága, a műsoridő, a műsorszolgáltató azonosítására, esetleg tulajdonosi összetételére vonatkozó adatok, kizárólag a műsorszervezetet – esetleg a műsor lényeges jellemzőit<sup>828</sup> – tartalmazza.<sup>829</sup> A műsorszolgáltatót érintő egyedi kötelezettségeket az engedélyek csak kivételesen tartalmazzák. *Baden-Württemberg* médiatörvénye kizárólag abban az esetben teszi lehetővé az engedélyben mellékkötelezettségek rögzítését, ha ezek az engedély törvényi

<sup>822</sup> BVerfGE 57, 295, 326.

<sup>823</sup> Ld. BremLMG, NMedienG, LMG Rh-Pf

<sup>824</sup> Pl. BremLMG 29. §; MSV HSH 26. § (3); HPRG 5. § (2); NMedienG 5. § (1); LMG NRW 15. §; ThürLMG 5. § (2). *Saarland* tartomány médiatörvénye szerint ugyanakkor a kiírás (*Ausschreibung*) tartalmazza az igényléssel szembeni, közelebről meg nem határozott lényeges követelményeket [SMG 52. § (2)].

<sup>825</sup> Reinemann, 2002, 172.

<sup>826</sup> Pl. HPRG 9. § (3); NMedienG 9. § (2); LMG R-P 30. § (5); ThürLMG 9. § (2)

<sup>827</sup> SächsPRG 10. § (2)

<sup>828</sup> BBMSStV 29. § (3)

<sup>829</sup> Pl. BBMSStV 29. § (3); BremLMG 6. § (2); HPRG 7. § (1); RundfG-M-V 18. § (1); LMG NRW 8. § (1) és 17. §; LMG Rh-Pf 24. §; SächsPRG 11. § (1); MedienG LSA 15. § (1); ThürLMG 7. § (1)



feltételeinek biztosításához szükségesek.<sup>830</sup> *Niedersachsen* médiatörvénye mellékrendelkezések rögzítését annak biztosítására teszi lehetővé, hogy a szolgáltatást a kiválasztási eljárás során az igénylő javára figyelembe vett értékelési szempontoknak megfelelően nyújtja.<sup>831</sup> Más törvények ennél tágabb felhatalmazást tartalmaznak, amelyek alapján az engedély rögzíti, hogy a médiahatóság a műsorra vonatkozó irányelveket fogadhat el,<sup>832</sup> illetve amelyek lehetővé teszik, hogy a hatóság az engedélyhez a törvény céljainak eléréséhez szükséges tetszőleges meghagyást fűzzön.<sup>833</sup>

Az osztrák médiatörvény szintén kimerítő felsorolását tartalmazza az igénylők közötti választás szempontjainak, amely szempontok ugyanakkor tág mérlegelési teret biztosítanak a médiahatóságnak. A törvény négy – a következő fejezetben bemutatandó – értékelési szempontot határoz meg az országos műsorszolgáltatások kiválasztására vonatkozóan, és ezeket további két szemponttal egészíti ki a nem országos szolgáltatások pályáztatásához (PrTV-G 7-8. §). A törvény indoklása hangsúlyozza, hogy az egyes szempontok azonos súlyúak, közöttük nem áll fenn fontossági sorrend.<sup>834</sup> A legszélesebb mérlegelési mozgásteret az az értékelési szempont biztosítja, amely szerint elsőbbséget élvez az az igénylő, aki az előterjesztett dokumentumok és a lefolytatott eljárás alapján a törvény célkitűzéseit várhatóan a legjobban teljesíti [PrTV-G 7. § 1.]. E szemponttal kapcsolatban a KommAustria megállapította, hogy a törvény kifejezett célmeghatározásokat nem tartalmaz. Az egyes szabályozási célok az alkotmánybíróság és az Emberi Jogi Bíróság gyakorlata alapján határozhatók meg,<sup>835</sup> amihez a törvény csak példálózó – a műsor sokszínűségére és az ellátási területen élők igényeinek figyelembe vételére utaló – felsorolását tartalmaz.

Az egyes pályázati kiírások<sup>836</sup> a német megoldáshoz hasonlóan nem tartalmazzák a nyertes igénylő kiválasztásával kapcsolatos feltételeket. Az engedély (*Zulassung*) meghatározza a műsor fajtáját, a műsorszerkezetet, valamint a független szolgáltató által szolgáltatott műsorablakok számát és műsoridejét<sup>837</sup>, továbbá az ellátási területet és az átviteli kapacitásokat [PrTV-G 5. § (3)]. Az osztrák médiatörvény is felhatalmazza ugyanakkor a hatóságot, hogy az engedélyben a törvény betartásának biztosításához szükséges meghagyásokat (*Auflage*) írjon elő [PrTV-G 5. § (4)]. Analóg földfelszíni műsorszolgáltatás esetében a meghagyás vonatkozhat különösen az engedély szerinti vételkörzet teljes ellátásának határidejére. A meghagyás lehetséges tartalmát a törvény egyébként nem szabályozza. Az országos kereskedelmi televízió pályáztatása során a hatóság az ellátott vételkörzet nagyságával, a saját gyártású műsorok arányával, valamint a nyertes vállalkozás társasági szerződésének – a médiatörvény tulajdonosi

---

<sup>830</sup> LMedienG BW 12. § (1)

<sup>831</sup> NMedienG 10. § (3)

<sup>832</sup> LMG Rh-Pf 24. § (3). A törvény szerint ilyen irányelveket a hatóság akkor fogadhat el, ha a kiegyensúlyozottság – a műsorszolgáltatások összességében – más módon nem érhető el.

<sup>833</sup> BBMSStV 29. § (4)

<sup>834</sup> A törvény indoklását idézi Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 134.

<sup>835</sup> KOA 3.005/02-24 61.

<sup>836</sup> Az osztrák törvény a szabályozó hatóságnak a földfelszíni műsorszolgáltatási lehetőségek pályáztatásával kapcsolatos mozgásterét szűkre szabja. A hatóság a törvény hatályba lépését követő négy héten belül köteles volt a törvény mellékletében szereplő frekvenciákra országos, illetve nem országos engedélyek megszerzésére irányuló pályázatot kiírni, legalább három hónapos pályázati határidővel. További kiírásokra is csak a törvényben pontosan meghatározott esetekben kerülhet sor, például egy kiadott engedély lejártá előtt hat hónappal, vagy valamely engedély törlése esetén. (PrTV-G 16-17. §)

<sup>837</sup> A műsorablak a törvény szerint időben korlátozott olyan műsorszolgáltatás, amit egy másik, a műsoridő túlnyomó részét igénybe vevő műsorszolgáltató által nyújtott műsorszolgáltatás keretében nyújtanak (PrTV-G 2. § 9.).

előírásaival való összhangot garantáló – módosításával kapcsolatban fogalmazott meg meghagyásokat.<sup>838</sup>

A német és az osztrák szabályozással összevetve a magyar szabályozóhatóság a földfelszíni műsorszolgáltatási lehetőségek elosztását szolgáló értékelési szempontok és az engedély tartalmának meghatározásában lényegesen nagyobb mozgástérrel rendelkezik. A médiatörvény a kiválasztási szempontok meghatározását teljes egészében az ORTT-re hagyja, az „engedély” tartalmát pedig az ORTT azzal alakítja, hogy az általa meghatározott szempontok szerint beadott pályázati ajánlat általa meghatározott részei a műsorszolgáltatási szerződés részévé válnak. Az újabb pályázati kiírások alapján a szerződés részét képezi a műsorszolgáltatási jogosultság telephelye, frekvenciája, a tervezett műsorszolgáltatás állandó megnevezése és szignálja, a műsorszórás gyakorlásának módjára (önállóan vagy más vállalkozás igénybevételével), a kiegészítő és értéknövelő szolgáltatásokra, a műsoridőre, valamint a tervezett műsorszolgáltatás – következő fejezetben tárgyalt – alapvető jellegzetességeire, arculatára vonatkozó szándéknyilatkozat, továbbá a pályázati felhívásban meghatározott számos – például a kizáró okokra, a tulajdonosi szerkezetre és tulajdoni érdekeltségekre, köztartozásokra vonatkozó – nyilatkozat.<sup>839</sup> A műsorszolgáltató a műsorszolgáltatás főbb tartalmi jellemzőit tehát csak a Testület hozzájárulásával (szerződésmódosítással) változtathatja meg, e jellemzőket pedig jelentősen befolyásolják a Testület által meghatározott értékelési szempontok. A korábbi gyakorlat a pályázó ajánlatának egészét a szerződés részévé tette, ennek következtében a műsортípusokra lebontott műsортerv, illetve az üzleti és pénzügyi terv módosítása is testületi hozzájáruláshoz volt kötve.<sup>840</sup>

A magyar médiatörvény a pályázatok elbírálásával kapcsolatban különbséget tesz a *pályázati feltételek* és az *értékelési szempontok* között. A Testület által meghatározott pályázati feltételek [Rttv. 95. § (5)-(6)] olyan minimumkövetelmények, amelyek teljesítését minden pályázónak vállalnia kell; az ÁPF e feltételeket kifejezetten a műsorszolgáltatási jog odaítélésének feltételeként határozza meg (ÁPF 51.). Mivel kizárólag olyan pályázó szerezhethet az adott vételkörzetben műsorszolgáltatási jogosultságot, aki a pályázati feltételeket teljesíti – ennek garanciája a feltétel műsorszolgáltatási szerződésbe foglalása –, ezért az ilyen feltétel előírása valamely médiapolitikai célkitűzés megvalósulásának legbiztosabb eszköze.

A kötelezően teljesítendő pályázati feltétel kikötésének lehetősége azt is jelenti, hogy a médiafelügyeleti szerv nem törvényi szinten – egy pályázati felhívásban – a törvényben foglaltaknál nagyobb terheket ró a leendő műsorszolgáltatóra, a törvényben foglaltaknál szélesebben avatkozik bele a műsorszolgáltatás gyakorlásába. Ez a beavatkozás közvetlenül érinti a vélemény szabadság gyakorlását – a médiaszabadság értelmezésének koncepciójától függően vagy a médiarendszer kialakításának eszközeként, vagy a médiaszabadság szubjektív jogának korlátozásaként –, ezért kifejezett, a beavatkozás feltételeit és mértékét pontosan meghatározó törvényi felhatalmazáshoz kötött.<sup>841</sup> A közszolgálati műsorszámok meghatározott arányát, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi vagy más kisebbségi igények meghatározott mértékű szolgálatát előíró pályázati feltételek a törvény szerint akkor írhatók elő, ha az adott vételkörzetben a tájékoztatás és a

<sup>838</sup> KOA 3.005/02-24

<sup>839</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2007/13.

<sup>840</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 1999/6.

<sup>841</sup> Lényegében e követelmény sérelme alapján minősítette alkotmány sértőnek az Alkotmánybíróság az ún. egyéb panaszok Panaszbizottság általi elbírálásának lehetőségét, megállapítva, hogy a megsemmisített rendelkezés nem határozza meg a panasz eljárást szabályozásával kapcsolatos mozgástér törvényi kereteit [1/2007. (I. 18.) AB hat.]

tájékozódás szabadsága, illetve a kulturális sokszínűség – valamennyi műsorszolgáltatást együttesen figyelembe véve – nem érvényesül [Rttv. 95. § (5)]. Ez egyúttal azt a kötelezettséget is rója a Testületre, hogy minden egyes pályázati felhívás előkészítése során elemezze a tájékoztatás és tájékozódás szabadságának, illetve a kulturális sokszínűségének az adott vételkörzetben való érvényesülését. Sem a pályázati felhívások, sem az elbírálások indoklásai nem utalnak arra, hogy a Testület e kötelezettségének eleget tenne. A pályázati gyakorlatban az országos műsorszolgáltatások pályáztatásán kívül<sup>842</sup> egyébként az ORTT nem is él a pályázati feltétel előírásának lehetőségével. A médiatörvénynek az a felhatalmazása, amely szerint az ORTT a pályázati felhívásban a törvényben foglaltaknál nagyobb műsoridőben történő híradásra kötelezheti a jövőbeli műsorszolgáltatót [Rttv. 95. § (6)], sem a beavatkozás feltételét, sem annak mértékét nem határozza meg, és végső soron nem zárja ki az önkényes jogértelmezést, azaz megfelelő garanciák nélkül avatkozik bele a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásába.<sup>843</sup>

Súlyos alkotmányos aggályokat vet fel az ÁPF pályázati feltételekre vonatkozó szabályozása, ami szerint a Testület a törvényben foglalt követelményeken felül bármilyen további követelményt pályázati feltételként írhat elő, feltéve, hogy ezt a törvény nem tiltja; az előírható feltételeket az ÁPF csak példálózóan – de így is a médiatörvénynél szélesebb körben – sorolja fel (ÁPF 51. és 56.3.). A médiatörvény sem a pályázati feltételekre vonatkozó, sem az ÁPF-re vonatkozó rendelkezések között nem tartalmaz felhatalmazást a pályázati feltételek bővítésére, azaz a törvényben foglaltakon kívüli műsorszerkezeti kötelezettségek kötelező előírására. Önmagában az, hogy a médiatörvény nem zárja ki kifejezetten további pályázati feltételek előírását, az alapjogokat korlátozó szabályozás esetében nem értelmezhető további korlátok meghatározására való felhatalmazásként. Az ÁPF alapján előírható kötelező pályázati feltételek tehát a műsorszolgáltatási szabadság olyan korlátozásai, amelyeknek nincs törvényi alapjuk. Ez sem a médiatörvényvel, sem az Alkotmánnyal nincs összhangban.

Az értékelési, kiválasztási szempontok a versengő pályázatok közötti választást teszik lehetővé, így alapvetően nem minden műsorszolgáltatást kötelező előírásként jelennek meg. E szempontokkal kapcsolatban a pályázat kiírója nem csak azt vizsgálja, hogy teljesítésüket a pályázó vállalja-e, hanem azt is, hogy a pályázó milyen színvonalú, milyen mértékű teljesítést vállal. Az értékelési szempontok meghatározása a pályázati feltételek előírásához képest a médiapolitikai célok elérésének enyhébb eszköze. A Testület a versengő pályázatok közötti döntését a pályázati kiírásban nyilvánosságra hozott értékelési elvek szerint hozza meg [Rttv. 101. § (2), ÁPF 65.1.], a pályázati kiírásban pedig köteles meghatározni az ajánlatok elbírásának objektív és szubjektív értékelési elemeit, ezek súlyát

---

<sup>842</sup> A Kereskedelmi 1 műsorszolgáltatás esetében az ORTT a médiatörvény előírásának megfelelően [Rttv. 129. § (4)] a napi műsoridő 25%-ában kötelezte a műsorszolgáltatót közszolgálati műsorszámok közzétételére. A médiatörvény a Kereskedelmi 2 műsorszolgáltatás pályáztatásával kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy abban az előzőnél enyhébb kötelezettségeket kell érvényesíteni [Rttv. 129. § (5)]; az ORTT e rendelkezésnek úgy tett eleget, hogy a közszolgálati műsorszámok napi arányát 24%-ban határozta meg. A két pályázat – a törvényhozó feltételezhető szándékával ellentétben, de vélelmezhetően tudatos médiapolitikai döntés eredményeként – gyakorlatilag azonos pályázati feltételeket tartalmaz más – elsősorban az európai és magyarországi gyártású műsorszámok arányára vonatkozó – műsorszerkezeti kérdésekben is, azzal, hogy a Kereskedelmi 2 műsorszolgáltatást általában 1%-kal kisebb kötelezettségek terhelik.

<sup>843</sup> Az országos kereskedelmi televíziók pályáztatására vonatkozó külön előírások további – részben az Európai Unióhoz való csatlakozáskor hatályon kívül helyezett – kötelező műsorszerkezeti követelményeket tartalmaznak, amelyeket az ORTT a pályázati felhívásban köteles volt előírni. E követelmények a közszolgálati műsorszámok, valamint a magyarországi gyártású, illetve a külső gyártású műsorszámok arányára vonatkoztak. Esetükben tehát maga a jogalkotó határoz meg az általánosnál szigorúbb elvárásokat, a törvényi keretek hiánya így nem merül fel.

és egymáshoz viszonyított arányát [ÁPF 50. d)]. A médiatörvény az értékelési szempontokra vonatkozó szabályozást nem egységesen, hanem a törvény különböző – a pályázati felhívás tartalmára, a pályázati ajánlatra, valamint a pályázati ajánlatok elbírálására vonatkozó – fejezeteiben szabályozza, anélkül, hogy a konkrét értékelési szempontokat meghatározná. A pályázati felhívás tartalmazza többek között a pályázat meghatározott tartalmi elemeinek számszerű értékelési szempontjait [Rttv. 95. § (2)]. Számszerű – azaz pontszámokkal meghatározott – értékelési szempontot kell tartalmaznia a pályázati felhívásnak a tervezett műsorszolgáltatás alapvető adataival (ld. 15.4. fejezet), a tervezett műsorszervezettel – különösen a közszolgálati műsorszámok havi átlagos műsoridejével, a napi rendszeres híradásra szánt műsoridővel, valamint a kisebbségi igények szolgálatára tervezett havi átlagos műsoridővel –, a műsorszolgáltatási díjjal, valamint az üzleti tervvel kapcsolatban [Rttv. 96. § (2) e)-f), i)].

A médiatörvénynek az általános pályázati feltételek megalkotására vonatkozó rendelkezései az ÁPF részeként határozzák meg többek között az ún. tárgyi feltételek – pl. üzleti terv, műszaki feltételek, műsorterv, műsoridő – értékelésének szempontjait [Rttv. 91. § (2) b)]. E felhatalmazás alapján a lehetséges értékelési szempontokat részletesen az ÁPF szabályozza: felsorolja azokat a kötelezettségvállalásokat, amelyeket az ORTT a pályázati felhívásban értékelési szempontként meghatározhat, és amelyek alapján a kötelezettséget vállaló pályázó az elbírálás során előnyben részesül (ÁPF 52.). Arra az esetre, ha a pályázati felhívás nem jelöl meg más értékelési szempontokat, az ÁPF meghatározza az értékelés általános szempontjait. E szerint előnyt élvez az a pályázó, aki a tájékoztató és közszolgálati műsorokra – különösen a hírszolgáltató műsorokra –, valamint országos és körzeti televíziók esetében a magyarországi gyártású filmalkotások bemutatására vonatkozó elképzeléseiben kedvezőbb időbeli arányt állapít meg, illetve teljes vagy hosszabb műsoridőre tesz ajánlatot (ÁPF 65.2.).

A kiválasztási szempontok meghatározása ugyan nem jelent olyan közvetlen beavatkozást a műsorszolgáltatás nyújtásába, mint a kötelezően teljesítendő pályázati feltétel előírása, de a pályázónak a saját műsorszerveztési, szervezeti és pénzügyi elképzelését a kiválasztási szempontokhoz kell igazítania, és a pályázati vállalásai a műsorszolgáltatási tevékenysége egészét befolyásolják. Az értékelési szempontok meghatározása végső soron szintén a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásának befolyásolása, korlátozása. A pályáztatás során ráadásul – ahogy az ORTT gyakorlata ezt igazolja – fennáll annak a veszélye, hogy az egyes értékelési szempontok formálissá válnak, és gyakorlatilag nem értékelési szempontként, hanem kötelező pályázati feltételként befolyásolják a pályázat értékelését. A törvényhozó a kiválasztás során figyelembe veendő tárgykörök megjelölésén túl nem szűkítette az egyes értékelési szempontok meghatározására vonatkozó mérlegelési lehetőséget. A tárgykörök felsorolása nem zárt, és az egyes tárgykörök megjelölése is igen széles értelmezési teret biztosít (vagy éppen nehezen értelmezhető). A médiatörvény vonatkozó rendelkezéseit így az sem sérti, hogy az ÁPF az ORTT mozgásterét tovább szélesíti: lehetővé teszi a törvényben foglalt bármely kötelezettségnél szigorúbb kötelezettség teljesítésének, sőt a Testület által szükségesnek tartott bármely feltétel teljesítésének értékelési szempontként történő előírását [ÁPF 52. g) és k)]. A médiatörvény a kiválasztási eljárás során összességében nem zárja ki az ORTT önkényes jogalkalmazását, alkotmányossági szempontból ezért aggályos.

Az egyes pályázati felhívásokban alkalmazott értékelési szempontok alig kötődnek az ÁPF-ben szabályozott szempontokhoz, aminek az is az oka, hogy a hatályos ÁPF alapvetően az országos szolgáltatások pályáztatásához igazodik, a pályáztatási gyakorlatban viszont egyértelműen a helyi és regionális szolgáltatások a meghatározók. Ez azért különösen aggályos, mert a törvény kifejezetten felhatalmazza az ORTT-t, hogy a

helyi, körzeti és országos, valamint a műholdas műsorszolgáltatásokra vonatkozó pályáztatási feltételeket elkülönülten szabályozza. A szabályozóhatóságnak lehetősége lenne arra, hogy a médiatörvény szabályozási keretei között az ÁPF régóta tervezett és halogatott módosításával a jelenleginél egyszerűbb és olcsóbb, átláthatóbb és kontrollálhatóbb piacra lépési eljárást alakítson ki. Országgyűlési beszámolójában az ORTT is elismeri: „A Művelődési Közlönyben 1996. augusztus 31. napján megjelent, még alapvetően az országos kereskedelmi jogosultságokra koncentráltan meghatározásra került jelenleg hatályos ÁPF, születésének körülményeit is figyelembe véve már nem tudja betölteni a fentebb meghatározott célját, rendeltetését.”<sup>844</sup> A 2005-ös beszámoló szerint az ORTT Irodája meghatározta azokat az alapelveket – pl. a technika adott szintjére rugalmasan kezelhető pályázati szabályok, követhető és átlátható bírálati rendszer, erősebb normativitás –, amelyek mentén egy új ÁPF kidolgozása megindul. A 2006. évi tevékenységről szóló beszámoló azonban még mindig az új ÁPF kialakításának szükségességével foglalkozik,<sup>845</sup> azonban a jogszabályi háttér módosulása miatt erre már nagy valószínűséggel nem kerül sor.

Az ORTT mozgásterét, a műsorszolgáltatási szerződésben előírt feltételek érvényesítését korlátozza a hálózatba kapcsolódás lehetősége (Rttv. 108. §). A hálózatba kapcsolódó műsorszolgáltatások a pályázati eljárásban vállalt műsorszerkezettől jelentős mértékben eltérhetnek, a hálózatos műsorszolgáltatás ráadásul a médiapiac más szereplőinek gazdasági helyzetét is érinti.<sup>846</sup> Az ORTT-nek a hálózatba kapcsolódás engedélyezésével kapcsolatban nincs mérlegelési lehetősége. Ha a hálózatba kapcsolódó műsorszolgáltató a törvényben foglalt feltételeket teljesíti, a Testület köteles nyilvántartásba venni a hálózatba kapcsolódást és módosítani a műsorszolgáltatási szerződéseket [Rttv. 108. § (3)]. Ez a műsorszolgáltató részére a pályázati eljárás kijátszását – pályázati vállalásaitól való törvényes eltérését – teszi lehetővé. Ezért azok az újabb műsorszolgáltatási pályázatok, amelyek nem kifejezetten hálózatba kapcsolódásra irányulnak, a műsorszolgáltatási szerződés tervezetében azt a kikötést tartalmazzák, hogy a műsorszolgáltató a műsorszolgáltatás megkezdésétől számított két éven belül nem kezdeményezheti hálózatba kapcsolódását.<sup>847</sup>

Az ORTT pályáztatási gyakorlatáról megállapítható, hogy – különösen az ún. speciális karakterisztika értékelésével – tudatosan alakítja ugyan a vételkörzetben elérhető műsorkínálatot, és ezzel hozzájárul a kínálati sokszínűséghez, a kiválasztási szempontok és a hozzájuk rendelt pontszámok meghatározásában azonban következetes médiapolitikai koncepció aligha ismerhető fel. A felismerhető koncepció hiánya nem jelenti feltétlenül a koncepció teljes hiányát, a Testület működése azonban nem kellően nyilvános és átlátható ahhoz, hogy az esetleges médiapolitikai megfontolások a külső elemző számára is visszafejthetők legyenek. Sem a pályázati felhívásokból, sem a pályázatok elbírásához fűzött, teljesen formális indokolásokból nem látható, hogy a Testület a vételkörzet médiapiaci, kínálati és egyéb jellemzőit milyen módon és mértékben veszi figyelembe. Maguk a pályázati felhívások nagymértékben hasonlóak, az egyes kiválasztási szempontok értékelése sok esetben automatikus.

A médiatörvény végső soron nem biztosít megfelelő kereteket ahhoz, hogy a médiarendszer kialakítását döntő mértékben befolyásoló piacra lépési döntések kiszámítható és kontrollálható módon szülessenek meg, és nem tartalmaz megfelelő

---

<sup>844</sup> ORTT, 2006, 200.

<sup>845</sup> ORTT, 2007, 323.

<sup>846</sup> A Sláger Rádió ügyérőé ld. Gálik, Polyák, 2005, 272.

<sup>847</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2007/15.

garanciákat arra, hogy a Testület a piacra lépés szabályozásánál a médiaszabadságból eredő követelmények figyelembe vételével járjon el. Ezt 46/2007. (VI. 27.) AB számú határozatában az Alkotmánybíróság is megerősítette: „A műsorszolgáltatási jogosultságra vonatkozó pályázat során alkalmazandó értékelési szempontok törvényben nem szabályozottak, a döntéshozatali eljárás a pályázók és a nyilvánosság számára nem követhető.” Az Alkotmánybíróság 1997-es beadványok alapján 2007-ben az engedélyezési rendszer szinte minden elemét alkotmányértőnek találta. A határozat megszületésekor a megsemmisített szabályozásnak gyakorlati jelentősége már alig volt, a digitális televíziózás elindulásával az ORTT pályáztatási mozgásterére lényegében megszűnik: a digitális átállási törvénnyel módosított médiatörvény szerint pályázat kiírására, illetve műsorszolgáltatási jogosultság meghosszabbítására a Testületnek kizárólag azzal a feltétellel van joga, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság az új – még el nem fogadott – médiatörvény hatálybalépését követő 120. napon, de legkésőbb 2008. december 31-én lejár [Rttv. 41. § (5)]. Kijelenthető, hogy ha az Alkotmánybíróság határozatát korábban hozza meg, akkor a magyar médiarendszer fejlődése a jelenlegitől eltérően alakult volna; a gyorsabban meghozott határozat akár az országos kereskedelmi televíziók műsorszolgáltatási jogosultságát is befolyásolta volna. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat utólag megkérdőjelezte a médiarendszer kialakítása egészének legitimitását. E helyzet kialakulásáért azonban maga az Alkotmánybíróság is felelős.

## **15. Értékelési szempontok a német, az osztrák és a magyar szabályozásban**

A pályázati ajánlatok, műsorszolgáltatási igények közötti kiválasztás során figyelembe vett értékelési szempontok alapvetően a médiarendszer kialakítása során érvényesítendő médiapolitikai célkitűzéseket tükrözik. A kiválasztási szempontok részben a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos követelmények megvalósítását, részben a médiaszabadsággal szembeni más érdekek védelmének magas – a jogszabályi elvárásokat akár meghaladó – szintű megvalósítását, részben pedig egyéb érdekeket szolgálnak.

A szabályozási célok és szabályozási eszközök között az értékelési szempontok elemzése során is különbséget kell tenni. Az értékelési szempontok meghatározásával követett célkitűzések különböző szabályozói eszközökkel valósíthatók meg: valamely értékelési szempont megfogalmazható például közvetlenül műsorszerkezeti, műsortartalmi követelményként, vagy a műsorszolgáltató szervezetére, illetve gazdasági mozgásterére vonatkozó kritériumként.

Maguk az értékelési szempontok, akár műsorszerkezeti követelményként, akár a szolgáltató szervezete vagy tulajdonosi összetételére, akár a szolgáltató gazdálkodására vonatkozó követelményként kerülnek meghatározásra, végső soron a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásába avatkoznak be. A műsorszerkezeti követelmények az egyes műsorszolgáltatók műsorszerkesztési szabadságát korlátozzák, a szervezeti és tulajdonosi korlátok szűkítik a műsorszolgáltatás nyújtására jogosultak körét, a gazdálkodásra vonatkozó szempontok pedig alapvetően szintén a műsor összeállításával kapcsolatos mozgásteret szűkítik; a műsorszerkezetre vonatkozó előírások ráadásul nem csak a műsortartalom meghatározásának szabadságát korlátozzák, hanem jelentősen befolyásolják a szolgáltató gazdasági, pénzügyi mozgásterét is, a gazdasági mozgásteret érintő követelmények pedig kihatnak a műsortartalomra.

### **15.1. Műsorszolgáltatási díj**

A műsorszolgáltatási díj a pályáztatási rendszerben az árverés alapú kiválasztás eleme. Ilyen elemet sem a német, sem az osztrák szabályozás nem tartalmaz, a hazai

szabályozásban azonban hangsúlyos. Az ORTT gyakorlatában a legmagasabb megszerezhető pontszámot a pályázati felhívások rendszerint a műsorszolgáltatási díjhoz, a műsortervhez, valamint a vállalt heti műsoridőhöz rendelik. A műsorszolgáltatási díj legkisebb mértékét a pályázati felhívásban az ORTT meghatározza [Rttv. 95. § (7)]. E díj kiszámításának a körzeti és helyi műsorszolgáltatásoknál alkalmazott módszerét az ORTT a 464/I/2002 (III. 7.) számú határozatában tette közzé, ami szerint a minimális díj vagy a már az adott településen működő műsorszolgáltató adott évre érvényes műsorszolgáltatási díja és az új frekvencia vételkörzete arányában, vagy a határozatban rögzített, a lakosságszámtól függően eltérő mértékű – a lakosságszámmal, és így feltehetően a várható reklámbevétellel párhuzamosan növekvő – egy főre jutó műsorszolgáltatási díj alapján kerül meghatározásra. Televíziók esetében a legkisebb műsorszolgáltatási díj mindössze napi 12 óra sugárzási időre jogosít, 24 órás műsoridő esetében a minimális díj már 30%-kal magasabb. Az országos televíziós és rádiós pályázatok minimális műsorszolgáltatási díjának meghatározása eseti mérlegelésen alapult.

A műsorszolgáltatási díj esetében a legmagasabb – egy műsoróra vetített – díjajánlat kapja a felhívás szerinti legmagasabb pontszámot, a további ajánlatok arányosan kevesebb pontot kapnak.<sup>848</sup> E módszer következtében kizárólag a megajánlott műsorszolgáltatási díj alapján az ajánlatok között nem keletkezik akkora pontszámbeli különbség, ami esetleg már önmagában is eldöntené a pályázat eredményét; a pályázat tehát semmiképpen nem tekinthető tisztán „árversenynek”.<sup>849</sup> Arra vonatkozóan azonban, hogy az adott pályázati felhívásban az összpontszámhoz képest mekkora a műsorszolgáltatási díjért kapható pontszámok aránya, egységes gyakorlat vagy koncepció nem mutatható ki.

A hazai szabályozás a sokszínűség és a műsorszolgáltatási lehetőségek piaci alapú értékesítésének szempontjait azzal is közelíti egymáshoz, hogy a nem kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatást nyújtókat felmenti a műsorszolgáltatási díj fizetésének kötelezettsége alól [Rttv. 22. § (4) és 90. § (6)]. Ha a pályázó nem-nyereségérdekelt műsorszolgáltatás vagy közműsorszolgáltatás nyújtására tesz ajánlatot, akkor a műsorszolgáltatási díj után járó pontszám kiesésének pótlására – a pályázati felhívás alapján – az ajánlat értékelésénél sajátos szabályok érvényesülnek: a felhívásban meghatározott módon a többi műsorszolgáltatási díjajánlatra adott pontszámok átlagolásával kiszámított pontszámot kell az értékelés során a többi ponthoz hozzáadni.

A műsorszolgáltatási díj egyrészt objektív értékelési szempontként erősíti a pályázók esélyegyenlőségét, másrészt azzal járul hozzá a médiarendszer sokszínűségéhez, hogy az abból befolyt összeg teljes egészében a médiaágazatban kerül felhasználásra, elsősorban a nem-kereskedelmi médiumok és tartalmak támogatására, valamint a műsorterjesztési infrastruktúra fejlesztésére. Elősegíti továbbá a rendelkezésre álló műsorszolgáltatási kapacitások hatékony felhasználását.

Kérdés azonban, hogy a sokszínűség megvalósítását szolgáló szabályozási eszközök rendszerében nézve arányos beavatkozásról van-e szó. A műsorszolgáltatási díj annyiban feltétlenül korlátozza a műsorszolgáltatási szabadságot, hogy az, aki a díj megfizetésére nem képes, kiszorul a műsorszolgáltatási lehetőségekből – ahogy korábban szó volt róla, nem csak a földfelszíni frekvenciák esetében. Mivel azonban a korlátozás alkotmányosan

---

<sup>848</sup> Ha például a műsorszolgáltatási díjért kapható legmagasabb pontszám 20, akkor a legmagasabb – egy műsoróra vetített – műsorszolgáltatási díj ajánlat 20 pontot ér, a többi műsorszolgáltatási díj ajánlat pontszámát pedig úgy kell meghatározni, hogy az adott órára vetített műsorszolgáltatási díj ajánlatot el kell osztani a legmagasabb, egy órára vetített műsorszolgáltatási díj ajánlattal, és az így kapott hányadost meg kell szorozni 20-szal.

<sup>849</sup> Gábor, Nyakas, Barna, Turkovics, Szíjj, 1999. 270.

igazolt célt, a plurális médiarendszer kialakításának célját követi, alkotmányosnak minősül abban az esetben, ha nem jelent aránytalan korlátozást. Arányosnak álláspontom szerint akkor tekinthető a korlátozás, ha mind a törvényhozó, mind a jogalkalmazó hatóság összhangba hozza a díjfizetési kötelezettséget a sokszínűség megvalósítását szolgáló műsortartalmi és egyéb követelményekkel. Ennek garanciái a hatályos szabályozásból hiányoznak.

## 15.2. A műsorkínálat sokszínűsége

A versengő pályázatok értékelésének egyes szempontjai közvetlenül a műsorkínálat sokszínűségének előmozdítására irányulnak. E célkitűzés megvalósítható magára a műsorszerkezetre, a műsortartalomra vonatkozó – műsorszerkezeti arányokat meghatározó vagy a műsorkészítésre, műsorbeszerzésre fordítandó erőforrások felhasználását érintő – kötelezettségvállalások értékelésével, vagy a műsorszolgáltató tulajdonosi és szervezeti felépítésének értékelésével.<sup>850</sup> A hazai szabályozásban és gyakorlatban döntő jelentőségűek a műsorszerkezetre vonatkozó értékelési szempontok.

Az Emberi Jogi Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok értelmezése alapján is megállapítható, hogy az engedélyezés a sokszínű, plurális médiarendszer kialakításának egyik szabályozási eszköze. A vélemények sokszínűségét a német alkotmánybíróság kifejezetten a médiaszabadság érvényesítésére alkalmas értékelési szempontnak minősítette, amivel a jogalkotó a kereskedelmi műsorszolgáltatás területén előmozdítja a kiegyensúlyozott sokszínűség, mint szabályozási cél megvalósítását.<sup>851</sup> A vélemények sokszínűsége, a plurális média tehát nem egyike a kiválasztási szempontoknak, hanem az a szabályozási cél, amelyhez az egyes, a sokszínűség követelményét konkretizáló értékelési szempontoknak is igazodniuk kell.<sup>852</sup>

A vélemények sokszínűségének előmozdítása, a tartalomkínálat egésze sokszínűségéhez való hozzájárulás, a már működő műsorszolgáltatások tartalmi kiegészítése – azaz a külső pluralizmus biztosítása – ezzel együtt számos német médiatörvényben kifejezetten is megjelenik értékelési szempontként.<sup>853</sup> Egyes törvények a belső pluralizmus szabályozási modelljét követve azokat az igénylőket részesítik előnyben, amelyek saját műsorszolgáltatásukon belül a vélemények és a műsorkínálat nagyobb választékát biztosítják,<sup>854</sup> sőt a külső és belső pluralizmust kiválasztási szempontként együttesen érvényesítő jogszabályokra is van példa.<sup>855</sup> A műsorszolgáltatást szabályozó tartományközi szerződés még nem hatályos módosítása az országos televíziós műsorszolgáltatások földfelszíni műsorszórási kapacitáshoz jutásának egyik értékelési szempontjaként a vélemények sokszínűségének támogatását határozza meg [RStV 51a. § (4) a)]. Szintén a sokszínűség követelményét érvényesíti az a kiválasztási szempont, ami szerint előnyben részesülnek azok az igénylők, amelyekről a legnagyobb valószínűséggel várható, hogy műsorukban szót kapnak a jelentős politikai, világnézeti és társadalmi csoportok [RStV 51a. § (4) b)].

„A vélemények nagyobb sokszínűségének jobb biztosítása” – azaz a belső pluralizmus – az osztrák médiatörvény szerint is olyan tényező, amely alapján az adott pályázó elsőbbséget élvez (PrTV-G 7. §); nem országos műsorszolgáltatások pályáztatásánál előnyt élvez az az

<sup>850</sup> Ld. Reinemann, 2002

<sup>851</sup> BVerfGE 83, 238, 320.

<sup>852</sup> Jürgens 2005. 51.; Reinemann, 2002, 174.

<sup>853</sup> Pl. BBMStV 34. § (2); MSV HSH 26. § (5); HPRG 9. § (2); SMG 52. § (4); SächsPRG 10. § (2); MedienG LSA 16. § (1)

<sup>854</sup> Pl. RundfG-M-V 16. § (2); NMedienG 8. § (2); ThürLMG 9. § (3)

<sup>855</sup> Pl. BremLMG 30. § (3); LMG NRW 14. § (2); LMG Rh-Pf 30. § (5)



igénylő, akitől a benyújtott műsorszerkezet alapján az adott vételkörzetben elérhető televízió-műsorok tartalmi kiegészítése várható [PrTV-G 8. § (2)].<sup>856</sup> Az osztrák szabályozás ezen túl – a tematikus szolgáltatás nyújtására irányuló kérelem kivételével – minden pályázati kérelem kötelező elemeként határozza meg annak valószínűsítését, hogy a tervezett műsor megfelel az objektivitás és a vélemény-sokszínűség követelményének [PrTV-G 4. § (3)].

A magyar médiatörvény az általános pályázati feltételek egészével kapcsolatban kötelezi az ORTT-t arra, hogy érvényesítse többek között a tájékoztatás és kultúra sokszínűségét; ennek az általános kötelezettségnek az ORTT az egyes konkrét kiválasztási szempontok meghatározásánál tehet eleget. Az ÁPF önálló szempontként nem tartalmazza a sokszínűséget, de a szempontok jelentős része a sokszínűség követelményét részletezi.

A sokszínűség nevesített értékelési szempontként igen széles mérlegelési lehetőséget nyit a médiahatóság részére, aminek keretében minden, megítélése szerint a sokszínűséget befolyásoló tényezőt figyelembe vehet. Ez egyúttal feltételezi, hogy a hatóság vizsgálja – és a kiválasztási döntés indoklásában részletesen ismerteti – az adott vételkörzetben elérhető szolgáltatói struktúrát és tartalomkínálatot. Ha a hatóság ezt elmulasztja, akkor érdemben nem élhet a széles mérlegelési lehetőségével, és végső soron kiüresíti a szabályozást. *Ladeur* arra mutat rá, hogy éppen a sokszínűség, mint értékelési szempont által biztosított széles, kontrollálhatatlan mérlegelési mozgástér indokolja az engedélyezési eljárás kormányzati, illetve egyéb egyoldalú befolyástól mentes kialakítását.<sup>857</sup>

### 15.2.1. A műsorszerkezetre vonatkozó értékelési szempontok

A kiválasztási eljárás során a hatóság feladata, hogy annak a műsorszolgáltatásnak biztosítson hozzáférést a földfelszíni kapacitásokhoz, amely műsorával a legnagyobb mértékben és a legnagyobb valószínűséggel járul hozzá a médiapolitikai célok eléréséhez. Alapvető jelentősége van ezért a pályázó által vállalt műsorszerkezetnek és műsортartalomnak.

A műsorszerkezeti, műsортartalmi vállalások részletezése és ellenőrizhetősége végett a médiatörvény a pályázati ajánlat kötelező tartalmi elemeként határozza meg a tervezett műsorszerkezetet, aminek keretében meg kell jelölnie a közszolgálati műsorszámok közlésére szánt havi átlagos műsoridőt, a napi rendszeres híradásra szánt műsoridőt, a nemzeti és etnikai vagy más kisebbségek igényeinek szolgálatára tervezett havi átlagos műsoridőt [Rttv. 96. § (1) f)]. Hasonló – a pályázatok értékeléséhez elengedhetetlen – kötelezettséget a német és az osztrák szabályozás [PrTV-G 4. § (4) 3.] is tartalmaz.

A műsorszerkezet ismertetése mindössze az egyes műsorkategóriák arányának megjelölésére terjed ki, ami a műsorszolgáltatás hosszabb távú működésében is fenntartható. A médiatörvény az ÁPF megalkotására vonatkozó előírások körében úgy rendelkezik, hogy az általános pályázati feltételekben a műsorszolgáltatás tárgyi feltételeként elő kell írni a műsorterv és a műsor főbb jellemzőinek bemutatását [Rttv. 96. § (1) f)]. A műsortervben az ÁPF szerint az egyes műfajokba sorolható műsorszámok napi és heti szinten arányosan elosztva szerepelnek, megjelölve, hogy az adott műsorszám milyen közönséget céloz meg (ÁPF 56.4.2.). Az egyes pályázati felhívások alapján a pályázó köteles műsorterve elemeit, műsorszerkezetét szöveges formában összefoglalni, és táblázatos formában ismertetni a felhívásban meghatározott műsортípusok – jellemzően a

<sup>856</sup> Ha az adott vételkörzetben földfelszíni műsorszórással csak országos műsorszolgáltatás érhető el, akkor a helyi műsorszolgáltatás minden esetben kiegészíti a tartalomkínálatot. Ld. pl. KOA 3.100/02-01 39.

<sup>857</sup> *Ladeur*, 2000, 173.

különböző közszolgálati műsorszámok, helyi vonatkozású műsorszámok, saját gyártású műsorszámok – heti százalékos arányát, sőt jellemeznie kell az egyes műsorszámokat. A túlzottan részletes műsorterv benyújtásának előírása – ami a korábbi pályáztatási gyakorlatra volt jellemző – azzal a veszéllyel jár, hogy a pályázó hosszú távon elkötelezi magát az egyébként a közönség igénye és más tényezők alapján dinamikusan változó műsorrenddel kapcsolatban, ami a műsorszolgáltatási szerződés részévé váló pályázati ajánlatban vállalt kötelezettségek folyamatos figyelmen kívül hagyásához vagy a műsorszolgáltatási szerződés rendszeres módosításához vezet.

A *műsortervet* az ORTT pályázati felhívásai önálló értékelési szempontként rendelik pontozni. Ez – az egyébként nem túl magas, de relatíve mégis számottevő különbséget eredményező – pontszámmal értékelt kiválasztási szempont a Testület számára teljesen szubjektív értékelést tesz lehetővé, a pontszám kialakításának módja gyakorlatilag ellenőrizhetetlen. Mivel a pályázók között a pályázatok elbírálásakor gyakran annyira csekély a pontszámbeli különbség, hogy a műsorterv alapján szerzett pontok döntő mértékben befolyásolják az eredményt,<sup>858</sup> ez a gyakorlat jelentősen rontja a pályáztatás átláthatóságát, sőt megkérdőjelezi a pályáztatási rendszer egészének az esélyegyenlőség biztosítására való alkalmasságát.

#### ▪ A műsor tematikája

A műsorszerkezet értékelésének első eleme lehet a vállalt *tematika*. Egyes német tartományi törvények továbbra is kifejezetten előnyben részesítik az általános kínálatú szolgáltatásokat a tematikus szolgáltatásokkal szemben.<sup>859</sup> A külső pluralizmus modelljét követő német tartományi törvények az adott vételkörzetben elérhető tartalomkínálat egésze sokszínűségének előmozdítását részesítik előnyben, ezzel egyúttal a tematikus szolgáltatások engedélyhez/kapacitáshoz jutását is lehetővé teszik. *Bremen* tartomány médiatörvénye a kínálati és tematikus sokszínűség biztosítása, valamint a regionális és helyi tudósítások előmozdítása érdekében lehetővé teszi, hogy a médiahatóság célcsoport-orientált, illetve regionális vagy helyi szolgáltatások, azaz akár kifejezetten tematikus szolgáltatások részére írjon ki pályázatot.<sup>860</sup>

Az osztrák szabályozás az országos televíziós frekvenciák elosztásánál a belső pluralizmus követelményével<sup>861</sup> kizárja a tematikus szolgáltatásokat (PrTV-G 7. §). A nem-országos műsorszolgáltatások esetében azonban a külső pluralista modell elemei is megjelennek, és az ellátási területen elérhető televízió-műsorok tartalmi kiegészítése adott esetben éppen egy tematikus szolgáltatástól várható (PrTV-G 8. §).

A szolgáltatás szakosított jellegét egyes esetekben a magyar médiatörvény is kizáró szempontként értékeli: földfelszíni műsorszórással működő országos televízió szakosított műsorszolgáltatónak a hatályos szabályozás szerint nem működhet [Rttv. 8. § (4)]. A digitális televíziózás meghatározó szolgáltatásai ugyanakkor a tematikus műsorok, a rendelkezés fenntartása nyilvánvalóan ésszerűtlen és káros. Sőt a digitális átállási törvény

<sup>858</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2006/20.

<sup>859</sup> Pl. BBMStV 34. § (2), e szempontot azonban a helyi és városi szolgáltatások esetében *Berlin* és *Brandenburg* médiatörvénye sem alkalmazza [BBMStV 34. § (3)].

<sup>860</sup> BremLMG 30. § (6)

<sup>861</sup> A kereskedelmi televíziózásról szóló törvény vonatkozó rendelkezésének és a kereskedelmi rádiózásról szóló törvény megfelelő rendelkezésének együttes értelmezéséből egyértelműen ez a következtetés adódik. A kereskedelmi rádiózásról szóló törvény ugyanis külön, az általános szabályokat kiegészítő rendelkezést tartalmaz a szakosított műsorszolgáltatás értékelési szempontjaival kapcsolatban (PrR-G 6. §).

ellentmondásban is van e rendelkezéssel akkor, amikor a földfelszíni platformon *must carry* státuszt biztosít tematikus (hír)szolgáltatásoknak.<sup>862</sup>

Az általános kínálatú szolgáltatások preferálását az a feltételezés alapozza meg, hogy azok önmagukban is a tartalomkínálat nagyobb sokféleségét valósítják meg. Ez a feltételezés azonban az analóg műsorterjesztés sajátosságaihoz igazodik, amely sajátosságok különösen a legjelentősebb véleménybefolyásoló hatással rendelkező médiumok esetében indokolhatták ezt a szabályozási koncepciót. Sokcsatornás, digitális környezetben azonban korántsem biztos, hogy a műsorkínálat egésze sokszínűségét újabb, gazdaságilag jelentős kockázattal működtethető általános tematikájú szolgáltatások mozdítják elő.<sup>863</sup> A digitális televíziózás a földfelszíni műsorszórás esetében is – mind alkotmányos szempontból, mind a médiarendszer működése, az életképes üzleti modellek kialakítása szempontjából – egyértelműen tarthatatlanná teszi az országos földfelszíni tematikus szolgáltatások tilalmát. Nem országos műsorszolgáltatási jogosultságok esetében a hatályos médiatörvény nem tiltja, hogy valamely pályázó tematikus műsorszolgáltatásra vonatkozó ajánlatot nyújtson be, ezt azonban a pályázati kiírás konkrét feltételei, műsorszerkezeti követelményei gyakorlatilag mégis kizárhatják.

A várható műsortematikát a szabályozóhatóság a pályázati kiírással minden esetben jelentősen befolyásolhatja, és a pályázatok közötti mérlegelés során szükségszerűen figyelembe veszi.<sup>864</sup> Az ORTT egyes pályázati felhívásai kifejezetten lehetővé teszik, hogy – nem országos, az eddigi gyakorlat alapján rádiós – műsorszolgáltatási jogosultságot a pályázó meghatározott tematikájú műsorszolgáltatás nyújtására szerezzen.<sup>865</sup> E pályázati felhívások meghatározzák azokat a „speciális karakterisztikákat”, „jellegeket” – egy-egy felhívásban választhatóan többet –, amelyeket az elnyerhető jogosultság alapján nyújtott műsorszolgáltatásnak fel kell mutatnia. Ilyen karakterisztika például a helyi közélet szerepének fontossága, a „nemzeti és etnikai kisebbség jelleg”, a „sport jelleg”, a „vallási jelleg”, „közlekedés és fogyasztóvédelem jelleg”, „az adott város felsőfokú képzéséhez, annak intézményrendszeréhez kapcsolódó” jelleg. A speciális karakterisztika értékelése az ORTT legfontosabb médiapolitikai eszköze, amivel az adott vételkörzetben – a külső pluralizmus modelljét követve – hatékonyan befolyásolhatja a tartalomkínálat sokszínűségét.

Az, hogy a műsorszolgáltatás megfelel a pályázati felhívásban meghatározott karakterisztikának, nem jelenti egyúttal azt is, hogy az ez alapján indított műsorszolgáltatás a médiatörvény szerint szakosított műsorszolgáltatásnak minősül. Az adott karakterisztikának való megfelelés ugyanis a pályázati felhívások szerint már akkor is teljesül, ha a karakterisztikának megfelelő műsorszámok aránya a heti műsoridő 40 vagy – az újabb pályázatokban – 50%-a; a szakosított műsorszolgáltatás a törvény szerint a napi műsoridő legalább 80%-ában azonos műfajú műsorszámokból áll [Rttv. 2. § 43.] A speciális karakterisztikával kapcsolatos vállalatokat a Testület vagy a karakterisztikának megfelelő műsorszámok aránya szerint differenciáltan,<sup>866</sup> vagy – az újabb pályázati felhívások szerint – a karakterisztika követelményeinek megfelelő minden pályázati ajánlat esetében egységesen pontozza.

---

<sup>862</sup> Ld. 17.4.2. fejezet.

<sup>863</sup> Sporn, 1999, 26.

<sup>864</sup> Mecklenburg-Vorpommern tartomány médiatörvénye például úgy rendelkezik, hogy előnyben részesül az a igénylő, amely a kiírásban szereplő műsorkategória (általános kínálatú/tematikus) jellemzőit jobban teljesíteni képes [RundfG-M-V 16. § (2)].

<sup>865</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 1999/22, Kulturális Közlöny 2003/3, Kulturális Közlöny 2006/1.

<sup>866</sup> Pl. Kulturális Közlöny 2000/21.

Abban az esetben is, amikor a pályázati felhívás speciális karakterisztikát nem jelöl meg, kötelezi a pályázót a műsorszolgáltatás alapvető jellegzetességeinek ismertetésére; alapvető jellegzetességnek minősül a műsorfolyamot meghatározó tematika, a műsorszerkezetben gyakran előforduló műsorkategória, melyek együttesen jellegzetes arculatot adnak a műsorszolgáltatásnak. A műsorszolgáltatás központi, „a műsor gerincét alkotó” elemei, illetve alapvető jellegzetességei – de nem a részletes műsorterve – a műsorszolgáltatási szerződés részévé válnak, megváltoztatásukra csak a szerződés módosításával kerülhet sor.<sup>867</sup>

#### ▪ Előnyben részesített műsortípusok

Széles körben alkalmazott értékelési szempont az egyes, a kereskedelmi műsorszolgáltatásból egyébként kiszoruló, a véleményalakítás, a demokratikus közvélemény működése szempontjából azonban alapvető jelentőségű *műsortípusok* bemutatására vállalt kötelezettség. Az egyes műsortípusok bemutatásának szabályozási eszközökkel történő ösztönzésére akkor van szükség, ha az adott műsortípushoz kapcsolódó feltehetően alacsonyabb reklámbevételek és feltehetően magasabb előállítási, beszerzési költségek miatt, a szolgáltató gazdasági alapú döntése következtében e műsortípus a műsorszolgáltatásból kiszorulna, vagy legalábbis nem a médiapolitikai szempontból kívánatos mértékben jelenne meg.<sup>868</sup>

A német tartományi médiatörvények preferált tartalomtípusként határozzák meg a kultúrát, a tájékoztatást, az oktatást, a tanácsadást (*Beratung*)<sup>869</sup>, a politikai, gazdasági, társadalmi kérdéseket – magas színvonalon – bemutató műsorszámokat<sup>870</sup>, illetve a vallási műsorszámokat<sup>871</sup>. Az országos földfelszíni kapacitások jövőbeli elosztásának egyik kiválasztási szempontja a politikai események és a kulturális élet bemutatása [RStV 51a. § (4) b)]. Az osztrák médiatörvény is értékelési szempontként határozza meg az osztrák kulturális, művészeti, politikai és társadalmi életet, illetve az osztrák vonatkozású sporteseményeket bemutató műsorszámok arányát (PrTV-G 8. §); e rendelkezés azonban nem elsősorban a megnevezett műsortípusokat, hanem azok osztrák vonatkozását részesíti előnyben.<sup>872</sup>

A pályázat hazai szabályozásában közvetlenül a műsorszerkezetet érintő értékelési szempont a *közszolgálati műsorszámoknak* a törvényben meghatározott mértéken felüli szolgáltatására vonatkozó kötelezettségvállalás [ÁPF 52. d)]. E szempont a társadalmilag értékes<sup>873</sup> – a közönség „tájékozódási, kulturális, állampolgári, életviteli szükségleteit, igényeit szolgáló” (Rttv. 2. § 19.) –, ugyanakkor piaci szempontból nem sikeres, ennél fogva a műsorszolgáltatásban alulreprezentált műsorszámok megjelenését mozdítja elő, és ezzel növeli a tartalomkínálat sokszínűségét. A „közszolgálati műsorszám” a médiatörvény szerint olyan gyűjtőkategória, amely a törvényben példálózóan felsorolt tartalomtípusokat foglalja magában. Közszolgálati műsorszám bemutatására vonatkozó kötelezettsége a törvény szerint csak az országos és körzeti műsorszolgáltatónak van, helyi műsorszolgáltatási pályázatnál tehát e feltétel legfeljebb úgy értelmezhető, hogy már a legkisebb közszolgálati vállalat is meghaladja a kötelező mértéket. A pályázók a műsorterv részeként a közszolgálati műsorszámokkal kapcsolatban műsorszám-kategóriákra lebontva

<sup>867</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2006/21.

<sup>868</sup> Reinemann, 2002, 178.

<sup>869</sup> Pl. BremLMG 30. § (3); HPRG 9. § (2)

<sup>870</sup> Pl. MSV HSH 26. § (5); RundfG-M-V 16. § (2); SMG 52. § (2)

<sup>871</sup> Pl. BayMG 25. § (4)

<sup>872</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 134.

<sup>873</sup> Gálík, 2003. 96.

kötelesek meghatározni az adott műorszám-kategóriára szánt heti minimális műsoridő arányát. E vállalatokhoz kapcsolódik a pályázónak az a kötelezettsége, hogy pályázatában bemutassa a kultúra szabadságának és sokszínűségének érvényesítésére, az egyetemes és nemzeti kultúra megőrzésére és gazdagítására vonatkozó elképzeléseit [ÁPF 56.4.2. c)]. Az egyes – nem országos – pályázati felhívások a közszolgálati műorszámokkal kapcsolatban külön értékelési szempontot nem tartalmaznak, a közszolgálati vállalatok – és gyakorlatilag az ÁPF összes műsortartalmi-műsorszerkezeti szempontja – így csak a műsorterv pontozásánál vehetők figyelembe.

A közszolgálati kötelezettségvállalások közül az ÁPF külön nevesíti a távoktatási programok készítését, adaptálását [ÁPF 52. i)].

Szintén a műsorszerkezetet befolyásoló, a sokszínűség kulturális vonatkozásait érintő értékelési szempont az *európai gyártású* és ezen belül *hazai gyártású* műorszámokból megszerkesztett évi műsoridőnek a törvényben meghatározott mértéken felüli arányára vonatkozó kötelezettségvállalás [ÁPF 52. c)];<sup>874</sup> pályázati ajánlatában a pályázó köteles bemutatni, hogy hogyan tudja fenntartani a vállalt arányt [ÁPF 56.4.2. b) és e)]. Ahogyan az európai kvóta-szabályozás, úgy ez a kiválasztási szempont is azt a célt szolgálja, hogy szabályozási eszközökkel mozdítsa elő az európai gyártású művek bemutatását. A szabályozás azon a vélelmen alapul, hogy szabályozási eszközök nélkül az európai gyártású művek más – elsősorban amerikai – alkotásokkal szemben hátrányban vannak, ezért szabályozói beavatkozás nélkül nem valósul meg a kívánatos kulturális sokszínűség. Helyi műsorszolgáltatókra az európai és magyar kötelező műsorkvóták nem vonatkoznak [Rttv. 7. § (5) a)], esetükben tehát e szempont is csak kis jelentőséggel rendelkezik.

Egyes értékelési szempontok nem valamely műsортípusba tartozó műorszámok műsorszerkezeti arányainak, hanem az ezek beszerzésére, készíttetésére fordított erőforrások felhasználásával kapcsolatos vállalatoknak az értékelését teszik lehetővé. Az ÁPF lehetséges értékelési szempontként határozza meg az európai gyártású és ezen belül magyarországi gyártású filmalkotások beszerzésére, készíttetésére fordított *műsorköltséggel*, valamint a külső vállalkozótól beszerzett műsor költségeinek európai gyártású és ezen belül magyarországi gyártású filmalkotások beszerzésére, készíttetésére fordított arányával<sup>875</sup> kapcsolatos vállalatokat is [ÁPF 52. b)]. A műsorköltségek felhasználásának befolyásolása vélelmezhetően hatással van a műsortartalom kialakítására, és így a műsortartalom sokszínűségére is.

▪ **A vételkörzetben élők sajátos igényeinek figyelembe vétele**

A műsorszerkezetet érintő jellemző értékelési szempont az *adott területen élők sajátos igényeinek* figyelembe vétele. E szempontok olyan módon járulnak hozzá a médiarendszer egésze sokszínűségéhez, hogy garantálják az adott szűkebb közönségcsoportnak szóló, kizárólag gazdasági megfontolások alapján a műsorszolgáltatásból nagy valószínűséggel kiszoruló tartalmak megjelenését.<sup>876</sup>

A német tartományi médiatörvények előnyben részesítik az adott vételkörzetet – az adott tartományt – érintő, a tartomány politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életét

---

<sup>874</sup> Az ÁPF a médiatörvény eredeti – az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjában hatályon kívül helyezett, illetve módosított – szövegére hivatkozik.

<sup>875</sup> Az ÁPF a médiatörvény eredeti – az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjában hatályon kívül helyezett, illetve módosított – szövegére hivatkozik.

<sup>876</sup> Hesse, 2003, 259.

bemutató műsorokat.<sup>877</sup> Egyes törvények az ún. regionális műsorablakok<sup>878</sup> sugárzását, illetve az e műsorablakokra szánt műsoridő nagyságát értékelik olyan tényezőként, amely alapján valamely pályázó előnyben részesítendő.<sup>879</sup> A tartományi vonatkozású tartalmak előnyben részesítése sok esetben összekapcsolódik meghatározott műsortípusok (politikai, kulturális, társadalmi, gazdasági tárgyú műsorszámok) bemutatásának előnyben részesítésével.

Az osztrák szabályozás az országos műsorszolgáltatásra vonatkozó pályázatban az osztrák vonatkozású (PrTV-G 7. § 4.), nem országos pályázatban az adott vételkörzetet érintő – a régió kulturális, művészeti, politikai és társadalmi életét visszatükröző – programok bemutatását [PrTV-G 8. § (2) 1.] határozza meg kiválasztási szempontként. Az osztrák vonatkozású műsorszámok keretében elsősorban a tájékoztatást, az oktatást, a kultúrát, a kortárs művészetet érintő televíziós műsorszámokat, valamint az osztrák szórakoztató műsorszámokat kell figyelembe venni.<sup>880</sup> Nem országos műsorszolgáltatásra benyújtott kérelmek esetén a műsorszámok osztrák vonatkozása a helyi kötődéssel együtt értelmezhető.<sup>881</sup>

A hazai szabályozásban külön nevesített értékelési szempontként sem a médiatörvény, sem az ÁPF nem tartalmazza a helyi vonatkozású műsorszámok előnyben részesítését, ugyanakkor a közszolgálati műsorszámot a törvény „a műsorszolgáltató vételkörzetében (országos, körzeti, helyi) élő hallgatók, nézők [...] igényeit szolgáló műsorszám”-ként határozza meg. Közszolgálati műsorszámként, illetve az ÁPF-ben az ORTT részére az értékelési szempontok meghatározásában biztosított mozgástér alapján tehát a hazai pályázati kiírások is előnyben részesíthetik a vételkörzetben élők igényeit szolgáló műsorszámok bemutatását.

Az ORTT pályázattalási gyakorlatában a leggyakrabban – szinte minden nem országos pályázati felhívásban<sup>882</sup> – alkalmazott értékelési szempont éppen a helyi közélettel foglalkozó, a helyi mindennapi életet bemutató, segítő műsorszámok bemutatása. Ez a műsorkategória széles mozgástérrel hagyja a műsorszolgáltatónak, és minden olyan műsorszámot magában foglal, amely alkalmas a helyi közösség összefogására, igényeik kiszolgálására.<sup>883</sup> A helyi kötődésű műsorszámoknak nem feltétlenül kell egyúttal közszolgálati műsorszámmal is minősülniük. Mivel az így szerzhető pontszámok általában az összpontszám jelentős arányát teszik ki, és minden pályázó a saját vállalása alapján – azaz

---

<sup>877</sup> Pl. MSV HSH 26. § (5); RundfG-M-V 16. § (1); SMG 52. § (4); MedienG LSA 16. § (1); ThürLMG 9. § (2); ld. még BBMStV 34. § (4)

<sup>878</sup> A regionális műsorablak a tartományközi médiaszerződés szerint időben és területileg korlátozott műsorszolgáltatás, amely egy másik műsorszolgáltatás keretében túlnyomó részben regionális tartalmakat szolgáltat [RStV 2. § (2) 4.] A tartományközi médiaszerződés szerint az országosan két legnézettebb műsorszolgáltatás minden esetben köteles – legalább a 2002. július 1. szerinti időtartamban és regionális differenciáltságban – a műsorába regionális műsorablakokat felvenni, amelyben az adott tartomány politikai, kulturális, társadalmi és gazdasági életének eseményeiről aktuális és hiteles tájékoztatást közöl. A műsorszolgáltató köteles a műsorablak szolgáltatójának szerkesztői függetlenségét biztosítani, és köteles a szükséges finanszírozási forrásokat biztosítani. A műsorablak szolgáltatója külön engedély alapján nyújtja a szolgáltatást [RStV 25. § (4)].

<sup>879</sup> Pl. HPRG 9. § (2); NMedienG 8. § (2); ThürLMG 9. § (3)

<sup>880</sup> KOA 3.005/02-24 66.

<sup>881</sup> Ld. pl. KOA 3.100/02-01 39.

<sup>882</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 1999/6.; Kulturális Közlöny 2004/19.; Kulturális Közlöny 2005/24; Kulturális Közlöny 2006/11. stb.

<sup>883</sup> A pályázattalási gyakorlatból Nagy Krisztina tájékoztatása szerint egy ideig nem alkalmazta a Testület e szempontot, elsősorban azért, mert nem sikerült tisztázni, hogy a hálózatba kapcsolódó szolgáltatónak a vállalásait az önálló műsoridejéhez vagy a teljes műsoridejéhez viszonyítva kell teljesítenie; a négy órányi önálló műsorszolgáltatás meghatározott arányként teljesített vállalás gyakorlatilag kiüresíti e kötelezettséget.

nem a legjobb ajánlathoz arányosítva – kap pontot, ezért ilyen vállalatok nélkül, sőt a legmagasabb pontszám eléréséhez szükséges műsoridő-arány vállalása nélkül nagy valószínűséggel nem lehet megnyerni a pályázatot.<sup>884</sup> Ugyanakkor a műsoridő meghatározott aránya fölötti vállalatok további differenciálás nélkül maximális pontszámot kapnak; az ezt az arányt meghaladó vállalatok a műsorszolgáltató számára feltehetően már olyan terhet jelentenek, amelyek veszélyeztetnék a működését. Az értékelésben maximális pontszámmal értékelt korábbi 40% az újabb pályázati felhívásokban 30%-ra csökkent. A pontozási módszer következtében könnyen formálissá is válhat ez az értékelési szempont: minden pályázó szükségszerűen a legmagasabb pontszámmal értékelt műsorarányra tesz ajánlatot, így ez alapján a pályázatok nem differenciálhatók.<sup>885</sup> Az alkalmazott pontozási módszer végső soron kötelező műsorszerkezeti kötelezettségvállalássá teszi az értékelési szempontot.

A hazai közönség igényeinek figyelembe vételét jutalmazza az ÁPF-nek az a rendelkezése, amely szerint előnyben részesíthető a műsor legalább hatvan százalékának *magyar nyelven* való elkészíttetését, illetve szinkronizálását vállaló pályázó [ÁPF 52. j)]. A hazai – a magyar nyelvű műsorszolgáltatást egyébként is preferáló – műsorszolgáltatási gyakorlat alapján azonban ez az értékelési szempont nem alkalmas a pályázók közötti differenciálásra.

#### ▪ Saját gyártású és külső gyártású műsorok

Jellemző kiválasztási szempont a *saját gyártású és a külső gyártású műsorszámok arányára* vonatkozó kötelezettségvállalás, ami mind a szolgáltatók, mind a tartalmak sokféleségét előmozdíthatja.<sup>886</sup> E szempont is meghatározható műsorszerkezeti követelményként és a műsorgyártási, műsorbeszerzési erőforrások felhasználását befolyásoló gazdasági szempontként is. A német tartományi médiatörvények többsége<sup>887</sup> és az osztrák médiatörvény (PrTV-G 7. § 2.) az első megoldást követi, az ÁPF – a médiatörvénynek az ÁPF elfogadásakor hatályos szövegét figyelembe véve – a két megoldást egyszerre alkalmazza [ÁPF 52. a)].

Az egyes jogszabályok közötti érdemi különbség, hogy a saját gyártású vagy a külső vállalkozótól beszerzett műsorszámok nagyobb arányát részesítik-e előnyben. A saját gyártású műsorszámokkal kapcsolatos kötelezettségvállalást jutalmazza az osztrák szabályozás<sup>888</sup> és a német tartományi médiatörvények egy része<sup>889</sup>. Az osztrák médiatörvény előnyben részesíti azokat az igénylőket, amelyekből a saját összeállítású tartalom (*eigengestaltete Beiträge*) nagyobb aránya várható. A KommAustria e szempontot kifejezetten a saját gyártású vagy a műsorszolgáltató megbízásából és szerkesztői felelőssége alatt készített műsorokra vonatkozó, a pályázat alapján teljesíthető vállalkásként értelmezi, amiről megállapítja továbbá, hogy a vállalatok mennyisége mellett a saját készítésű műsorokkal kapcsolatos tartalmi, minőségi jellemzőket is figyelembe kell venni.<sup>890</sup> Egyes német médiatörvények<sup>891</sup> és a hazai szabályozás<sup>892</sup> a külső gyártású

<sup>884</sup> Az újabb pályázati felhívásokban jellemzően a műsoridő 30%-a feletti vállalásért 20 pont, a 20% fölötti vállalásért 10 pont jár. 10 pontos különbséget más pályázati vállalásokkal nehéz kompenzálni.

<sup>885</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2006/11.

<sup>886</sup> *Sporn* e szempontot kizárólag gazdaságpolitikai jellegű szempontnak tekinti. *Sporn*, 1999, 27.

<sup>887</sup> Kivételként ld. SächsPRG 10. § (2);

<sup>888</sup> Ld. Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 261.

<sup>889</sup> Pl. BremLMG 30. § (3); RundfG-M-V 16. § (2); NMedienG 8. § (2); BBMStV 34. § (2)

<sup>890</sup> KOA 3.005/02-24 63.

<sup>891</sup> Pl. BremLMG 30. § (4); LMG NRW 14. § (3)

műsorszámok műsorszerkezeti arányára, illetve az ilyen műsorszámokra fordított beszerzési költségekre vonatkozó vállalásokat részesíti előnyben.

A két szabályozási megoldás a sokszínűség két értelmezéséből vezethető le. A saját műsorgyártás támogatása azzal indokolható, hogy ez a műsorszolgáltató számára nagyobb szerkesztői önállóságot biztosít, és ezzel hozzájárul a vélemények sokszínűségének kialakulásához. A szabályozás egyúttal megakadályozza, hogy egyes műsorkészítő vállalkozások a műsoroknak a különböző műsorszolgáltatókhoz való beszállításával – önálló műsorszolgáltatási jogosultság nélkül is – egyoldalúan befolyásolják a műsorkínálatot, és ilyen módon csorbítsák a kínálat sokszínűségét.<sup>893</sup> A független műsorkészítőtől beszerzett műsorszámok nagyobb arányának – az európai közösségi médiajog kvóta-szabályozást kiegészítő – preferálása ezzel szemben abból a feltételezésből indul ki, hogy azok a műsorkészítők, akik a szabályozás következtében piaci lehetőségekhez jutnak, önálló szereplőként erősítik a médiarendszer pluralizmusát. A két szabályozási koncepció egymással nem összeegyeztethető<sup>894</sup>, ugyanakkor mindkettő a külső pluralista modell szerint alakítja a médiarendszert.

### 15.2.2. A műsorszolgáltatás szervezeti, működési és pénzügyi feltételeire vonatkozó szempontok

A műsorszerkezeti, műsортartalmi vállalások önmagukban nem elegendők annak megítéléséhez, hogy a pályázó biztosítani tudja-e az elképzelései megvalósításához szükséges szervezeti, pénzügyi és egyéb feltételeket. Amellett, hogy az alkalmasság az engedélyhez jutás kötelező feltétele<sup>895</sup>, azt egyes törvények kiválasztási szempontként is meghatározzák.

*Hamburg és Schleswig-Holstein* tartományközi szerződése kifejezetten előnyben részesíti azokat a pályázókat, amelyek a legjobb pénzügyi, szakmai és infrastrukturális feltételeket biztosítják a műsorszolgáltatás megvalósításához.<sup>896</sup> Az RStV 2007-es módosítása az országos műsorszolgáltatások kiválasztásának szempontjává teszi a szolgáltatás „gazdasági életképességét”. A hazai pályáztatási gyakorlatban a vállalt műsorszolgáltatás gazdasági feltételeinek biztosítása nem csak minden pályázóra vonatkozó kötelező pályázati feltételként, hanem részben a pályázók közötti választás szempontjaként is megjelenik. Az *üzleti, pénzügyi terv* számszerű értékelésének szempontjai a médiatörvény szerint a pályázati felhívás részét képezik [Rttv. 95. § (2)]. A törvény tehát az üzleti, pénzügyi tervet a pályázatok közötti választás tényezőjeként határozza meg, és az egyes pályázati felhívások alapján a Testület az üzleti terv egészét meghatározott pontszámokkal értékeli. Az üzleti terv megalapozottságának megítéléséhez a Testület minden olyan adat közlését megkövetelheti, amelyek alapján megismerheti a pályázó múltbéli, jelenlegi és jövőbeni – háttérszámításokkal, hatásmechanizmus-vizsgálatokkal alátámasztott – tervezett pénzügyi pozícióját, vagyoni és jövedelmi helyzetét (ÁPF 56.4.3.). Az ÁPF és az egyes pályázati

<sup>892</sup> ÁPF 52. a) Az ÁPF szerint ugyanakkor minden pályázó köteles a pályázatban megjelölni a naptári évben sugárzott műsoridőn belül a saját készítésű vagy saját megbízásból készített produkciók arányát is [ÁPF 56.4.2. f)].

Az ÁPF szerint minden pályázó köteles a pályázatban megjelölni a naptári évben sugárzott műsoridőn belül a saját készítésű vagy saját megbízásból készített produkciók arányát.

<sup>893</sup> Reinemann, 2002, 180.

<sup>894</sup> Bremen tartomány médiatörvénye a kínálati sokszínűség (*Angebotsvielfalt*) értékelésénél a saját és külső gyártású műsorszámok arányát, a szolgáltatói sokszínűség (*Anbietervielfalt*) keretében a független műsorkészítőktől beszerzett műsorszámok arányát határozza meg kiválasztási szempontként.

<sup>895</sup> Ld. 13.1. fejezet.

<sup>896</sup> MSV HSH 26. § (5)

Ld. még RundfG-M-V 16. § (2); ThürLMG 9. § (2)



felhívások részletesen szabályozzák a benyújtandó üzleti, pénzügyi terv tartalmát. Az üzleti tervből ki kell derülnie, hogy a pályázó az általa javasolt műsorterv figyelembevételével hogyan kívánja a műsorszolgáltatást működtetni, a pályázó üzleti, pénzügyi és finanszírozási feltételezései alkalmasak-e a kívánt cél elérésére, és teljesülnek-e a műsorszolgáltatás megkezdésének gazdasági és pénzügyi feltételei.<sup>897</sup>

A pénzügyi, szakmai, műszaki feltételek értékelése hozzájárul ahhoz, hogy a pályázó a vállalt műsor nyújtására ténylegesen képes legyen; e szempont erősítheti a médiarendszer stabilitását és ezzel közvetve annak pluralizmusát is. Ugyanakkor felvethető, hogy az üzleti tervére alacsony pontszámot kapó pályázó alkalmas lehet-e egyáltalán a műsorszolgáltatás nyújtására. Az üzleti terv megalapozottsága továbbá nem más pályázó – más piaci várakozásokon és üzleti modellen alapuló – üzleti tervéhez, hanem az adott pályázat tartalmához mértén ítélni meg, így a pályázók összehasonlítására e szempont korlátozottan alkalmas. A piac, a fogyasztók értékítéletét a szabályozó aligha helyettesítheti, és nincs is szükség arra, hogy a hatóság piaci kockázatokat vizsgáljon.

A sokszínűség erősítésének eszköze a *műsorszolgáltató tulajdonosi összetételére és szervezeti felépítésére* vonatkozó szabályozás, ami a belső pluralista modell megvalósításának eleme. A szabályozás azon a vélelmen alapul, hogy a műsortartalom sokszínűségét befolyásolja az adott szolgáltató tulajdonosi szerkezetében megjelenő gazdasági és társadalmi érdekek sokfélesége, illetve a különböző érdekeknek a műsorszolgáltató vezetésében való megjelenése.<sup>898</sup> A belső pluralizmus tulajdonosi-szervezeti szabályozással történő előmozdítása nem csak kötelező előírásként, hanem a pályázók közötti kiválasztási szempontként is megvalósítható. A német tartományi médiatörvények egy része<sup>899</sup> előnyben részesíti azokat a műsorszolgáltatókat, „szolgáltatói közösségeket” (*Veranstaltergemeinschaft, Anbietergemeinschaft*), amelyek a műsor összeállításában tulajdonosi összetételükkel és társasági jogi szabályozásukkal is biztosítják a „plurális befolyásolást”<sup>900</sup>. E szempont további konkretizálásaként egyes német törvények értékelési szempontként határozzák meg ún. programtanácsok felállítását és ezek befolyását a műsorszerkesztésre.<sup>901</sup>

Sajátos szervezeti követelményként néhány német tartományi médiatörvény szerint előnyt élveznek azok a pályázók, amelyek a szerkesztői-újságírói tevékenységben résztvevő munkatársaik részére az ún. „belső médiaszabadság”<sup>902</sup> („*innere Rundfunkfreiheit*”, *Redakteursbeteiligung*) keretében részvételi, befolyásolási lehetőséget biztosítanak a műsorszerkesztést érintő döntések meghozatalában.<sup>903</sup> A német alkotmánybíróság e kiválasztási feltételt az Alaptörvénnyel összhangban álló, a belső pluralista médiamodellt megvalósító olyan „belső konzultációs jogként” („*interne Mitsprache*”) – nem pedig a műsorszolgáltatást érő külső befolyásolásként – értelmezte, ami a médiaszabadság funkciójának teljesítését segíti, és ami nem a szerkesztésben résztvevő munkatársak szakmai önmegvalósítását vagy szubjektív álláspontjuk érvényesítését, hanem közvetítői feladatuk ellátását szolgálja.<sup>904</sup> Az alkotmánybíróság határozatában rögzítette e kiválasztási szempontnak az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezési kereteit. A határozat szerint

<sup>897</sup> Ld. pl. Kulturális Közlöny 2006/11.

<sup>898</sup> Sporn, 1999, 29.; Reinemann, 2002, 181.

<sup>899</sup> Pl. RundfG-M-V 16. § (2); HPRG 9. § (2); NMedienG 8. § (2); SMG 52. § (4)

<sup>900</sup> Ricker, Schiwy, 1997, 289.

<sup>901</sup> Pl. BremLMG 30. § (4); LMG NRW 14. § (3); LMG Rh-Pf 30. § (5). A programtanácsokról ld. még VII. fejezet.

<sup>902</sup> Ricker, Schiwy, 1997, 292.; Reinemann, 2002, 181.

<sup>903</sup> Pl. BremLMG 30. § (4); HPRG 9. § (2); LMG Rh-Pf 30. § (5)

<sup>904</sup> BVerfGE 83, 238, 320-321.

a részvételi jog is csak a sokszínűség követelményével összhangban értelmezhető; azok a részvételi formák, amelyek már nem az objektív médiaszabadságot, hanem a szubjektív szerkesztői szabadságot szolgálják, nem alapozhatják meg a médiahatóság engedélyezési döntését, és nem biztosíthatnak előnyösebb hozzáférési esélyeket a pályázónak.<sup>905</sup>

A műsorszolgáltatót érintő további értékelési szempont lehet a szakmai értelemben vett *professzionális működés*.<sup>906</sup> A professzionális működés fontos biztosítéka lehet a média területén, különösen a *műsorszolgáltatásban szerzett tapasztalat*. A korábbi műsorszolgáltatási tevékenység, illetve a műsorszolgáltató korábbi jogszerű működése a német szabályozásban is előfordul értékelési szempontként.<sup>907</sup> Az osztrák szabályozás nem határozza ugyan meg értékelési szempontként a műsorszolgáltatási tapasztalatot, de a pályázati kérelmek elbírálásánál figyelembe veszi azt. Az országos kereskedelmi televíziók pályáztatásánál a médiahatóság a törvény célkitűzéseinek teljesítését többek között a pályázó korábbi, kábeles műsorszolgáltatóként nyújtott szolgáltatása alapján ítélte meg.<sup>908</sup>

A hazai szabályozásban az ÁPF a konkrét pályázati felhívásban megjelölt eltérő szempont hiánya esetére úgy rendelkezik, hogy előnyt élvez az a pályázó, aki a pályázat benyújtásának időpontját megelőzően a pályázat tárgyát képező frekvenciára műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkezik, működik, és a műsorszolgáltatást a médiatörvény szerint végzi; hátrányként kell értékelni viszont, ha a korábbi működés törvénytörtő volt (ÁPF 65.3.1.-65.3.2.). Az egyes pályázati felhívásoknak is gyakori értékelési szempontja a műsorszolgáltatási tapasztalat. A pályázati felhívások az ÁPF-nél tágabb körben, nem csak a pályázat tárgyát képező frekvencián végzett műsorszolgáltatás esetében, de az összpontszámhoz képest általában viszonylag alacsony pontszámmal értékelik a műsorszolgáltatói vagy műsorkészítői tapasztalatokat. Az alacsony pontszám nem zárja el a piacra lépés lehetőségét az új szereplők elől sem. Az összpontszámhoz képest magas pontszám<sup>909</sup> szolgálhatja azt a célt, hogy a korábban az adott frekvencián szolgáltatást nyújtó szolgáltató pályázati esélyeit növelje.

A médiával, illetve a műsorszolgáltatással kapcsolatos tapasztalatokra alapozott professzionalizmusnak nem minden esetben kell feltétlenül előnyt jelentenie. Új szereplők belépését a piacra éppen a korábbi műsorszolgáltatási tapasztalat figyelmen kívül hagyása segítheti. Egyes német törvények kifejezetten azokat a pályázókat részesítik előnyben, amelyek korábban az adott tartományban nem végeztek műsorszolgáltatási tevékenységet.<sup>910</sup>

### 15.3. Egyéni és közösségi érdekek védelme

Annak ellenére, hogy az engedélyezés alapvetően a sokszínű médiarendszer kialakításának eszköze, alkotmányos kifogás azzal a szabályozással szemben sem nem fogalmazható meg, amely értékelési szempontként rendeli figyelembe venni a véleményszabadság gyakorlását egyébként korlátozó egyéni és közösségi értékek, érdekek védelmével kapcsolatos vállalásokat. Mivel ezeknek az értékeknek, érdekeknek a védelme nem önkéntes vállalásokon, hanem minden műsorszolgáltatóra kötelező jogszabályokon alapul, ezért kiválasztási szempontként egyrészt a jogszabályokban meghatározott követelmények megvalósításának módja, másrészt a jogszabályi követelményeket meghaladó önkéntes

<sup>905</sup> BVerfGE 83, 238, 321-322.; A „belső médiaszabadság”, mint kiválasztási szempont kritikáját ld. Ricker, Schiwy, 1997, 292.

<sup>906</sup> Hesse, 2003, 260.

<sup>907</sup> Pl. ThürLMG 9. § (3)

<sup>908</sup> KOA 3.005/02-24 63.

<sup>909</sup> Pl. Kulturális Közlöny 1999/13.

<sup>910</sup> Pl. LRG S-H 17. § (2)

kötelezettségek vállalása értékelhető. A vizsgált szabályozások a gyermekek védelmére és a fogyasztóvédelmi követelményekre vonatkozóan tartalmaznak megfelelő rendelkezéseket, de hasonló szempontok akár egyes személyiségvédelmi, adatvédelmi kérdésekre vonatkozóan is kialakíthatók.

*Schleswig-Holstein* tartomány már hatályon kívül médiatörvénye értékelési szempontként határozta meg a *gyermekek védelmének* biztosítására irányuló szervezeti és műsorszerkezeti megoldásokat.<sup>911</sup> Ez a szabályozás arra ösztönzi a pályázókat, hogy a gyermekvédelem követelményeit már a pályázat összeállításánál kiemelten szem előtt tartásuk, és a gyermekek védelmének biztosítására hatékony megoldásokat dolgozzanak ki. Ez előmozdíthatja az egyébként jogszabályban részletesen meghatározott gyermekvédelmi szabályozás érvényesülését.

Lehetséges értékelési szempontként határozza meg az ÁPF a *megszakító reklámnak* a törvényben foglalt rendelkezéseknél szigorúbb feltételekkel történő közzétételére, illetve e reklámok mellőzésére vonatkozó kötelezettségvállalást. E szempont a reklámmal kapcsolatos fogyasztóvédelmi követelmények magasabb színvonalú érvényesítését mozdíthatja elő. Ugyanakkor az ilyen kötelezettséget vállaló pályázó a már piacon lévő, ilyen kötelezettséget nem vállaló – adott esetben pályázati eljárás nélkül műsorszolgáltatási jogosultsághoz jutó – versenytársakhoz képest jelentős versenyhátrányra tehet szert. A megszakító reklámokról való lemondás a rendelkezésre álló reklámidőt jelentősen csökkenti, és ezzel – feltételezve, hogy a szolgáltató nem kerül olyan helyzetbe, amely alapján képes egyoldalúan növelni a reklámpiaci árakat – egyértelműen csökkenti a szolgáltató várható bevételeit is, és végső soron veszélyeztetheti a szolgáltatás verseny- és működőképességét.

#### **15.4. További értékelési szempontok**

Mind a hazai, mind a német szabályozásban megjelennek olyan értékelési szempontok, amelyek a műsorszolgáltató gazdálkodásával, piaci helyzetével, anyagi erőforrásainak felhasználásával kapcsolatban állapítanak meg követelményeket, anélkül, hogy e követelmények közvetlenül befolyásolnák a médiarendszer sokszínűségét. A gazdasági szempontok alkalmazása során is figyelembe kell venni, hogy az engedélyezés a sokszínű médiarendszer kialakításának médiapolitikai eszköze, és nem gazdaságpolitikai eszköz.

*Sachsen-Anhalt* médiatörvénye értékelési szempontként határozza meg a közönség részéről az adott műsorszolgáltatás iránt várható keresletet.<sup>912</sup> A kapacitásokhoz való hozzáférésben *Baden-Württemberg* médiatörvénye is nagy súllyal veszi figyelembe a szolgáltatás nézettségét.<sup>913</sup> A műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés még nem hatályos módosítása szintén értékelési szempontként határozza meg a közönség érdeklődésének és a műsor közönség általi elfogadásának figyelembe vételét. E szempont alapján egyrészt az egyes ajánlatok nehezen értékelhetők, nehezen vethetők össze, másrészt egyáltalán nem biztos, hogy a közönség igénye összhangban van a kínálati sokszínűség követelményével.<sup>914</sup> A sokszínűség megvalósulása éppen a közönség kisebb csoportjainak igényeihez is igazodó tartalmak megjelenését feltételezi. Annak ellenére, hogy e szempontot a német alkotmánybíróság az értékelési szempontok meghatározásának alkotmányos követelményeivel összhangban állónak találta,<sup>915</sup> felvethető, hogy az

---

<sup>911</sup> LRG S-H 17. § (2)

<sup>912</sup> MedienGLSA 16. § (1)

<sup>913</sup> LMedienG BW 21. § (1).

<sup>914</sup> Sporn, 1999, 29.

<sup>915</sup> BVerfGE 73, 118, 198.

engedélyezési eljárásnak nem lehet feladata a szolgáltatás piaci sikerével kapcsolatos előzetes döntéshozatal. A piaci, keresleti szempontok előtérbe helyezése éppen az engedélyezési eljárás visszaszorítása mellett szólna. A közönségigény figyelembe vétele ugyanakkor mind a versenyképes médiapiac, mind a médiafogyasztó-védelem célkitűzését előmodíthatja.

Egyes német tartományi médiatörvények általános gazdasági érdekeket előmozdító kiválasztási szempontokat határoznak meg. A foglalkoztatás elősegítése<sup>916</sup> mellett ilyen szempont a pályázónak a vételkörzethez való helyi kötődése<sup>917</sup>, a műsorok jelentős részének az adott tartományban történő előállítás, a műsorszolgáltatásnak az adott tartományban történő műszaki megvalósítása.<sup>918</sup> A német jogirodalomban széles körben képviselt – bár az alkotmánybíróság által nem megerősített – álláspont szerint az e szempontokra vonatkozó szabályozás alkotmányosértő, mivel nem a mediaszabadság megvalósulását szolgálja, sőt a műsorszolgáltató gazdasági erőforrásainak lekötésével korlátozza is azt.<sup>919</sup>

Az ÁPF is lehetséges értékelési szempontként határozza meg a hazai munkavállalók foglalkoztatásának elősegítését. E kritérium egyrészt nem médiapolitikai megfontolásokhoz köti a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzését, másrészt a médiafelügyeleti szerv által gyakorlatilag számonkérhetetlen feltételt tesz a pályázat és a műsorszolgáltatási szerződés részévé. A foglalkoztatás elősegítése közvetve sem mozdítja elő a médiarendszer működésével szembeni alkotmányos követelmények megvalósulását.

A műsorszolgáltatási jogosultság odaítélésének általános gazdasági szempontokhoz kötése alkotmányosan nem igazolható. E szempontok nem illeszkednek az államnak a médiarendszer kialakítására vonatkozó kötelezettségéhez, és a műsorszolgáltatókra olyan, a műsorszolgáltatási szabadságot korlátozó terheket rónak, amelyek szükségességét nem indokolja másik alapvető joggal vagy alkotmányos értékkel való ütközés elkerülése.

Az ÁPF lehetővé teszi, hogy az ORTT a reklámbevétel törvényben meghatározott mértékét – országos és körzeti televíziós műsorszolgáltatások esetében 6%-át [Rttv. 16. § (7)] – meghaladó részének *magyarországi filmalkotás létrehozására* történő fordítását értékelési szempontként írja elő. Ez a feltétel közvetve érinti a kulturális sokszínűséget, a helyi műsorszolgáltatások esetében azonban csekély jelentőségű.

A rendelkezésre álló kapacitások hatékony felhasználását ösztönzi a vállalt *műsoridő* értékelési szempontként történő figyelembe vétele. Az ORTT a pályázati felhívásokban rendszerint igen magas pontszámmal értékeli a műsoridőt, ami feltehetőleg a kapacitások felaprózódásának elkerülését szolgálja;<sup>920</sup> az arányos – a műsorszolgáltatási díjjal kapcsolatban is alkalmazott – pontozási módszer ugyanakkor kizárja, hogy kizárólag e szempont alapján dőljön el a pályázat eredménye. Sőt e pontszám alapján többnyire egyáltalán nincs szóródás a pályázók között. Mivel minden pályázó a legmagasabb műsoridőt vállalja, ezért e szempont gyakorlatilag nem alkalmas az összehasonlításra és a

---

<sup>916</sup> BBMStV 34. § (2)

<sup>917</sup> Hoffmann-Riem e követelményeket „Landeskinderbevorzugung”-ként jelöli, és egyértelműen gazdaságpolitikai vonatkozásúnak minősíti. Hoffmann-Riem, 2000, 38.

<sup>918</sup> Pl. BremLMG 30. § (4); HPRG 9. § (3); RundfG-M-V 16. § (2); NMedienG 8. § (2); SMG 52. § (2); SächsPRG 10. § (2)

<sup>919</sup> Ricker, Schiwy, 1997, 290.; Charissé, 1999, 54.; Reinemann, 2002, 191.

<sup>920</sup> Nagy Krisztina közlése szerint a magas pontszám kialakítását eredetileg annak a helyzetnek a megszüntetése indokolta, hogy a pályázat indulásakor egy-egy frekvenciát általában több szolgáltató megosztva használt. Ma már nem jellemző a megosztott frekvencia-használat, de a műsoridőért járó magas pontszám a pályázati gyakorlat része maradt.

kiválasztásra. A hosszabb műsoridő vállalása ugyanakkor minden esetben magasabb műsorszolgáltatási díjjal jár, mivel a legkisebb műsorszolgáltatási díj lakosságszám-alapú meghatározása (ld. 15.1.) mindössze 12 órás műsoridőre jogosít; 16 órás műsoridő-vállalás esetén 20, 24 órás műsoridő esetén pedig 30%-kal nő már a pályázati ajánlat érvényességének feltételét jelentő legkisebb műsorszolgáltatási díj is.

*Sachsen-Anhalt* tartomány médiatörvénye szerint előnyt élvez az a pályázó, amely az igényét az *engedély lehetséges leghosszabb időtartamára* nyújtja be.<sup>921</sup> *Reinemann* szerint az engedély időtartamára vonatkozó értékelési szempont azzal, hogy a piaci szereplők és a médiahatóság részére is tervezhetővé teszi a médiarendszert érintő folyamatokat, végső soron szintén a sokszínúséget szolgálja. A hazai pályázattal rendszerben az engedély időtartamát az ORTT a pályázati felhívásban rögzíti, így értékelési szempontként nem alkalmazható ugyan, de a szükséges kiszámíthatóságot ez a megoldás is biztosítja.

*Berlin* és *Brandenburg* médiatörvénye értékelési szempontként határoz meg egy sajátos műszaki szempontot, az igénylőnek az *adott tartományban már rendelkezésre álló bármilyen műsorterjesztési lehetőséget*.<sup>922</sup> A meglévő kapacitások egyúttal műsorszolgáltatási tapasztalatot és egyfajta tartományi kötődést is jelentenek, és erősítik a műsorszolgáltató gazdasági helyzetét. A médiarendszer sokszínúségét azonban e szempont alkalmazása nem mozdítja elő, mivel minden esetben olyan pályázó helyzetét erősíti, aki az adott területen saját tartalomkínálatával már jelen van.<sup>923</sup>

Az osztrák szabályozásban a műszaki szempont a műsortartalmi szempontokkal azonos súllyal jelenik meg. A törvény kiválasztási szempontként határozza meg a műsorszolgáltatással ellátott lakosság nagyságát (PrTV-G 7. § 3.).<sup>924</sup> Az országos kereskedelmi televíziók pályázatának értékelésében a KommAustria e szemponttal kapcsolatban megállapította, hogy országos műsorszolgáltatás esetében az elért lakosság aránya nem lehet kisebb az ország lakosságának 70%-ánál,<sup>925</sup> azonban a törvény nem zárja ki, hogy az ellátott lakosság nagysága ne csak a földfelszíni műsorszórással elért közönség alapján, hanem a kábeles és műholdas műsorterjesztéssel lefedett ellátási terület hozzáadásával kerüljön meghatározásra. A földfelszíni országos televíziók pályáztatásánál, aminek a célja éppen az, hogy a más terjesztési platformokhoz hozzáféréssel nem rendelkező nézők számára is külön ráfordítás nélkül elérhetővé tegyen kereskedelmi műsorszolgáltatást, elsődlegesen mégis a földfelszíni műsorszórással ellátott közönséget kell figyelembe venni.<sup>926</sup>

Az ORTT pályázati felhívásaiban *a műsorszolgáltatás alapvető adatai* [Rttv. 96. § (1) e)] is értékelési szempontként jelennek meg. Az alapvető adatokra történő hivatkozás nehezen

---

<sup>921</sup> MedienGLSA 16. § (1)

<sup>922</sup> BBMSStV 34. § (2)

<sup>923</sup> *Reinemann* ezt az értékelési szempontot az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlennek tartja, mivel álláspontja szerint a külső pluralizmusnak az egyes átviteli rendszereken kell megvalósulnia (ld. 4.1.6. fejezet), a sokszínúség szempontjából ezért nincs jelentősége annak, hogy más platformokon rendelkezik-e kapacitással a pályázó. (*Reinemann*, 2002, 192.)

<sup>924</sup> Az ORTT pályázattal gyakorlatában – annak ellenére, hogy e lehetőséget a médiatörvény nem említi, és számos értelmezési problémát is felvet – önálló pályázati eljárásról jelenik meg a vételkörzet-bővítés (ÁPF 38.2.), amelynek során a már korábban műsorszolgáltatási jogosultságot szerzett és műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező műsorszolgáltató vételkörzete a pályázati felhívásban meghirdetett telephelyre vonatkozó vételkörzettel bővül. A vételkörzet-bővítéssel nem jön létre új jogosultság. A jogosultság tartalma a vételkörzeten és az ahhoz igazított műsorszolgáltatási díjon kívül nem változik.

<sup>925</sup> PrTV-G 2. § 4.

<sup>926</sup> KOA 3.005/02-24 64. A határozat rámutat továbbá, hogy a közel 100%-os lefedettséget biztosítani képes műholdas műsorszórás figyelembe vétele ráadásul kiüresítené ezt az értékelési szempontot.

értelmezhető, az e körbe tartozó adatokat<sup>927</sup> részben maga a pályázati kiírás határozza meg (pl. a műsorszolgáltatás fajtája, vételkörzete), részben önálló értékelési szempontként is megjelennek (pl. adásidő), és összességében nem alkalmasak az összehasonlításra. A pályázati felhívások az alapvető adatok közül sok esetben kiemelik az értékelési szempontként ténylegesen alkalmazható *kiegészítő és értéknövelő szolgáltatásokat*; rádiós műsorszolgáltatásokra vonatkozó felhívások alapján gyakran automatikusan pontot kap az a pályázó, aki névazonosító/műsorazonosító szolgáltatást vállal. A kiegészítő és értéknövelő szolgáltatások nyújtásának értékelése a szélesebb értelemben vett szolgáltatásválaszték növelését szolgálja, és hozzájárulhat új típusú szolgáltatások megjelenéséhez. Az ÁPF ugyanakkor a kiegészítő és értéknövelő szolgáltatások nyújtását hátráltató feltételeket is tartalmaz: annak ellenére, hogy maga a médiatörvény erről nem rendelkezik, a kiegészítő műsorszolgáltatást „kiegészítő műsorszolgáltatási díj” megfizetéséhez köti [ÁPF 56.4.5. b)]. Jogilag ez a megoldás azért nem kifogásolható, mert a műsorszolgáltatási szerződés kialakításánál polgári jogi félként eljáró Testület a szerződés feltételeit szabadon alakíthatja, és ebben az esetben az ÁPF szabályozása nem érinti közvetlenül magának a műsorszolgáltatásnak a gyakorlását. Ez a korlátozó szabályozás ugyanakkor kedvezőtlen a szélesebb értelemben vett szolgáltatás-választék bővülésére, vagy akár – az interaktív szolgáltatások megjelenésének hátráltatásával – az információs társadalom fejlődésére. Alkotmányjogilag e szabályozás is aggályos abból a szempontból, hogy a médiatörvény nem határozza meg egyértelműen az ÁPF tartalmának kereteit.

## **VI. A DIGITÁLIS MŰSORSZÓRÁSI KAPACITÁSOK ELOSZTÁSA**

### **16. Szabályozási modellek**

#### **16.1. A földfelszíni platform jelentősége a digitális médiarendszerben**

A digitális átállással járó kapacitásbővülés minden hálózatot érint ugyan, a legnagyobb, a szabályozást leginkább érintő változást mégis a földfelszíni műsorszórásban hozza. Az átállás elsősorban azzal teszi szükségessé a földfelszíni műsorszórás pozíciójának átértékelését, hogy e platformon is megvalósítja a sokcsatornás televíziózást.

A földfelszíni műsorszórást az analóg környezet médiapolitikája és médiaszabályozása kiemelt jelentőségű platformként kezelte. Analóg környezetben a földfelszíni műsorszórás a médiavállalkozások számára a közönség lehető legnagyobb részéhez való eljutást, a közönség számára pedig ingyenesen hozzáférhető tartalmakat biztosított. Az állam szempontjából e platform kiemelt jelentőségét különösen az adta, hogy a – kizárólagos rendelkezési körébe tartozó – földfelszíni kapacitások elosztásával, a műsorszolgáltatási engedélyek feltételeinek meghatározásával más platformokhoz képest erőteljesebben érvényesíthette a médiapolitikai elképzeléseit.

---

<sup>927</sup> Rttv. 96. § (1) A pályázatnak tartalmaznia kell:

[...]

e) a tervezett műsorszolgáltatás alapvető adatait:

- fajtáját (rádió, televízió),
- vételkörzetét,
- az igénybe venni kívánt műsorszórási lehetőséget,
- a szolgáltatás adásidőjét, adásidő beosztását,
- a tervezett kiegészítő és értéknövelő műsorszolgáltatást,
- a műsorszolgáltatás állandó megnevezését, emblémáját, illetve leg szignálját,

[...]

A digitális médiarendszerben ugyanakkor a földfelszíni platform – országonként eltérő mértékben, nem kis részben a digitális átállás ütemétől is függően – veszít e jelentőségéből. A műsorszolgáltatók számára a földfelszíni műsorszórás részben azért kevésbé vonzó, mert egyre kisebb a közönségnek az az aránya, amely kizárólag e platformon jut hozzá a tartalomhoz. Németországban a háztartások több mint 50%-a kábeles műsorelosztás útján jut hozzá a műsorokhoz. A műholdas sugárzás a lakosságnak kb. 40%-át látja el, 10% alatti azoknak a háztartásoknak az aránya, amelyek kizárólag földfelszíni műsorszórás útján férnek hozzá a műsorokhoz.<sup>928</sup> Ausztriában a háztartások 38%-a kábeles, 51%-a műholdas terjesztés útján fér hozzá a műsorokhoz, a földfelszíni penetráció 10%.<sup>929</sup> Magyarországon a kábeles penetráció 50% körüli, a műholdas 15-20% körüli, a földfelszíni pedig 30% alatti.<sup>930</sup> Az új platformok megjelenésével, a kábeles és műholdas platformok fejlődésével a földfelszíni műsorszórás aránya továbbra is folyamatosan csökken. Földfelszíni műsorszórással ráadásul inkább a közönség kisebb vásárlóerővel rendelkező részei érhetők el. A digitális technológiák egyre hatékonyabb eszközöket biztosítanak továbbá a nézők számára a reklámok elkerüléséhez, ami a műsorszolgáltatókat új üzleti modellek, alternatív finanszírozási megoldások kidolgozására ösztönzi; a földfelszíni terjesztésű fizetős szolgáltatások megjelenése a közönség oldalán is átértékeli a földfelszíni platform jelentőségét.

*Marsden és Ariño* elemzésében ugyanakkor arra mutat rá, hogy a földfelszíni műsorszórást valóban hatékonyan helyettesíteni képes terjesztési hálózatok ellenére nem valószínű, hogy a földfelszíni digitális platform nélkül bármely országban biztosítható az univerzális hozzáférés.<sup>931</sup> A digitális földfelszíni platform funkciójának meghatározása végső soron szabályozói döntést igényel: e platform viszonylag kis számú tartalomszolgáltatással biztosíthat egyfajta (ingyenes) információs alapellátást, vagy szélesebb tartalomkínálattal versenytársává próbálhat válni a kábeles és IP-alapú platformoknak.<sup>932</sup> Utóbbi esetben kiteljesedik az a folyamat, amelyben az állam fokozatosan minden platform esetében lemond az egyes tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeinek egyedi, közvetlen meghatározásáról.

Mivel a földfelszíni műsorszórási kapacitások a digitális médiarendszerben sem állnak rendelkezésre korlátlanul, ezért a kiválasztási eljáráson alapuló állami (szabályozóhatósági) elosztásuk alkotmányosan és frekvenciagazdálkodási szempontból továbbra is szükséges.<sup>933</sup> A földfelszíni platform fölött az állam ráadásul továbbra is széles közjogi mozgástérrel rendelkezik; e mozgásteret a közösségi hírközlési jog más platformokhoz képest kevésbé korlátozza. A frekvenciák elosztása során – ahogy erről a 7.2. fejezetben szó volt – előírható, hogy az adott frekvencia kizárólag meghatározott tartalom vagy meghatározott audiovizuális szolgáltatások továbbítására használható.<sup>934</sup> Annyiban persze szűkült a mozgástér, hogy a liberalizált távközlési piacon nem adható kizárólagos jogosultság a műsorszórás végzésére, aminek fejében a műsorszóró köteles

---

<sup>928</sup> BNetzA, 2006

<sup>929</sup> KommAustria, 2006

<sup>930</sup> NHH-Ariosz, 2007, 8.

<sup>931</sup> Marsden, Ariño, 2003, 23.

<sup>932</sup> BIPE Consulting, 2002.

A jelentés szerint földfelszíni sugárzással megfelelő műszaki kialakítás mellett akár 300 műsorszolgáltatás terjesztése is megoldható, ami valódi alternatívát jelent már akár a műholdas platformoknak is.

<sup>933</sup> Ld. Communications White Paper, 80.

<sup>934</sup> Engedélyezési irányelv Melléklet B. rész 1.

Ld. Telekommunikációs törvény (TKG) 60. § (4); Dtv. 15-16. §. Az osztrák szabályozás alapján a műsorszolgáltatási engedély kibocsátása és a frekvencia-hozzárendelés hatáskörileg nem válik el (ld. 33.3.1).

minden műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkező szolgáltatást továbbítani<sup>935</sup>, de annak közösségi jogi akadálya nincs, hogy a szabályozóhatóság meghatározott frekvenciákat valamely kiválasztási eljáráson nyertes – tartalom- vagy platform- – szolgáltatáshoz rendeljen.

A hírközlés-szabályozási keret felülvizsgálatának egyik legfontosabb eleme a „rugalmas frekvenciagazdálkodás” bevezetése, aminek eredményeként a tagállamok a jövőben nem határozhatják meg az egyes frekvenciák felhasználásának célját: a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlés céljára nyitva álló rádiófrekvencia-sávokban minden típusú elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtható legyen.<sup>936</sup> Ez alól a tagállamok – a közérdekű célok védelme mellett – a kulturális és a nyelvi sokszínűség, illetőleg a médiapluralizmus előmozdítása érdekében térhetnek el, ami a jövőben is biztosítja frekvenciák műsorszórás célú kijelölésének lehetőségét. A javaslat hangsúlyozza, hogy e kivételek körének és természetének meghatározása tagállami hatáskör, korlátait az adott tagállam nemzeti joga szabja meg.<sup>937</sup> A frekvenciák kiosztására vonatkozó hírközlési szabályoktól is eltérhetnek a tagállamok „a rádiós és a televíziós tartalomszolgáltatók részére közérdekű célból, a közösségi joggal összhangban biztosított rádiófrekvencia-használati jogokkal kapcsolatos, a tagállamok által előre meghatározott különös kritériumok” alapján.<sup>938</sup> E rendelkezések a földfelszíni platform médiarendszerbeli jelentőségét – az egyébként bizonytalan tartalmú feltételeket figyelembe véve – várhatóan a jövőben sem kérdőjelezzik meg.

## 16.2. „Erős” és „gyenge” multiplex

A digitális médiarendszer kialakításával kapcsolatos egyik legfontosabb médiapolitikai kérdés az, hogy e kapacitások elosztása az egyes műsorszolgáltatások vagy a platform-üzemeltetők részére történik-e; utóbbi esetben az állam a platform üzemeltetőit bízza meg az egyes tartalomszolgáltatók kiválasztásával, tartalomszolgáltatás-csomagok összeállításával. Az igénylők esélyegyenlőségét biztosító kiválasztási eljárás végső soron a plurális médiarendszer kialakításának egyik eszköze marad, függetlenül attól, hogy a kiválasztás eredményeként a szolgáltató egy tartalomszolgáltatás vagy egy tartalomszolgáltatás-csomag nyújtására válik jogosulttá.

A platform-üzemeltető kiválasztása esetén a tartalomszolgáltatási rendszer szerkezetét nem a szabályozóhatóság, hanem maguk a platform-üzemeltetők, végső soron a piaci erők alakítják ki. Az engedélyezésnek a platform-üzemeltetői tevékenységhez kapcsolása ugyanakkor a műsorszolgáltatási piacra való belépés kereteit is meghatározza. Egyrészt e szabályozási modell a műsorszolgáltatási piacra való belépés szabályozási terheinek jelentős csökkenésével jár, az egyes műsorszolgáltatók piacra lépésének feltételeit a platform-üzemeltető és a műsorszolgáltató közötti megállapodások határozzák meg. Másrészt viszont a jogalkotó és a szabályozóhatóság a platform-üzemeltető engedélyezésén keresztül, elsősorban a pályáztatási feltételek meghatározásával továbbra is lehetőséget kap a tartalomválaszték közvetett befolyásolására. A platform-üzemeltetők pályáztatására vonatkozó angol szabályozás alapján például a szabályozóhatóság mérlegeli, hogy az egyes pályázók milyen mértékben járulnának hozzá a digitális televíziózás fejlődéséhez, és a döntés meghozatalában a hatóság figyelembe veszi többek között a tervezett műsorszolgáltatások sokszínűségét, az érintett lakosságnak az eszközök beszerzésében nyújtott segítség mértékét, valamint azt, hogy a multiplexbe felvehető

<sup>935</sup> Ld. még 28.1. fejezet.

<sup>936</sup> Keretirányelvjavasolt 9. cikk (4)

<sup>937</sup> (23) preambulumbekkezdés

<sup>938</sup> Engedélyezési irányelvjavasolt 5. cikk (2)



szolgáltatásokra vonatkozóan a pályázó megteremti-e a tisztességes és hatékony verseny feltételeit.<sup>939</sup>

Minél inkább megközelíti a földfelszíni platformon terjesztett tartalomszolgáltatások száma az egyéb terjesztési hálózatokon elérhető tartalmak számát – újabb tömörítési technológiák alkalmazásával, az adóhálózat architektúrájának módosításával<sup>940</sup> –, annál kevésbé indokolható az egyes tartalomszolgáltatásonkénti engedélyezés. Ráadásul e megoldás igen nagy felelősséget ruház a szabályozóhatóságra a gazdaságilag életképes szolgáltatások és a hatékonyan működő piac kialakításával kapcsolatban. A szabályozóhatósági beavatkozás, az egyes műsorszolgáltatások kiválasztása ugyanakkor éppen az új piacra lépők megjelenését segítheti.<sup>941</sup> A platform-üzemeltető ugyanis inkább a piacon már sikeres szolgáltatások digitális terjesztésében lehet érdekelt, és az analóg médiarendszerben kialakult médiapiac-szerkezet, az erőforrások – reklámbevételek, közönség – megoszlása is akadályozhatja új szereplők piacra lépését. Ahogyan a hírközlési piac liberalizációjánál, úgy a digitális médiarendszer kialakításával kapcsolatban is igaz, hogy a piacra lépés szabadsága önmagában nem garanciája a verseny kialakulásának vagy fokozódásának, ezt adott esetben kifejezetten szabályozói beavatkozással kell előmozdítani. Ezzel szemben persze felhozható az az érv, hogy a platformok versenyében más platformokkal szemben csak az exkluzív, új tartalmat kínáló DTT-platform lehet sikeres, azaz a platform-üzemeltető szabályozói beavatkozás nélkül is érdekelt új műsorszolgáltatók piacra lépésének előmozdításában. A műszaki feltételek folyamatos változása és a gazdasági döntések kiszámíthatatlansága miatt az analóg környezethez képest a digitális médiarendszerben a jogalkotó sokkal kisebb mértékben tervezheti meg a szabályozással kialakítandó médiarendszert. Ezzel együtt a szabályozás fontos tényezője marad a gazdasági döntéseknek, sőt a műszaki fejlődésnek is.

A digitális műsorterjesztésben kulcsszerepet tölt be az ún. multiplex-szolgáltató. A multiplex szolgáltatás alapvetően technikai jellegű, mind a műsorszolgáltatástól, mind a műsorszórástól elkülöníthető szolgáltatás, aminek lényege a különböző tartalomszolgáltatások és egyéb szolgáltatások elektronikus jeleinek szabványosított digitális jelképpé alakítása.<sup>942</sup> Az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítását e tevékenység közvetlenül akkor érinti, ha a tisztán műszaki tevékenység mellett a multiplex-szolgáltató maga dönthet az adott multiplex digitális kapacitásainak elosztásáról, a multiplex-csomagba kerülő tartalomszolgáltatásokat kiválasztásáról. Ilyen döntési jogosultság – „szerkesztői” tevékenység – hiányában a multiplex szolgáltatás médiajogi szabályozása alapvetően mellőzhető. E szolgáltatás azonban a médiaszabadság gyakorlásának akkor is elengedhetetlen, az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósulását érintő része, ha kizárólag technikai tevékenységből áll. A szabályozás kialakításánál figyelembe kell venni azt is, hogy az egyes műsorszolgáltatók helyzetét a programcsomag-összeállítói döntéseken kívül a műsorszolgáltatás minőségét, elérhetőségét meghatározó technikai döntések is jelentősen befolyásolják.<sup>943</sup>

Az ún. „gyenge multiplex” modellben – amit pl. Svédország, Finnország, Franciaország követ – a multiplex szolgáltatás egyszerű technikai szolgáltatásként jelenik meg, és nem terjed ki a multiplex-kötegbe kerülő tartalomszolgáltatások kiválasztására. Az „erős multiplex” modellben – amit pl. az angol, osztrák, holland, belga szabályozás követ – a

---

<sup>939</sup> Broadcasting Act 8. §

<sup>940</sup> Erről ld. Hazay, 2005.

<sup>941</sup> Ld. Bourreau, 2005, 275.

<sup>942</sup> Ld. Dtv. 5. § (1) 28.

<sup>943</sup> Schulz, Seufert, Holznagel, 1999, 108.

multiplex szolgáltató a technikai jellegű tevékenység mellett aktívan alakítja a multiplex-programcsomag összetételét, nagyrészt szabadon dönt az adott frekvencián rendelkezésre álló kapacitások felhasználásáról.<sup>944</sup>

A gyenge multiplex modellben a szabályozóhatóság továbbra is az egyes műsorszolgáltatások részére ad engedélyt és biztosít terjesztési kapacitást. A digitális platform üzemeltetését e modellben vagy a műsorszóró vállalkozás végzi, vagy megfelelő eljárást kell kidolgozni az üzemeltető kiválasztására. A francia szabályozás szerint például az azonos frekvencián jogosultságot szerzett műsorszolgáltatóknak meghatározott időn belül közösen kell kiválasztaniuk a multiplex szolgáltatókat, amelyeket végül a médiafelügyeleti hatóság nevez ki; a szolgáltatások értékesítését funkcionálisan mind a műsorszolgáltatóktól, mind a multiplex-üzemeltetőktől elkülönülő vállalkozások végzik.<sup>945</sup> A szabályozást – különösen a médiakoncentráció korlátozására vonatkozó előírásokat – a gyenge multiplex modellben is úgy kell kialakítani, hogy egy-egy vállalkozás a sikeres üzleti modellek kialakításához megfelelő kapacitásokkal rendelkezessen, elegendő számú műsorszolgáltatási jogosultsághoz és egyéb szolgáltatásnyújtási lehetőséghez jusson; az egy műsorszolgáltató/ egy műsorszolgáltatás koncepció nem tartható fenn. Önálló multiplex szolgáltatási jogosultság bevezetése és a multiplex szolgáltató médiajogi szabályozása nélkül is biztosítható, hogy egy szolgáltató egy pályázat keretében több, akár a multiplex teljes kapacitását kitöltő műsorszolgáltatási jogosultságot szerezzen. A multiplex-üzemeltető a gyenge multiplex modellben is lehetőséget kaphat arra, hogy a műsorszolgáltatások terjesztésére fel nem használt kapacitások fölött rendelkezzen. A gyenge multiplex üzemeltetőjének szerkesztési, kiválasztási szabadsága<sup>946</sup> azért nem korlátozza a médiarendszer ilyen kialakítását, mert ezt az üzemeltetőt a szabályozás egyáltalán nem ruházza fel döntési szabadsággal; a digitális műsorterjesztésben betöltött passzív helyzete miatt nem rendelkezik olyan mozgástérrel, ami alapján igényt tarthatna véleménynyilvánítási szabadságra.

Az erős multiplex modell feltételezi az önálló multiplex szolgáltatási jogosultság, ahhoz igazodó önálló pályáztatási rend, valamint a multiplex szolgáltató és a műsorszolgáltatók közötti viszony szabályozását, illetve a multiplexbe felvehető műsorszolgáltatás műsorszolgáltatási jogosultságának szabályozását. E modell csökkenti a médiapolitikai mozgásteret, jelentősen korlátozza a szabályozóhatóság piacialakító-képességét. A hatóság az egyes műsorszolgáltatások szintjén nem avatkozik be a piaci működésbe, ugyanakkor a multiplex jogosultság megszerzése, mint a frekvenciakincs elosztásának aktusa e modellben is pályázati eljárás keretében történik. A multiplex-szolgáltatók nem tartalomszolgáltatások nyújtására, hanem a tartalomszolgáltatáshoz szükséges infrastruktúra kiépítésére és üzemeltetésre, az ehhez szükséges frekvencia használatára szereznek engedélyt. A pályázat a multiplex-üzemeltetők szabályozásával biztosítja a médiapolitikai szempontok érvényesítését, és egyúttal az utolsó beavatkozási pontot jelenti a médiapiac és a médiarendszer kialakításához. Ezért a multiplex jogosultság pályáztatásánál elsősorban médiapolitikai szempontoknak kell érvényesülniük. Figyelembe kell azonban venni az információs társadalom megvalósulását szolgáló interaktív szolgáltatásokhoz való hozzáférés előmozdításának szempontjait, illetve a hatékony frekvenciagazdálkodás hírközlés-politikai szempontjait is. Ez mind a pályáztatási szempontok kialakítását, mind a lebonyolításban részt vevő hatóságok hatásköreinek meghatározását befolyásolja. Az erős multiplex üzemeltetőjének alkotmányjogi helyzete megegyezik a platform-üzemeltetők 22. fejezetben tárgyalt helyzetével.

<sup>944</sup> Az egyes országok szabályozási megoldásairól összefoglalóan ld. Analysys Limited, 2005.

<sup>945</sup> Bourreau, 2005, 274.

<sup>946</sup> Ld. 22. fejezet.

A DTT-platform versenyképességét elvileg erősíti, ha annak szereplői hasonló mozgástérrel rendelkeznek, mint a kábeles és műholdas platformok üzemeltetői. Ebben a megközelítésben az erős multiplex modell a platformok versenyében tehát előnyösebb pozíciót biztosíthat a földfelszíni platformnak. Ugyanakkor a szabályozásnak megfelelő garanciákat kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy az információs alapellátás – legalább a közszolgálati műsorszolgáltatások ingyenes elérhetőségével – továbbra is biztosított legyen.

A „gyenge” és „erős” multiplex nem csak két, egymástól elkülönülő szabályozási modellt jelenthet: a műsorszolgáltatási jogosultságok egyedi elosztásának és a multiplexek egységesen történő engedélyezésének elemei kombinálhatók is. A közszolgálati műsorszolgáltatások részére az erős multiplex modellt követő szabályozások is fenntartanak digitális kapacitásokat. Az erős multiplex modellt következetesen alkalmazó Egyesült Királyságban a *Channel 3, 4 és 5* műsorszolgáltatások továbbra is egyedi pályázat alapján nyújthatók.<sup>947</sup> A spanyol szabályozás 3 multiplex egyben történő pályáztatása mellett két új ingyenes műsorszolgáltatás egyedi engedélyezését is lehetővé tette.<sup>948</sup> Az olasz szabályozás a korábbi analóg műsorszolgáltatók részére tartotta fenn a digitális multiplexeket, úgy azonban, hogy kötelezte a műsorszolgáltatókat a digitális kapacitásaik 40%-ának tőlük független műsorszolgáltatók rendelkezésre bocsátására.<sup>949</sup> Az egyes szabályozások végső soron nem azt határozzák meg, hogy a platform-üzemeltető rendelkezhet-e a földfelszíni műsorszórési kapacitásokkal vagy sem, hanem azt, hogy *milyen mértékben* rendelkezhet velük.

Az erős és gyenge multiplex megkülönböztetése ráadásul a digitális műsorterjesztési értéklánc leegyszerűsítését jelenti. A digitális műsorterjesztés folyamatában ugyanis nem csak a műsorszolgáltatók (tartalomszolgáltatók) és a multiplex-üzemeltetők válnak el egymástól. A multiplex-üzemeltetés felosztható hálózat-kiépítési és üzemeltetési – tisztán hírközlési – tevékenységre, technikai multiplexálásra és műsorcsomag-összeállításra. Az, hogy ezek a funkcionálisan elválasztható tevékenységek ténylegesen, szervezetenként milyen mértékben különülnek el egymástól, a digitális médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozói döntésektől függ. A hálózat-üzemeltetés az angol modellben például elválik a multiplexek tartalmi és technikai összeállításától, a francia modellben pedig önálló szereplőként jelenik meg a Pay-TV platform üzemeltetője.<sup>950</sup> A német és az osztrák szabályozásban – ahogy a következő fejezetekben erről szó lesz – egyre inkább önálló szereplővé válik a műsorcsomag-összeállító, program-aggregáló vállalkozás. Ez mindkét országban elsősorban a mobil televíziózás elindulásához kötődik, amely szolgáltatás a készülék- és tartalom-ellátáshoz nélkülözhetetlenné teszi a mobiltelefon-szolgáltatók közreműködését. A magyar szabályozás a teljesen integrált multiplex-üzemeltetői modellből indul ki, de – ahogy erről a 32.3. fejezetben szó lesz – nem zárja ki a műsorterjesztés, ezzel együtt a műsorcsomagolás leválasztását sem

A német és az osztrák digitális átállás azt mutatja, hogy mind a gyenge, mind az erős multiplex modell alkalmas az átállás sikeres lebonyolítására. Kizárólag a választott piacra lépési modell – a platform-üzemeltető vagy az egyes műsorszolgáltatások kiválasztása – alapján nem ítéltető meg, hogy a szabályozás milyen mértékben járul hozzá a

---

<sup>947</sup> Communications Act 2003 214. §

<sup>948</sup> Arrese, Herrero, 2005, 184.

<sup>949</sup> Gardini, Galperin, 2005, 328. E kapacitásokat 2007-ben az olasz szabályozóhatóság megpályáztatta, az Európai Bizottság pedig a közösségi joggal való ütközés miatt eljárást indított Olaszország ellen, arra hivatkozva, a szabályozás igazságtalan előnyöket szavatol a már piacon lévő műsorszolgáltatóknak.

<sup>950</sup> Ld. Analysys, 2005.

médiarendszer sokszíniségéhez, és arányos terheket ró-e a piaci szereplőkre. Ehhez vizsgálni kell a piacra lépés konkrét szabályozási rendszerét.

## **17. A digitális földfelszíni kapacitások elosztására vonatkozó szabályozás összehasonlítása**

### **17.1. A digitális földfelszíni kapacitások elosztása Németországban**

Ahogy az analóg, úgy a digitális földfelszíni kapacitások elosztásával kapcsolatban sincs egységes szabályozás Németországban. Az engedélyezési és kapacitáselosztási eljárás a digitális műsorszolgáltatással kapcsolatban is tartományi hatáskörben marad. A digitális műsorszolgáltatásokra is érvényes az engedélyhez kötöttség elve: a terjesztés analóg vagy digitális módjától függetlenül a kereskedelmi műsorszolgáltatás nyújtása a tartományi médiahatóság engedélyéhez kötött [RStV 20. § (1)]. Ez alapvetően a gyenge multiplex modell szerinti szabályozási megoldásnak felel meg.<sup>951</sup>

Egyes tartományi törvényekben ugyanakkor a multiplex-szolgáltatásra vonatkozó külön rendelkezések nélkül is megjelennek az erős multiplex modell elemei. E törvények az engedélyhez kötöttség elvét a digitális szolgáltatásokra vonatkozóan úgy érvényesítik, hogy azzal nem zárják ki multiplex-kapacitások egészének programcsomagokhoz (*Programmbouquet*) történő hozzárendelését; a programcsomag olyan műsorszolgáltatások és egyéb szolgáltatások csomagba foglalását jelenti, amelyeket digitális technológiával, egy elektronikus műsorkalauzzal összefogva terjesztenek [RStV 2. § (2) 9.]. Hesse kifejezetten a német szabályozás hiányosságának tekinti, hogy az nem tartalmaz a – műsorszolgáltatásokhoz képest a vélemény szabadságra sajátos kockázatot jelentő – programcsomagok engedélyezésére vonatkozó külön rendelkezéseket.<sup>952</sup> Ezek az elsősorban a programcsomag sokszíniségét garantáló rendelkezések viszont egyértelműen az erős multiplex modell felé mozdítanák a szabályozást.

A német szabályozás egészében tehát nem sorolható be az erős vagy a gyenge multiplex modellbe. Az erős multiplex modell egyes elemei jelennek meg a következő tartományi médiatörvényekben:

- *Baden-Württemberg* törvénye különbséget tesz a műsorszolgáltató (*Veranstalter*) és a „szolgáltatásnyújtó” (*Anbieter*) között, utóbbihoz azokat sorolva, akik a digitális műsorszolgáltatásokat csomagba szervezik (*bündeln*). A törvény a műsorszolgáltatókra vonatkozó kapacitás-hozzárendelési szabályokat a „szolgáltatásnyújtókra” is alkalmazni rendeli, azaz földfelszíni frekvenciát nem csak az egyes műsorszolgáltatásokat nyújtók, hanem szolgáltatás-csomagok összeállítói is megszerezhetik.<sup>953</sup>
- *Berlin* és *Brandenburg* médiatörvénye felhatalmazza a médiahatóságot, hogy rendeletben szabályozza a digitális földfelszíni frekvenciák elosztásának külön szabályait, amelyek lehetővé tehetik a kapacitások hozzárendelését olyan szolgáltatóhoz, amely műsorszolgáltatásokat, mediaszolgáltatásokat és más tartalmakat csomagba szervez és ehhez további kiegészítő szolgáltatásokat (CAS,

<sup>951</sup> A digitális televíziózással foglalkozó egyik első határozatukban a tartományi médiahatóságok a multiplexekre kerülő tartalomszolgáltatások kiválasztására, illetve a *playout-centerekhez* való hozzáférésre vonatkozó döntéseket az üzemeltetőkre kívánták bízni, és további intézkedéseket csak arra az esetre helyeztek kilátásba, ha e szolgáltatásokat országosan legfeljebb három multiplex-üzemeltető nyújtja, több mint 1,5 millió háztartás részére (Rinke, 2003, 74.).

<sup>952</sup> Hesse, 2003, 292.

<sup>953</sup> LMedienG BW 18. § (1)

EPG) nyújtanak. A hozzárendelés olyan közjogi szerződésben történik, ami rögzíti a műszaki és tartalomkínálati feltételeket.<sup>954</sup> A hatóság vonatkozó rendelete<sup>955</sup> szerint egy teljes multiplex rendelhető a helyi közszolgálati szolgáltatások, a ZDF, valamint a korábban egynél több televíziós műsorszolgáltatást nyújtó kereskedelmi televíziók konzorciuma részére. A kapacitás-hozzárendelés feltétele, hogy legalább további két multiplex más műsorszolgáltatók rendelkezésére álljon; e két multiplex kapacitásait a hatóság egyes tartalomszolgáltatások – nem pedig szolgáltatás-csomagok – részére osztotta el.<sup>956</sup>

- *Nordrhein-Westfalen* törvénye a médiahatóság számára – közjogi szerződés útján – lehetővé teszi a digitális földfelszíni kapacitások hozzárendelését műsorszolgáltatásokból, médiaszolgáltatásokból és egyéb szolgáltatásokból álló programcsomagokhoz és program-multiplexekhez. A programcsomag-összeállításra a digitális kábelkapacitások elosztásának szabályait kell alkalmazni, ami azt is jelenti, hogy – a törvényben meghatározott korlátok között – a programcsomag-összeállító kapacitásai nagy részével maga rendelkezik. A kapacitás-hozzárendelés szabályairól szóló hatósági rendelet<sup>957</sup> szerint az egyes a műsorszolgáltatások és a programcsomagok részére történő kapacitás-hozzárendelés ugyanazon szabályok alapján történik.

Mindhárom fenti médiatörvény formálisan különválasztja a műsorszolgáltatási engedély megszerzését a műsorterjesztési kapacitások hozzárendelésétől. Ennek következtében a műsorszolgáltatás engedélyhez kötöttsége abban az esetben is teljesül, ha a kapacitás-hozzárendelés címzettje nem esik egybe az engedély jogosultjával. Ez a jogtechnikai megoldás biztosítja tehát a gyenge multiplex modellben az erős multiplex modell elemeinek megjelenését.

A közszolgálati műsorszolgáltatásokra vonatkozóan maga az RStV is tartalmaz az erős multiplex modellre jellemző szabályozási megoldást: az ARD hálózatába tartozó szolgáltatók és a ZDF a közszolgálati programjaikat egy elektronikus programfüzet alatt egységes csomagba szervezhetik, amelybe más szolgáltatók műsorszolgáltatásai is felvehetők. Az RStV a közszolgálati szolgáltatók programcsomagjainak számát úgy határozza meg, hogy azok legfeljebb három földfelszíni frekvenciát foglalhatnak el, amiből kettőt az ARD, egyet a ZDF használhat [RStV 19. § (4)-(5)].

Néhány tartományi médiatörvény kifejezetten a gyenge multiplex modellnek megfelelő rendelkezéseket tartalmaz a digitális kapacitások elosztásáról. *Bremen* 2005-ben elfogadott törvénye úgy rendelkezik, hogy amennyiben ugyanazon csatornán több szolgáltató szolgáltatása kerül terjesztésre, akkor a szolgáltatók megegyeznek egymással az átviteli kapacitások (sáv szélesség) elosztásáról.<sup>958</sup> *Hamburg* és *Schleswig-Holstein* médiaszerződése az analóg és a digitális kapacitások elosztására ugyanazt a szabályozást rendeli alkalmazni.<sup>959</sup> *Niedersachsen* törvénye kifejezetten „technikai multiplexet” említ, amelynek üzemeltetéséről az egyes műsorszolgáltatók állapodnak meg; a tartományi hatóság vonatkozó rendelete<sup>960</sup> szerint a digitális kapacitások használatának joga magában

---

<sup>954</sup> BBMStV 46. § (4)

<sup>955</sup> Ld. <http://www.mabb.de/start.cfm?content=Gesetze&template=gesetzeanzeige&id=337>

<sup>956</sup> Analysys, 2005, A.45.

<sup>957</sup> Ld. <http://www.lfm-nrw.de/downloads/medienrecht/zuweisungssatzung.pdf>

<sup>958</sup> BremLMG 31. § A hatóság rendelete alapján is a gyenge multiplex modellt követi a szabályozás (Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten gemäß § 53 Abs. 7 Rundfunkstaatsvertrag)

<sup>959</sup> MSV HSH 26. § (2)

<sup>960</sup> Ld. <http://www.nlm.de/fileadmin/dateien/infothek/pdf/Multiplexsatzung.pdf>

foglalja a technikai multiplex üzemeltetésének jogát is. *Rheinland-Pfalz* médiatörvénye úgy rendelkezik, hogy a digitális csomagok esetében is mindazoknak a szolgáltatásoknak engedélyt kell szerezniük, amelyek önálló szolgáltatásként engedélykötelesek lennének.<sup>961</sup>

Azok a tartományi médiatörvények<sup>962</sup>, amelyek a digitális kapacitások elosztására vonatkozó külön rendelkezést nem tartalmaznak, a digitális szolgáltatásokra is az analóg kapacitások elosztásának szabályait rendelik alkalmazni, azaz a gyenge multiplex modellt követik.

A német szabályozás az analóg földfelszíni kapacitások használatára engedélyt szerzett szolgáltatókat úgy vonja be az átállásba, hogy garantálja részükre a digitális platformon való megjelenés lehetőségét. *Wagner* és *Grünwald* hangsúlyozza, hogy a digitális átállás a tartalomválaszték bővítésével, a tájékozódási szabadság erősítésével az egyes műsorszolgáltatók médiaszabadságának korlátozását indokolhatja, de a szabályozás nem okozhatja a médiaszabadság aránytalan, a működést ellehetetlenítő korlátozását.<sup>963</sup> A műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés ezzel összhangban előírja, hogy a földfelszíni műsorszórás kapacitások első elosztásánál az adott vételkörzet analóg terjesztésű programjainak műsorszolgáltatói előnyben részesülnek; az erre a célra szánt terjesztési kapacitásoknak a fennmaradó kapacitásokkal műszakilag – pl. a rendelkezésre álló sáv szélesség, illetve adóteljesítmény vonatkozásában – egyenértékűnek kell lennie [RStV 52a. §]. E rendelkezést ezért számos tartományi törvény megismétli vagy részletezi.<sup>964</sup> Ez azonban önmagában nem feltétlenül mozdítja elő az analóg műsorszórásra használt frekvenciák gyors felszabadítását a digitális átállás céljaira.<sup>965</sup> Egyes törvények ezért a rendelkezést kiegészítik azzal, hogy az engedélyben a hatóság kikötheti az engedély visszavonásának a jogát arra az esetre, ha ez a digitális átálláshoz szükséges, illetve a hatóság egyéb intézkedésekkel előmozdíthatja az analóg sugárzás leállítását.<sup>966</sup> Más törvények meghatározzák azt az időpontot, amitől kezdve kizárólag digitális műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatások kaphatnak engedélyt, illetve az analóg sugárzás leállításának időpontját.<sup>967</sup> Ezek a szabályozási megoldások összhangot teremtenek az átálláshoz és a műsorszolgáltatás folyamatos működéséhez fűződő érdekek között.

A tartományi médiahatóságok egyeztetett eljárás keretében 2007-ben országos mobil televíziós pilot projektre vonatkozó, DVB-H szabvány szerinti pályázati eljárást folytattak le.<sup>968</sup> Ezzel párhuzamosan a szövetségi hírközlési hatóság (*Bundesnetzagentur*, BNetzA) frekvenciaelosztási pályázatot folytatott le a mobil televíziós hálózat kiépítésére vonatkozóan. E pályázati kiírásban a hírközlési hatóság a tartományi médiahatóságok igényeinek figyelembe vételével határozta meg a hálózat kiépítésének ütemét és egyéb jellemzőit. E pályázat nyertese a T-Systems Media&Broadcast GmbH, a Deutsche Telekom AG leányvállalata lett. A hálózatüzemeltetői engedély szerint a frekvenciahasználati engedély jogosultja köteles továbbítani azokat a műsorszolgáltatásokat, amelyek részére a tartományi médiahatóságok megfelelő terjesztési

---

<sup>961</sup> LMG Rh-Pf 24. § (2)

<sup>962</sup> Pl. SMG, SächsPRG, ThürLMG

<sup>963</sup> Wagner, Grünwald, 2002, 54.

<sup>964</sup> Pl. BBMStV 6a. §; BremLMG 25. § (3); RundfG-M-V 6. § (2); LMG NRW 28. § (1); SMG 21. § (7); SächsPRG 10. § (2); ThürLMG 3. § (13)

<sup>965</sup> Wagner, Grünwald, 2002, 39.

<sup>966</sup> Pl. LMedienG BW 18. § (1); NMedienG 57. § (2); LSA 34. § (2)

<sup>967</sup> Pl. BayMG 26. § (3); NMedienG 57. § (1); SächsPRG 4. § (6); LSA 34. § (1)

<sup>968</sup> Az eljárás kereteiről ld. Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, 2007.

kapacitásokat rendeltek. A frekvenciahasználati jogosultság és a műsorszolgáltatási, tartalomszolgáltatási jogosultság tehát egyértelműen különválnak.

Annak ellenére, hogy a hálózat-üzemeltető tehát továbbra sem rendelkezik az „erős multiplex” modellnek megfelelő mozgástérrel, a tartalomra vonatkozó pályáztatásban hangsúlyosan megjelennek e modell elemei. A tartalomra vonatkozó pályáztatást – a közösen kidolgozott „szabályozási sarokpontok” alapján – az illetékességgel rendelkező mindenkorai tartományi hatóság folytatja le. Mivel azonban az engedély országos, ezért az igénylőnek minden tartományban az adott tartományi törvénynek megfelelő pályázatot kell benyújtania; a tartományi hatóságok együttműködése e megoldással orvosolja a tagolt intézményrendszer hátrányait. Az engedély visszavonására a tartományi szabályozásnak megfelelően minden tartományi hatóság jogosult, többek között akkor, ha „a vélemények sokszínűségének követelménye az engedély fenntartása ellen szól”.<sup>969</sup>

A kísérleti mobil műsorszórás célja, hogy a hatóságok olyan megvalósítási koncepciót találjanak, amely sokszínű tartalomkínálatot biztosít, ésszerű és megkülönböztetés-mentes feltételek mellett garantálja a műsorszolgáltatók és telemédia-szolgáltatók hozzáférését, gazdaságilag megvalósíthatónak tűnik, bevonja a különböző vételi lehetőségeket, figyelembe veszi a fogyasztói érdekeket és igényeket, és garantálja a hálózat kiépítésének finanszírozását.<sup>970</sup> E célokból az látható, hogy a szabályozó egyelőre nem foglal állást e platform médiarendszerbeli funkciójával és jelentőségével kapcsolatban, és az alkotmányos szabályozási célok szem előtt tartásával a lehető legszélesebb mozgástérrel kíván biztosítani a piaci erőket. A hatóságok által közösen kidolgozott „szabályozási sarokpontok” alapján a platform-üzemeltetőnek a tartalomválaszték összeállításával kapcsolatos mozgástere annyiban korlátozott, hogy ésszerű feltételek mellett helyet kell biztosítani a legnagyobb lefedettségű és a mobil terjesztés szempontjából attraktív műsorszolgáltatásoknak, hír, zene és sport tematikájú műsoroknak, egy regionális szolgáltatásnak, valamint egy televíziós műsor kapacitása erejéig a DVB-H fogyasztási igényeinek legmegfelelőbb rádiós műsorszolgáltatásoknak.<sup>971</sup> A fennmaradó kapacitásokat viszont egy, a pályázaton nyertes konzorcium oszthatja el, átlátható kiválasztási szempontok alapján; ez minden tartományban az erős multiplex modellnek megfelelő szabályozás megjelenését jelenti. A pályázat nyertese a terjesztett tartalmak minden érdekelt vállalkozás részére köteles értékesíteni, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden mobilszolgáltató jogosult a programcsomagokhoz való hozzáférésre.

A mobil műsorszórásnál kidolgozott megoldás a jövőben a német médiaszabályozásban általánossá válik: ahogy erről a 32.2. fejezetben szó lesz, a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés 10. módosítása minden hálózaton lehetővé teszi több tartalomszolgáltatást magukban foglaló ún. platform-szolgáltatások kapacitáshoz jutását. Ez a földfelszíni digitális műsorszolgáltatásban is egyfajta „erős multiplex” modell felé elmozdulást jelent, anélkül azonban, hogy a technikai szolgáltatásokat és a platformon továbbított tartalmak kiválasztását (tartalomcsomagolást) ugyanazon szolgáltató látná el.

## **17.2. Az erős multiplex modell az osztrák szabályozásban**

A kereskedelmi műsorszolgáltatásról szóló osztrák törvény megteremtette a digitális televíziózás szabályozási alapjait, 2007. óta pedig külön rendelkezéseket tartalmaz a sajátos üzleti modellben megvalósítható mobil televíziózással kapcsolatban. A törvény az erős multiplex modellt követi.

---

<sup>969</sup> DLM, 2007b, 3.

<sup>970</sup> DLM, 2007b, 2.

<sup>971</sup> DLM, 2007b, 3.

„Multiplex” alatt a törvény az analóg jelek digitális jellé alakítását és/vagy ugyanazon digitális adatfolyamba való kötegelését érti. A multiplex-platform a digitális jelkötegbe összefogott digitális műsorok és kiegészítő szolgáltatások kötegelésére és terjesztésére szolgáló műszaki infrastruktúra. Ezt az infrastruktúrát a multiplex-üzemeltető bocsátja rendelkezésre (PrTV-G 2. § 6-8.). A multiplex-üzemeltető szolgáltatása a multiplexálás mellett – a mobil televíziós platformok kivételével – kiterjed a műsorjeleknek a tartalomszolgáltatótól a műsorszórához történő eljuttatására (műsorszétosztás), valamint a műsorszórára.<sup>972</sup> Ennek jelentősége, hogy a multiplex-szolgáltató tevékenysége a médiajogi szabályozás mellett egyúttal a hírközlési jog hatálya alatt is áll.

A hatóság a digitalizálási koncepció és a rendelkezésre álló kapacitások alapján – legalább három hónapos ajánlattételi határidővel – köteles kiírást közzétenni egy földfelszíni multiplex-platform tervezésére, kiépítésére és üzemeltetésére. További kiírással a rendelkezésre álló kapacitásoknak megfelelően – az analóg sugárzás leállításának üteméhez igazodva<sup>973</sup> – kerülhet sor [PrTV-G 23. § (1), (4)]. A pályázati kiírás, a hazai megoldáshoz hasonlóan a multiplex-platform műszaki, infrastrukturális jellegét hangsúlyozza. A multiplex-engedély tíz évre szól [PrTV-G 25. § (1)]. Az első multiplex pályázatot a KommAustria 2005. májusában írta ki, két multiplex-platform (MUX A, MUX B) üzemeltetésére. A pályázat nyertese – egyetlen igénylőként – az osztrák közszolgálati műsorszolgáltató többségi tulajdonában lévő Österreichischen Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS), amely 2006. októberében meg is kezdte a digitális műsorszórást. 2007. szeptemberében tette közzé a hatóság a helyi és regionális multiplex szolgáltatások üzemeltetésére vonatkozó pályázati felhívást (MUX C), valamint a mobiltelevíziós pályázati felhívást (MUX D). 2007. decemberében a helyi és regionális pályázati kiírással 29 igény érkezett be; a hatóság szerint a nagy érdeklődés oka elsősorban az a lehetőség volt, hogy a pályázat a helyi kábeles műsorszolgáltatások részére lehetővé tette a földfelszíni platformon való megjelenést.<sup>974</sup> A mobiltelevíziós pályázat nyertese a *Télédiffusion de France*-hoz (TDF) tartozó *Media Broadcast GmbH* lett.<sup>975</sup>

Az országos multiplex-üzemeltetési engedély (KOA 4.200/06-002) számos, a pályázati vállalatok érvényesülését biztosító meghagyást tartalmaz; a határozat indoklása szerint ezek a meghagyások a törvényi előírásokat a digitális átállási stratégia figyelembe vételével konkretizálják. Az engedély a műszaki követelményekkel kapcsolatban részletes megvalósítási ütemtervet vázol fel.<sup>976</sup> A műszaki követelmények között különösen az alkalmazandó jelátviteli, tömörítési (MPEG 2), API és egyéb szabványokat szabályozza. Rögzíti az egyes műsorszolgáltatások részére biztosítandó legkisebb átviteli kapacitást. Az engedély megismétli a törvény, illetve a vonatkozó rendelet kötelező műsortovábbításra vonatkozó előírásait. Mindkét multiplex-platformon legalább három televízió-műsort kell továbbítani, és az erre fenntartott kapacitások kizárólag akkor használhatók fel egyéb célra – DVB-H, rádió vagy kiegészítő szolgáltatás nyújtására –, ha a kapacitásokat bizonyíthatóan nem lehetett megfelelő műsorszolgáltató részére kiosztani. Az ORS pályázatában mindkét multiplex esetben 3 műsorszolgáltatás továbbítását vállalta, amit a

<sup>972</sup> Ld. Bedingungen für die Nutzung der Kapazitäten der zweiten MUX-Bedeckung, [http://www.ors.at/bekanntmachungen/20070118\\_MUXB\\_Bedingungen.pdf](http://www.ors.at/bekanntmachungen/20070118_MUXB_Bedingungen.pdf)

<sup>973</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 170.

<sup>974</sup> Ld. <http://www.rtr.at/de/komp/PIInfo23112007RF>

<sup>975</sup> Ld. KOA 4.250/08-033 (29. 02. 2008). E határozatot a dolgozat nem tárgyalja.

<sup>976</sup> 2007. március 1-én az első multiplexnek (MUX A) a lakosság 60%-át, 2008. január 1-én a második multiplexnek (MUX B) szintén a lakosság 60%-át, 2009. március 1-én pedig az első multiplexnek a lakosság 90%-át kell lefednie. Az engedély meghatározza, hogy milyen jelminőség mellett tekinthető az adott vételkörzet lefedettnek.



hatóság „az abszolút alsó határként”<sup>977</sup> fogadott el. Az átviteli kapacitások túlnyomó részét a műsorszolgáltatások számára – ide értve például azok feliratozását is – kell fenntartani. Az engedély kötelezően előírja a multiplexen továbbított műsorszolgáltatások szolgáltatói részére kiegészítő szolgáltatások nyújtását szolgáló kapacitások fenntartását. A platform-üzemeltető kapacitást tarthat fenn elektronikus műsorkalauz biztosításához, illetve a szolgáltatást érintő információk továbbítása és a felhasználói eszközök szoftvereinek frissítése céljából. Az első multiplexben továbbított műsorokat kódolatlanul, szabadon hozzáférhető szolgáltatásként kell sugározni. A multiplex-üzemeltető nem korlátozhatja az egyes tartalmak megtalálhatóságát, azonos megjelenítését és közvetlen elérhetőségét. Az engedélynek a kapacitások elosztására, a multiplex-üzemeltető és a műsorszolgáltató közötti kapcsolat szabályozására, valamint az elektronikus programkalauzra vonatkozó további előírásaival a 31. és a XI. fejezet foglalkozik.

A kereskedelmi televíziózásról szóló törvény 2007. évi módosítása a pályáztatás szabályait a mobil földfelszíni multiplexre vonatkozó külön előírásokkal egészítette ki. A módosítás indoklása szerint a multiplex-pályáztatás eredeti szabályozása elsősorban a digitális átállás feltételeit vette figyelembe, és a digitális mobil televíziózásra annak sajátos üzleti modellje és a továbbítható tartalmak nagyobb száma miatt az eredeti szabályozási feltételek nem minden esetben megfelelőek. A törvény kötelezi a szabályozóhatóságot, hogy a műszaki fejlődésnek és a rendelkezésre álló kapacitásoknak megfelelően, figyelemmel a digitális átállási stratégiára pályázatot írjon ki a mobil földfelszíni műsorszolgáltatást szolgáló multiplex-platform megtervezésére, kiépítésére és üzemeltetésére; a megszerezhető engedély tíz évre szól [PrTV-G 25a § (1), (4)]. Mobil földfelszíni műsorszolgáltatás alatt a törvény a műsorok vezeték nélküli terjesztését vagy továbbközvetítését érti olyan multiplex-platformon, amely a mobil, kis képfórmátumú vevőkészülékekre optimalizált szabványt alkalmaz (PrTV-G 2. § 16b.). A pályázati felhívást, valamint a kiválasztási szempontokat részletező rendeletet a szabályozóhatóság 2007 szeptemberében tette közzé (MUX D).

E pályázati eljárás lényeges újdonsága, hogy a pályázó kizárólag egy vagy több ún. program-aggregátorral (*Programmaggregator*) együtt pályázhat. A program-aggregátor az a szolgáltató, amely műsorszolgáltatásokat és kiegészítő szolgáltatásokat műholdas vagy földfelszíni terjesztés vagy továbbközvetítés céljából egy programcsomagba fog össze, és e csomagokat a végfelhasználóknak értékesíti (PrTV-G 2. § 16a.). A program-aggregátor szabályozásának jelentőségét nem csak az adja, hogy e tevékenység önálló szolgáltatásként történő meghatározása előmozdíthatja a médiajogi és hírközlési jogi szabályozás szétválasztását, hanem az is, hogy elősegíti a médiapiacra új – és új típusú – szereplők megjelenését. A törvény egyúttal ki is zárja, hogy a mobil platformon a platform-üzemeltető maga végezzen program-aggregálási és műsorszolgáltatási tevékenységet, és a tartalomkínálat összeállítását hozzájárulási joggal vagy hasonló intézkedéssel sem befolyásolhatja [PrTV-G 25a. § (7)-(8)]. A jogalkotó ezzel jelentősen beleavatkozik a mobil televíziózás üzleti modelljének kialakításába, és a multiplex-üzemeltetőt tisztán infrastruktúra-szolgáltatói szerepbe helyezi. A törvény indoklása szerint a program-aggregátor bevonására azért volt szükség, mert a mobil digitális televíziózás feltehetően a mobiltelefon-szolgáltatókkal való együttműködéssel válhat sikeressé. E modell szerint a mobilszolgáltatók a maguk tartalomkínálatát értékesíthetik a fogyasztók felé, és a közreműködésük felgyorsíthatja a megfelelő fogyasztói készülékek elterjedését. A program-aggregátorral a 32.2. fejezet is foglalkozik.

---

<sup>977</sup> Az engedély indoklása, 50.

A mobil televíziózás sajátosságaihoz igazodik az ún. alapsomagra vonatkozó szabályozás. A törvény szerint az alapsomag a mindenkori program-aggregátortól függetlenül a felhasználók részére azonos összetételben rendelkezésre álló műsorszolgáltatás-csomag (PrTV-G 2. § 16c.). Ez a szabályozási megoldás garantálja azt is, hogy azok a fogyasztók is hozzáférjenek a mobil-televíziós kínálatához, akiknek a mobilszolgáltatója program-aggregátorként, és így prémiumtartalom-csomag szerkesztőjeként nem vesz részt a mobil-televíziós rendszer működésében. Mivel a mobil televíziózás esetében nincs alkotmányos elvárás az univerzális hozzáférésre vonatkozóan, ezért az alapsomag sem ingyenes. Az alapsomag összetételét a multiplex-üzemeltető már a pályázat benyújtásakor köteles ismertetni [PrTV-G 23. § (2) 3.]. Az alapsomagban megfelelően sokszínű tartalomválasztékot kell elérhetővé tenni, biztosítani kell az abban terjesztett tartalmak egyenrangú optikai kialakítását, megtalálhatóságát és átláthatóságát [PrTV-G 25a. § (5)]. Az alapsomagon felüli kapacitásokat a különböző program-aggregátorok különböző prémium-csomagok terjesztésére használhatják.<sup>978</sup> A törvény szerint legalább a kapacitások 30%-át az alapsomag szolgáltatásai részére kell fenntartani [PrTV-G 25a. § (5)]. Az osztrák vonatkozású tartalmak támogatása végett a műsorszolgáltató erre irányuló igénye esetén az országos földfelszíni műsorszolgáltatást megfelelő ellenérték fejében fel kell venni az alapsomagba, feltéve, hogy az adott szolgáltatás az érintett vételkörzetben más mobil digitális televíziózást biztosító multiplex-platformban nem kerül terjesztésre. Az előírható kötelezettségek között egyébként *must carry* kötelezettség nem szerepel, és a jogalkotó még az alapsomag esetében sem kívánja meg a fogyasztók részére nyújtott szolgáltatás ingyenességét. Az alapsomag összetételének vagy az e célra rendelkezésre álló kapacitások arányának módosításáról a szabályozóhatóságot előzetesen értesíteni kell, és a hatóság végső soron vissza is vonhatja a multiplex-üzemeltetési engedélyt [PrTV-G 25a. § (10)].

### 17.3. Multiplex-pályáztatás a digitális átállási törvény alapján

A földfelszíni kapacitások elosztását és a digitális médiarendszerben elfoglalt pozícióját a Digitális Átállás Stratégiája<sup>979</sup>, illetve a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény határozza meg; elsősorban a pályáztatás határidejének meghosszabbítása végett a jogalkotó a törvény 2007. decemberében módosította. A hazai szabályozás az „erős multiplex modellt” követi, azzal, hogy a digitális kapacitások egy részét *must carry* kötelezettségek teljesítésére tartja fenn: „meg kell határozni az állami beavatkozásnak azt a mértékét, amely elengedhetetlenül szükséges a véleménynyilvánítás szabadsága és a média sokszínűségének fenntartásához, ugyanakkor biztosítani kell, hogy a platformüzemeltető olyan üzleti szabadsággal rendelkezzen, amely befektetői szempontból is vonzóvá teszi a multiplex üzemeltetői szerepkört”.<sup>980</sup> A jogalkotó tehát az erős multiplex modelltől a földfelszíni platform versenyképességének erősödését várja, ugyanakkor nem hagyja figyelmen kívül e platform társadalmi, alkotmányos jelentőségét sem.

A platformok versenyének fokozását, és ezzel végső soron az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesítését szolgálja az a megoldás, hogy a digitális televízió műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságára vonatkozó pályáztatáson nem vehet részt olyan vállalkozás, vagy a vállalkozással irányítási viszonyban álló vállalkozás, amelynek a televíziós műsorterjesztési piacokon – a digitális televízió műsorszóró hálózattal végzett műsorterjesztés kivételével – több mint háromezrezer előfizetője van [Dtv. 39. § (5)].

<sup>978</sup> Ld. a törvénymódosítás indoklását.

<sup>979</sup> 1014/2007. (III. 13.) Korm. határozat

<sup>980</sup> Dtv. Indoklás

Kizárja a törvény továbbá a műsorszolgáltatók és a platform-üzemeltető közötti vertikális összefonódást: a pályázaton nem vehetnek részt a magyar joghatóság alatt álló, elsősorban a Magyar Köztársaság területére irányuló műsorszolgáltatást végző vállalkozások. Az osztrák szabályozás ennél enyhébb beavatkozással korlátozza az összefonódás káros hatásait: abban az esetben, ha valamely műsorszolgáltató tulajdoni érdekeltséggel rendelkezik a multiplex-üzemeltetőben, olyan intézkedéseket kell tenni, amelyek biztosítják a szerkezeti, szervezeti és személyi szétválasztást, vagy társasági jogi eszközökkel kizárják az érdekelt műsorszolgáltató arra vonatkozó lehetőségét, hogy befolyásolja a terjesztett programok kínálatát [MUX-AG-V 2. § (2) 6. i)].

A hírközlési hatóság a pályázat nyertesével hatósági szerződést köt. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerint hatósági szerződés megkötésére akkor van lehetőség, ha ezt jogszabály lehetővé teszi, és a szerződési forma az ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezését szolgálja (Ket. 76. §). A szerződés megszegése esetén a szerződés jogerős és végrehajtható közigazgatási határozatnak minősül, azzal kapcsolatban ezért a műsorszolgáltatási szerződés alkotmányossági és gyakorlati problémái nem merülnek fel.

A törvény a digitális földfelszíni platform pályáztatását „a digitális műsorszóró hálózat és műsorszóró adó” pályáztatásaként szabályozza. A pályázat nyertese jogosulttá válik a digitális műsorszóró hálózat és műsorszóró adó kiépítésére, engedélyt kap a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges frekvenciatartomány – nem az egyedi frekvenciák – felhasználására, és e frekvencián – az általa meghatározott feltételekkel és szerződések keretében – műsorterjesztési szolgáltatást, műsorszolgáltatásnak nem minősülő tartalomszolgáltatást, valamint bármely egyéb hírközlési szolgáltatást nyújthat a fogyasztók részére, vagy kapacitásait e célból felkínálhatja más szolgáltatók részére [Dtv. 5. § (1) 5.; 8. § (2)]. A műsorterjesztési, kiegészítő digitális, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására a pályázaton nyertes vállalkozásnak is önálló jogosultságot kell szereznie, az erre irányuló hírközlési jogi eljárás alapján. Kiegészítő digitális szolgáltatás és elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtására kizárólag a rendelkezésre álló adatátviteli kapacitás műsorterjesztésre le nem kötött része, de legfeljebb 15%-a használható fel. Ennek törvényi rögzítése abban az esetben okozhat nehézséget, ha a műsorszolgáltatók részéről nem lesz megfelelő igény a digitális földfelszíni kapacitások iránt. A pályázat nyertese jogosult nagykereskedelmi műsorterjesztési szolgáltatás<sup>981</sup> nyújtására is, azaz arra, hogy műsorterjesztési szolgáltatást más műsorterjesztők részére nyújtsa. Ebben az esetben az igénybevevő műsorterjesztők kötelesek vállalni a multiplex-engedélyben foglalt kötelezettségek teljesítését,<sup>982</sup> ezért nem áll fenn annak a kockázata, hogy a pályáztatás során figyelembe vett médiapolitikai szempontok nem érvényesülnek.

Mivel a pályázati eljárás több ponton közvetlen kormányzati és politikai befolyásolást tesz lehetővé, ezért szükség van a pályázat tárgyának pontos meghatározására. Ha a multiplex-pályáztatás érinti „a vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást”, akkor ez a megoldás sérti „az államtól való szabadság” követelményét.

A pályáztatásra a törvény szerint a frekvenciahasználati jogosultság megszerzését szolgáló árverés és pályázat szabályairól szóló 78/2006. (IV. 4.) Korm. rendelet alapján kerül sor. E rendelet ugyanakkor a polgári célú frekvenciagazdálkodásért felelős miniszter jóváhagyáshoz köti a kiírási dokumentációt. A miniszter jóváhagyási joga nem

---

<sup>981</sup> Ld. 32.3. fejezet.

<sup>982</sup> NHH, 2007b, 50.

értelmezhető másként, mint a pályázati kiírás érvényességi feltétele. E jóváhagyás nélkül az NHH a kiírási dokumentációt nem teheti közzé. Még ha a jóváhagyás formálisan nem is jelenti a pályázati feltételek felülbírálatának, módosításának lehetőségét, gyakorlatilag olyan jogosultságot jelent, ami a pályázati feltételek kialakításába közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít. A jóváhagyás tehát kormányzati befolyásolási lehetőséget biztosít a multiplex pályázat feltételeinek alakításába.

A pályázati kiírás „előzetes és végleges jóváhagyásához” az Országgyűlés által a pályázati eljárás felügyeletére létrehozott eseti bizottság hozzájárulása is szükséges [Dtv. 40. § (4)]. A bizottság kifejezetten országgyűlési képviselőkből áll, az Országgyűlésen kívüli pártok és egyéb társadalmi szervezetek abban nem vesznek részt, szakmai követelmények a tagokkal szemben nem állnak fenn. Bizottsági hozzájárulás kell továbbá a pályázat, illetve az egyes pályázati ajánlatok érvényességéről szóló döntéshez, valamint a pályázat nyerteséről szóló döntéshez, de ebben az esetben a hozzájárulás megtagadásának kizárólag jogszabálysértésre hivatkozva, illetve alaki vagy számítási hiba miatt van helye [Dtv. 40. § (7) és (9)]. A pályázati kiíráshoz való hozzájárulás korlátlan számú alkalommal megtagadható, a – parlamenti erőviszonyokat követő – szavazati jogok egyharmadával rendelkező bizottsági tagok javaslatára [Dtv. 40. § (6)]. Ezzel a bizottság által gyakorolt „felügyelet” közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít a pályázati feltételek kialakításába.

Eljárási garanciák tehát nem biztosítják, hogy „se a parlament, se a Kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz”.<sup>983</sup> A normaszöveg ugyanakkor a pályáztatás tárgyának meghatározásával – „digitális műsorszóró hálózat és műsorszóró adó” – is azt sugallja, hogy a pályáztatás kifejezetten az infrastruktúrát érinti. A pályáztatással a törvény a műsorterjesztési hálózat létesítésének és üzemeltetésének adminisztratív feltételeit szabályozza. A médiatörvény hasonló szabályozást – bejelentési kötelezettséget – korábban a kábelhálózat létesítésének és üzemeltetésének feltételeivel kapcsolatban tartalmazott. Az egyes hálózatokra vonatkozó adminisztratív feltételek különbözőségét az indokolja, hogy a földfelszíni hálózat szűkösen rendelkezésre álló és kizárólagos állami tulajdonban lévő frekvenciát vesz igénybe. Analóg környezetben e hálózat létesítésének és üzemeltetésének adminisztratív feltételeit alapvetően azért nem kellett szabályozni, mert az 2003-ig jogszabállyal biztosított, azt követően gyakorlatilag fennálló monopóliumként működött. A digitális átállási törvény azzal, hogy nem a multiplex-szolgáltatást, hanem a hálózatüzemeltetést határozza meg a platformüzemeltető fő tevékenységeként, összességében indokoltan tartja a szabályozást az infrastruktúra-szabályozás körében. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a digitális átállási törvény a földfelszíni digitális platform üzemeltetését más platform-üzemeltetéssel egyenrangúnak tekinti; ez a megállapítás csak azzal a fenntartással tartható, hogy a multiplex-pályáztatásra vonatkozó törvényi szabályozás – a földfelszíni műsorszórás elvi jelentőségére tekintettel – más platformoknál szélesebb körben ír elő terjesztési kötelezettségeket.

A digitális műsorszóró hálózat és műsorszóró adó üzemeltetője ugyanakkor arra is jogosultságot szerez, hogy meghatározza a földfelszíni platformon elérhető tartalomválasztékot. A médiapolitikai, alkotmányos szempontok ezért nyilvánvalóan nem hagyhatók figyelmen kívül a működésével kapcsolatban. A pályázati kiírás azonban a törvény szerint kizárólag a törvényben meghatározott, illetve a gyermekek védelmére és a vallási vagy hitbeli meggyőződést sértő vagy erőszakos tartalmakat megelőző figyelmeztetésre vonatkozó műsortartalmi feltételeket és értékelési szempontokat

---

<sup>983</sup> 37/1992. (VI. 10.) AB hat.

tartalmazhat [Dtv. 39. § (4)]. A gyermekek védelmével kapcsolatban a pályázati kiírás a médiatörvény rendelkezéseit nem írhatja felül, legfeljebb a digitális műsorterjesztéshez igazodó eszközök alkalmazására vonatkozó feltételekkel kiegészítheti; ugyanez vonatkozik a vallási vagy hitbeli meggyőződést sértő vagy erőszakos tartalmakat megelőző figyelmeztetésre. Ha a pályázati kiírás egyéb műsortartalmi feltételeket nem tartalmazhat, akkor a televíziós multiplexek pályáztatásánál maga a kiírás nem érinti a multiplex-üzemeltetőnek az egyes tartalomszolgáltatások kiválasztásával kapcsolatos, médiaszabályozási szempontból releváns mozgásterét. Ez egyúttal a polgári célú frekvenciagazdálkodásért felelős miniszter, illetve az országgyűlési eseti bizottság mérlegelési lehetőségeit is jelentősen – az alkotmányos kockázatokat gyakorlatilag megszüntető mértékben – leszűkíti, mivel nem teremt lehetőséget arra, hogy a törvényben meghatározottakon túl befolyásolja a multiplexbe kerülő egyes műsorok tartalmát.

Megengedi viszont a törvény a digitális rádiós multiplex pályáztatásával kapcsolatban további műsortartalmi feltételek előírását. Ebben az esetben a miniszter közvetlenül befolyásolja a multiplex-üzemeltetőnek azt a mozgásterét, ami az alkotmányos médiaszabályozási célok érvényesülését érinti; a médiatartalom kormányzati befolyásolásának lehetősége ebben az esetben valós alkotmányos kockázat. Alkotmányos kockázatok adódhatnak továbbá abból is, ha a pályázati kiírás az egyes tartalomszolgáltatások minőségére, illetve a platform-üzemeltető és az egyes tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatokra – tehát nem kifejezetten a műsortartalomra – vonatkozóan tartalmaz feltételeket. E feltételek ugyanis egyes műsorszolgáltatásokat másokkal szemben hátrányosabb helyzetbe hozhatnak.

A digitális átállási törvény pályáztatásra vonatkozó rendelkezései végső soron alkotmányossági aggályok hiányában is visszalépésként értékelhetők a piacra lépés szabályozásában. A pártpolitikai szempontok ebben az eljárásban felülírhatják a szakmai szempontokat. Ez a médiarendszer jövőjét nagymértékben meghatározó döntéssel kapcsolatban akkor is aggályos, ha e szempontok a tartalomkínálat kialakítására a szabályozás alapján nincsenek hatással.

#### **17.4. Az osztrák és a magyar értékelési szempontok összehasonlítása**

Az osztrák szabályozásban a pályázók közötti kiválasztás szempontjait a médiatörvény [PrTV-G 24. §; PrTV-G 25a. § (2)] és a KommAustria által a törvény felhatalmazása alapján kiadott – a törvényben meghatározott szempontokat részletező – rendelet (MUX-Auswahlgrundsätzeverordnung 2005, MUX-AG-V) szabályozza. Önálló rendelet szabályozza a helyi és regionális multiplex, valamint a mobil televíziózást szolgáló multiplex pályáztatását (MUX-Auswahlgrundsätzeverordnung 2007, MUX-AG-V 2007). A kiválasztási szempontok a rendelet indokolása szerint nem csak az igénylők közötti választást teszik lehetővé, hanem – akár az igénylő tényleges versengése hiányában is – az engedélyben különböző kötelezettségek előírását is megalapozzák.<sup>984</sup> A szempontok részben műszaki jellegűek, részben a digitális átállás fogyasztói szempontjait veszik figyelembe, részben pedig az adott platformon továbbított tartalmakat, illetve a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatot érintik. Az osztrák szabályozás ebben az esetben is egyértelműen a „szépségverseny” típusú pályáztatást írja elő, a szolgáltatónak sajátos szolgáltatási díjat nem kell fizetnie. Az erős multiplex modell ellenére a szabályozóhatóság mind a kiválasztási szempontok részletezésével, mind az engedély tartalmának kialakításával, a nyertes pályázót terhelő kötelezettségek előírásával jelentősen befolyásolja a multiplex-üzemeltető mozgásterét.

<sup>984</sup> Erläuterungen zur MUX-Auswahlgrundsätzeverordnung 2005 (MUX-AG-V 2005), 6.

Az NHH 2007. augusztusában tette közzé a törvény alapján az öt országos digitális televíziós műsorszóró hálózat, valamint egy – a dolgozatban nem vizsgált – országos digitális rádiós műsorszóró hálózat üzemeltetésére vonatkozó pályázati kiírás tervezetét. A digitális átállási törvény a pályázati kiírás főbb tartalmi elemeit meghatározza [Dtv. 39. § (2)], a kiválasztás szempontjait kimerítően felsorolja [Dtv. 39. § (3)]. A szabályozóhatóság mozgástere így viszonylag szűk, de a részletszabályok kidolgozásával – akár egyes alkalmazandó szabványok meghatározásával – jelentősen befolyásolhatja a pályázat tartalmát. A pályázat kiírására azonban a törvényben eredetileg meghatározott határidőig nem került sor, mert a szükséges – a következő fejezetben bemutatott – országgyűlési bizottsági hozzájárulást nem kapta meg. A jogalkotó a pályázat kiírásának határidejét módosította.<sup>985</sup> Az NHH a második tervezetet 2008. januárjában hozta nyilvánosságra, az alapján 2008. márciusában írta ki a pályázatot<sup>986</sup>. A dolgozat kitér az első és a második tervezet közötti különbségekre. A törvényben és a pályázati kiírás tervezetében kialakított pályázattási rendszer legnagyobb mértékben azokat a vállalatokat jutalmazza, – pl. a közszolgálati műsorok műsorterjesztési díjaival, a tájékoztatással és eszközbeszerzéssel kapcsolatos vállalatok –, amelyek az alapvetően állami feladatok ellátását érintik. A digitális átállás költségeinek nagy részét a nyertes pályázónak kell viselnie. A törvény a multiplex-üzemeltetőt az üzleti modell kialakításában közvetlenül nem korlátozza, de álláspontom szerint összességében – legalábbis a törvény eredeti, a pályázati kiírásban részben módosítható koncepciója szerint – inkább a fizetős platform felé mozdítja a pályázót.

#### 17.4.1. Műszaki szempontok

Az osztrák és a német szabályozás egyaránt elsődleges célnak tekinti a digitális műsorszóró hálózat lehető leggyorsabb kiépítését. A KommAustria rendelete az országos digitális műsorszórás lehető leggyorsabb megvalósulásával kapcsolatban részletes lefedettségi követelményeket ír elő. Értékelési szempontként határozza meg a hálózatkiépítés olyan költségeinek csökkentését, amelyeket a pályázó közpénzből, a digitalizálási alpból kíván fedezni. A helyi és regionális ellátást biztosító osztrák pályázati eljárása során előnyben részesül az a pályázó, amely az ellátási terület kiválasztásánál a gazdasági szempontok mellett a politikai, társadalmi és kulturális összefüggéseket, valamint a kereskedelmi műsorszolgáltatás kialakult szerkezetét jobban figyelembe veszi. A mobil televíziós hálózatnak egy éven belül a lakosság 50%-át kell lefednie, és a pályázónak vállalnia kell a városokon kívüli területek – különösen a fő közlekedési útvonalak – fokozatos kiépítését. Az NHH pályázati kiírásában is a kiválasztást jelentősen befolyásoló értékelési szempont a digitális műsorszóró hálózat kiépítésére, illetve a műsorterjesztési szolgáltatás tervezett lakossági elérésére vonatkozó, a pályázati felhívásban meghatározott ütemnél kedvezőbb vállalás. A pályázók egyéni vállalatokat a hálózatok kiépítésének ütemezésével kapcsolatban, a kiírásban meghatározott ütemezésnél gyorsabb hálózat-kiépítésre vonatkozóan tehetnek. A szabályozás kifejezett célja volt, hogy a multiplex szolgáltatót érdekeltté tegye a digitális átállás lehető leggyorsabb lebonyolításában.<sup>987</sup> Annak ellenére, hogy a szolgáltatás-nyújtás elindítását a felhívás a hálózat kiépítéséhez képest határozza meg<sup>988</sup>, e két vállalás önálló értékelési szempontként

<sup>985</sup> Ld. 2007. évi CLIV. törvény a műsorterjesztés és digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosításáról

<sup>986</sup> A pályázat végleges szövege nyilvánosan nem érhető el, a közzétett tájékoztató alapján (<http://www.nhh.hu/index.php?id=hir&cid=4170&mid=1906&lang=hu>) a felhívás érdemben nem tér el a konzultációs anyagtól.

<sup>987</sup> Dtv. Indoklás

<sup>988</sup> „A nyertes Pályázó, illetve az Engedélyes a földfelszíni digitális műsorterjesztést az üzembehelyezést követően legfeljebb 15 napon belül köteles megkezdeni.” (NHH, 2008, 51.)

jelenik meg, azaz ugyanazt a teljesítményt kétszeresen pontozza a felhívás. A második kiírás-tervezet a pályázat jelentős csúszása ellenére ugyanazokat a kiépítési határidőket és ellátottsági mutatókat tartalmazza, mint az első tervezet.

Az osztrák szabályozó értékelési szempontként határozza meg a lehető legrövidebb – régióként legfeljebb 6 hónapos – *simulcast* időszakot. A kritikák<sup>989</sup> ellenére az NHH sem növelte a párhuzamos sugárzás időtartamát, így az vételkörzetenként továbbra is legalább 183, legfeljebb 365 nap. Sőt a pályázati kiírás értékelési szempontként határozza meg az analóg földfelszíni televíziós sugárzás előrehozott lekapcsolásában való közreműködést, azaz a *simulcast* időszak lerövidítését. Az egyébként is rövid párhuzamos sugárzási időszak lerövidítése olyan komplex vállalás a pályázó részéről, ami magában foglalja a digitális vevőberendezések beszerzésének gyorsítását, valamint az analóg frekvenciát használó műsorszolgáltatókkal való egyeztetést. A pályázó, illetve a multiplex-üzemeltető mozgástere azonban e területeken korlátozott, alapvetően a fogyasztói és a műsorszolgáltatói magatartástól függ; e szempont pontértékét a második pályázat-tervezet a felére csökkentette, párhuzamosan azzal, hogy az átállásban kulcsszerepet játszó, az analóg műsorszóró frekvenciák használatára 2012 nyaráig jogosultsággal rendelkező országos kereskedelmi műsorszolgáltatások részére kedvezőbb, lassabb átállási folyamatot vázolt fel.

A műsorjelek minőségével kapcsolatos szempontként határozza meg az osztrák szabályozás az európai szabványok megfelelő alkalmazását, a mobil és hordozható (*indoor*) vételi lehetőségek kiépítését, az analóg sugárzáshoz képest jobb kép- és hangminőséget, illetve a hatékony frekvenciagazdálkodást lehetővé tevő megoldások (SFN) alkalmazását. A hazai multiplex-pályázati kiírás részletesen meghatározza az elnyerhető frekvenciakészletet, illetve a frekvenciakészlet használatának műszaki feltételeit, ide értve az alkalmazandó műsorterjesztési és tömörítési szabványok leírását, az egyes hálózatok lefedettségét és üzembe helyezésének műszaki feltételeit. A második tervezetben az elsőhöz képest jelentős változás, hogy az MPEG 4 tömörítési eljárás alkalmazása nem kötelezettség, hanem értékelési szempont.<sup>990</sup> A pályázat ezzel megteremti azt a lehetőséget, hogy a multiplex-üzemeltető válasszon a nagyobb szolgáltatásválasztékot biztosító, ugyanakkor drágább felhasználói vevőkészüléket igénylő technológia, illetve a kisebb tartalomkínálatot olcsóbb eszközökön elérhetővé tevő technológia között. A pályázató tehát kisebb mértékben avatkozik a multiplex-üzemeltető üzleti modelljének kialakításába. A változást indokolhatja az is, hogy időközben tovább csökken<sup>991</sup> az a közönségarány, amely kizárólag földfelszíni műsorszórással fér hozzá a műsorokhoz. Különösen az időközben elterjedt DTH-szolgáltatásra tekintettel ráadásul az is kijelenthető, hogy a közönségnek ez a része a sokcsatornás platformokhoz vagy saját döntése alapján, vagy rossz anyagi körülményei miatt nem fér hozzá, tehát nagy valószínűséggel egy újabb fizetős platform iránt is csekély keresletet támasztana. Az MPEG 2 tömörítési szabvány alkalmazása viszont csökkenti a DTT-platform más sokcsatornás platformokkal szembeni versenyképességét.

Szintén a műsorjel minőségével kapcsolatos szempontként határozzák meg a KommAustria rendeletei a nyílt – különösen az MHP szabványnak megfelelő –

---

<sup>989</sup> Ld. Rausch, 2007.

<sup>990</sup> Az MPEG 4 szabvány alkalmazását egyelőre kizárólag Franciaországban írták elő, azonban ott is csak a Pay-TV szolgáltatásokhoz, az ingyenes szolgáltatásokra fenntartva az MPEG 2-t. Az Analysys 2005-ös elemzése arra hívta fel a figyelmet, hogy egyelőre nem állnak rendelkezésre a megfelelő set-top-boxok, illetve azok beszerzési ára magasabb, mint az MPEG 2-es vevőkészülékeké (Analysys, 2005, A.81).

<sup>991</sup> Az IIR-Hungary által szervezett „tele.hu 2007” konferencián 2007 novemberében 22-25%-os adat hangzott el.

alkalmazási program interfész<sup>992</sup>, a mobil televíziózás esetében az interoperábilis feltételes hozzáférési rendszer alkalmazását. Ez a hazai kiírásban nem szerepel, de magából a Dtv.-ből egyértelműen levezethető kötelezettség.

Az NHH második kiírás-tervezete új szempontként határozza meg a mobil televíziós szolgáltatás (DVB-H) nyújtására irányuló kötelezettségvállalást, ezzel ösztönözve a pályázatban meghatározott frekvencia ilyen célú felhasználását.

#### **17.4.2. A tartalomkínálatot érintő szempontok**

Az osztrák pályáztatási eljárásban a platformon megjelenő műsorszolgáltatások tartalmát érintő kiválasztási szempont a digitális műsorok sokszínű kínálata, az osztrák vonatkozású műsorok elsődlegessége. E szempont magában foglal továbbítási kötelezettségeket, a multiplex műsorkínálatának összeállítására vonatkozó elvárásokat, valamint a platform-üzemeltető és az egyes tartalomszolgáltatók kapcsolatát szabályozó feltételeket. A pályázónak ki kell dolgoznia a továbbított műsorok kiválasztására vonatkozó koncepciót, ami előnyben részesíti a jelentős részben osztrák vonatkozású tartalmakat bemutató szolgáltatásokat. A pályázónak figyelembe kell vennie Ausztria föderális felépítését, és ennek megfelelően tartományonként differenciált műsorkínálat kialakítására kell törekednie. A regionális és helyi pályáztatás során a sokszínű tartalomkínálat követelménye már az elérhető digitális műsorszolgáltatásokat kiegészítő műsorok preferálását jelenti. E pályázatban a hatóság előnyben részesíti az adott ellátási területen nem országos analóg földfelszíni műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkező, valamint a helyi kábelen terjesztett műsorszolgáltatások digitális földfelszíni szórását. A fennmaradó kapacitások elosztásánál a regionális multiplexeken az adott terület műsorválasztékát sokszínűbbé tevő, illetve az osztrák vonatkozású műsorszolgáltatások élveznek előnyt.

A médiarendszer pluralizmusát közvetlenül érintő értékelési szempontként határozza meg az NHH pályázati kiírása az új földfelszíni műsorterjesztésű általános tematikájú, szabad hozzáférésű műsorszolgáltató elérhetővé tételét, amit a pályázó a műsorszolgáltató által is aláírt szándéknyilatkozattal köteles igazolni. E szempont kétségkívül a médiarendszer sokszínűségének erősítését szolgálja, a részletszabályok alapján azonban nem jelenti szükségszerűen teljesen új médiapiaci szereplő megjelenését. A kiírás szerint ugyanis új műsorszolgáltatónak az a műsorszolgáltató tekinthető, amely az ORTT nyilvántartása szerint az ajánlat benyújtásának időpontjában nem *földfelszíni országos műsorszolgáltató*. Így nem csak a már működő nem országos szolgáltatások értékelhetők új szolgáltatásként, hanem azok a műsorszolgáltatások is, amelyek a multiplex-pályáztatást megelőzően országos vételkörzettel, de csak kábeles és/vagy műholdas, illetve más, nem földfelszíni terjesztéssel voltak jelen a piacon; az országos földfelszíni kereskedelmi műsorszolgáltatások kivételével bármely általános tematikájú, jelenleg is elérhető ingyenes műsorszolgáltatás megfelel a pályázati feltételnek. A platform-üzemeltető a pályázatához köteles csatolni többek között a műsorstruktúrára vonatkozó elképzeléseket, a kiírás azonban nem rendelkezik arról, hogy az értékelésnél ez befolyásolná a kapható pontszámot. Sőt a pontszámok differenciálását ennél az értékelési szempontnál a kiírás egyáltalán nem szabályozza, amiből az következik, hogy minden olyan pályázó, amely igazolja az új műsorszolgáltatás elérhetővé tételét, megkapja a maximális – az összpontszámhoz és más értékelési szempontok pontszámához képest egyébként kis súlyú – pontszámot. Végső soron e szempont nem alkalmas új piacra lépő megjelenésének ösztönzésére, és a platform-üzemeltető számára a sikeres üzleti modell kialakításához egyébként is nélkülözhetetlen a jutalmazott gazdasági kapcsolatok kialakítása. A

---

<sup>992</sup> Ld. XI. fejezet.



szabályozó a hatályos szabályozási környezet alapján ezzel gyakorlatilag lemondott új, általános tematikájú országos kereskedelmi szolgáltatás indításának lehetőségéről, az ugyanis aligha várható, hogy a bejelentés-alapú engedélyezési rendszerben új szolgáltató önként vállalná a legnagyobb terhekkel és kockázattal járó szolgáltatás-típus indítását. Az NHH pályázati kiírása a tartalomkínálat kialakításával kapcsolatban más kötelezettséget nem tartalmaz, de a multiplex-üzemeltetőnek is figyelembe kell vennie a platform sokszínűségét szolgáló, a C. részben vizsgált kötelezettségeket.

A pályázónak törekednie kell arra, hogy már a *simulcast* időszakban legalább a földfelszíni műsorszórással egyébként is terjesztett műsorokat sugározza. E szempont magában foglalja továbbá az ORF televízió-műsorainak, valamint az országos engedéllyel rendelkező műsorszolgáltatásnak az első multiplexben történő terjesztését, illetve az ORF regionális műsorablakai<sup>993</sup> terjesztését. Az osztrák szabályozás tehát garantálja az analóg műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatás megjelenését a digitális platformon. A szabályozás egyúttal a hatékony frekvencia-felhasználást is figyelembe veszi, a digitális átállás érdekeit az egyes műsorszolgáltatók érdekei elé helyezve (PrTV-G 26. §). A médiatörvény úgy rendelkezik, hogy az az analóg engedéllyel rendelkező szolgáltató, amelynek műsora földfelszíni multiplex-platformon keresztül az adott vételkörzetben legalább a lakosság 70%-ához digitális formában is eljut, a hatóság felszólítására köteles az analóg sugárzást meghatározott határidőn belül leállítani, és frekvencia további használatáról lemondani. A hatóság e kötelezettség elmulasztása esetén a frekvencia használati jogát megvonja. Az ORF esetében a kötelezettséget az adott terület 95%-os digitális lefedettsége esetén kell teljesíteni. Multiplex-platform létesítéséhez vagy egy multiplex-platform működésének optimalizálásához a hatóság az előzőeken túl arra is jogosult, hogy az analóg terjesztési kapacitásokat újratervezze, és a korábbi jogosult részére új – az eredetivel összevethető ellátást biztosító – frekvencia-felhasználási jogot adjon. A hatóság végül kivételes esetben, multiplex-platform létesítéséhez vagy egy multiplex-platform működésének optimalizálásához a digitális szórás lefedettségi arányára tekintet nélkül, illetve helyettesítő frekvencia használatának biztosítása nélkül is felszólíthatja a multiplex-platformon már terjesztett műsor analóg engedéllyel rendelkező szolgáltatóját – az ORF-t is – az analóg sugárzás leállítására.

A digitális földfelszíni platformra vonatkozóan a magyar szabályozás is előír olyan *must carry* kötelezettségeket, amelyek más platformokra nem vonatkoznak [Dtv. 39. § (2) a)-c)].<sup>994</sup> A közszolgálati műsorszolgáltató meghatározott műsorszolgáltatásait a földfelszíni digitális platformon ingyenesen, a legnagyobb lefedettségű hálózaton kell elérhetővé tenni, és többletdíj nélkül továbbítani kell a mobil televíziós műsorszóró hálózaton is [Dtv. 44. § (3)-(4)]. Szintén a legnagyobb lefedettségű, valamint a mobil vételű hálózatokra vonatkozóan terheli *must carry* kötelezettség a multiplex-üzemeltetőt az állampolgárok tájékozódását szolgáló, legalább négy éve működő, legalább két, hír-, illetve közéleti tartalmú műsorokat szolgáltató televíziós műsorszolgáltatóval, valamint a legalább három éve működő, országos rádió közműsorszolgáltatókkal szemben; e kötelezettségek jogosultjai egyértelműen azonosíthatók. Szerződéskötési kötelezettség áll fenn továbbá legfeljebb négy általános tematikájú országos műsorszolgáltatóval szemben.

A digitális átállási törvény az országos földfelszíni szolgáltatásokról eredetileg úgy rendelkezett, hogy azok kizárólag akkor kerülhetnek fel bármely földfelszíni multiplexre, illetve akkor eshetnek a szerződéskötési kötelezettség hatálya alá, ha 2009. december 31-ig

<sup>993</sup> A multiplex-üzemeltetői engedély szerint minden vételkörzetben legalább két regionális műsort kell elérhetővé tenni, amiből az egyik az adott régióknak szól.

<sup>994</sup> Az általános továbbítási kötelezettségekről ld. IX. fejezet.

elkezdik és 2010. július 1-ig befejezik műsoruk analóg földfelszíni szórását. Felismerve azonban, hogy e szolgáltatások nélkül nem jöhet létre sikeres földfelszíni platform, és a műsorszolgáltatási szerződés törvényben történő ilyen módosítása is aggályos, a törvény módosításával a jogalkotó lényegesen kedvezőbb helyzetet teremtett számukra. E szerint e szolgáltatóknak műsoruk analóg szórását körzetenként, egy éves simulcasting időszak beiktatásával, legkésőbb 2011. június 30-ig kell leállítaniuk, és ennek fejében műsoruk a legnagyobb vagy második legnagyobb vételkörzetű digitális műsorszóró hálózaton kerül terjesztésre [Dtv. 39. § (8)]. A törvény az átállás gyorsítása érdekében lehetővé teszi, hogy a műsorszolgáltató beleegyezésével az NHH az analóg műsorszórásra felosztott frekvenciát digitális műsorszórásra felosztott frekvenciára cserélje, feltéve, hogy a vételkörzetben a lakosság számára az analóg vételhez szükséges készülékekhez hasonló arányban rendelkezésre áll a digitális műsorszórási szolgáltatás vételére alkalmas készülék [Dtv. 19. § (5)].<sup>995</sup>

Az országos és a körzeti multiplexek osztrák pályáztatása során előnyt élvez az a pályázó, amely vállalja a műsorok szabadon hozzáférhető sugárzását; a szabályozás tehát előnyben részesíti az ingyenes földfelszíni platformokat. Ilyen rendelkezést a magyar szabályozás nem tartalmaz, nem ösztönzi az ingyenes műsorszórási modell kialakulását.

### 17.4.3. Fogyasztói szempontok

Az osztrák szabályozás hangsúlyos kiválasztási szempontként határozza meg „a fogyasztók szempontjából felhasználóbarát koncepció” kidolgozását. A fogyasztói érdekek érvényesítését a szabályozó elsősorban a platform-üzemeltető feladataként határozza meg, de az állam nem vonul ki teljesen a fogyasztói terhek enyhítésének feladatából: ún. digitalizálási alapon (*Digitalisierungsfonds*) keresztül a fogyasztói terhek enyhítéséhez is hozzájárul (KOG 9a-9e. §).<sup>996</sup> A „felhasználóbarát átállás” részeként értékeli az osztrák szabályozás a digitális televíziózás járulékos lehetőségeinek, azaz az interaktív kiegészítő szolgáltatásoknak a műsorszolgáltatók és a fogyasztók igényeit figyelembe vevő elérhetővé tételét, és az adott vételkörzet összes televízió-műsorát magában foglaló EPG működtetését. Az interaktív kiegészítő digitális szolgáltatások indítását, valamint az interaktív szolgáltatások igénybe vételét támogató *set-top-boxokat* az NHH pályázati kiírása is jutalmazza. Az utóbbira vonatkozóan az elnyerhető maximális pontszámot a második kiírás-tervezet felére csökkentette, ami a kevésbé fejlett, de olcsóbb vevőkészülékek előnyben részesítéséhez vezethet. Az e szempontok alapján kapható legnagyobb pontszámot differenciálás nélkül mindazok a pályázók megkapják, amelyek vállalják – saját szolgáltatásként vagy harmadik fél által nyújtott, szándéknyilatkozattal igazolt szolgáltatásként – interaktív szolgáltatások nyújtását, illetve biztosítják a digitális vevőkóderek interaktív szolgáltatások igénybevételére való alkalmasságát.

<sup>995</sup> A korábbi szabályozási helyzetről ld. Polyák, 2007d.

<sup>996</sup> A törvény felhatalmazása alapján az RTR irányelveket bocsátott ki a támogatások elosztásáról (Richtlinien über die Förderung von Projekten durch den Digitalisierungsfonds). A digitalizálási alappól támogatás adható a digitális átálláshoz kapcsolódó pilot-projektekhez, a digitális televíziózás előnyeit érvényesítő tartalomfejlesztéshez, a műsorszolgáltatók átállási költségeinek csökkentéséhez, a fogyasztók korai átállásának ösztönzéséhez – azaz annak 100 000 fogyasztónak a 40 eurós támogatásához, akik az átállás elindulásánál meghatározott időn belül vásárolnak digitális vevőkészüléket –, valamint a szociálisan rászorulóknak – az üzemben tartási díj fizetése alól mentesített fogyasztók – eszközbeszerzéséhez. Az összes támogatás 40%-a a fogyasztók támogatását szolgálja, ami minden esetben gyártó-semleges, és olyan készülékek (MHP-alapú set-top-boxok) beszerzésére fordítható, amelyek kihasználják a digitális televíziózás többletlehetőségeit. A támogatás nem csak a földfelszíni platformot érinti, hanem ugyanilyen elvek mentén a kábelhálózatok digitális átállására is kiterjed. Az Európai Bizottság az osztrák támogatási rendszer minden elemét a közösségi versenyjoggal összhangban állónak találta, a Római Szerződés 87. cikk (2) bekezdés a) pontja illetve a (3) bekezdés c) pontja alapján (ld. 4.2.2.).

Értékelési szempontként határozza meg az osztrák szabályozás a közönséget érintő átállási folyamat lehető legegyszerűbb megvalósítását, valamint a közönség megfelelő tájékoztatásának koncepcióját. A regionális és helyi pályáztatás során a tájékoztatásba be kell vonni a vevőkészülékek helyi értékesítését végzőket. A közönség átállási terheinek enyhítését szolgálja a vevőkészülékek terjedésének támogatásával kapcsolatos koncepció értékelési szempontként való meghatározása. E szerint a pályázónak olyan koncepciót kell kidolgoznia, ami a lehető legtöbb gyártó és készüléktípus közötti választást biztosítja. A gyártók és forgalmazók számára a lehető legkorábban elérhetővé kell tenni a fogyasztói készülékekkel kapcsolatos követelményeket. Koncepciót kell kidolgozni a megfelelő készülékek minősítésére és megjelölésére, valamint a hátrányos helyzetű csoportok készülékekhez jutásának előmozdítására. A regionális és helyi pályáztatás során már az a pályázó részesül előnyben, amely a tartalmakat olyan formában sugározza, amelyek a már telepített készülékekkel is vehetők. A mobil televíziózás esetében a „fogyasztóbarát” koncepció elsősorban a fogyasztói eszközök és a tartalomhoz való hozzáférés árára terjed ki; az árak kialakításában figyelembe kell venni az UMTS hálózatokon nyújtott tartalomszolgáltatások árát.<sup>997</sup> Annak érdekében, hogy a mobil-televíziózás ne járjon feltétlenül a fogyasztó elköteleződésével valamely mobilszolgáltatóhoz, az a pályázó részesül előnyben, amely gondoskodik a program-aggregátortól független készülékek elérhetőségéről, és lehetővé teszi, hogy legalább az alapsomag olyan telefonkészüléken és egyéb készüléken is elérhető legyen, amely egyébként nem a program-aggregátor szolgáltatásait veszi igénybe.

A digitális átállási törvény a fogyasztói eszközök állami támogatását szűk körben, a közszolgálati műsorok digitális vételének biztosítása érdekében, a közszolgálati analóg műsorszórás leállítását megelőző három hónapban, a kizárólag analóg földfelszíni műsorszórási vétellel rendelkező rászoruló háztartások részére, indokolt esetben és mértékben, verseny-semleges módon írja elő, a részleteket azonban külön jogszabályban rendeli szabályozni [Dtv. 44. § (5)]; a külön jogszabály egyelőre nem készült el. A támogatással és a tájékoztatással kapcsolatos terheket a jogalkotó nagyrészt a multiplex-üzemeltetőre ruhazza, ami ugyanakkor korlátozza is az e célra lekötött erőforrásokat. Az NHH pályázati kiírása részletesen szabályozza a pályázónak a tájékoztatással kapcsolatos – tájékoztató honlapra, tájékoztató kampányra, tájékoztató füzetre, valamint egy könnyen elérhető információs központ kialakítására vonatkozó – kötelezettségeit. A digitális vevődekóderekkel kapcsolatban a pályázónak be kell mutatnia a forgalmazni kívánt készülékek beszerzési forrásait, és köteles a digitális földfelszíni televízió műsorok vételére, valamint az ajánlatában vállalt interaktív kiegészítő digitális szolgáltatások igénybevételére alkalmas digitális vevődekóder kedvezményes forgalomba hozatalának rendszerét kialakítani.<sup>998</sup> A pályázati kiírásában az előfizetői tájékoztatás és a *set-top-box* támogatás egyetlen értékelési szempontban jelenik meg: előnyben részesül az a pályázó, amely a felhasználók és előfizetők tájékoztatásában, valamint a digitális vevődekóder kedvezményes és támogatott forgalomba hozatalára vonatkozó, a pályázati kiírásban meghatározott feltételnél kedvezőbb vállalásokat tesz. Ezen belül önálló értékelési elem a digitális, illetve interaktív szolgáltatások vételére vonatkozó tájékoztató rendszer (a digitális vételre alkalmas készülékek megjelölését szolgáló matrica rendszer) kialakítása, a kötelezően előírt tájékoztatáson túlmenő tájékoztatási aktivitásra fordított összeg, valamint

<sup>997</sup> Ld. PrTV-G módosításának indoklását.

<sup>998</sup> A kedvezményes vevődekóder nettó kiskereskedelmi vételára 5 százalékkal meghaladhatja a Magyarországon vezető műszaki áruházláncokban kapható hasonló tulajdonságú berendezés árát. Tényleges kedvezményként legfeljebb a részletfizetési lehetőség értelmezhető.

a *set-top-boxok* részletfizetési lehetőségére vonatkozó, a pályázati kiírásban meghatározottnál kedvezőbb vállalás; utóbbi két elem esetében a pontozás arányos.

#### **17.4.4. A platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása**

A multiplex-pályáztatás osztrák szabályozása részletesen foglalkozik a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató kapcsolatával. Ennek keretében előírja, hogy a pályázónak megkülönböztetés-mentes és egyenlő esélyen alapuló hozzáférést kell biztosítania az egyes tartalomszolgáltatók részére, és a lehető legtöbb műsorszolgáltató műsorát fel kell vennie a multiplex-kínálatba.<sup>999</sup> A mobil televíziós multiplex üzemeltetője köteles a tartalomkínálat összeállításához az indokoltság és az átláthatóság követelményének megfelelő kiválasztási eljárást kialakítani, és a vélemények sokszínűségét szem előtt tartó tartalomkínálatot, illetve ennek megfelelő alapsomagot tesz elérhetővé, vállalja továbbá, hogy kapacitásainak legalább 50%-át – tehát a törvényben előírtnál nagyobb arányát – az alapsomag részére tartja fenn, amennyiben a műsorszolgáltatók részéről erre kereslet van. A hazai pályáztatási szabályok ilyen előírásokat nem tartalmaznak, ettől függetlenül azonban a multiplex-szolgáltatásra vonatkozó – a 30.1. fejezetben vizsgált – szabályozásból ugyanilyen kötelezettség ered.

A platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti együttműködést előmozdító értékelési szempont a műsorszolgáltatók szakismeretének felhasználása a digitális platform kiépítésében és üzemeltetésében. Ez magában foglalja a műsorszolgáltatók bevonását az analóg sugárzás mielőbbi leállításának megvalósításába, a közönség tájékoztatásába, valamint a kiegészítő szolgáltatások kialakításába és működtetésébe, a mobil szolgáltatásoknál pedig minden érdekelt mobilszolgáltató és más lehetséges program-aggregátor bevonását a pályázat kialakításába, a műsorszolgáltatók bevonását a műsorcsomagok összeállításába, továbbá minden érdekelt bevonását a platform-üzemeltetésbe és a fogyasztók tájékoztatásába. Annak érdekében, hogy a tartalomszolgáltatók a lehető legkedvezőbb feltételekkel jussanak kapacitáshoz, a multiplex-platform kiépítésénél és üzemeltetésénél a pályázónak biztosítania kell a költséghatékonyságot.

A hazai pályázati eljárásban egyetlen olyan szempont van, ami a multiplex-üzemeltető és egy meghatározott tartalomszolgáltató, a közszolgálati műsorszolgáltató kapcsolatát érinti. Az egyik legmagasabb pontszámmal értékelt kiválasztási szempont a közszolgálati műsorszolgáltatók közszolgálati műsorainak műsorterjesztési díjaival kapcsolatos vállalás.<sup>1000</sup> A pályázati kiírás pontosan és részletesen meghatározza, hogy a vállalt műsorterjesztési díjnak milyen szolgáltatás-elemekre és minőségi követelményekre kell vonatkoznia, és ezzel minimálisra csökkenti az árázással kapcsolatos viták kockázatát. E szempont alapján a pályázók vállalásaik arányában differenciáltan kapnak pontot.

#### **17.4.5. Pályázati díj**

Az osztrák pályáztatás kizárólag szépségverseny-alapú, a hazai kiírás viszont értékelési szempontként tartalmazza a minimális egyszeri pályázati díjat és az éves díjat. A két díjemet a kiíró külön-külön értékeli, az azokra vonatkozó vállalások alapján a pályázók arányosan kapnak pontot. A pályázati díjra vonatkozó vállalások az összpontszámhoz képest alacsony pontszámmal értékelhetők, és a minimális díj mértéke is azt mutatja, hogy a pályázat nem elsősorban állami bevételszerzésre irányul. Mivel azonban a nyertes

<sup>999</sup> E szempont részletes kifejtését a pályázat elbírásáról szóló határozat tartalmazza. Ld. 31. fejezet.

<sup>1000</sup> NHH, 2007b, 77.

pályázóra egyébként is jelentős terhek hárulnak, a pályázatár árverés-eleme mellőzhető is lett volna.

## VII. A MÉDIAKONCENTRÁCIÓ KORLÁTOZÁSA, MINT A PIACRA LÉPÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ESZKÖZE

### 18. A médiakoncentráció ágazati szabályozásának rendszere

A médiakoncentrációt korlátozó médiajogi szabályozás kettős természetű. A szabályozás célja a piacra lépés lehetőségének megteremtése a lehető legtöbb új szereplő részére, eszköze ugyanakkor a piacra lépéssel szembeni adminisztratív akadályok felállítása. A médiakoncentrációt korlátozó rendelkezések elsősorban – de, ahogy erről a 6.7.2. fejezetben szó volt, nem kizárólag – a piacra lépési eljárás egyik alkalmassági feltétele. *Jürgens* e piacra lépési szabályokat a sokszínűség biztosításának „negatív” strukturális eszközeiként határozza meg, szembeállítva a kiválasztási szempontokkal, mint „pozitív” strukturális eszközökkel.<sup>1001</sup> A „preventív koncentrációkontroll”<sup>1002</sup> keretében a szabályozhatóság azt vizsgálja, hogy az új szolgáltatás milyen hatással lenne a médiarendszer pluralizmusára. A műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlására való alkalmasság feltétele, hogy az új szolgáltatás ne hozzon létre az alkotmányos szabályozási célokat – feltehetően – veszélyeztető „véleménypiaci erőfölényt”. A törvényben meghatározott (média- és/vagy vélemény)piaci pozíciót elérő szolgáltató, illetve vállalkozás újabb műsorszolgáltatási jogosultságot nem szerezhethet. Az osztrák és a magyar szabályozás a szabályozhatóság ezzel kapcsolatos mérlegelési lehetőségét gyakorlatilag kizárja, a médiakoncentrációt korlátozó előírásokat objektív és abszolút piacra lépési akadályként határozza meg. A német szabályozás ezzel szemben széles, sőt nem is pontosan meghatározott mérlegelési mozgásteret biztosít a hatóság részére.

A vizsgált országok egyike sem mond le tehát arról, hogy a médiakoncentráció korlátozását alkalmassági feltételként építse be a piacra lépési eljárásba. Sőt a 6. fejezet arra mutatott rá, hogy az így alkalmazott ágazati koncentrációkontrollról a jogalkotó csak egészen kivételesen, mond le, ilyen rendelkezések az európai országok túlnyomó többségében, sőt az Egyesült Államokban is szabályozzák a piacra lépést. A szabályozás kritikáját – a szabályozási cél elérésére való alkalmasságának kérdéseit – a 6. fejezet tárgyalja, e fejezet célja a vizsgált országok ágazati médiakoncentráció-szabályozásának összehasonlítása.

Az osztrák és a magyar médiatörvény a horizontális, a vertikális és a diagonális koncentrációt korlátozó rendelkezéseket egyaránt tartalmaz. Az ágazati koncentrációkontroll német szabályozása, ahogy a piacra lépési eljárás egésze, tartományi jogalkotási hatáskörbe tartozik. Az országos televíziós műsorszolgáltatásokra vonatkozóan azonban a tartományok a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződésben egységes szabályokat határoztak meg, amelyek nem terjednek ki a vertikális és a diagonális koncentráció (külön)szabályozására. Az RStV ugyanakkor nem érinti a rádiós műsorszolgáltatást és a nem országos televíziós műsorszolgáltatást. E kérdéseket a tartományi médiatörvények szabályozzák. Az összehasonító elemzés részletesen csak a tartományközi szerződés rendelkezéseit vizsgálja.

---

<sup>1001</sup> *Jürgens*, 2005, 59.

<sup>1002</sup> *Jürgens*, 2005, 60.

A tartományi médiatörvények jellemzően azt a szabályozási megoldást követik, amely szerint a belső pluralizmust az egyes műsorszolgáltatók csak akkor kötelesek biztosítani, ha az egymással versengő szolgáltatások száma nem ér el egy meghatározott értéket (általában három szolgáltatást). *Nordrhein-Westfalen* és *Sachsen* médiatörvénye a tartományközi szerződéshez hasonlóan közönségarány-alapú korlátozást tartalmaz.<sup>1003</sup> *Berlin* és *Brandenburg* médiatörvénye mindössze annyit mond, hogy a hatóság a terjesztési kapacitások elosztásánál figyel arra, hogy érvényesüljön a vélemények és szolgáltatók sokszínűsége, ne jöjjön létre véleménymonopólium, és a médiakonzentrációs tendenciákkal szemben időben és hatékonyan lehessen fellépni. *Baden-Württemberg* törvénye szerint akkor rendelkezik a műsorszolgáltató jelentős véleménybefolyásoló erővel, ha nem érhető el legalább ugyanannyi, hasonló véleményformáló képességgel rendelkező, az adott műsorszolgáltatótól független műsorszolgáltatás, mint ahány műsorszolgáltatást a vizsgált szolgáltató nyújt, vagy ettől függetlenül akkor, ha a vállalkozás szomszédos piaci pozíciókkal is rendelkezik.<sup>1004</sup> Egyes törvények a megszerzhető engedélyek számát, illetve a vállalkozásnak a műsorszolgáltatóban való részesedését korlátozzák.<sup>1005</sup> A konkrét megoldások egymástól jelentősen eltérnek, de általában egy-egy általános tematikájú televíziós és rádiós, illetve egy-egy szakosított szolgáltatásnál több szolgáltatás nyújtásához nem szerezhető engedély. *Mecklenburg-Vorpommern* médiatörvénye a számszerű korlátozás alól kivételt enged abban az esetben, ha a műsorszolgáltató megfelelő intézkedéseket – ilyen például a műsortanács létrehozása – tesz az egyoldalú befolyásolás kizárására.<sup>1006</sup> Míg szövetségi szinten nincs a diagonális koncentrációt korlátozó előírás, addig számos tartományi médiatörvény korlátozza a nyomtatott és elektronikus média közötti összefonódásokat.<sup>1007</sup> Ennek oka elsősorban az, hogy a német nyomtatottsajtó-piac is alapvetően regionális tagolódású.<sup>1008</sup> A tartományi szabályozás – tartományonként eltérő módon – korlátozza – kizárja vagy a sokszínűséget biztosító feltételekhez köti – a nyomtatott sajtó piacán meghatározott piaci részesedéssel rendelkező kiadók műsorszolgáltatási jogosultságát. A tartományközi szerződéssel ellentétben egyes tartományi törvények a vertikális integrációt is korlátozzák. *Hessen* médiatörvénye a műsorgyártó vállalkozásokkal, a *sachseni* szabályozás pedig a kábelüzemeltetőkkel való összefonódást korlátozza.<sup>1009</sup>

## 19. Az ágazati médiakonzentráció-kontroll összehasonlító elemzése

### 19.1. Horizontális koncentráció

A horizontális, azaz a televíziós piacon belüli koncentrációt az osztrák és a magyar szabályozás az engedélyek száma, a német szabályozás pedig az elért közönségarány alapján korlátozza. A hazai szabályozás felülvizsgálata során a német megoldáshoz hasonló szabályozás kialakítása merült fel. A digitális médiarendszert érintő sajátos, a megszerzhető multiplex-engedélyek számát korlátozó előírását sem az osztrák, sem a magyar szabályozás nem tartalmaz.<sup>1010</sup>

<sup>1003</sup> LMG NRW 33. §; SächsPRG 7. §

<sup>1004</sup> LMedienG BW 24-28. §

<sup>1005</sup> Pl. BayMG 25. §; BremLMG 5. §; MSV HSH 19. §; MedienG LSA 10. §; NMedienG 10. §; RundfG-M-V 11. §.

<sup>1006</sup> RundfG-M-V 11. § (4)

<sup>1007</sup> Pl. BremLMG 10. §; HPRG 17. §; SMG 44. §; NMedienG 7. §.

<sup>1008</sup> Hesse, 2003, 251.

<sup>1009</sup> HPRG 17. §; SächsPRG 6. §

<sup>1010</sup> Ilyen – már nem hatályos – korlátozást tartalmazott az angol *Broadcasting Act 1996*, amely egy vállalkozás részére az összesen hat multiplexből legfeljebb háromnak a megszerzését tette lehetővé. A

### 19.1.1. Az engedélyek számának korlátozása az osztrák és a magyar szabályozásban

Az osztrák médiatörvény szerint egy személy több műsorszolgáltatási engedélyt is szerezhethet, amennyiben az egyes engedélyek szerinti ellátási területek nem fedik egymást, illetve az egyes, a műsorszolgáltatásban meghatározott – a 6.5. fejezetben ismertetett – befolyással [PrTV-G 11. § (6)] rendelkező személyekhez rendelhető ellátási területek nem fedik egymást [PrTV-G 11. § (1)].<sup>1011</sup> Ezzel a törvény gyakorlatilag egy szolgáltatónak, illetve egy vállalkozásnak egy országos engedély megszerzését teszi lehetővé, és a nem országos engedélyek számát is szigorúan korlátozza. A digitális műsorszolgáltatásokra a törvény enyhébb rendelkezést tartalmaz: ugyanaz a személy egy vételkörzetben legfeljebb két digitális televíziós műsort szolgáltatathat. A mobil televíziós szolgáltatásokra ez a korlátozás sem vonatkozik [PrTV-G 11. § (5)].

A magyar médiatörvény a megszerzhető műsorszolgáltatási jogosultságokat számszerűen korlátozza.<sup>1012</sup> E szerint egy műsorszolgáltató egyidejűleg legfeljebb egy országos műsorszolgáltatást, vagy két körzeti és négy helyi műsorszolgáltatást, vagy tizenkét helyi műsorszolgáltatást nyújthat. A jogosultságok számának korlátozása nem csak magára a műsorszolgáltatóra vonatkozik, hanem a mögötte lévő, a műsorszolgáltatóval tulajdonosként rendelkező vállalkozásokra is (Rttv. 123. §). A médiatörvény szerint közvetlen és közvetett tulajdonosként az egyes vállalkozások több műsorszolgáltatásban csak a fenti korlátok között szerezhethetnek befolyásoló részesedést<sup>1013</sup>; a befolyásoló részesedésnél kisebb részesedés megszerzését a törvény nem korlátozza. E korlátozások a tematikus műsorszolgáltatásokra nem vonatkoznak, de ha műsorszolgáltató az előzőekben meghatározottnál több tematikus műsorszolgáltatást nyújt, akkor a törvény által maximálisan engedélyezett reklámidőt e szolgáltatások esetében 0,3 szorzószámmal lehet csak figyelembe venni [Rttv. 86. § (5)-(6)]. Úgy tűnik, ez a reklámkorlátozás a tematikus szolgáltatások indítását jelentősen visszafogja, illetve arra ösztönzi az érintett vállalkozásokat, hogy a további tematikus szolgáltatásaikat az EU más tagállamból nyújtsák. A helyi piacok pluralizmusának védelmében a törvény úgy rendelkezik, hogy a körzeti és helyi műsorszolgáltatók a maguk vételkörzetében nem szerezhethetnek befolyásoló részesedést más ilyen műsorszolgáltatást végző vállalkozásban [Rttv. 124. § (1)]. A médiatörvény e rendelkezései nem csak a horizontális, hanem a vertikális integrációt is korlátozzák, amennyiben kiterjednek a televíziós és rádiós műsorszolgáltatók között összefonódásokra.

Annak ellenére, hogy a két szabályozás ugyanazt a szabályozási modellt követi, alkalmasságuk a szabályozási célok teljesítésére különböző. Az osztrák szabályozás a „véleményiaci erőfölény” kialakulásának megakadályozásában arra koncentrál, hogy az egyes vállalkozások a közönségnek ugyanazt a részét ne érhessek el több televíziós műsorszolgáltatáson keresztül; a véleményformáló képesség e koncepció szerint végső soron nem az egy vállalkozás birtokában lévő engedélyek számától függ, hanem attól,

---

negyedik multiplexnek a vállalkozás legfeljebb 20, az ötödik és hatodik multiplexnek pedig legfeljebb 10%-át ellenőrizhette.

<sup>1011</sup> Az osztrák médiapiacra a közszolgálati műsorszolgáltató 2005-ben 48,2%-os nézettséget ért el, az egyetlen országos kereskedelmi műsorszolgáltatás 2,4%-os, a külföldi, elsősorban németországi szolgáltatások pedig 46,9%-os közönségarányt értek el (KEK, 2006, 425.).

<sup>1012</sup> A NAMS – ellentmondásos – adatai szerint a két országos kereskedelmi műsorszolgáltatás, a ProSiebenSat 1-csoport tulajdonában lévő tv2, illetve a Bertelsmann/RTL-csoport tulajdonában lévő RTL Klub 2006-ban 25,6%, illetve 27,1% nézettséggel, és 42,3%, illetve 49,2% televíziós reklámpiaci részesedéssel rendelkezett. A legnagyobb közszolgálati televíziós műsorszolgáltatás nézettsége 14,4%, televíziós reklámpiaci részesedése pedig 2,7% volt.

<sup>1013</sup> Ld. 6.5 fejezet.

hogy a vállalkozás a közönséget milyen „intenzitással” éri el. Ezzel szemben a hazai szabályozásban nem ismerhető fel szabályozási koncepció. A helyi, körzeti és országos vételkörzetek között nincs közvetlen átválthatóság, így a megszerzhető jogosultságok számának meghatározását sem támasztják alá gazdasági vagy egyéb médiapolitikai megfontolások; a jogalkotói szándék feltárását a törvény indokolása egyáltalán nem segíti. Az „egy vállalkozás - egy országos jogosultság” elvén túl az alkalmazott korlátozások esetlegesen, önkényesek. Álláspontom szerint e szabályozási megoldás – tekintettel a médiapiaci koncentráció tényleges mértékére – a szabályozási cél elérésére alkalmatlan, a vállalkozások mozgásterét rugalmatlanul, a tartalombeszerzés tényleges gyakorlatát<sup>1014</sup> figyelmen kívül hagyva korlátozza, ráadásul a származási ország elvére támaszkodva könnyen kijátszható.<sup>1015</sup>

### 19.1.2. Közönségarány-alapú korlátozás a német szabályozásban

A koncentrációt korlátozó német médiaszabályozás a közönségarány-alapú modell legkövetkezetesebb megvalósítása, amely alapján egy vállalkozás közvetlenül vagy más vállalkozáson keresztül korlátlan számú műsorszolgáltatást nyújthat, mindaddig, amíg domináns véleménybefolyásoló erőhöz (*vorherrschende Meinungsmacht*) nem jut [RStV 26. § (1)]. Az országos televíziókra vonatkozó szabályozást a tartományokra nézve egységesen az tartományközi szerződés határozza meg.

Az RStV meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján megítélhető a vállalkozásnak a vélemények piacán elfoglalt helyzete. A szabályozás vélelmezi a domináns véleménybefolyásoló erő – a „véleménypiaci erőfölény” – fennállását, ha az adott vállalkozáshoz rendelhető programok éves átlagban a közönség 30%-át éri el [RStV 26. § (2)]. Ez az arány gyakorlatilag jóváhagyja a tényleges piaci helyzetet, amelyben a közszolgálati műsorszolgáltatások (ARD, ZDF) mellett két nagy tulajdonosi csoport (RTL csoport, ProSiebenSat.1) szolgáltatásai uralják a közönségpiacot, mindketten 20-25%-os részesedéssel.<sup>1016</sup> A közönségarány meghatározásában figyelembe kell venni mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi műsorszolgáltatók minden német nyelvű műsorszolgáltatását; a döntések meghozatalában az utolsó 12 hónap során elért közönségarányt kell figyelembe venni [RStV 27. § (1)]. A közönségarány a 3 évnél idősebb közönséghez viszonyítva, reprezentatív minta alapján kerül meghatározásra. A közönségarány megállapítására a felügyeleti szervek egy külső vállalkozást bíznak meg [RStV 27. § (2)]; a hatóság a piaci közönségmérés adatait használja fel, és kizárólag másodlagos források alapján állapítja meg a közönségarányt.<sup>1017</sup> A vizsgálat során a

---

<sup>1014</sup> Valamely műsorszám gyakran csak további, kevésbé értékes műsorszámokkal összekapcsolva szerezhető be, amelyek színvonala inkább kisebb csatornákon való bemutatást tesz csak lehetővé. Az adott műsor szám többszöri bemutatásának joga is arra ösztönzi a műsorszolgáltatókat, hogy fő műsorszolgáltatásuk mellett további kisebb műsorszolgáltatásokat is indítsanak.

<sup>1015</sup> A szabályozásból adódó további nehézség, hogy a digitális átállási törvény sem tette egyértelművé a *simulcast* műsorszórással kapcsolatban, hogy az – mint az eredeti jogosultságban meghatározott frekvenciáktól eltérő frekvenciát használó műsorszolgáltatás – új műsorszolgáltatási jogosultságnak tekintendő-e. Ha a párhuzamos sugárzás új jogosultságot teremt, akkor a médiatörvény kizárja a *simulcasting* lehetőségét (ld. Polyák 2007d). A Dtv. ugyanakkor e problémára tekintet nélkül jogalapot teremtett az országos kereskedelmi műsorszolgáltatások párhuzamos sugárzására [Dtv. 39. § (8)].

<sup>1016</sup> Janik, 2002, 113.

A legfrissebb adatokat ld. <http://www.kek-online.de/kek/medien/zuschauer/2008.pdf>.

<sup>1017</sup> KEK, 2006, 386.

A közönségmérést a *Gesellschaft für Konsumforschung* (GfK) végzi, az *Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung* (AGF) megbízásából. 2008 végéig minden mérőkészülékkel olyan készülékekre cserélnek, amelyek az analóg mellett bármely digitális forrásból származó (ide értve a DVD-felvevőt és a PVR-t) műsorjelek vételét mérni tudják (KEK, 2006, 390.)



műsorszolgáltatók kötelesek együttműködni, ennek megszegése az engedély visszavonásával járhat [RStV 27. § (3)].

Alacsonyabb közönségarány esetén is vélelmezett a sokszínűség veszélyeztetése, ha a vállalkozásnak egy kapcsolódó „mediareleváns” piacon (*mediarelevante verwandte Märkte*) gazdasági erőfölénye van, vagy a televíziós és a szomszédos piacon kifejtett tevékenységének együttes értékeléséből az következik, hogy a vállalkozás összességében rendelkezik akkora véleménybefolyásoló képességgel, mintha elérné a 30%-os közönségarányt. Az RStV 2002. évi módosítása pontosította a szabályozást, és az „alacsonyabb közönségarányt” 25%-ban határozta meg [RStV 26. § (2)]. Kapcsolódó piacként a médiakoncentrációt vizsgáló bizottság, a KEK (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*) más médiumok – rádió, napilapok, műsorújságok, magazinok, online szolgáltatások, helyi televíziók, illetve médiaszolgáltatások<sup>1018</sup> – közönségpiacát, a műsorszolgáltatási piachoz kapcsolódó beszerzési piacokat – műsorjogok, gyermekműsor-jogok, sportközvetítési jogok, illetve híryananyagok értékesítési piacát –, a digitális és fizetős televíziós szolgáltatások hozzáférési piacait – a multiplexálás, a feltételes hozzáférési rendszerek, az elektronikus programkalauz, valamint a digitális értékesítési platformok piacát –, a különböző műsorterjesztési piacokat, valamint a televíziós reklám piacát veszi figyelembe.<sup>1019</sup> Ahogy erről a 6.4.1. fejezetben szó volt, a szomszédos piacok figyelembe vétele egyúttal annak is garanciája, hogy a véleményformáló képesség egy médium- és szolgáltatás-független „véleménypiac” alapján legyen meghatározható. E szabályozási megoldás másrészt szükségtelenné teszi a vertikális és diagonális koncentráció szabályozását.

A KEK állandó gyakorlata szerint a 30, illetve 25%-os küszöb mindössze eljárási szabály, amely törvényi vélelemként megkönnyíti a túlzott véleménybefolyásoló erő fennállásának bizonyítását, illetve leírja annak egyik lehetséges tényállást.<sup>1020</sup> E küszöbök nem határozzák meg kizárólagosan a túlzott véleménybefolyásoló erő fennállásának feltételeit, illetve e feltételek teljesülése nem szükségszerűen jár túlzott véleménybefolyásoló erő fennállásával. Az a rendelkezés, ami szerint „a következő rendelkezések szerinti túlzott véleménybefolyásoló erő” kizárja az újabb műsorszolgáltatási engedély megszerzését, a KEK szerint nem zárt feltételrendszerre, hanem csak egy vélelemre utal, a vélelem pedig nem tekinthető sem a következményeként meghatározott tényállás bizonyításának, sem e tényállás megvalósulása kizárólagos esetének. Különbséget tesz továbbá a KEK a vállalkozások külső és belső növekedését korlátozó rendelkezések között, mivel álláspontja szerint csak az utóbbira hivatkozik kifejezetten a számszerűsített közönségarány. Álláspontját azzal az érveléssel is alátámasztja, hogy a túlzott véleménybefolyásoló erő közvetlenül az alkotmánybírói gyakorlatból származó kifejezés, amelynek tartalmát ezért erre a gyakorlatra figyelemmel kell meghatározni. Az alkotmánybírói gyakorlat vonatkozó határozatai pedig a tágabb, a túlzott véleménybefolyásoló erő kialakulását nem egy konkrét tényálláshoz kötő értelmezést támasztják alá. Ezt az álláspontot igazolja továbbá a tartományközi szerződés vonatkozó rendelkezésének indokolása: „A 30%-os határ, mint vélelem kialakítása [...] nem zárja ki, hogy a KEK a televíziózásban a túlzott véleménybefolyásoló erő fennállását e határ alatt is megállapítsa. Ez azonban a bizonyítással kapcsolatban a KEK oldalán különleges követelményeket támaszt.” A KEK a közönségarányon alapuló vélelmet olyan „jogalkotói vezérmotívum” tekinti, ami alapján

<sup>1018</sup> Ld. 9.1.2. fejezet.

<sup>1019</sup> Ld. KEK, 2006; Gounalakis, Zagouras, 2006, 97.

<sup>1020</sup> Ld. pl. Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG, KEK 293-1 bis-5 (2006. 1. 10.). Az ügyről ld. még 6.6.2. fejezet. Az ezt az értelmezést követő további határozatokról ld. Engel, 2005; Holzmagel, Krone, 2005.

valamely vállalkozás túlzott véleménybefolyásoló erejének megállapítása a közönségarányra vonatkozó rendelkezés megfelelő figyelembe vételével minden releváns körülmény mérlegelését szükségessé teszi.<sup>1021</sup>

A gyakorlatot kritizáló álláspontok szerint a hatóság ezzel „megtalálta a mérce nélküli ellenőrzéshez vezető dogmatikai utat”.<sup>1022</sup> A KEK értelmezése ellentétben áll a tartományi médiahatóságok szigorú, a jogszabályi küszöbértékek tiszteletben tartásán alapuló értelmezésével.<sup>1023</sup> A médiáról szóló tartományközi szerződés egyértelműen nem zárja ki sem a tágabb, sem a szűkebb értelmezést.<sup>1024</sup> A szabályozás céljának – ahogy erről a 6. fejezetben szó volt – az az értelmezés felel meg jobban, amely a vállalkozás véleményformáló képességének megítélésébe a lehető legtöbb szempontot vonja be. A jogalkotó valóban csak iránymutatást tud adni, a mindenkori (média- és vélemény)piaci helyzetet viszont csak a napi jogalkalmazó gyakorlat veheti figyelembe. A kiterjesztő értelmezés, illetve a szomszédos piacok legszélesebb körének figyelembe vétele a német szabályozást az alkotmányos szabályozási célok megvalósításának ideális eszközévé teszi. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a jogbiztonság követelménye sem. Ha a jogalkalmazó szervet semmilyen küszöb nem köti, akkor a jogalkalmazás önkényessé válhat. Az értelmezési nehézségek feloldására *Holznagel* és *Krone* a következő javaslatot fogalmazta meg: „A ’domináns véleménybefolyásoló képesség’ az RStV[-ben] meghatározott vélelmektől függetlenül is fennállhat. A KEK-nek azonban a jogalkotónak azt az értékelését, hogy a 25%-nál kisebb közönségarány rendszerint aggálytalan, figyelembe kell vennie. A [domináns véleménybefolyásoló képesség fennállása] az összes körülmény figyelembe vételének mérlegelése alapján a beavatkozási küszöb elérése nélkül csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotó által meghatározott küszöb az alkotmányjogi megfontolások alapján nyilvánvalóan aránytalan.”<sup>1025</sup> A jogbiztonság érvényesüléséhez elengedhetetlen a részletes indokolás kötelezettsége, valamint a bírói felülvizsgálat lehetősége; a KEK gyakorlatát a bíróság eddig annak ellenére nem vizsgálta felül, hogy a tartományközi szerződés a határozatok bírósági megtámadására lehetőséget ad.<sup>1026</sup>

A német szabályozás a véleményformáló képesség értékeléséhez további szempontokat is ad. Szigorúbb szabályok vonatkoznak azokra a műsorszolgáltatókra, amelyek feltehetően nagyobb hatást gyakorolnak a vélemények alakulására [RStV 26. § (5)]. A nem szakosított szolgáltatást nyújtó, illetve a hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatást nyújtó vállalkozás esetében ennek megfelelően már az e szolgáltatással elért 10%-os közönségarány megalapoz bizonyos intézkedéseket. Ugyanígy intézkedéseket helyez kilátásba a törvény, amennyiben az általános tematikájú vagy hírszolgáltatásra szakosított szolgáltatás nem éri el ugyan a 10%-os közönségarányt, de a vállalkozás a szolgáltatásaival összesen legalább 20%-os arányt ér el. Ezekben az esetekben azonban még nincs helye a tulajdoni viszonyokba való közvetlen beavatkozásnak, a hatóság csak a független harmadik fél részére biztosított műsoridő előírására jogosult. Ennek nem teljesítése a műsorszolgáltatási jogosultság visszavonását eredményezi.

A beavatkozási küszöb meghatározását a tartományközi szerződés kiegészíti továbbá egy ún. „bónusz-szabályozással”<sup>1027</sup>, amely jutalmazza a regionális műsorok sugárzását és a

---

<sup>1021</sup> Az indokolást ld. *Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG*, KEK 293-1 bis-5 (2006. 1. 10.) 71-79.

<sup>1022</sup> Engel, 2005, 776.

<sup>1023</sup> Holznagel, Krone, 2005, 667. A különböző értelmezéseket támogató szakirodalomról ld. ui.

<sup>1024</sup> Az értelmezési lehetőségekről ld. Holznagel, Krone, 2005; Gounalakis, Zagouras, 2006.

<sup>1025</sup> Holznagel, Krone, 2005, 673.

<sup>1026</sup> Holznagel, Krone, 2005, 667.

<sup>1027</sup> KEK, 2006, 383.

harmadik személyek részére biztosított műsoridőt. Eszerint ha a vállalkozás a legnézettebb általános kínálatú műsorszolgáltatásában a regionális műsorablakot sugároz, akkor ez 2% levonást eredményez a neki beszámított közönségarányból, az ezzel egyidejűleg harmadik személyek részére biztosított műsoridő pedig további 3%-kal csökkenti a figyelembe veendő közönségarányt [RStV 26. § (2)]. A bónusz-rendszer szintén a szabályozás céljának szem előtt tartását mutatja. A jutalmazott intézkedésekkel ugyanis a műsorszolgáltató maga korlátozza a véleményformáló képességét, illetve ad lehetőséget arra, hogy a regionális műsorablak sugárzása csak akkor számítható be, ha azt független szerkesztőség és tulajdonosi szerkezetében a műsorszolgáltatótól független vállalkozás készíti, amely erre önálló engedéllyel rendelkezik, és a műsorablak készítéséhez a műsorszolgáltató megfelelő finanszírozást biztosít. A KEK a szerkesztői függetlenséget akkor is jutalmazza, ha a tulajdonosi függetlenség nem teljes körű.<sup>1028</sup>

E szabályozási megoldás egyik fő kérdése az, hogy mely műsorszolgáltatásokat kell figyelembe venni az adott vállalkozás piaci helyzetének megítélésénél; e kérdéssel a 6.5. fejezet foglalkozik.

A szabályozás további eleme azoknak az intézkedéseknek a meghatározása, amelyek a domináns véleménybefolyásoló erőhöz kapcsolódnak. A német szabályozás a médiakoncentráció korlátozását nem csak – a szabályozás célját legfeljebb közvetve érintő – piacra lépési akadályként határozza meg, hanem olyan intézkedéseket is kilátásba helyez, amelyek közvetlenül előmozdítják a szabályozás célját, a plurális médiarendszer és a sokszínű tartalomkínálat kialakulását.

A domináns véleménybefolyásoló erőt elérő vállalkozás további műsorszolgáltatási jogosultságot nem szerezhet, és más műsorszolgáltatóban való tulajdonszerzése aggályosnak minősül [RStV 26. § (3)]. Ennyiben tehát a médiakoncentrációt korlátozó német szabályozás is piacra lépési korlátnak tekinthető. Az illetékes tartományi médiahatóság – a KEK-en keresztül – ugyanakkor a sokszínűség védelmét szolgáló további intézkedéseket is javasol. Ilyen intézkedés lehet a vállalkozás egyes tulajdoni részesedések feladása vagy a kapcsolódó piacokon való jelenlét csökkentése. A tulajdoni-médiapiaci viszonyok közvetlen befolyásolása mellett lehetőség van a sokszínűséget védő egyéb intézkedések elrendelésére is, mint a műsoridő biztosítása független harmadik felek részére (*Sendezzeit für unabhängige Dritte*) vagy egy programtanács (*Programmbeirat*) felállítása [RStV 26. § (4)].<sup>1029</sup> Amennyiben a vállalkozás és a KEK a szükséges intézkedésekről – kötelezően előírt egyeztetés keretében – nem tud megállapodni, vagy a vállalkozás megfelelő időn belül az intézkedést nem hajtja végre, akkor a tartományi médiahatóság a KEK javaslatai alapján a vállalkozás által működtetett annyi műsorszolgáltatástól vonja vissza az engedélyt, amennyinek a visszavonása az uralkodó véleménybefolyásoló erő megszüntetéséhez szükséges. A KEK határozza meg az érintett műsorszolgáltatásokat, az ügy sajátosságai alapján. A vállalkozást kártalanítás nem illeti meg [RStV 26. § (4)].

A sokszínűség védelmének egyik sajátos eszköze a független harmadik fél részére biztosított műsoridő, amely a műsorszerkezetbe és a beszállítói rendszerbe való

<sup>1028</sup> A rendelkezés 2005-ös hatályba lépése előtt az RTL és a Sat.1 műsorszolgáltatók számos regionális szolgáltatót hoztak létre, amelyben a tulajdoni részesedésük nem haladta meg a 25%-ot. Míg az RTL esetében a KEK a szerkesztői függetlenség garanciáit a tulajdonosi szerkezet ellenére átmenetileg megfelelőnek találta, addig a Sat.1 esetében a szerkesztői függetlenséget sem találta megfelelőnek (KEK, 2006, 384.).

<sup>1029</sup> A tartományközi szerződés a harmadik félnek biztosított műsoridő és a műsortanács részletes szabályainak megállapítására a tartományi médiahatóságokat jogosítja fel, amelyek közös e kérdésekről irányelvet bocsátanak ki. Ld. <http://www.alm.de/index.php?id=112>

beavatkozással növeli a műsorszolgáltatás sokszínűségét (RStV 31. §). A független harmadik fél részére biztosított műsoridőnek – a műsorszolgáltató szerkesztési szabadsága megóvása mellett – hozzá kell járulnia a műsor sokszínűségéhez, különösen a kultúra, a képzés és a tájékoztatás területén. A szabályozás meghatározza az így felhasználandó műsoridő időtartamát és műsorszerkezeti elhelyezését (hetente legalább 260 perc, amiből legalább 75 perc főműsoridőre esik). E műsorszámok készítője és a műsorszolgáltató között nem állhat fenn jogi függőségi kapcsolat; ennek megítélésében a műsorok beszámítására vonatkozó szabályok irányadók [RStV 31. § (2)-(3)]. A műsoridő kitöltésére az illetékes médiafelügyeleti szerv a műsorszolgáltatóval egyeztetve pályázatot ír ki; a beérkezett ajánlatok közül a hatóság a műsorszolgáltató egyetértésével választ. Ha megegyezés nem jön létre, a hatóság maga választ a pályázók közül. A kiválasztott pályázóval a műsorszolgáltató szerződést köt, amelyben többek között a műsorszolgáltató a műsorkészítő megfelelő finanszírozására vállal kötelezettséget. A médiahatóság a megállapodás alapján, az abban foglaltakat követve háromévi időtartamra engedélyezi a független műsorkészítő tevékenységét [RStV 31. § (4)-(6)].

A sokszínűség védelme érdekében a német szabályozás szervezeti megoldást is ismer: a médiahatóság kötelezheti a szolgáltatót műsortanács létrehozására. A műsortanácsot a tartományközi szerződés igen erős jogkörökkel ruházza fel, a műsort érintő kérdés nélküle nehezen hozható meg. A műsortanács a műsor összeállításával kapcsolatban tanácsokkal látja el a műsorokért felelős személyeket, a szolgáltató üzletvezetését, illetve a társaság tagjait; javaslataival hozzájárul a vélemények sokszínűségéhez és a műsor pluralitásához. A műsortanács hatékony működésének feltételeit szerződésben vagy szabályzatban kell biztosítani [RStV 32. § (1)]. A tanács tagjait a műsorszolgáltató jelöli ki, arra figyelemmel, hogy azok képviseljék a lényeges társadalmi véleményeket [RStV 32. § (2)]. A tanácsot a társaság vezetői a műsorral kapcsolatos minden kérdéssel tájékoztatni kötelesek; véleményét meg kell hallgatni a műsorszerkezet és a műsortartalom módosításánál, valamint a médiahatósági meghallgatásokkal és a panaszügyekkel kapcsolatban [RStV 32. § (3)]. Feladatai teljesítéséhez a tanács a társaság vezetésétől felvilágosítást kérhet, a műsorral kapcsolatban kifogást emelhet. Amennyiben a megkereséseket és kifogásokat a vezetőség nem megfelelően kezeli, a műsortanács az üzletvezetést felügyelő szervtől vagy a társaság tagjaitól határozat meghozatalát követelheti; ennek elutasítása csak a szavazatok 75%-ával lehetséges [RStV 32. § (4)]. A műsorszerkezet és a műsortartalom módosításánál, valamint a panaszügyekkel kapcsolatban a társaság vezetőinek be kell szerezniük a műsortanács beleegyezését. Beleegyezés hiányában a döntés csak az ügyvezetést felügyelő szerv, ennek hiányában a közgyűlés 75%-os szavazatával hozható meg. Az így meghozott döntéseket továbbítani kell a médiahatóság felé [RStV 32. § (5)].

A *ProSiebenSat.1/Axel Springer* fúzió vizsgálatánál a KEK olyan műsortanács felállításához kötötte az engedélyezést, amely a tartományközi szerződésben foglaltaknál jóval nagyobb beavatkozást jelentett volna a vállalkozás működésébe. A KEK javaslatai arra irányultak, hogy az érintett műsorszolgáltatások egyike olyan, a belső pluralizmus követelményének megfelelő szervezettel működjön, ami a tulajdoni hányadtól függetlenül gyakorlatilag megszüntetné a vállalkozás befolyásolási lehetőségét az adott műsorszolgáltatás fölött. Ezzel az adott műsorszolgáltatást a vállalkozás véleménybefolyásoló erejének számításánál figyelmen kívül lehetne hagyni. Ennek megvalósítására a KEK egy erős hatáskörökkel rendelkező televíziós tanács felállítását javasolta. A javaslatot az *Axel Springer* elutasította, kizárólag a KEK által meghatározott követelményéknél gyengébb hatáskörrel rendelkező műsortanács felállítását tartotta elfogadhatónak, amely vétőjoggal csak szűk körben – a szerkesztőségi szabályzat

elfogadásával és a szerkesztők kinevezésével kapcsolatban – rendelkezne, szankcionálási joga pedig gyakorlatilag nem lenne. A KEK ezt a megoldást nem fogadta el.<sup>1030</sup>

A tartományközi szerződésnek a sokszínűség biztosítására vonatkozó rendelkezési betartását az illetékes tartományi hatóságok felügyelik, a műsorszolgáltatás engedélyezését megelőzően és azt követően is (RStV 35. §). E feladat ellátására hozta létre a szerződés a médiakoncentrációt vizsgáló bizottságot (KEK), valamint a tartományi médiahatóságok vezetőinek konferenciáját (*Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten*, KDLM). A KEK és a KDLM hatásköre az országos műsorszolgáltatások médiakoncentrációval, sokszínűséggel kapcsolatos ügyeinek végleges eldöntésére terjed ki (RStV 36. §). E hatáskörüket elsősorban az engedélyezési eljárások során, az engedélyek módosításánál, a tulajdoni viszonyok változásának jóváhagyásánál, valamint a túlzott véleménybefolyásoló erővel szembeni intézkedésekkel kapcsolatban gyakorolják.<sup>1031</sup> A KEK-et és a KDLM-et a tartományi médiahatóságok eljárásaiban ügyfél-pozíció illeti meg. A KEK feladata továbbá az egyes műsorszolgáltatások közönségarányának meghatározása. A műsorszolgáltatási engedély megszerzésére irányuló kérelem benyújtásával egyidejűleg a pályázó képviselője köteles az igényt és a megfelelő dokumentumokat a KEK részére is benyújtani [RStV 37. § (1)]. A KEK a vélemény-sokszínűséggel kapcsolatos döntéseit egyszerű többséggel hozza, határozatát indokolni köteles. A határozat a tartományi médiahatóság más szerveire kötelező. Attól eltérni kizárólag a tartományi szerződésben meghatározott eljárásban, a KDLM határozata alapján lehet. A KEK döntésével szemben kizárólag az illetékes médiahatóság fordulhat a KDLM-hez, ami három hónapon belül a tagjainak  $\frac{3}{4}$ -e által elfogadott döntéssel hozhat a KEK határozatától eltérő határozatot [RStV 37. § (2)]. A KDLM a tartományközi szerződés legújabb módosításával megszűnik, a KEK döntéseivel szemben ezt követően csak bírósági felülvizsgálatnak lehet helye.

A német szabályozás álláspontom szerint a médiakoncentráció korlátozását megalapozó szabályozási célok megvalósításának alkalmas eszköze. Televízió-központúságát oldja a szomszédos piacokon megszerzett pozíciók figyelembe vételének lehetősége. A hozzá kapcsolódó értelmezési nehézségek azonban azt is megerősítik, hogy a médiaszabadság szempontjából ideális szabályozási megoldások nem feltétlenül vannak összhangban a jogbiztonság követelményével.

A NAMS szakmai vitaanyag a hazai médiaszabályozásban is a „vállalkozáshoz sorolható tartalomszolgáltatások által éves átlagban elért közönségarány alapján korlátozza a vállalkozás médiapiaci pozícióit”, és ez alapján a „jelentős véleménybefolyásoló képességgel” rendelkező vállalkozásokra a belső pluralizmust erősítő intézkedéseket helyez kilátásba.<sup>1032</sup> A vitaanyag alapján elkészült jogalkotási koncepció<sup>1033</sup> szerint „meghatározó véleménybefolyásoló képességgel” rendelkeznek azok a vállalkozások, amelyek a lineáris általános tematikájú és lineáris tematikus hírműsor műsorszolgáltatások közönségpiacán 20%-os éves átlagos nézettséget (hallgatottságot) ér el. A véleményformálás képessége a koncepció szerint a szolgáltatások szűkebb körének jellemzője, azonban a jogalkalmazás során lehetőség lenne a más tematikájú szolgáltatások figyelembe vételére is. A közönségarány megállapításánál figyelembe kell venni az egyéb média- és sajtópiaci részesedéseket. Az érintett szolgáltatókat terhelő kötelezettségként a

<sup>1030</sup> Beteiligungsveränderungen bei Tochtergesellschaften der ProSiebenSAT.1 Media AG, KEK 293-1 bis-5, 104.

<sup>1031</sup> 2006. június és 2007. június között a KEK 39 engedélyezési és 22 tulajdonos-váltási eljárásban vett részt, három esetben írt elő független harmadik fél részére biztosítandó műsoridőt, négy esetben járt el a regionális műsorablakkal kapcsolatban. Ld. [http://www.kek-online.de/Inhalte/jahresbericht\\_06-07.pdf](http://www.kek-online.de/Inhalte/jahresbericht_06-07.pdf)

<sup>1032</sup> NAMS, 2007, 95-100.

<sup>1033</sup> NAMS, 2008, 28-30.

koncepció az európai művek és a nemzeti kultúra kiemelt támogatását, valamint a kiegyensúlyozott tájékoztatást helyezi kilátásba. Bizonyos intézkedéseket a koncepció már a 10%-os közönségaránnyal rendelkező szolgáltatókkal szemben is kilátásba helyez. A „meghatározó véleménybefolyásoló képesség” új műsorszolgáltatás indítását csak akkor zárná ki, ha a műsorszolgáltató valamely tartalomgyártóval vagy műsorterjesztővel vertikálisan integrált, meghatározott árbevételi szintet, meghatározott nézettséget és meghatározott reklámpiaci árbevételt és reklámidőt ér el. Ahogy a német szabályozásnak, úgy a koncepciónak is az a legfőbb hibája, hogy a beavatkozási küszöb megállapítása önkényes. A majdani szabályozás minősége elsősorban a kapcsolódó piaci pozíciók figyelembe vételének tényleges lehetőségétől, illetve a kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlattól függ.

## 19.2. Vertikális koncentráció

Ahogy arról a 6.3.2. fejezetben szó volt, a vertikális integrációból eredő veszélyek más, a vállalkozás mozgásterét kevésbé korlátozó eszközökkel is elkerülhetők. Az osztrák és a magyar szabályozás tartalmaz az értéklánc különböző szintjei közötti összefonódást tiltó rendelkezést, a német szabályozás a vertikális integráció értékelését a véleménybefolyásoló képesség meghatározásánál, a kapcsolódó piacok figyelembe vételével biztosítja. Mind az osztrák, mind a magyar szabályozás a műsorszolgáltatók és műsorterjesztők közötti összefonódás korlátozására koncentrál, a műsorszolgáltatók és tartalombeszállítók összefonódását nem tiltja.

Az osztrák szabályozás szerint nem szerezhethet televíziós engedélyt az a médiatulajdonos (*Medieninhaber*) – valamely napi- vagy hetilap belföldi vagy külföldi tulajdonosa, illetve a belföldi és külföldi televíziós és rádiós műsorszolgáltató (PrTV-G 2. § 12.) –, amely a kábelhálózattal ellátott lakosság több mint 30%-ára kiterjedő kábelhálózattal rendelkezik [PrTV-G 11. § (2)]. E rendelkezés a vertikális integráció korlátozásának nem technológia-semleges eszköze, miközben a földfelszíni műsorszórás végző vállalkozás továbbra is a közszolgálati műsorszolgáltató többségi tulajdonában van.<sup>1034</sup>

A magyar médiatörvény az általános tematikájú országos műsorszolgáltatónak és az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező vállalkozásnak megtiltja műsorelosztó vállalkozásban<sup>1035</sup> befolyásoló részesedés szerzését [Rttv. 123. § (1)]. E tilalom az osztrák szabályozáshoz hasonlóan nem technológia-semleges. A digitális átállási törvény vertikális integrációt (is) korlátozó rendelkezése szerint az azonos műsorszolgáltatóval vagy műsorterjesztővel irányítási viszonyban álló műsorszolgáltatások száma nem haladhatja meg az adott átviteli rendszeren terjesztett műsorszolgáltatások huszonöt százalékát [Dtv. 22. § (4)].<sup>1036</sup> E korlát a vertikális integráció közvetett akadálya. Nem tiltja az összefonódást, hanem csökkenti a vállalkozások azt megalapozó motivációját.

---

<sup>1034</sup> Ld. 17.2 fejezet.

<sup>1035</sup> A műsorelosztás fogalmát a hatályos médiatörvény már nem tartalmazza, e fogalmat jelenleg a hírközlési törvény definiálja: olyan műsorterjesztés, amely során az előfizető, vagy felhasználó elektronikus hírközlő végberendezése meghatározott földrajzi helyen csatlakozik a műsorterjesztő átviteli rendszerhez (Eht. 188. § 74.).

<sup>1036</sup> Ehhez hasonló, sőt ezzel ütköző rendelkezést tartalmaz a médiatörvény; a vélelmezhetően szintén a vertikálisan integrált szolgáltatók mozgásterének korlátozására irányuló, de meglehetősen pontatlan rendelkezés szerint egy műsorszolgáltató az általa használt műsorelosztó rendszerben saját műsorszolgáltatásra legfeljebb a magyarországi műsorszolgáltatások elosztására szolgáló csatornák egyharmadát veheti igénybe [Rttv. 124. § (3)].

### 19.3. Diagonális koncentráció

A különböző médiumok piaci közötti összefonódást szintén az osztrák és a magyar médiatörvény korlátozza kifejezetten erre irányuló rendelkezésekkel; a német szabályozás ezt a korlátozást is a kapcsolódó piacok figyelembe vételével – illetve tartományi szinten – valósítja meg.

A vertikális koncentráció korlátozásaként a törvény meghatározza, hogy mely piacokon elért mely részesedés zárja ki a televíziós jogosultság megszerzését. Az osztrák szabályozás alapján nem szerezhethet televíziós engedélyt az a médiatulajdonos, amely

- a földfelszíni rádiózás piacán az ország több mint 30%-át lefedő engedéllyel rendelkezik,
- a napilapok országos piacán több mint 30%-os részesedéssel rendelkezik,
- a hetilapok országos piacán több mint 30%-os részesedéssel rendelkezik.

Ugyanezek az arányok a nem országos engedélyek esetében is irányadók, a mindenkori vételkörzethez viszonyítva, azonban a nem országos televíziós engedély megszerzését az zárja ki, ha a vállalkozás a felsorolt piacok közül legalább kettőn éri el a meghatározott piaci részesedést [PrTV-G 11. § (3)].<sup>1037</sup> Egy médiatulajdonos ugyanazon az ellátási területen – a technikailag elkerülhetetlen átfedésektől eltekintve – egyidejűleg legfeljebb egy földfelszíni rádió műsorszolgáltatást és egy analóg földfelszíni televíziós műsorszolgáltatást nyújthat [PrTV-G 11. § (4)]. A 30%-os küszöb indokaként a törvény kommentárja mindössze annyit állapít meg, hogy az „igazodik az európai standardokhoz”<sup>1038</sup>; ez egyúttal elismerése annak, hogy a küszöb meghatározása szükségszerűen önkényes.

A diagonális koncentrációt korlátozó rendelkezések a nyomtatott sajtó és az elektronikus média közötti túlzott összefonódásokat akadályozzák meg (Rttv. 125. §). Ugyanaz a vállalkozás egyidejűleg nem szerezhethet befolyásoló részesedést országos földfelszíni műsorszolgáltatásban és országos napilapban, illetve befolyásoló részesedést országos hetilapban és többségi tulajdont országos földfelszíni műsorszolgáltatásban. A helyi piacokon is tilos a helyi lapok és a műsorszolgáltatások közötti összefonódás.

### 20. A médiakoncentráció ágazati korlátozása a közösségi jogban?

A közösségi médiajog a médiakoncentráció ágazati korlátozására vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmaz. E szabályozás kialakításának igénye – különösen az Európai Parlament részéről – azonban már az 1990-es évek elején megfogalmazódott. Az ágazati médiakoncentráció-kontroll mellett szól, hogy a tagállami médiapiacok szereplői egyre inkább európai méretű vállalkozások, azaz a koncentráció folyamata átlépte a tagállami határokat.<sup>1039</sup> A 6. fejezetben tárgyaltak szerint a közösségi versenyjog önmagában is hatékony eszköze a médiapiaci koncentráció korlátozásának, de a több országot érintő összefonódások esetében a földrajzi piacok meghatározása miatt a versenyjogi lehetőségek korlátozottak.<sup>1040</sup> Másfelől a belső piac kialakítását is (hátrányosan) érintheti a tagállami szabályozások különbözősége.

<sup>1037</sup> A törvény a megszerzhető piaci pozíciók közé sorolja az adott vételkörzet 30%-át lefedő kábelhálózatok birtoklását is.

<sup>1038</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 145.

<sup>1039</sup> Ariño, 2004, 124.

<sup>1040</sup> Ld. 6.4.3. fejezet.

A médiakoncentrációról folytatott közösségi vita megalapozó dokumentumaként 1992-ben született meg a pluralizmusról és a médiakoncentrációról szóló zöld könyv,<sup>1041</sup> amely elsősorban az eltérő tagállami jogszabályokat összehangoló közösségi intézkedések szükségességét vizsgálta. A Bizottság a dokumentumban arra a következtetésre jutott, hogy a sokszínűség biztosítása nem közösségi feladat, és ezért hiányzik az intézkedésekhez szükséges közösségi kompetencia. A tagállamonként eltérő szabályozás ugyanakkor – a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát korlátozva – hátráltatja az egységes belső piac működését.

A zöld könyv az európai szabályozási lehetőségek három opcióját jelölte meg. Az első opció szerint semmilyen közösségi akcióra nem kerül sor. A második opció a médiaszektor tulajdoni viszonyainak átláthatóságát biztosító ajánlás elfogadását javasolta. A harmadik opció alapján a médiakoncentráció tagállami szabályozásának harmonizálására került volna sor, rendelettel vagy irányelvvel, esetleg egy független bizottság támogatásával. A dokumentumot követő vita összefoglalásában a Bizottság már azt az álláspontot képviselte, hogy a közösségi intézkedések hozzájárulnak a sokszínűség biztosításához, és támogatta a kérdés közösségi irányelvben való rendezését. A jogharmonizáció és a közösségi beavatkozás szükségessége mellett foglalt állást az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság is. A tagállamok többsége azonban az első opciót támogatta.

A Bizottság 1996-ban elkészítette a médiakoncentrációt szabályozó irányelv első tervezetét, amelyet azonban hamarosan vissza kellett vonnia. Az 1997. márciusában nyilvánosságra hozott második tervezet szintén nem került elfogadásra. Irányelvi szabályozás helyett ezt követően már csak egy ajánlás elfogadását tervezte a Bizottság.<sup>1042</sup>

Az irányelv-tervezetek tárgyi hatálya a televízió- és rádiószolgáltatásokra, valamint a hetente legalább ötször megjelenő napilapokra terjedt ki. A szabályozás hatálya nem terjedt volna ki a helyi médiapiacokra. A tagállamoknak – a televíziós irányelvtől eltérően – nem lett volna lehetőségük eltérő szabályok alkotására; kivétel ez alól a – belső pluralizmus alapján szerveződő – közszolgálati műsorszolgáltatókra vonatkozó szabályozás. Az irányelv-tervezetek a közönségarány-alapú szabályozási modellt követték. Az irányelvek a televíziós vagy a rádiós műsorszolgáltatóban meghatározó befolyással rendelkező vállalkozások számára megtiltották volna további műsorszolgáltatókban való részesedés-szerzést, a lejáró műsorszolgáltatási engedélyek meghosszabbítását, valamint más műsorszolgáltatások átvételét, amennyiben a vállalkozás irányítása alatt álló műsorszolgáltatás az adott vételkörzetében legalább 30%-os közönségarányt ér el. A diagonális koncentrációt korlátozó rendelkezés szerint a vállalkozás részesedése a rádiós, televíziós és lappiac egészéből nem haladhatja meg a 10%-ot. A tervezetek tartalmazták azokat a szempontokat, amelyek alapján a tagállami hatóságok meghatározhatják, hogy a vállalkozás a műsorszolgáltatóban meghatározó befolyással rendelkezik-e. Ilyen értékelési szempont a tulajdoni részesedés és a döntéshozó szervezetben elért szavazati arány, a befektetések finanszírozása és az érintett vállalkozás követelése, valamint a beszállítói és terjesztői szerződések, többek között a műsorjogok beszerzésére vonatkozóan. A kisebb médiapiacokra tekintettel a második tervezet tíz éves átmeneti időszakra lehetővé tette a 30%-os küszöböt átlépő vállalkozások engedélyének meghosszabbítását, illetve más műsorszolgáltatás átvételének engedélyezését, feltéve, hogy a vállalkozás csak egy tagállamban lépi át e küszöböt, és vállalja megfelelő intézkedések megtételét – a német

---

<sup>1041</sup> CEC, 1992

<sup>1042</sup> A jogalkotási folyamatról ld. Farda, 2000; Gálik, 2007; Holtz-Bacha, 2006; KEK, 2001. Uj. ld. az Európai Tanács kapcsolódó tevékenységét, amivel a dolgozat nem foglalkozik.



szabályozáshoz hasonló műsorablak felvételét a műsorba, valamint műsortanács felállítását – a sokszínűség védelme érdekében.

A tervezetekkel szemben kifogásként fogalmazódott meg a közösségi kompetencia hiánya és az egyes nemzeti szabályozásokra gyakorolt negatív hatás.<sup>1043</sup> Mivel a szabályozás nem gazdasági célokat követ, ezért a tagállamok jogalapként nem fogadták el az egységes belső piac kialakítása érdekében a közösségi szervekre ruházott átfogó kompetenciákat.<sup>1044</sup> A Bizottság javaslatai másrészt számos tagállam megfelelő rendelkezéseinél enyhébb korlátozást tartalmaznak. Az irányelv-tervezeteket ért kritikák miatt a Bizottság nem készített újabb javaslatokat. E területen nincs olyan közös európai alap, amelyre egy egységes szabályozást fel lehetne építeni; lényegében minden tagállam eltérő módszert alkalmaz a koncentráció korlátozására, aminek feltétlenül oka, hogy e szabályozás illeszkedik az adott médiapiac fejlődéséhez és sajátosságaihoz. *Gálik Mihály* összegzése szerint „minden jel arra mutat, hogy az EU tagállamok a médiakoncentráció szabályozását kifejezetten vonakodnak kiadni a kezükből. Vannak, akik ebben azt látják, hogy az egyes tagországok befolyásos médiavállalatai a Bizottsággal szemben is képesek érvényesíteni a maguk érdekeit, s ehhez szövetségesül meg tudják nyerni országuk vezető politikusait is. A magunk részéről egy olyan, az előbbtől eltérő értelmezését is logikusnak tartunk, ami szerint a tagállamokban a politikai elitek nem akarnak e téren gyakorolt jogaikról lemondani.”<sup>1045</sup>

A médiakoncentráció közösségi szabályozásának kérdését a jogalkotási kudarc ellenére folyamatosan napirenden tartja az Európai Parlament.<sup>1046</sup> A konvergenciáról szóló zöld könyv<sup>1047</sup> vitájában, a televíziós irányelv felülvizsgálata során, majd 2002-ben az Alapjogi Chartához kapcsolódó határozatában felhívta a Bizottságot a szükséges lépések megtételére, különösen egy aktualizált zöld könyv elkészítésére. A Bizottság a kérdést a közérdekű szolgáltatásokról szóló vita<sup>1048</sup> keretében vizsgálta újra, és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállami szabályozások egymástól jelentősen eltérnek, és a jogalkotási hatáskörnek a jövőben is a tagállamoknál kell maradnia; a Közösség feladata az, hogy saját politikáiban – különösen a versenypolitikában és a hírközlés-politikában – a pluralizmus követelményét megfelelően figyelembe vegye. Ennek ellenére a médiakoncentráció és médiapluralizmus kérdései továbbra is részei a közösségi médiaszabályozásról folyó vitáknak. Részbe volt a televíziós irányelv felülvizsgálatának,<sup>1049</sup> 2007-ben pedig a Bizottság közzétett egy – a 6. fejezetben feldolgozott – munkaanyagot, megbízást adott egy tanulmány elkészítésére, amelynek célja „a médiapluralizmus mérését szolgáló konkrét és objektív mutatók definiálása és tesztelése”. Ezek alapján a Bizottság várhatóan 2009-ben újabb közleményt tesz közzé. A tervek között jogalkotás (egyelőre) nem szerepel.

---

<sup>1043</sup> KEK, 2001, 82.

<sup>1044</sup> Ld. 4.1.8.; Frey, 1999.

<sup>1045</sup> Gálik, 2007, 9.

<sup>1046</sup> Holtz-Bacha, 2006, 218.

<sup>1047</sup> Ld. 7.1. fejezet.

<sup>1048</sup> CEC, 2003b.

<sup>1049</sup> Ld. Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference. Media Pluralism - What should be the European Union's role?

[http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue\\_papers/ispa\\_mediaplur\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_mediaplur_en.pdf)

## **C. A MŰSORTERJESZTÉSI INFRASTRUKTÚRÁHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS SZABÁLYOZÁSA**

## VIII. A HOZZÁFÉRÉS ALKOTMÁNYJOGI ÉS GAZDASÁGI JOGI KERETEI

### 21. A „hozzáférés” médiaszabályozási jelentősége

A médiarendszer egyes szereplőinek megváltozó – a következő pontban vizsgált – helyzete és funkciója a digitális, sokcsatornás médiáról folyó diskurzus általánosan elfogadott tételévé tette, hogy a médiarendszer sokszínűségét elsősorban a hozzáférési lehetőségek határozzák meg. A „hozzáférés” ugyanakkor a médiaszabályozásnak korántsem új problémája. *Price* – angolul 1996-ban megjelent könyvében – írja: „A hozzáférés eszméjébe mélyen beágyazva olyan alapvető elképzelések találhatók, amelyek a kommunikációs technológiát, a demokratikus diskurzust és a nyilvános szférát kötik össze.”<sup>1050</sup> A szerző a „hozzáférés doktrínájában” az állami beavatkozás legitimitását látja, szkeptikus meghatározása szerint „a ’hozzáférésnek’ nevezett doktrína – amely egy, a demokrácia elmélete és a reprezentáció fogalmai között megosztott, figyelemfelkeltő és mulékony elem – lomtárként működik, és mindent begyűjt, ami annak meghatározására vonatkozik, hogy ki, mikor és milyen körülmények között használhatja az elektronikus médiát”.<sup>1051</sup> Úgy tűnik, e „lomtár”, a „szűk keresztmetszetek” újabb „doktrínájával” kiegészülve, a digitális médiarendszer feltételei között is „begyűjti” a szabályozási igényeket, „mulékonyasága” tehát egyelőre kérdéses. *Van Cuilenburg* és *McQuail* a hozzáférést (*access*) éppen egy új kommunikációpolitikai paradigma egyik fő elemeként határozza meg, amely a véleményszabadsággal együtt azt határozza meg, hogy „ki uralja az aktuális kommunikációs folyamatot”.<sup>1052</sup> Álláspontjuk szerint a kommunikációpolitika fő célja a szabad és egyenlő hozzáférés biztosítása a társadalmi kommunikáció rendszeréhez, amely gondoskodik a társadalom számára nélkülözhetetlen sokszínű információ és kommunikáció elérhetőségéről.

A hozzáférés társadalomtudományi meghatározása a fentiek alapján nyilvánvalóan sokkal szélesebb problémakört fog át, mint e dolgozat. *Van Cuilenburg* és *McQuail* szerint a hozzáférés „a ’kommunikációhoz való hozzáférés’ koncepciója a struktúrára, a tartalomra és a közönségre vonatkozik, és általánosságban úgy definiálható, mint az egyének, az egyének csoportjai, a szervezetek és intézmények lehetősége a társadalom kommunikációs erőforrásaiból való részesedésre, azaz az elosztó szolgáltatások piacán (kommunikációs infrastruktúra és átvitel) és a tartalom és kommunikációs szolgáltatások piacán való részvételre, küldőként és fogadóként egyaránt”.<sup>1053</sup> *Price* megkülönbözteti a „tulajdon-hozzáférést”, ami az általános versenyszabályoknál erősebb beavatkozással növeli a piaci szereplők számát, a „beszélő-hozzáférést”, ami sokszínűség és kiegyensúlyozottság garantálását jelenti a szolgáltatás tartalmában, valamint a „nyilvános-hozzáférést”, ami az egyéneknek és a társadalmi csoportoknak tényleges megszólalási lehetőséget biztosít az erre fenntartott kábeles programokban.<sup>1054</sup>

Szabályozási szempontból a hozzáférés biztosítása irányulhat a műsoridőhöz való hozzáférésre és a médiapiachoz való hozzáférésre.

A „műsoridőhöz való hozzáférés” egyrészt közvetlen meghatározott feltételekkel megjelenési lehetőséget teremt egyes társadalmi csoportoknak és szervezetnek, mint

---

<sup>1050</sup> Price, 1998, 315.

<sup>1051</sup> Price, 1998, 315.

<sup>1052</sup> Van Cuilenburg, McQuail, 2003, 204.

<sup>1053</sup> Van Cuilenburg, McQuail, 2003, 204.

<sup>1054</sup> Price, 1998, 318-331.

például – kampányidőszakban – pártok<sup>1055</sup>, illetve egyházak<sup>1056</sup> részére. Szintén a műsoridőhöz való hozzáférést biztosít a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye; ez alapján a tartalomszolgáltatónak megszólalási lehetőséget kell adnia olyan álláspontok képviselőinek, amelyekkel nem ért egyet (ld. következő pont). A műsoridőhöz való hozzáférés sajátos, a német médiaszabályozásban is alkalmazott szabályozási megoldása az ún. „nyitott csatornák” (*Offene Kanäle*) működtetése. A német tartományi médiatörvények alapján a médiahatóság vagy erre feljogosított egyesület által működtetett stúdiókban mindenki lehetőséget kap saját műsorszámok készítésére, és e műsorszámok kábeles vagy földfelszíni terjesztésére. A műszaki eszközök használata ingyenes, ennek költségeit a médiahatóság viseli; az egyéb költségeket a műsorkészítő viseli. A műsor nem tartalmazhat reklámot, és tartalma nem lehet kereskedelmi jellegű. A műsorszámok nem állnak szerkesztői ellenőrzés alatt, de meg kell felelniük az általános műsorkövetelményeknek. A tartalomért a készítő felelősséget visel. A műsorszámok közvetítése az igények sorrendjében történik. A nyitott csatornák működtetésének célja a véleményszabadság szélesebb körű érvényesítése, valamint a kreativitás támogatása és kísérleti tartalmak megjelenítésének lehetősége; a gyakorlatban azonban e csatornák nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.<sup>1057</sup>

A médiapiachoz való hozzáférés biztosítása azokhoz az „erőforrásokhoz” való hozzáférés lehetőségét és feltételeit teremti meg, amelyek nélkülözhetetlenek a tartalomszolgáltatás nyújtásához. A közönséghez, a reklámbevételekhez, a tartalomhoz és a terjesztési kapacitásokhoz való hozzájutást a mediakoncentráció korlátozása, illetve versenyjogi és hírközlési jogi hozzáférési kötelezettségek előírása segíti.

## **22. A platform-üzemeltető szerepe a plurális médiarendszer kialakításában**

### **22.1. A médiarendszer magánjogi alapú kialakítása**

A digitális médiarendszerben az állam „alkupozíciója” meggyengült. Az analóg médiarendszerben, sőt annak is inkább a korai szakaszában azok a szolgáltatók, amelyek kiválasztási eljárás eredményeként váltak jogosulttá műsorszolgáltatás nyújtására, ezzel egyúttal hozzáférési lehetőséget is kaptak a szűkösen rendelkezésre álló kapacitásokhoz. Ennek fejében a szabályozó elvárhatta akár a törvényi minimumot meghaladó műsortartalmi, műsorszerkezeti kötelezettségek vállalását. A sok-platformos és sokcsatornás modellben viszont az egyes platformokhoz való hozzáférés garantálása már nem biztosíthat olyan piaci pozíciót a szolgáltatás számára, mint az analóg médiarendszerben a földfelszíni kapacitásokhoz való hozzáférés. A földfelszíni platform jelentőségének csökkenése mellett a közösségi hírközlési jog, illetve a műsorterjesztést is érintő távközlési liberalizáció is jelentősen csökkenti a szabályozónak az a lehetőségét, hogy jogi eszközökkel garantálja a hozzáférést valamely műsorterjesztési hálózathoz.

E folyamatokkal együtt jár az engedélyezés, mint a kapacitás-elosztás közjogi eszközének háttérbe szorulása. A kapacitás-bőség elvileg bárki számára lehetővé teszi, hogy saját tartalomszolgáltatásával megjelenjen a nyilvánosság előtt. A plurális médiarendszer kialakításához ilyen feltételek között nincs szükség a terjesztési kapacitások olyan elosztására, ami az egyes műsorszolgáltatások egyedi engedélyezésén, szabályozóhatósági kiválasztásán alapul. A piacra lépés mindenki számára adott lehetősége azt a lehetőséget is magában rejtí, hogy erre irányuló állami gondoskodás nélkül alakuljon ki a vélemények és

---

<sup>1055</sup> Pl. RStV 42. § (2); Rttv. 11. §

<sup>1056</sup> Pl. RStV 42. § (1)

<sup>1057</sup> Hesse, 2003, 262.

értékek sokszínűségét megjelenítő plurális médiarendszer. A szabályozás feladata elsősorban az, hogy biztosítsa a kapacitás-bőszégből adódó piacra lépési lehetőségek tényleges érvényesülését, a piacra lépést korlátozó akadályok felszámolását.

Ezek legfontosabb következménye az, hogy a digitális médiarendszert végső soron magánfelek közötti magánjogi megállapodások alakítják. Az adott – digitális földfelszíni, kábeles, műholdas vagy egyéb – platform üzemeltetője maga rendelkezik a terjesztési kapacitások elosztásáról, és ennek feltételeit a felek magánjogi jogviszony keretében szabályozzák. A plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó kötelezettségének az állam az eddigi alapvetően közjogi eszközök alkalmazása helyett e magánjogi viszonyok megfelelő, arányos befolyásolásával tehet eleget; a digitális médiarendszer szabályozása „a közjogi szabályozás és a magánjogi szerződés sajátos fúziója”.<sup>1058</sup> A médiaszabályozás magánjogi jellegének erősödése szükségszerűen a szabályozói mozgástér szűkülésével, valamint a szabályozási eszközök megújulásával jár. Az alapvetően gazdasági kapcsolatok ágazati szabályozására annyiban van szükség, amennyiben az adott kapcsolat alkotmányos vonatkozásai a vállalkozás működését kisebb mértékben korlátozó általános gazdasági jogi, versenyjogi korlátok között nem érvényesülnek.

## 22.2. A platform-üzemeltető, mint a véleményszabadság és a médiaszabadság alanya

A digitális médiarendszerben a médiaszabályozás súlypontja a műsorszolgáltatókról egyre inkább a média-értéklánc más szereplőire helyeződik. *Hoffmann-Riem* a folyamat lényegét abban látja, hogy míg a korábbi médiaszabályozás középpontjában a műsorszolgáltató állt, akinek a tevékenysége a teljes – a műsorgyártástól a terjesztésig terjedő – médiatevékenység koordinációjára kiterjedt, addig a médiarendszer tagolódásával és új típusú szereplők megjelenésével a műsorszolgáltató koordinációs ereje csökken, és bizonyos koordinációs funkciók más médiapiaci szereplőkhöz kerültek. Mivel ezeknek az új szereplőknek a tevékenysége alapvetően befolyásolja a közönséghez eljutó tartalomkínálatot, és ezzel a közvélemény és az egyéni vélemények alakítását, a plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás alá kell vonni.<sup>1059</sup> *Gibbons* szerint ugyanakkor mindössze arról van szó, hogy a korábbi – az értékesítési lánc egészét integráló „műsorszolgáltatókból” álló – médiarendszerhez képest most „a médiatartalmak fölötti kontroll kritikus pontjai különösen jól láthatóvá váltak”.<sup>1060</sup> Mindkét megközelítésből az következik, hogy a médiaszabályozásnak nem magához a műsorszolgáltatáshoz, hanem mindazokhoz a tevékenységekhez kell kapcsolódnia, amelyeknél a médiarendszernek az alkotmányos mérce szerinti működőképességével kapcsolatos kockázatok jelentkeznek, és amelyeknél a legkisebb szabályozói beavatkozással valósíthatók meg a szabályozási célok.

Különösen fontos szereplői a digitális médiarendszernek a különböző műsorterjesztési és tartalomértékesítési platformok üzemeltetői.<sup>1061</sup> „A sokcsatornás műsorterjesztésben [...] az a szolgáltató, aki kialakítja az előfizetők által igénybe vehető szolgáltatáscsomagokat, kiépíti a hálózatot, szerződést köt a műsorszolgáltatókkal, nem csupán egyszerű jelátvitelt végez. Ezen szolgáltatások összességében adják platform üzemeltetését.”<sup>1062</sup> A platform-üzemeltetés magában foglalja az átviteli hálózat kiépítését és műszaki üzemeltetését, a műsorszolgáltatók és más tartalomszolgáltatók hozzáférési feltételeinek meghatározását, a tartalmak értékesítését a közönség részére (csomagban vagy egyedileg), a fizetős és az

<sup>1058</sup> Feintuck, Varney, 2006, 224. old

<sup>1059</sup> Hoffmann-Riem, 2000, 110.

<sup>1060</sup> Gibbons, 2004, 72.

<sup>1061</sup> Fairbairn, 2006, 79.

<sup>1062</sup> Dtv. Indokolás

interaktív tartalomszolgáltatások működéséhez szükséges technikai és adminisztratív feltételek biztosítását, az ügyfél-menedzsmentet, sőt a fogyasztók ellátását a szükséges vevőkészülékekkel. E résztvevénységek nem csak funkcionálisan, hanem szervezeten is elválhatnak egymástól, azaz nem nem szükségszerű, hogy minden tevékenységet ugyanaz a vállalkozás végezzen. A platform-üzemeltetés összességében a tartalomszolgáltatók és a közönség között *közvetítő funkciót* ellátó „hibrid szolgáltatás”<sup>1063</sup>, amely az egyszerű jelátvitelen túl a médiarendszer kialakítását meghatározó komplex tevékenység-rendszert foglal magában. Az egyes résztvevénységek különböző célokat követő különböző szabályozási rendszerek alapján végezhetők; a szabályozási célok, szemléletmódok és eszközök sokfélesége a konfliktusok jelentős kockázatát rejti.

A kapacitások elosztása a sokcsatornás műsorterjesztési rendszerek esetében is „az alapjogok szempontjából releváns döntés, mivel az a médiarendszer kialakítását szolgálja”<sup>1064</sup>. A programcsomagokat összeállító platform-üzemeltetők médiaszabályozási jelentőségét az adja, hogy a kapacitásokhoz való hozzáférésére, illetve a hozzáférés feltételeire vonatkozó döntéseikkel ők alakítják a közönség számára elérhető tartalomkínálatot. A plurális médiarendszer kialakulásának feltétele tehát az, hogy a hozzáférési döntések az egyes álláspontok képviselőit ne szorítsák ki az egyes platformokról. A digitális médiarendszer szabályozásának arra a kockázatra kell választ adnia, illetve azzal a kockázattal arányos eszközöket kell találnia, hogy a médiarendszer egészének pluralizmusa a tartalomszolgáltatók kellően nagy száma és a tartalomkínálat sokszínűsége ellenére is csorbulhat, ha a platform kínálatának összeállítása egyoldalú, egyes véleményekre vagy tartalomtípusokra vonatkozóan – a platformról való kirekesztéssel, illetve a hozzáférés árának, a szolgáltatás minőségének és egyéb feltételeinek meghatározásával – diszkriminatív. „A két érdek között, úgymint a hálózathoz való hozzáférés nyitottsága, illetve a hálózat tulajdonosának a kapacitások értékesítésével kapcsolatos döntési szabadsága, mérlegelni kell, és egyensúlyt kell teremteni.”<sup>1065</sup>

A kapacitások elosztásának szabályozásában<sup>1066</sup> az egyik véglet a platform-üzemeltető döntési szabadságának teljes kizárása, a másik pedig a döntési szabadság korlátozás nélküli biztosítása. A német jogirodalomban egyöntetűen képviselt álláspont szerint a kábelszolgáltatók, illetve általában a platform-üzemeltetők a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága és az általános cselekvési szabadság alapján tarthatnak igényt a kapacitások fölötti rendelkezésre.<sup>1067</sup> A véleményszabadság merev objektív jogi értelmezése mellett a platform-üzemeltető szubjektív véleménynyilvánítási, programcsomag-szerkesztési szabadsága – ahogyan a műsorszolgáltató műsorszolgáltatási szabadsága is – feloldódik a médiarendszer kialakításának kötelezettségében. A véleményszabadság konstitutív értelmezése alapján azonban a programcsomagok összeállítása a platform-üzemeltető véleménynyilvánítási, szerkesztési szabadságának keretében történik.<sup>1068</sup> A műsorterjesztő ugyanis amellet, hogy – a lehető legnagyobb keresletet kielégítő programcsomagok összeállítására törekedve – vállalkozási és adott esetben, a hálózat tulajdonosaként tulajdonosi szabadságával él, az egyes műsorok

---

<sup>1063</sup> Ladeur, 2002, 253.

<sup>1064</sup> Ricker, 1992, 521.

<sup>1065</sup> Roßnagel, Hilger, 2002.

<sup>1066</sup> A platformhoz való hozzáférés nem feltétlenül jelent kapacitáelosztást, mivel a „platform-üzemeltető” maga nem feltétlenül rendelkezik terjesztési hálózattal. Mivel azonban a közönség ettől függetlenül a platform-üzemeltető által kialakított tartalomválasztékhoz fér hozzá, a platform-üzemeltető alkotmányjogi jelentőségét ez az üzleti modell sem csökkenti.

<sup>1067</sup> Pl. Irion, Schirmacher, 2002, 63.; Reinemann, 2002, 132-136.; Wichmann, 2004, 56.

<sup>1068</sup> Uí. Ladeur, 2001, 500.

továbbításával vagy a továbbítás megtagadásával véleményt is nyilvánít(hat) az adott műsorral kapcsolatban.

Ettől jelentősen eltérő megközelítést mutat a digitális átállási törvény, ami szerint a műsorterjesztők az általuk a továbbított műsorok között tartalmuk alapján nem, kizárólag gazdasági és műszaki jellemzők szerint tehetnek különbséget [Dtv. 22. § (1)]. A rendelkezés teljes egészében kizárja a műsorterjesztő véleménynyilvánítási szabadságát. E korlátozást a jogalkotó azzal indokolja, hogy a műsorterjesztők „nem gyakorolhatnak szerkesztői tevékenységet, és biztosítani kötelesek a vélemények sokszínűségét a műsorterjesztésben is”; az indokolás azonban arra nem tér ki, hogy mi zárja ki a szerkesztői tevékenység gyakorlását, és ez miért garanciája a vélemények sokszínűségének. Alkotmányjogilag ez az álláspont nem megalapozott. A műsorterjesztés nem tekinthető „egyszerű adatátvitelnek”<sup>1069</sup>, ha a műsorterjesztő a lehetséges műsorszolgáltatások közül maga választja ki azokat, amelyeket az egyes csomagokban – vagy akár az adott műsorszolgáltatást egyedileg értékesítve – eljuttat a közönség részére. E tevékenység szerkesztési jellegét közvetve a Dtv. is elismeri akkor, amikor a műsorterjesztőt – a közösségi médiajog keretei között – felelőssé teszi a továbbított tartalomért [Dtv. 21. § (2)]. A kapacitásokhoz való hozzáférést biztosító döntésével a platform-üzemeltető akkor is véleményt nyilvánít, ha az egyes tartalmakat nem szervezi különböző csomagokba, hanem a fogyasztók részére lehetővé teszi, hogy maguk válasszanak a platformon elérhető tartalomszolgáltatások közül. A fogyasztók választási lehetősége ebben az esetben is a platform-üzemeltető által kiválasztott tartalmakra terjed ki.

Minden ilyen kiválasztási, szerkesztési tevékenység egyúttal véleménynyilvánításnak is tekinthető az egyes műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban, és véleménynyilvánításként e tevékenység alkotmányos védelmet élvez. A műsorterjesztő is hivatkozhat arra, hogy senki nem köteles olyan vélemények közlésében bármilyen módon közreműködni, amelyekkel nem ért egyet. Másrészt az egyes műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási szabadsága sem foglalja magában azt a jogot, hogy valamely platform üzemeltetőjét kötelezze a műsorszolgáltatási szabadság gyakorlásának bármilyen módon – jelen esetben műsorterjesztési kapacitás rendelkezésre bocsátásával – történő elősegítésére. A platform-üzemeltető „negatív kommunikációs szabadságának”<sup>1070</sup> határait a műsorterjesztés esetében az alkotmányos médiaszabályozási célok, a véleményszabadságból eredő intézményvédelmi objektív kötelezettségek jelölik ki.<sup>1071</sup>

A médiaszabadság a tartalom előállításában a médium tulajdonosaként, szerkesztőként, újságíróként résztvevőkön kívül kiterjed mindazokra, akiknek a tevékenysége – a német alkotmánybíróság megfogalmazásában – „kielégítő mértékű tartalmi vonatkozásokkal”<sup>1072</sup>

---

<sup>1069</sup> Ld. Ektv. 2. § (1)

<sup>1070</sup> Halmi, 2002, 22.; Chronowski, Drinóczi, Petrétei, Tilk, Zeller, 2006, 297.

A „negatív kommunikációs szabadságot” a Legfelsőbb Bíróság egy fizetett hirdetés közlésének megtagadásával kapcsolatban a következő módon értelmezte: „Nincs tehát senkinek alanyi joga arra, hogy a sajtótól az adott sajtóorgánum felfogásával, nézeteivel ellentétes véleményének a közzétételét követelje. Akkor tehát, amikor az alperes mint a sajtótermék felelős kiadója a véleményt is tartalmazó hirdetés közzétételét megtagadta, ugyancsak az Alkotmány, illetve [a sajtótörvény] által biztosított kizárólagos jogával élve járt el.”<sup>1070</sup> E megállapítás a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatra analógiaként akkor is irányadó, ha a műsorterjesztő által végzett sajtótevékenység nincs közvetlen ráhatással az egyes műsorok tartalmára, és a fizetett hirdetések esetében a véleményszabadság más közlésekhez képest nagyobb mértékben korlátozható (ld. 1270/B/1997. AB hat.).

<sup>1071</sup> Uí. Ladeur, 2001, 501.

<sup>1072</sup> BVerfGE, 346, 354.

(*ausreichender Inhaltsbezug*) rendelkezik, azaz akiknek a tevékenysége kifejezetten a műsorszolgáltatás előmozdítására irányul.<sup>1073</sup> Idetartozik minden olyan, a műsortartalom előállítását közvetlenül nem érintő, alapvetően média-vonatkozású tevékenység, amelynek ellátása a műsorszolgáltatóval „szoros szervezeti kapcsolódásban” – kölcsönös egymásrataltságra – történik, a médiaszabadság megvalósulásához elengedhetetlen, és amelynek szabályozása egyúttal korlátozza a véleményformálás lehetőségét. A platform-üzemeltető, mint a sokszínűség érvényesülésének közvetlen befolyásolója ebből következően alanya a médiaszabadságnak, és részese a médiaszabadság vélemény szabadságot szolgáló funkciója megvalósításának.<sup>1074</sup> Ez természetesen nem kérdőjelezi meg a platform-üzemeltető és a műsorszolgáltató által nyújtott tartalom szolgáltatások különbözőségét, és nem következik belőle, hogy a két szolgáltatásra azonos szabályozási követelményeknek kell vonatkozniuk. Az azonban következik a platform-üzemeltető ilyen funkciójából, hogy a szabályozásában érvényesíteni kell a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos szempontokat.<sup>1075</sup>

A kábelszolgáltatókkal kapcsolatban jut *Schulz, Seufert* és *Holznagel* arra a következtetésre, hogy az a szolgáltató, amely akár csak részben maga dönt a továbbított műsorcsomagok összeállításáról, részt vesz a médiaszabadság kialakításában, és a tevékenységét korlátozó szabályozás alkotmányossága nem a vállalkozás szabadsága alapján, hanem a médiarendszer kialakítására vonatkozó alkotmányos kötelezettség alapján ítéendő meg.<sup>1076</sup> *Ladeur* szerint „akkor is, ha a kábelszolgáltató maga saját műsortartalmi érdeket nem követ, hanem 'csak' nyereségre kíván szert tenni, e szándékát műsor-vonatkozású szolgáltatással valósíthatja meg. A kábelkapacitások szűkössége esetén tartalmi választást hozhat és kell hoznia, ez pedig elegendő ahhoz, hogy tevékenységét a médiaszabadsághoz soroljuk.”<sup>1077</sup> Sőt a tartalom-semleges szolgáltatások is a médiaszabadság körébe tartoznak, amennyiben „a tömegkommunikációs közléshez speciális közelségben vannak”.<sup>1078</sup> A digitális terjesztési technológiák a tartalom-semleges jeltovábbítás médiaszabályozási jelentőségét ráadásul növelik azzal, hogy a rendelkezésre bocsátott kapacitások mennyiségével – a sáv szélességgel – és más technikai jellemzőivel – például a tömörítés módjával – befolyásolják a tartalom szolgáltatás minőségét. Ez alapján a programcsomag-összeállítás nélküli műsorjel-továbbítás és a technikai multiplex szolgáltatás szabályozásánál is a médiarendszer kialakításának szempontjai irányadók.<sup>1079</sup>

Az egyes műsorszolgáltatásoknak alkotmányjogilag megalapozott hozzáférési igénye kizárólag akkor van, ha az adott műsorszolgáltatás nélkül sérülne a közönség tájékozódáshoz való joga, illetve a demokratikus közvélemény. A kapacitási fölött rendelkező műsorterjesztő hozzáférési döntései ugyanakkor akadályozhatják a sokszínű információkhoz való hozzájutást, és végső soron korlátozhatják a közönség véleményalkotási és véleménynyilvánítási szabadságát. A vélemény szabadság objektív-intézményi oldala felől közelítve a műsorterjesztők azokat a tartalmakat kötelesek eljuttatni a közönséghez, amelyek a plurális médiarendszer kialakításához, illetve a demokratikus

---

A határozat nem a műsorszolgáltatással, hanem a nyomtatott sajtóval kapcsolatban született, és a médiaszabadság körébe vonta a nyomtatott lapok nagykereskedelmi forgalmazását. Részletesen ld. Reinemann, 63-67. A határozatnak a kábeles műsorterjesztésére történő kiterjesztését elutasító rendes bírósági határozatról ld. Wichmann, 2004, 51.

<sup>1073</sup> Jarass, 1998, 138.

<sup>1074</sup> Hoffmann-Riem, 2002, 195.; Ladeur, 2002, 253.; Reinemann, 2002, 52.; Wichmann, 2004, 49-55.

<sup>1075</sup> Roßnagel, Hilger, 2002, 448.

<sup>1076</sup> Schulz, Seufert, Holznagel, 1999, 113.

<sup>1077</sup> Ladeur, 2001, 500.

<sup>1078</sup> Schulz, Seufert, Holznagel, 1999, 108.

<sup>1079</sup> Reinemann, 2002, 53-61.; Ladeur, 2002, 253.; Schulz, Seufert, Holznagel, 1999, 109.



közvélemény működéséhez elengedhetetlenek. A platform-üzemeltetőt terhelő hozzáférési kötelezettségek végső soron nem a tartalomszolgáltatók, hanem a közönség és a plurális médiarendszer érdekeihez igazodnak, és azt a célt szolgálják, hogy az egyéni véleményalkotáshoz szükséges tartalomkínálat minden releváns platformon eljusson a közönséghez. A platform-üzemeltetőkre vonatkozó szabályozás másfelől azt sem hagyhatja figyelmen kívül, hogy azokkal szemben jellemzően nem egyes tartalomszolgáltatók, hanem azok szövetségei állnak, meglehetősen erős tárgyalási pozícióval.<sup>1080</sup>

## 23. Hozzáférés-szabályozás

### 23.1. Az infrastruktúrához való hozzáférés általános versenyjogi feltételei

Hozzáférési – továbbítási – kötelezettség előírására versenyjogi alapon is van lehetőség. A versenyjogi tényállások közül a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, valamint az összefonódások ellenőrzése alapozhatja meg ilyen kötelezettség előírását. Annak ellenére, hogy a versenyjogi beavatkozás mindig utólagos, azoknak a tilalmaknak és kötelezettségeknek, amelyek alapján a vállalkozás magatartása *ex post* erőfölénnyel visszaélésnek minősül, a vállalkozás magatartásában folyamatosan érvényesülniük kell.<sup>1081</sup> Ha tehát a versenyjog valamely tényállása tiltja a hozzáférés megtagadását, akkor ez közvetve a hozzáférés biztosításának általános kötelezettsége

A versenyjogi alapú hozzáférés minden esetben gazdasági erőfölény fennállását feltételezi. Ahogyan a X. fejezetben erről szó lesz, a műsorterjesztő mindaddig gazdasági erőfölényben – gyakorlatilag monopolhelyzetben – van a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacán, amíg az alternatív terjesztési technológiákat alkalmazó versenytársak nem nyújtanak olyan szolgáltatást, ami a fogyasztói magatartást is figyelembe véve a vizsgált műsorterjesztővel gyakorlatilag azonos esélyt biztosít a közönség elérésében. Alternatív platform hiányában saját ellátási területén az a kábelszolgáltató is erőfölényben van, amely mindössze néhány háztartást ér el. Ha viszont a közönség számára a különböző platformok közötti váltás már nem jár túlzott terhekkel, akkor a tartalomszolgáltatónak az adott platform-üzemeltetővel szembeni függősége is enyhül. A tartalomszolgáltató ebben a helyzetben elvileg képessé válik arra, hogy a fogyasztókat azokra a platformokra vonzza, amelyeken szolgáltatása elérhető. Azt azonban nehéz felmérni, hogy ez az elvi lehetőség mikor realizálódhat úgy, hogy akár egy új piacra lépő műsorszolgáltatás is szabadon válasszon a különböző terjesztési hálózatok között.

Gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek minősül az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától való indokolatlan elzárkózás, az egyenértékű ügyletek esetén eltérő, versenyhátrányt okozó feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben.<sup>1082</sup> Ha a diszkrimináció másként nem szüntethető meg, akkor e rendelkezés hozzáférési igényt alapozhat meg.<sup>1083</sup> Ahogy erről a következő fejezetben szó lesz, a diszkrimináció-tilalom az alkotmányos szabályozási célok elérésére nem alkalmas, és ahhoz nem is szükséges. A kapcsolatok gazdasági jellegére koncentrált versenyjog a diszkrimináció-mentes üzleti feltételekkel nem tudja biztosítani a plurális médiarendszer létrehozásában fontos szerepet betöltő, de még az „egyenlő feltételek” teljesítésére sem képes tartalomszolgáltatók esélyegyenlőségét. A versenyjogi diszkrimináció-tilalom alapján másrészt nem objektíven indokolt az az elzárkózás, amit a platform-üzemeltető a „negatív véleményszabadsággal”

<sup>1080</sup> ANGA, 2007, 2.

<sup>1081</sup> Tóth, 2007a, 8.

<sup>1082</sup> Tptv. 21. § c); KartG 2005 5. § (1) 3.; GWB 20. §; RSZ 82. cikk c)

<sup>1083</sup> Irion, Schirmbacher, 2002, 62.

indokol. Sőt versenyjogi szempontból nagy valószínűséggel az az elzárkózás sem tekinthető indokoltnak, amit a platform-üzemeltető azzal indokol, hogy az adott tartalom veszélyezteti a platform sokszínűségét, vagy akár csak ahhoz nem járul hozzá. A platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti olyan kapcsolatokban viszont, amikor a plurális médiarendszer kialakítását azonos mértékben előmozdító, alapvetően szórakoztató tematikájú tartalmak kapacitáshoz való hozzáféréseben kell döntést hozni, akkor alkotmányos szempontok nem írják fölül az általános versenyjogi mércét. Ugyanakkor aggályos ez a szabályozás minden olyan esetben, amikor olyan tartalmak közvetítésére kényszeríti a platform-üzemeltetőt, amelyek hozzáférést szerkesztési, véleménynyilvánítási szabadsága alapján egyébként megtagadhatná

A német versenytörvény az erőfölénnyel visszaélés nevesített tényállásaként rögzíti azt – az amerikai gyakorlatban kialakított nélkülözhetetlen eszközök doktrínáját (*essential facilities doctrine*) a német jogba átültető<sup>1084</sup> – magatartást, hogy a vállalkozás megtagadja a saját hálózatához vagy egyéb infrastruktúrájához arányos ellenszolgáltatás fejében való hozzáférést. A hozzáférés megtagadása akkor minősül erőfölénnyel visszaélésnek, ha a hozzáférést igénylő jogi vagy gyakorlati okokból az infrastruktúra közös használata nélkül valamely *downstream* vagy *upstream* piacon nem képes az erőfölénnyel rendelkező szolgáltató<sup>1085</sup> versenytársává válni. E feltételek teljesülése esetén sem kell teljesíteni a hozzáférési igényt, ha az üzemeltetési vagy egyéb okokból nem lehetséges vagy nem elvárható.<sup>1086</sup> Hozzáférési igénye ez alapján a tartalomszolgáltatónak akkor lehet, ha a hálózat-üzemeltető maga is jelen van az *upstream* tartalomszolgáltatási piacon. A hozzáférési igényt elvileg egy jövőbeli, az adott hálózatra épülő szolgáltatási piac is megalapozhatja, amelyen a hálózattal rendelkező és a hozzáférést igénylő vállalkozás a jövőben egymás versenytársai lehetnek.<sup>1087</sup>

A gazdasági erőfölénnyel rendelkező vállalkozás ilyen magatartása nevesített tényállás nélkül is tilos. Az Európai Bíróság a *Bronner ügyben*<sup>1088</sup> – amelyben egyébként egy napilapnak a lapterjesztő hálózathoz való hozzáférési jogosultságát vizsgálta – arra a megállapításra jutott, hogy a *downstream* piaci versenytárs hozzáféréseinek megtagadása a vertikálisan integrált szolgáltató esetében akkor minősül erőfölénnyel való visszaélésnek, ha a verseny kiiktatását eredményezi, az elutasítás objektív okokkal nem indokolható, és az adott hálózat (terjesztési szolgáltatás) elengedhetetlenül szükséges az igénylő tevékenységének gyakorlásához, olyan értelemben, hogy nem létezik semmilyen valós vagy lehetséges helyettesítő megoldás a hálózat használatára.<sup>1089</sup> Nem tekinthető nélkülözhetetlennek a hálózat, ha rendelkezésre áll más, akár kevésbé előnyös terjesztési megoldás, valamint ha nem létezik olyan technikai, szabályozásbeli vagy gazdasági akadály, amely lehetetlenné vagy akár indokolatlanul nehézvé tenné a *downstream* piaci versenytársak számára párhuzamos hálózat létrehozását és működtetését. A hozzáférést igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy gazdasági szempontból nem rentábilis létrehozni

<sup>1084</sup> Pl. Schulz, Seufert, Holznapel, 1999, 123.; Zimmer, Büchner, 2001, 169.

<sup>1085</sup> A német jogirodalom szerint nem tisztázott, hogy a vertikálisan integrált szolgáltatónak melyik piacon kell gazdasági erőfölénnyel rendelkeznie. A rendelkezés médiával kapcsolatos alkalmazhatóságát gyakorlatilag kizárna az az értelmezés, amely szerint a *downstream* (műsorszolgáltatási) piaci erőfölény alapozza meg a hozzáférési igényt (Irion, Schirnbacher, 2002, 62.; Zimmer, Büchner, 2001, 169.).

<sup>1086</sup> GWB 19. § (4) 4.

<sup>1087</sup> Schulz, Seufert, Holznapel, 1999, 123.

<sup>1088</sup> C-7/97.

<sup>1089</sup> C-7/97. 41.

egy második hálózatot, amelynek kihasználtsága hasonló a már létező hálózat által terjesztett napilapok példányszámához.<sup>1090</sup>

A műsorterjesztési platformok erősödő versenyében a nélkülözhetetlenség kritériumai aligha teljesülnek, különös tekintettel arra, hogy a *Bronner-ítélet* szerint az alternatív platformok akkor is kizárják a hozzáférési igényt, ha azok a tartalom „terjesztése szempontjából kevésbé előnyösek”.<sup>1091</sup> Az ítélet a napilap-terjesztő hálózat alternatívájaként határozta meg a postai úton történő terjesztést, valamint az üzletekben és az újságos standokon történő árusítást. A lapterjesztő hálózattal szemben az utcai árusítás lényeges hátránya, hogy a fogyasztó aktív magatartását feltételezi: elvileg bárki számára elérhető, de a fogyasztónak magának kell kezdeményeznie a hozzáférést. Ilyen alternatívája lehet – persze távoli analógiaként – a kábeles műsorterjesztésnek a DTH műholdas vagy a digitális földfelszíni műsorszórás, ami szintén bárki számára elérhető, de annyi aktivitást feltétlenül elvár a fogyasztótól, hogy kezdeményezze a szolgáltatás nyújtását.<sup>1092</sup> A Bíróság nem várja el, hogy az alternatív platform ténylegesen ugyanakkora lefedettséggel rendelkezzen, mint az eredeti hálózat, elegendő, ha azon keresztül potenciálisan elérhető ugyanakkora közönség, mint az eredeti hálózattal.

A hozzáférési kötelezettség előírása elsősorban azokban az összefonódási ügyekben merül fel, amelyek eredményeként egy kézbe kerül a tartalomszolgáltatás és a terjesztés (platform-üzemeltetés). A vertikális integráció növelheti a platform-üzemeltető ösztönzöttségét arra, hogy a tartalompiacon a versenytársakkal szemben hátrányosabb hozzáférési feltételeket alkalmazzon.<sup>1093</sup> A hozzáféréstől való elzárkózás, illetve a hátrányos hozzáférési feltételek alkalmazása a versenytárs tartalomszolgáltatókat megfosztja attól a lehetőségtől, hogy az adott platformon eljussanak a közönséghez. Ez abban az esetben okoz tényleges versenyhátrányt a versenytárs tartalomszolgáltatóknak, ha az elzárkózó platform a közönség jelentős részét éri el.

A *Vizzavi* ügyben<sup>1094</sup> a *Vodafone*, a *Vivendi* és a *Canal+* olyan közös vállalat létrehozására kérték a Bizottság engedélyét, amely az alapító cégek távközlési és Pay-TV szolgáltatásainak közös portáljaként számos platformon (PC, mobil, digitális televízió) tesz web-alapú interaktív tartalomszolgáltatásokat hozzáférhetővé a fogyasztók részére.<sup>1095</sup> A Bizottság megállapította, hogy a közös vállalat versenykorlátozó hatással lenne a televízió-alapú internet-portálok nemzeti piacának, valamint a mobiltelefon-alapú internet-portálok nemzeti és európai piacának fejlődésére. Tekintettel arra, hogy az érintett vállalkozások tevékenysége kiterjed a mobilhálózatok üzemeltetésre, a tartalom-előállításra és a televíziós műsorszolgáltatásra, az összefonódás kizárhatja tartalomszolgáltatók és portál-üzemeltetők versenyét.<sup>1096</sup> Az összefonódás engedélyezésének feltételeként a Bizottság előírta, hogy a felek kötelesek a televíziós és mobil platformhoz megkülönböztetés-mentes hozzáférést biztosítani harmadik felek – portál-üzemeltetők – részére; az érintett szolgáltatók ehhez vállalták, hogy a felhasználók számára biztosítják azt a lehetőséget, hogy a *Vizzavi* portál helyett mobil készülékük és a *set-top-box* segítségével más portálokat is korlátozás nélkül használhassanak.<sup>1097</sup> A *Vizzavi* ügyben az érintett vállalkozások mind a mobil távközlés és a Pay-TV (*set-top-box*-alapú digitális

---

<sup>1090</sup> C-7/97. 43-46.

<sup>1091</sup> C-7/97. 43.

<sup>1092</sup> Az IPTV viszont műszaki okokból várhatóan hosszú távon sem lesz mindenki számára elérhető.

<sup>1093</sup> Tóth, 2007, 24.

<sup>1094</sup> IV/M.0048

<sup>1095</sup> IV/M.0048 - Vodafone/Vivendi/Canal Plus (8)

<sup>1096</sup> IV/M.0048 - Vodafone/Vivendi/Canal Plus (32)

<sup>1097</sup> IV/M.0048 - Vodafone/Vivendi/Canal Plus (92)-(98)

tartalomszolgáltatás) számos nemzeti piacon gazdasági erőfölénnyel, de legalábbis erős piaci pozícióval rendelkeztek, és az összefonódás a Bizottság szerint alkalmas volt arra, hogy e piaci pozíciókat átvigyük az internet-hozzáférés, a portálok és a mobilinternet-alapú szolgáltatások piacaira.<sup>1098</sup> Az összefonódásban résztvevő vállalkozások tehát rendelkeztek azzal az infrastruktúrával, ami minden tartalomszolgáltató számára elengedhetetlen a fogyasztók eléréséhez.

A német versenyhatóság a korábban már idézett *Liberty Media* ügyben, illetve a regionális kábelszolgáltatók fúzióját vizsgáló – és az engedélyt megtagadó – *KDG/ish/iesy/Kabel-Baden-Württemberg* ügyben egyaránt figyelembe vette a vertikális integrációnak azt a hatását, hogy az érintett kábelszolgáltatók „saját műsorérdekeiket követik”.<sup>1099</sup> Utóbbi fúzió különösen érzékenyen érintette volna németországi Pay-TV szolgáltatókat – alapvetően a Premiere-t –, mert a fúzió eredményeként az érintett, saját műsorcsomagokat is értékesítő kábelszolgáltatók olyan üzleti modellt akartak bevezetni, amelyben a Pay-TV szolgáltató a műsorterjesztés mellett köteles lett volna igénybe venni a kábelszolgáltató kódolási és ügyfél-menedzsment szolgáltatásait is, sőt a kábelszolgáltató átvette volna a Pay-TV szolgáltatás értékesítését. A hálózathoz való hozzáférés feltételei nyilvánvalóan súlyosan hátrányosak lettek volna a független Pay-TV szolgáltatók számára.

A vertikális integrációból eredő kockázat nem indokolja minden esetben a hozzáférési kötelezettség előírását. A Gazdasági Versenyhivatal egy, a műsorterjesztő és műsorszolgáltató közötti összefonódást vizsgáló ügyben<sup>1100</sup> arra a következtetésre jutott, hogy a konkurens műsorszolgáltatások továbbításától való elzárkózás nem valós veszély. Ennek indokaként hivatkozott egyrészt arra, hogy az alternatív műsorterjesztési szolgáltatások terjedésével az érintett műsorterjesztő – egyébként jelentős, kb. 35 %-os – részesedése, és így a versenytárs csatornáknak az elzárkózással okozott nézettség-kiesés a közeljövőben csökkenni fog.<sup>1101</sup> Az alternatív platformok bővülése másrészt az összefonódásban érintett műsorterjesztőnek az elzárkózásban való érdekeltségét is korlátozza, mivel számolnia kell azzal, hogy az előfizetői által igényelt tartalmak terjesztésétől való elzárkózásra az előfizetők platform-váltással reagálnak.<sup>1102</sup> A GVH álláspontját tehát elsősorban a platformok versenyétől várt pozitív versenyhatások alapozzák meg, ami a tartalomszolgáltatók mozgásterét bővíti, a műsorterjesztőket pedig szűkíti. A platformok versenye a 4.1.6. fejezetben írtak szerint alkotmányjogi értelemben is szűkíti a szabályozási igényt, így a versenyjogi jogalkalmazás összhangban van a médiarendszer kialakítására vonatkozó alkotmányos elvárásokkal.

A technikai fejlődés mellett az ágazati szabályozás is lehet olyan hatással a piaci kapcsolatokra, ami nem indokolja hozzáférési kötelezettség kiszabását.<sup>1103</sup> Az ügyben a Bizottság többek között azért nem tartotta szükségesnek a diszkrimináció-mentes hozzáférés előírását, mert a – határozat meghozatalának időpontjában még előkészítés alatt álló – hírközlés-szabályozási csomag a nemzeti hírközlés-szabályozó hatóságok részére

<sup>1098</sup> IV/M.0048 - Vodafone/Vivendi/Canal Plus (67)-(69)

<sup>1099</sup> Christmann, Enßlin, Wachs, 2005, 291.

<sup>1100</sup> Vj-61/2006

Műsorterjesztő és műsorszolgáltató közötti összefonódás engedélyezésével foglalkozik a Vj-42/2007 és a Vj-123/2007 számú határozat is, ezek azonban egyszerűsített eljárásban engedélyezték az összefonódást. Ebből az is következik, hogy az első ügyben a vertikális integrációval kialakított GHV-álláspont a másik két ügyben változatlanul fennáll.

<sup>1101</sup> Vj-61/2006 (50)

<sup>1102</sup> Vj-61/2006 (50)

<sup>1103</sup> Tóth, 2007c, 87.

lehetővé teszi ilyen kötelezettség kiszabását.<sup>1104</sup> A dolgozat a továbbiakban ezekkel az ágazati hozzáférési kötelezettségekkel foglalkozik.

### **23.2. Az ágazati hozzáférés-szabályozás modelljei**

A versenyjogi hozzáférés-szabályozás a vállalkozások gazdasági mozgásterét szűk körben, a hatékony verseny érdekében korlátozza. Ahogyan erről a 6. fejezetben szó volt, a hatékony piaci verseny a médiaszabályozási célok elérésének sem nem szükséges, sem nem elégséges feltétele. Az alkotmányos médiaszabályozás céljai hozzáférési kötelezettség előírását akkor és annyiban alapozzák meg, ha és amennyiben ezt a plurális médiarendszer kialakítása szükségessé teszi. Az értékesítési lánc elemeinek elkülönülése végső soron hatékonyabbá tette a hozzáférési akadályokkal szembeni szabályozói fellépést, mivel átláthatóvá tette ezeket az akadályokat.<sup>1105</sup>

Az infrastruktúrához való hozzáférés elsősorban a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést jelenti, de ez önmagában nem minden esetben elegendő a közönség eléréséhez. Különösen a digitális terjesztési hálózatokon jelennek meg olyan technikai és adminisztratív eszközök és szolgáltatások, amelyekhez való hozzáférés a közönség eléréséhez nélkülözhetetlen. A hozzáférés-szabályozás nem kizárólag a kapacitás-elosztás szabályozására terjed ki, hanem általánosságban mindazokat a szabályozási eszközöket magában foglalja, amelyek célja, hogy a korlátozott hozzáférési lehetőségek ne akadályozzák a plurális médiarendszer kialakítását. A tartalomszolgáltatóknak ezért a közönség elérését szolgáló terjesztési kapacitásokhoz és egyéb erőforrásokhoz úgy kell hozzáférést biztosítani, hogy a közönség részére e hozzáférési feltételek és lehetőségek sokszínű tartalomkínálatot hozzanak létre.

Korlátozott hozzáférési lehetőségek adódhatnak a kapacitások szűkösségéből; ez egyúttal arra is rámutat, hogy a földfelszíni frekvenciák elosztását sem a kapacitás-szűkösség, hanem a korlátozott hozzáférési lehetőségek indokolták. Az átviteli kapacitások és egyéb, a közönség elérést befolyásoló eszközök fölött gyakorolt rendelkezési jog (tulajdonjog, szerzői jogi vagy iparjogvédelmi jogosultság) önmagában hozzáférési korlátot jelent, lényegében függetlenül az erőforrások szűkösségétől vagy bőségétől. Rendelkezési joga alapján az érintett vállalkozásnak alapvetően teljes körű döntési szabadsága van az egyes igénylők hozzáférési igényeinek teljesítésével és ennek feltételeivel kapcsolatban; a hozzáférés biztosításának vagy feltételeinek előírása minden esetben a rendelkezési jog korlátozását jelenti. Hozzáférési korlátok állhatnak fenn meghatározott műszaki feltételekkel kapcsolatban. A fizetős és interaktív tartalmak eljuttatása a közönséghez például az ezt biztosító – a 34. fejezetben ismertetett – eszközök műszaki jellemzőinek ismeretét feltételezi a tartalomszolgáltató részéről; ilyen esetben a szabályozás vagy az információk nyilvános elérhetőségének biztosítására – nyílt szabványban való rögzítésére – irányul, vagy arra, hogy kötelezze az információk fölött rendelkező vállalkozást az információk meghatározott feltételek mellett történő átadására minden igénylő részére. A vertikális integráció önmagában nem hozzáférési korlát, hanem a „szűk keresztmetszet” pozíciót feltehetően erősítő tényező. A hozzáférés lehetőségének megteremtése ezért nem teszi szükségessé a vertikális integráció kizárását. Az abból eredő kockázatok a vállalkozási szabadság enyhébb korlátozásával, például hozzáférési kötelezettségek előírásával is kezelhetők.

A merev, egy konkrét műszaki és gazdasági helyzetben született hozzáférési kötelezettségek ugyanakkor mind a hozzáférés kötelezettjét, mind annak jogosultját

<sup>1104</sup> COMP/M.1978 - Telecom Italia/News Television /Stream (16)

<sup>1105</sup> Gibbons, 2004, 72.

ellenérdekelte tehetik a fejlesztésben, előbbit azért, mert a fejlesztései ellenére nem nő a gazdasági mozgástere, utóbbit pedig azért, mert nincs ösztönözve saját kapacitások és erőforrások fejlesztésére.<sup>1106</sup> Az innováció visszafogásával a túlzott hozzáférési kötelezettségek hosszabb távon a plurális médiarendszer kialakítására is károsak.

A hozzáférés biztosításával vagy megtagadásával, illetve feltételeivel kapcsolatos döntési szabadság teljes kizárása már az analóg médiarendszerben is alkotmányos aggályokat vetett fel<sup>1107</sup>, mivel nem igazolható, hogy a plurális médiarendszer a platform-üzemeltető vállalkozási, tulajdonosi és szerkesztési szabadságának enyhébb korlátozásával nem valósítható meg. Ennek ellenére egyes német tartományi törvények – ahogy erről a IX. fejezetben szó lesz – jelenleg is ezt a megoldást alkalmazzák az analóg kábelkapacitások elosztására.

A korlátlan döntési szabadság alkotmányosan akkor fogadható el, ha igazolható, hogy az nem veszélyezteti a plurális médiarendszer kialakítását. A mediaszabadságnak a dolgot követett koncepciójából az következne, hogy minél több kapacitás áll rendelkezésre az adott platformon, annál kisebb a kockázata az egyoldalú befolyásolásnak. A kapacitásmennyiség azonban önmagában éppen azért nem garantálja a pluralizmust, mert a platformon való megjelenés lehetősége nem a tartalomszolgáltató, hanem a platform-üzemeltető döntésétől függ; a digitális médiarendszerben tehát nem érvényes az a kiindulópont, hogy a kapacitás-bőség elvileg minden álláspont képviselője számára lehetővé teszi a nyilvánosság előtti megjelenést. A ténylegesen korlátlan kapacitásokon is kialakulhat ugyanis egyoldalú tartalomválaszték, ha a kapacitáshoz való hozzáférés harmadik fél szubjektív döntésétől függ. Az alkotmányos mediaszabályozási célok elérését a sokcsatornás, digitális médiarendszer elsősorban tehát nem a rendelkezésre álló kapacitások mennyisége, hanem az azokhoz való hozzáférést meghatározó „szűk keresztmetszetek” befolyásolják. A platform-üzemeltetők ilyen helyzetéből Eberle kifejezetten azt a – nyilvánvalóan túlzó – következtetést vonta le, hogy a „digitális csatornák megsokszorozódása egyenlő a sokszínűség veszélyeztetésével”.<sup>1108</sup> A hozzáférést legnagyobb mértékben befolyásoló „szűk keresztmetszet” maga a platform-üzemeltető, de a sokszínű tartalomkínálat kialakulását veszélyeztető „szűk keresztmetszetek” a műsorterjesztési infrastruktúra más pontjain is jelentkeznek.<sup>1109</sup>

A Nemzeti Hírközlési Hatóság a hazai kábelpiac elemzése során jutott arra a következtetésre, hogy „egyes esetekben a kiemelkedően nagy ügyfélbázissal rendelkező kábelbiztosítók nemcsak a fogyasztókhoz való eljutást, hanem a műsorterjesztési piacra való belépést is befolyásolni tudják”. A hazai médiapiaci sajátosságok ezt azzal erősítik, hogy a kisebb, különösen az új piacra lépő műsorterjesztések reklámpiaci bevételei nem fedezik a működést, ezért a szolgáltatások nagymértékben rá vannak utalva a kábelbiztosítótól kapott műsordíjakra. Az NHH szerint ez a helyzet „hosszabb távon is fennmaradhat, sőt erősödhet. A jelenleg rendelkezésre álló bizonyítékok alapján azonban valószínűsíthető, hogy a számos piaci visszaélésre lehetőséget adó, és hosszú távon fennmaradó *'gate keeper'* probléma nem materializálódik általános, a vezetékes műsorterjesztési piac egészét jellemző piactorzító hatásokban.”<sup>1110</sup>

Egyetértve a német alkotmánybíróságnak azzal a megállapításával, hogy a mediaszabadság, és ebből következően a médiarendszer kialakításával kapcsolatos

---

<sup>1106</sup> Schulz, 2004, 60.

<sup>1107</sup> Az analóg kábelkapacitások elosztásával kapcsolatban ld. Schütz, 2001, 23.

<sup>1108</sup> Eberle, 1996.

<sup>1109</sup> Ladeur, 2002, 254.

<sup>1110</sup> NHH, 2007a, 101.

szabályozás elsődleges címzettje továbbra is a műsorszolgáltatás<sup>1111</sup>, megállapítható, hogy a platform-üzemeltető befolyásolási lehetőségét jelentősen korlátozza a tartalomszolgáltatási piac egészének kínálata, illetve a tartalomszolgáltatások belső és külső pluralizmusát biztosító szabályozási rendszer. A kapacitások bősége a „szűk keresztmetszet”-jelleg ellenére is kockázatsökkentő tényező, mert az részben ellensúlyozhatja a kapacitások feltöltésében érdekelt platform-üzemeltető tárgyalási pozícióit, és egyébként is minél nagyobb a közönség számára elérhető tartalomkínálat, annál kisebb az esélye a célzott befolyásolásnak. A platform-üzemeltető esetében nagy valószínűséggel az egyoldalú befolyásolás gyakorlati kockázata csekély. „Szűk keresztmetszet”-jellege miatt azonban döntési szabadságának korlátlan biztosítása a médiarendszer kialakításával kapcsolatos alkotmányos elvárásokat nem teljesíti; e szabályozási megoldás végső soron – alkotmányjogi értelemben – nem zárja ki, hogy a platform-üzemeltető a tartalomválasztékra egyoldalú befolyást gyakoroljon. Ennek elvi kockázata akkor szűnik meg, amikor a kapacitásbőség mértéke a hálózat üzemeltetője részére gyakorlatilag lehetetlenné teszi a hozzáférés ellenőrzését; a Bevezetőben említett „*net neutrality*” vita azonban éppen arra mutat rá, hogy a korábban korlátlanak gondolt kapacitások a növekvő igényekkel szűkössé válhatnak, és a hozzáférés ellenőrzését eddig nem gyakorló szolgáltatók is igényt tartanak az aktívabb kapacitás-gazdálkodásra.

A jogalkotónak a döntési szabadság teljes elvonása és korlátlan biztosítása között kell tehát megtalálnia azt a szabályozási eszközt, amely arányos beavatkozással megfelelően biztosítja a plurális médiarendszer kialakítását. A vizsgált jogrendszerekben – és általában az európai médiaszabályozásban – ennek két, adott esetben egymással párhuzamos, sőt egymással keveredő megoldása látható. Ha a médiarendszer kialakításának alkotmányos szempontjait több szabályozási megoldás is érvényesíti, akkor a jogalkotó a szabályozási eszköz megválasztásánál a közösségi jogi kereteket, a platform-üzemeltető kiválasztási szabadságának lehető legkisebb korlátozását, illetve – az egyértelmű végrehajthatóságot előmozdító – normavilágosság követelményét köteles figyelembe venni.

Az egyik alapmodell, az ún. *must carry* modell szerint a jogalkotó a terjesztési kapacitások egy részét fenntartja azoknak a műsorszolgáltatásoknak, amelyek a rájuk vonatkozó szabályozás alapján alkalmasak a vélemények és a kulturális értékek sokszínűségének bemutatására; a kapacitások fennmaradó részével a platform-üzemeltető szabadon rendelkezik. E szabályozási koncepció szerint az adott platform sokszínűségét a kifejezetten e szempont mentén kiválasztott tartalomszolgáltatások kötelező továbbítása garantálja. A *must carry* státusszal rendelkező tartalomszolgáltatások a közönség számára megismerhetővé teszik az ütköző álláspontokat, és biztosítják az értékek közötti választás lehetőségét. Mivel az alkotmányos szabályozási cél ezzel teljesül, a platform-üzemeltető szerkesztési, vállalkozási, illetve tulajdonosi szabadságának további korlátozása nem indokolt. A tisztán *must carry* modellt követő szabályozással szemben ugyanakkor felvethető, hogy a *must carry* kötelezettségek teljesítése után szabadon maradó kapacitások elosztásánál nem zárja ki a tartalmi diszkriminációt, ami a platform egészen továbbra is nyitva hagyja a tartalom egyoldalú kialakításának kockázatát.<sup>1112</sup> E kapacitások elosztása ezért szintén történhet szabályozott – más szabályozási modellt követő – feltételek szerint. A platform-üzemeltető azonban a *must carry* státusszal rendelkező tartalmakon kívül is nagyrészt olyan kínálat alapján alakítja ki a platformon elérhető választékot, ami a belső és a külső pluralizmusra vonatkozó előírások alapján jött létre. Az adott platform kapacitásainak bővülése a platformhoz való hozzáférést egyre inkább „kínálati piaccá”

---

<sup>1111</sup> BVerfGE 97, 298, 310.

<sup>1112</sup> Reinemann, 2002, 206.

teszi, ami a tartalomszolgáltatók alkupozícióját erősíti. A platformon belüli sokszínűség jelentőségét korlátozza továbbá a platformok versenye. Mindezek alapján álláspontom szerint a *must carry* modell önmagában, a hozzáférést érintő további kötelezettségek nélkül is alkalmas eszköze a plurális médiarendszer kialakításának.

*Must carry* kötelezettségek nem csak a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban írhatók elő. A terjesztés egyéb technikai és adminisztratív szolgáltatásaival szemben is előírható, hogy meghatározott – *must carry* státusszal rendelkező – tartalmak szolgáltatói számára biztosítsanak hozzáférést az adott szolgáltatáshoz. Más tartalomszolgáltatásokkal szemben a hozzáférés feltételei szabadon alakíthatók.

A másik – a német médiaszabályozásban a *must carry* modell kiegészítéseként is használt – alapmodell szerint a szabályozó nem meghatározott műsorszolgáltatások részére tart fenn kapacitásokat, hanem a kapacitásokhoz való hozzáférés feltételeit alakítja. E szabályozási modell sem csak a terjesztési kapacitások elosztásánál, hanem az egyéb technikai és adminisztratív szolgáltatásokhoz való hozzáférés szabályozásánál is alkalmazható; a vonatkozó közösségi jogi előírások is e modellt követik.<sup>1113</sup> A korlátozás arra irányul, hogy a platform-üzemeltető – illetve a technikai és adminisztratív szolgáltatás nyújtója – minden műsorszolgáltató részére megkülönböztetés-mentes hozzáférést biztosítson az adott platformhoz.<sup>1114</sup> A diszkrimináció-tilalom azonban kizárólag akkor alkalmas az egyenlő feltételeket meghaladó *esélyegyenlőség* biztosítására, ha a különböző igénybe vevők lényegében azonos helyzetben vannak. Az egyenlő elbánás nem biztosíthatja azoknak a – helyi, közösségi – szolgáltatóknak a platformhoz való hozzáférést, amelyek gazdaságilag ezeket az egyenlő feltételeket sem képesek teljesíteni, szolgáltatásuk tartalma viszont a véleménypiac sokszínűségének fontos tényezője. *Reinemann* szerint az egyenlő elbánás a médiaszabályozás keretében kizárólag olyan esélyegyenlőségként értelmezhető, ami alapján a hozzáférést nem formálisan azonos feltételek szerint, hanem a vélemények sokszínűségére tekintettel kell biztosítani.<sup>1115</sup> A sokszínűség megvalósítása így adott esetben éppen az egyes tartalomszolgáltatások (pozitív) megkülönböztetésével érhető el. Alkalmas lehet az egyenlő elbánás a hozzáférés szabályozására azokkal a – kereskedelmi – tartalomszolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyek a médiarendszer sokszínűsége szempontjából alapvetően egyenrangúak. Ebben az esetben viszont a szubjektív, a műsorszolgáltatás tartalma alapján végzett mérlegelés kizárása túl is megy a műsorterjesztő kiválasztási szabadságának alkotmányosan elvárt korlátozásán. A gazdasági szempontokon alapuló egyenlő elbánás végső soron ugyanahhoz az eredményhez vezet, mint a Dtv.-nek a tartalom alapú mérlegelés tilalmára vonatkozó rendelkezése. Ebben az értelmezésben e kötelezettség se nem alkalmas, se nem szükséges eszköze a médiarendszer kialakításának.<sup>1116</sup> Ha azonban a hozzáférési feltételeket a műsorterjesztő az esélyegyenlőség szempontjához köteles igazítani, akkor a szabályozás alkalmas a plurális médiarendszer kialakítására. Az esélyegyenlőség előírása a platform-üzemeltetőt arra kötelezi, hogy gazdasági teljesítőképességétől gyakorlatilag függetlenül a különböző álláspontokat és értékeket megjelenítő szolgáltatások részére annak figyelembevételével biztosítson hozzáférést, hogy az adott szolgáltatás a platform sokszínűségét mennyiben

<sup>1113</sup> Ld. 35. fejezet.

<sup>1114</sup> Reinemann, 2002, 149.

<sup>1115</sup> Reinemann, 2002, 149.; Roßnagel, Hilger, 2002, 448.

<sup>1116</sup> A korábbi német szabályozás a programcsomagolás és -értékesítés piacán gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltatót arra kötelezte, hogy az ilyen szolgáltatás iránt keresletet támasztó más szolgáltatót se közvetlenül, se közvetve ne hozza indokolatlanul hátrányos helyzetbe, és hasonló szolgáltatókkal szemben ne alkalmazzon indokolatlanul különböző feltételeket. *Holznapel* szerint ez a „versenyjogra és távközlési jogra jellemző megfogalmazás” a programcsomagolással kapcsolatban nehezen értelmezhető (*Holznapel*, 2000, 485.)



mozdítja elő.<sup>1117</sup> Ezzel együtt az esélyegyenlőség is alapvetően a hozzáférés gazdasági, esetleg műszaki feltételeinek alakításával valósítható meg, és önmagában nyilvánvalóan nem elegendő biztosítéka a kisebb gazdasági erejű csoportok nyilvánosságához jutásának; e probléma kizárólag a hozzáférés szabályozásával nem oldható meg.<sup>1118</sup> Mivel a platform-üzemeltető vélemény szabadságának korlátozása ebben az esetben kifejezetten a plurális médiarendszer kialakítására irányul, alkotmányos aggály a tisztán e modellt követő szabályozással szemben sem fogalmazódik meg. A *must carry* modellhez képest azonban sokkal bizonytalanabb egy ilyen kötelezettség ellenőrzése és számonkérése.

Az előző modellek elemeit vegyíti az a – mindhárom vizsgált országban alkalmazott – szabályozási megoldás, amely nem konkrétan meghatározott műsorszolgáltatások számára tart fenn kapacitásokat, és nem is kizárólag a megkülönböztetés-mentességet vagy az esélyegyenlőséget írja elő hozzáférési feltételként, hanem olyan szempontokat rögzít, amelyeket a platform-üzemeltető a platformhoz való hozzáférés biztosításánál köteles figyelembe venni. Az e szempontoknak megfelelő műsorszolgáltatóval szemben a műsorterjesztőnek szerződéskötési kötelezettsége van. Ha az előírt szempontok a sokszínűség biztosítására irányulnak, akkor ez a modell is alkalmas a plurális médiarendszer kialakítására. A szempontok megfogalmazása azonban nem lehet annyira objektív – különben tisztán *must carry* kötelezettségről lenne szó –, hogy elkerülhetők legyenek a folyamatos jogviták. Ahogy az előző modellben, úgy itt is vállalkozásokat bíz meg a jogalkotó azzal, hogy bizonytalan tartalmú alkotmányos szempontokat mérlegeljen üzleti döntései meghozatalánál, amelyek egyúttal a tartalomszolgáltató véleménynyilvánítási szabadságát, valamint a médiarendszer kialakítását is érintik. E szabályozási módszer természetesen nem eleve alkotmányosértő, de a határozatlan tartalmú szempontok<sup>1119</sup> magukban rejtik a jogbiztonság sérelmének kockázatát.

Ahogy korábban erről szó volt, álláspontom szerint nem alkotmányos a digitális átállási törvényben alkalmazott szabályozási megoldás, amely szerint a műsorterjesztők az általuk a továbbított műsorok között különbséget kizárólag gazdasági és műszaki jellemzők szerint tehetnek, a műsorok tartalma szerint nem [Dtv. 22. § (1)]. Azt ráadásul maga a törvényindoklás is elismeri, hogy a gazdasági alapú különbségtétel egyúttal szükségszerűen tartalmi alapú is. A gazdasági szempontok ugyanakkor a médiaszabályozási célok teljesítésére alkalmatlanok, mivel kizárólag a fogyasztói igényekhez, végső soron a műsor népszerűségéhez kötik a tartalomválasztékot, ez pedig nincs összefüggésben azzal, hogy az adott műsor milyen mértékben járul hozzá a tartalomválaszték sokszínűségéhez. Sőt a német alkotmányjogi keretek alapján *Reinemann* éppen arra a megállapításra jut, hogy „az egyes műsorok előnyben vagy hátrányban részesítése gazdasági hasznuk alapján nem megengedett. [...] a műsoroknak – gazdasági értéküktől kifejezetten függetlenül – a véleményalkotáshoz való hozzájárulásuk miatt kell a terjesztési hálózatokhoz hozzáférést kapniuk.”<sup>1120</sup> Még ha ez az álláspont túlzó is, a gazdasági szempontok önmagukban biztosan nem alkalmasak a médiarendszer alkotmányos kialakítására.

Ha a hozzáférési korlát olyan műszaki információk ismeretének hiányából ered, amelyek fölött a közönség eléréshez szükséges eszköz tulajdonosa (szerzői jogi vagy iparjogvédelmi jogosultja) rendelkezik, akkor e korlátok megszüntethetők nyílt, mindenki számára megismerhető szabványok alkalmazásának előírásával. A nyílt szabvány

---

<sup>1117</sup> Reinemann, 2002, 149.

<sup>1118</sup> Rinke, 2003, 68.; Roßnagel, Hilger, 2002, 450.

<sup>1119</sup> A határozatlan tartalmú jogi fogalmak alkotmányjogi kockázatairól ld. Tilk, 2003.

<sup>1120</sup> Reinemann, 2002, 109-110.

elsősorban akkor segíti a hozzáférést, ha már a tartalom (pl. interaktív alkalmazás) elkészítése is csak bizonyos műszaki információk birtokában valósulhat meg.

A szabályozási célok és a kötelezettségek teljesítése közötti összhang megvalósításának eszköze lehet a hatósági felügyelet. A német szabályozás szerint a digitális kábelkapacitásokat érintő továbbítási kötelezettségek teljesítéséről, azaz a *must carry* és *can carry* kapacitások elosztásáról a kábelszolgáltató köteles előzetesen tájékoztatni a tartományi médiahatóságot. Ha a kapacitáselosztás nem felel meg az RStV előírásainak, akkor a továbbítandó műsorok kiválasztására és a kapacitások hozzárendelésére a tartományi jog alapján kerül sor [RStV 52. § (5)]. A sokszínű tartalomkínálat garanciája végső soron a digitális kapacitások esetében is a médiahatóság, amely felülbíráhatja a kábelszolgáltató mérlegelését. A jogalkotó a digitális kapacitások elosztásánál e szabályozással, illetve a szervezeti felépítésükben a belső pluralizmust megvalósító tartományi médiahatóságokon keresztül biztosítja az alkotmányosan elvárt „pozitív rendszert”.<sup>1121</sup> Mivel a *can carry* kapacitások elosztásához a szabályozás meglehetősen bizonytalan szempontokat ad, és nem határozza meg pontosan a médiahatóságok felülvizsgálati jogkörének terjedelmét sem, ezért a hatóság önmérséklete hiányában a kábelszolgáltató tényleges mozgástere jelentősen szűkül. A hatósági ellenőrzés egyrészt tehát az utólagos korrekció lehetőségét teremti meg, ismét az államot téve a plurális médiarendszer kialakításának végső garanciájává. Másrészt azonban a túl széles vagy rosszul definiált hatósági hatáskör a platform-üzemeltetőnek egyébként nagy szabadságot biztosító szabályozást is indokolatlanul korlátozóvá teheti; az alkotmányos szabályozási célokat veszélyezteti az a szabályozási megoldás, amely a kötelezettség teljesítését kizárólag hírközlési jogi, gazdasági szempontokhoz köti, illetve nem biztosítja az alkotmányos szempontok érvényesítésének – akár szervezeti, eljárási – garanciáit. A digitális átállási törvény a Nemzeti Hírközlési Hatóságot hatalmazza fel arra, hogy a műsorterjesztés jogszerűségét, illetve a továbbítási kötelezettségek teljesítését piacfelügyeleti eljárás<sup>1122</sup> keretében ellenőrizze [Dtv. 6. § (6); 28. § (1)]. A feltárt jogsértésekkel szemben a Hatóság az elektronikus hírközlési törvényben meghatározott szankciókat és intézkedéseket alkalmazhat [Eht. 68. § (4)-(5)]. Az általános hírközlési jogi szankciók és intézkedések alapján a Hatóságnak közvetlenül nincs lehetősége arra, hogy a kapacitások elosztását felülbírálja. Ha azonban intézkedésként megállapítja a tevékenység végzésének feltételeit [Eht. 68. § (5) a)], akkor ezzel jelentősen befolyásolhatja a médiaszabályozási szempontból releváns kapcsolatokat. A piacfelügyeleti eljárásban az ORTT – a törvényben meghatározott egyes eljárások kivételével – nem vesz részt, így a szabályozás eljárási garanciákat sem tartalmaz a médiaszabályozási szempontok érvényesítéséhez.<sup>1123</sup> Ez azt a kockázatot rejti, hogy az NHH hatásköreinél, felkészültségénél fogva a műsorterjesztésre vonatkozó elvárások ellenőrzésében nem megfelelő súllyal veszi figyelembe az alkotmányos szempontokat.

---

<sup>1121</sup> Ladeur, 2001, 500.

<sup>1122</sup> A piacfelügyeleti tevékenység során a Hatóság figyelemmel kíséri az elektronikus hírközlési piac működését, az arra vonatkozó jogszabályokban, a hatóság határozatában, valamint az előfizetői szerződésben foglaltak megtartását és arról elemzést készít [Eht. 67. § (2)].

<sup>1123</sup> Ld. még 33.3.2. fejezet.

## IX. MŰSORTERJESZTÉSI KÖTELEZETTSÉGEK

### 24. A szabályozás célja és közösségi jogi alapjai

Meghatározott tartalmak kötelező terjesztésének előírása (*must carry*) a platform-üzemeltetők és a műsorszolgáltatók kapcsolatát befolyásoló, a médiajogban a kábeltelevíziózás megjelenése óta alkalmazott szabályozási eszköz.<sup>1124</sup> Az univerzális hozzáférést biztosító földfelszíni műsorszórás kizárólagosságának megszűnésével, az újabb terjesztési hálózatok megjelenésével a jogalkotónak arra a kockázatra kellett (kell) választ adnia, hogy a közönség egy része az információs alapellátást nyújtó – közszolgálati – tartalmakhoz sem fér hozzá.<sup>1125</sup> A szabályozás végső soron a közönség tájékozódáshoz való jogának, és ezzel a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését szolgálja.

A *must carry* szabályozási modell alapján a platform-üzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatások terjesztésére felhasználni, a fennmaradó kapacitásokkal viszont – a kapacitás-elosztás esetleges további korlátait figyelembe véve<sup>1126</sup> – szabadon gazdálkodhat.<sup>1127</sup> A szabályozás alkalmas arra, hogy garantálja az átfogó tájékozódást szolgáló csatornák eljutását a közönséghez, de arra önmagában nem, hogy védelmet nyújtson a tartalomkínálat egésze egyoldalú kialakításával szemben; a 23.2. fejezetben kifejtett álláspontom alapján azonban a digitális, sokplatformos médiarendszerben a továbbítási kötelezettségek nagy valószínűséggel további szabályozási eszközök nélkül is alkalmasak a plurális médiarendszer kialakítására.

*Marsden* a továbbítási kötelezettségek kiszabását bármely platformon csak abban az esetben tartja elfogadhatónak, ha a fogyasztók részére másként nem biztosított a sokszínű tartalmakhoz – különösen a közszolgálati műsorszolgáltatásokhoz – való hozzáférés.<sup>1128</sup> Ezt az álláspontot követve a platformok hatékony versenye a továbbítási kötelezettségek előírását gyakorlatilag kizárja. A jogalkotó azonban a platform-üzemeltető „szűk keresztmetszet” jellegéből eredő – feltehetően nem túl nagy – kockázatok kezeléséről teljes mértékben nem mondhat le. A továbbítási kötelezettség, természetesen a konkrét kialakításától függően, a platform-üzemeltető kiválasztási és vállalkozási szabadságát az alkotmányos médiaszabályozási célokkal arányosan korlátozó olyan szabályozási eszköz lehet, amely alkalmas e szabályozási célok teljesítésére, és egyúttal figyelembe veszi a közszolgálatosság alkotmányjogi pozícióit is. Nem az egyetlen szabályozási eszköz ugyanakkor, amely alkalmas e célok elérésére. Különösen a kereskedelmi műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban merülhet fel a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató kapcsolatának más – hírközlési jogi, médiajogi vagy akár versenyjogi – eszközökkel történő szabályozása, amelyek a platform-üzemeltető működését kisebb mértékben, vagy legalábbis szigorú feltételekhez kötve korlátozzák<sup>1129</sup>; a lehetséges szabályozási eszközökkel a következő fejezet foglalkozik.

<sup>1124</sup> A *must carry* szabályozást az amerikai Legfelső Bíróság is több döntésében vizsgálta (pl. *Turner Broadcasting System v. FCC*, 1994). A *Turner*-ügyben egy kábelszolgáltató a vélemény szabadságra hivatkozva a *must carry* szabályozás alkotmányellenességének megállapítását kérte. A Bíróság igen szoros szavazatarány mellett a következő kormányzati érdekekkel találta igazoltnak az állami beavatkozást: az ingyenes helyi földfelszíni műsorszolgáltatók védelme; különböző forrásból származó információk széles körű terjesztésének lehetősége; a műsorszolgáltatók közötti tisztességes verseny támogatása. A konkrét ügyben ugyanakkor a Bíróság a szabályozást nem találta alkalmasnak a legitim célok elérésére.

<sup>1125</sup> Marsden, 1999, 23.

<sup>1126</sup> Ld. a német és a magyar szabályozás ismertetésénél; Reinemann, 2002, 147.

<sup>1127</sup> Reinemann, 2002, 146.

<sup>1128</sup> Marsden, 1999, 30.

<sup>1129</sup> Roukens, 2005, 13.

A *must carry* szabályozás terjedelmét alapvetően befolyásolja a közösségi jog. Közösségi jogi szempontból a műsorterjesztőket terhelő továbbítási kötelezettségek azt a kérdést is felvetik, hogy e kötelezettségek nem minősülnek-e olyan előírásnak, „amely alkalmas arra, hogy közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan megakadályozza a szolgáltatás nyújtását egy másik tagállamból e szolgáltatásoknak az első tagállamban található címzettjei számára, [mivel] ezen intézkedés miatt a szolgáltatások nyújtója kedvezőtlenebb tárgyalási helyzetbe kerül ugyanezen hálózatokhoz való hozzáférés tekintetében”, különösen akkor, ha ezek az előírások a *must carry* státuszt „az esetek többségében – tekintettel a kedvezményezettek letelepedési helyére és azoknak egyéb kapcsolataira ezzel a tagállammal – csak az ebben a tagállamban letelepedett a vállalkozások számára engedélyeznek”.<sup>1130</sup>

A jogintézmény egészének a közösségi joggal való összhangja azonban nem kérdőjelezhető meg, mert a szabályozás kereteit az egyetemes szolgáltatási irányelv<sup>1131</sup> 31. cikke harmonizálja.<sup>1132</sup> Az irányelv szerint a továbbítási kötelezettségek azokat a műsorterjesztő hálózatokat érinthetik, amelyeket a végfelhasználók jelentős hányada használ a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. A kötelezettségnek ésszerűnek kell lennie, azt egyértelműen meghatározott közérdekű célokhoz kell rendelni, arányosnak és átláthatónak kell lennie, és rendszeresen felül kell vizsgálni. A Bizottság a közösségi hírközlési jog átültetéséről szóló 9. beszámolójában felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv szerinti követelményeket a továbbítási kötelezettségre vonatkozóan akkor is érvényesíteniük kell a jogrendszerükben, ha e kötelezettségeket az adott tagállamban nem a hírközlési törvény, hanem a médiatörvény szabályozza.<sup>1133</sup>

Az egyetemes szolgáltatási irányelv *must carry* rendelkezése – hasonlóan a hírközlési irányelv-csomag médiát érintő más rendelkezéseivel<sup>1134</sup> – nem követi a hírközlési-csomag általános szabályozási koncepcióját. Míg az általános koncepció szerint valamely szolgáltatóval szemben kötelezettséget kiszabni kizárólag a szabályozóhatóság által végzett piacelemzés alapján lehet, abban az esetben, ha a szabályozóhatóság a szolgáltatót jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosítja, addig a *must carry* kötelezettségeket, mint sajátos hozzáférési kötelezettségeket a jogalkotó jogszabályban határozhatja meg a piaci erőre tekintet nélkül. E megoldás a műsorterjesztés médiapolitikai, alkotmányjogi jelentőségének elismeréseként, a nemzeti jogalkotók médiapolitikai mozgásterének

<sup>1130</sup> A kérdést előzetes döntéshozatali eljárásban a belga bíróság terjesztette elő (C-250/06).

<sup>1131</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv)

<sup>1132</sup> „(1) A tagállamok meghatározott rádióműsor- és televízióműsor-terjesztő szolgáltatások továbbítására vonatkozó, ésszerű továbbítási kötelezettségeket írhatnak elő a joghatóságuk alá tartozó, a nyilvánosság számára rádió- vagy televízióműsorok szétszórására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások számára, abban az esetben, ha az ilyen hálózatok végfelhasználóinak jelentős hányada e hálózatokat használja a rádió- és televízióműsorok vételének fő eszközeként. Ilyen kötelezettségek csak abban az esetben írhatók elő, ha ezek egyértelműen meghatározott közérdekű célok eléréséhez szükségesek, továbbá arányosak és átláthatók. A kötelezettségeket rendszeresen felül kell vizsgálni.

(2) Sem e cikk (1) bekezdése, sem a 2002/19/EK irányelv (hozzáférési irányelv) 3. cikkének (2) bekezdése nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy az e cikkel összhangban tett intézkedések tekintetében szükség szerint megfelelő díjazást határozzanak meg, amennyiben ugyanakkor biztosítják, hogy - hasonló körülmények mellett - az elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások között nem alkalmaznak diszkriminációt. Amennyiben díjazásról rendelkeznek, a tagállamok biztosítják, hogy ezt arányos és átlátható módon alkalmazzák.”

<sup>1133</sup> Idézi Roukens, 2005, 17.

<sup>1134</sup> Ld. XI. fejezet.

tiszteletben tartásaként értelmezhető. *Eliza Varney* szerint a *must carry* szabályozás a közösségi hírközlési jogban „a digitális televíziózás infrastruktúráját érintő szabályozás közpolitikai, közérdekű szempontjainak minimális megjelenése”.<sup>1135</sup> *Feintuck* és *Mike Varney* a szabályozás „társadalmi eleme”-ként határozzák meg, amelynek tényleges tartalmát azonban álláspontjuk szerint a gazdasági érdekek – már a kötelezettség-kiszabás feltételeinek szabályozásával is – jelentősen korlátozzák.<sup>1136</sup> A gazdasági szempontok erősödését mutatja a Bizottság 2006-os munkaanyaga, amely a hírközlés-szabályozási keret felülvizsgálatával kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a jövőben a továbbítási kötelezettségeket a közérdek védelmében legszükségesebb esetekre kell korlátozni, és a kötelezettség-kiszabásnál figyelembe kell venni a piaci és műszaki fejlődést. A Bizottság nem vitatja ugyan, hogy a közérdek védelmében e jogintézményre továbbra is szükség van, de álláspontja szerint az egyre bővülő kapacitások feltétlenül átértékelik annak jelentőségét.<sup>1137</sup> Mivel a hatályos *must carry* előírásokat számos tagállamban még az irányelv-csomag hatályba lépése előtt fogadták el, ezért a Bizottság szerint sok esetben hiányzik a szabályozást megalapozó közérdekű cél egyértelmű meghatározása, és indokolt lenne határidőhöz kötve minden ilyen előírást felülvizsgálni.

Az egyetemes szolgáltatási irányelv *must carry* rendelkezésével szembeni további kritika, hogy az nem terjed ki a műsorterjesztő rendszer olyan elemeire, mint a feltételes hozzáférési rendszer, az alkalmazási program interfész vagy az elektronikus programkalauz.<sup>1138</sup> Ennek következtében a műsorszolgáltatással szemben az érintett szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások a továbbítási kötelezettség ellenére olyan hozzáférési feltételeket támaszthatnak, amelyek a *must carry* státusszal járó előnyös helyzetet jelentősen korlátozhatják.

Az egyetemes szolgáltatási irányelv alapján a tagállamok az érintett szolgáltatókra „továbbítási kötelezettségeket” (*transmission*) írhatnak elő. Az irányelv így nem a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókkal szemben kiszabható kötelezettségek katalógusa<sup>1139</sup> alapján határozza meg a *must carry* tartalmát, hanem látszólag *sui generis* kötelezettségként.<sup>1140</sup> A továbbítási kötelezettség azonban a kötelezett részéről „szolgáltatás rendelkezésére bocsátását” jelenti, ezért végső soron a hozzáférési irányelv szerinti hozzáférési kötelezettségként értelmezhető. Ezt az értelmezést erősíti, hogy a rendelkezés tervezete még utalást tartalmazott azokra a rendelkezésekre, amelyek a nemzeti szabályozóhatóságok piacelemzési és kötelezettségkiszabási eljárásához kapcsolódó bizottsági konzultációt szabályozzák. Az ezzel kapcsolatos értelmezési problémákat a 28. fejezet ismerteti.

Mivel a továbbítási kötelezettség a műsorterjesztők mellett a műsorszolgáltatókat is korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságában, ezért a jogalkotónak az irányelvben foglaltakon túl figyelembe kell vennie a közösségi jogból eredő – a 3. fejezetben tárgyalt – további korlátokat is. E korlátok elsősorban a *must carry* körbe vont műsorszolgáltatások meghatározását érintik. A *must carry* státusz meghatározásánál a szolgáltatásnyújtás szabadságát akkor is tiszteletben kell tartani, ha a státuszt megalapozó „közérdekű célok” az adott tagállam közönségének tájékoztatási és kulturális igényeit kielégítő, jellemzően az

---

<sup>1135</sup> Varney, 2006, 236.

<sup>1136</sup> Feintuck, Varney, 2006, 227.

<sup>1137</sup> CEC, 2002b, 23.

<sup>1138</sup> Feintuck, Varney, 2006, 229.

<sup>1139</sup> Ld. 7.2. fejezet.

<sup>1140</sup> Ezt az értelmezést ld. Garzaniti, 2005, 171.

adott tagállamhoz kötődő szolgáltatásokkal teljesíthetők.<sup>1141</sup> Az Európai Bíróság is hangsúlyozza, hogy a *must carry* státusz biztosítása „olyan kultúrpolitikai eszközt jelent, amelynek alapvető célja biztosítani [az adott tagállamban élő] állampolgárok számára mind a helyi, mind az országos információkhoz, valamint a saját kultúrájukkal kapcsolatos információkhoz való hozzáférést”; a *must carry* státusz inkább [az adott tagállamban] letelepedett műsorszolgáltatók számára történő megadásra alkalmas, mintsem a [más] tagállamokban letelepedettek számára”.<sup>1142</sup> A Bíróság 2007-ben – de még a hírközlés-szabályozási keret hatályba lépése előtti belga rendelkezéseket vizsgálva – a *must carry* szabályozást a szolgáltatásnyújtási szabadág nem-diszkriminatív korlátozásának minősítette, mivel az a *must carry* státusszal nem rendelkező hazai szolgáltatókra éppúgy hátrányos, mint a külföldiekre.<sup>1143</sup> Az ítélet megerősítette, hogy a továbbítási kötelezettség előírását közérdeken alapuló kényszerítő okok, azok körében pedig a kultúrpolitikai okok igazolhatják.<sup>1144</sup>

## 25. A továbbítási kötelezettségek szabályozásának összehasonlító elemzése

A német médiajog a kábelkapacitások, különösen az analóg kapacitások felhasználásával (*Kabeleinspeisung*) kapcsolatban az Európa-szerte alkalmazottól jelentősen eltérő megoldást követ, ami alapján az állam – jogalkotás, illetve hatósági végrehajtás útján – a kábeles kapacitások elosztásában széles mozgásteret kap. Eltérő szabályozás vonatkozik ráadásul az analóg kapacitásoknak a tartományi médiatörvényekben önállóan szabályozott elosztására, illetve a digitális kapacitásoknak a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződésben szabályozott elosztására. A szigorú szabályozás részben arra vezethető vissza, hogy a hálózat eredetileg – a *Deutsche Bundespost*-on keresztül<sup>1145</sup> – állami tulajdonban volt, a kapacitásokkal való gazdálkodás így nem tartozott a vállalkozási autonómia körébe.<sup>1146</sup> A beavatkozás terjedelmét részben azonban alkotmányjogi indokok támasztják alá. A német szabályozás a kábelkapacitásokat továbbra is szűkös erőforrásnak tekinti, amelynek az alkotmányos szempontokat figyelembe vevő elosztása állami feladat.<sup>1147</sup> A német alkotmányos megközelítés szerint a kábelkapacitások elosztásánál ugyanazoknak, végső soron a sokszínű médiarendszer kialakítására irányuló szempontoknak kell érvényesülniük, mint a földfelszíni kapacitások elosztásánál, ami egyúttal e kapacitásokkal kapcsolatban is szabályozási kötelezettséget jelent: „[...] az adott tartományon kívülről érkező műsorok kábelhálózatba való betáplálása nem esik kívül a tartományi jogalkotó befolyásán. A kábeles továbbterjesztés lehetővé tétele megalapozza a jogalkotó felelősségét azért, hogy az így terjesztett műsorok ne sértsék a médiaszabadságot. E műsorokkal kapcsolatban is biztosítania kell a tárgyilagos, átfogó és tényszerű tájékoztatást, valamint az ellentétes álláspontok figyelembe vételének alapvető szintjét.”<sup>1148</sup> Ez az alkotmányjogi megközelítés igazolja a német jogalkotó aktív részvételét a kábeles tartalomkínálat kialakításában: „A kábeles kapacitások elosztására vonatkozó szabályozás így elsősorban a tájékoztatási monopóliumokkal szembeni, illetve a sokszínűséget előmozdító eszköz.”<sup>1149</sup>

<sup>1141</sup> Az egyetemes szolgáltatási irányelv hatályba lépése előtti szabályozási helyzet elemzését ld. Dörr, Charissé, 1999.

<sup>1142</sup> C-250/06. 34.

<sup>1143</sup> C-250/06. 37.

<sup>1144</sup> C-250/06. 40-41.

<sup>1145</sup> Ld. még 28.1. fejezet.

<sup>1146</sup> Schütz, 2001, 21.

<sup>1147</sup> Irion, Schrumbacher, 2002, 64.; Kuch, 2002, 249.; Thomaschki, Krakies, 1995, 373.

<sup>1148</sup> BVerfGE 73, 118, 200.

<sup>1149</sup> Schütz, 2001, 21.

Míg az analóg médiarendszerben ez az értelmezés gyakorlatilag kizárta, hogy a műsorszolgáltatás továbbításáról egy gazdasági erőfölénnyel rendelkező kábelszolgáltató döntsön<sup>1150</sup>, addig a digitális kábelkapacitások elosztására vonatkozó szabályozás már figyelembe veszi a kapacitás-szűkösség enyhülését, és ennek megfelelően növeli a kábelüzemeltető mozgásterét a kapacitások elosztásában. A szabályozás enyhítését az is elkerülhetetlenné tette, hogy távközlési liberalizáció, illetve a privatizáció eredményeként nyereségérdekelt vállalkozások rendelkeznek a kábelkapacitásokkal, amelyek számára az eredeti szabályozási feltételek nagyon szűk gazdasági mozgásteret biztosítottak.<sup>1151</sup> A kapacitás-elosztási rendelkezések az elmúlt időszakban a tartományi médiatörvényekben is enyhültek, a piaci szereplők ennek ellenére úgy látják, hogy a szabályozás a kapacitások jelentős lekötésével nem segíti a vonzó tartalom- és szolgáltatásválaszték kialakítását, végső soron visszafogja a hálózatfejlesztést.<sup>1152</sup>

Az osztrák szabályozás *must carry* kötelezettségei megfelelnek az Európában általánosan követett modellnek: az érintett platform üzemeltetője kapacitásai egy részét a törvényben meghatározott szolgáltatások részére köteles rendelkezésre bocsátani, a fennmaradó kapacitásokkal pedig szabadon gazdálkodhat (PrTV-G 20. §).

A továbbítási kötelezettségek hazai szabályozásában jelentős változást hozott a digitális átállási törvény, ami a médiatörvény vonatkozó rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével új, technológia-semleges szabályozási rendszert hozott létre (Dtv. 24-28. §). Az új szabályozás – legalábbis a műsorterjesztők egy részére vonatkozóan – a terjesztési kapacitásoknak a korábbinál lényegesen nagyobb arányát köti le, de a *must carry* kötelezettségek teljesítése viszonylag széles mérlegelési lehetőséget hagy a platformüzemeltetők részére. Ezzel együtt aggályos az a szabályozási megoldás, amely a kapacitások bővülésére úgy reagál, hogy azok elosztását szigorúbban, a platformüzemeltető mozgásterét szűkítve szabályozza.

### **25.1. A *must carry* előírások kötelezettje**

Az egyetemes szolgáltatási irányelv szerint a *must carry* előírások kötelezettje az a szolgáltató, amely „a nyilvánosság számára rádió- vagy televízió-műsorok szétosztására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató”, azaz a hálózat, az infrastruktúra üzemeltetője. Az irányelv az egyes műsorterjesztési – kábel, műhold, IP-alapú, stb. – hálózatokat nem nevesíti, a továbbítási kötelezettséget egyértelműen technológia-semleges határozza meg.

A terjesztési technológiától függetlenül a tagállami jogalkotó azon hálózatok szolgáltatóira írhat elő továbbítási kötelezettséget, amely „hálózatok végfelhasználóinak jelentős hányada e hálózatokat használja a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként”. Az irányelv szövegéből inkább az az értelmezés következik, hogy a „jelentős közönség-hányad” feltételét az adott hálózat-típussal (földfelszíni, kábeles, műhold, IPTV, stb.) kapcsolatban kell vizsgálni, nem pedig minden egyes hálózattal kapcsolatban. Elegendő tehát az egyes platformok országos penetrációját vizsgálni, és a továbbítási kötelezettség az adott hálózat-típushoz tartozó minden hálózat szolgáltatójára kiterjed. Lényegesen nagyobb végrehajtási terhek származnak abból, az irányelv által egyébként nem kizárt

---

<sup>1150</sup> Rinke, 2003, 59.

<sup>1151</sup> Holznagel, 2000, 481.

<sup>1152</sup> Christmann, Enßlin, Wachs, 2005, 293; Möschel, 2001; ANGA, 2007

A német kábelüzemeltetők szövetségének 2007-es állásfoglalása szerint a digitalizálás, az interaktív szolgáltatások bevezetéséhez szükséges fejlesztések a politika és a tartalomszolgáltatók nyomására megtörténtek, annak ellenére, hogy a beruházások megtérülése nagyon kockázatos (ANGA, 2007, 1.).

értelmezésből, hogy minden egyes, akár igen kis vételkörzetű hálózat esetében vizsgálni kell, hogy az a maga vételkörzetében a végfelhasználók jelentős hányadát éri-e el.<sup>1153</sup> Sőt ez utóbbi megoldás lényegében piacelemzéshez kötné a *must carry* kötelezettség kiszabását, és ezzel megkérdőjelezné a *must carry* önálló intézményként történő kialakításának létjogosultságát. Az irányelvnek megfelel az érintett hálózatok törvényben történő kijelölése éppúgy, mint az alsóbb szintű jogszabályban vagy akár – jogszabályban meghatározott szempontokat követő – hatósági határozatban történő kijelölés.

Sem a preambulum, sem a bizottsági munkaanyag nem határozza meg közelebbről, hogy a végfelhasználók milyen aránya tekinthető „jelentős hányadnak”. Roukens ezt az arányt a versenyjogi erőfölény mintájára, 40%-ban javasolja meghatározni.<sup>1154</sup> A továbbítási kötelezettség azonban nem versenypolitikai, hanem médiapolitikai megfontolásokon alapul. Az alkotmányjogi megközelítés ebben az esetben sem alkalmas arra, hogy az alapján a beavatkozást szükségessé tevő közönségarány számszerűen meghatározható legyen, de a szabályozás célját figyelembe véve a közönség túlnyomó részének hozzá kell férnie a *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatásokhoz; különösen a platformok egyre bővülő választéka mellett ez olyan hálózatok esetében is indokolhatja a szabályozást, amelyek a háztartások 40%-ánál – akár lényegesen – kevesebb háztartást érnek el. A beavatkozást indokoltá tevő közönségarány az adott piacon az egyes platformok tényleges igénybevétele alapján<sup>1155</sup> határozható meg. Az egyes platformokra a *must carry* kötelezettséget úgy kell kiterjeszteni, hogy végső soron a közönségnek a lehető legkisebb hányada kerülhessen olyan helyzetbe, hogy a *must carry* státuszú szolgáltatásokhoz nem fér hozzá. Ez a megközelítés nem akadályozza többletterhekkel az új technológiák bevezetését sem, mert e technológiáknak általában hosszabb időre van szükségük ahhoz, hogy jelentősebb, a *must carry* kötelezettséget megalapozó lefedettséget érjenek el.

A hálózat-üzemeltető nem szükségszerűen az a szolgáltató, amely dönt a hálózaton továbbított programcsomagok összetételéről.<sup>1156</sup> Bár egyelőre a kábeles platformokon e két tevékenység általában nem különül el, a hazai kábelpiacon jelenleg alkalmazott üzleti modell semmiképpen nem az egyetlen lehetséges üzleti modell. Franciaországban például a kábelüzemeltető maga a programcsomagok értékesítésében nem vesz részt, ezért a francia *must carry* szabályok nem is rá, hanem a programcsomag-összeállítókra vonatkoznak.<sup>1157</sup> Más – műholdas, az osztrák példa alapján földfelszíni digitális – platformokon pedig már most is széles körben jellemző a terjesztési és programcsomagolási, -értékesítési tevékenységek elválasztása. Ebben az üzleti modellben az egyetemes szolgáltatási irányelvnek a műsorterjesztőt terhelő továbbítási kötelezettsége nehezen értelmezhető. A probléma az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának nem következetes szétválasztásából ered, amivel a dolgozat 32. fejezete részletesen foglalkozik.

A német szabályozás továbbítási kötelezettségeket az analóg és a digitális kapacitásokkal rendelkező kábelüzemeltetők terhére állapít meg. Az egyes tartományi törvények a kábelszolgáltatókat érintő további feltételteleket nem állapítanak meg a kötelezettség kiszabásához. Más platformokra a német szabályozás nem ró továbbítási kötelezettséget. Az osztrák médiatörvény *must carry* kötelezettségeket egyrészt a kábelüzemeltetőkkel szemben ír elő (PrTV-G 20. §), másrészt – ahogy arról a 17.2. fejezetben szó volt –

<sup>1153</sup> Erre az értelmezési kérdésre Tóth András hívta fel a figyelmemet. Ld. Tóth, Polyák, 2007, 170.

<sup>1154</sup> Roukens, 2005, 11.

<sup>1155</sup> Az erre vonatkozó adatokat ld. 16.1. fejezet.

<sup>1156</sup> Részletesen ld. 32. fejezet.

<sup>1157</sup> Roukens, 2005, 11.



megteremti a multiplex-üzemeltetőkkel szemben a multiplex-engedélyben kiszabható terjesztési kötelezettségek jogszabályi hátterét.

A digitális átállási törvénnyel kialakított hazai szabályozási rendszer a kötelezettek körét a német és az osztrák megoldásnál differenciáltabban határozza meg. A *must carry* kötelezettségek egy része technológiától és vételkörzettől függetlenül valamennyi műsorterjesztőre, más részük pedig az ún. médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztőkre vonatkozik. A differenciálatlan általános *must carry* előírások így nem veszik figyelembe azt a közösségi jogi követelményt, hogy az előírás kötelezettje azoknak a hálózatoknak az üzemeltetője lehet, amelyeket a közönség jelentős hányada használ a műsorok vételének fő eszközeként.

Ezt a hiányosságot az előfizetők száma, a vételkörzet és árbevétel alapján azonosított, médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztők<sup>1158</sup> meghatározása sem pótolja, egyrészt azért, mert a továbbítási kötelezettségek nem csak a műsorterjesztőket terhelik, másrészt azért, mert ez alapján a közönség meghatározó része – mindazok, akik kisebb kábelszolgáltatók vagy egyéb platform-üzemeltetők előfizetői – nem fér hozzá a kötelezően továbbítandó tartalmakhoz. A továbbítási kötelezettségek szabályozási céljaival ez a megoldás nincs összhangban. A médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztők kijelölésének „feltételei úgy kerültek előírásra, hogy azok nyilvánosan elérhető, illetve könnyen beszerezhető adatok alapján egyértelműen megállapíthatók legyenek. Mivel a kötelezettség törvényben került előírásra, ezért a jogkövetésnek is önkéntesnek kell lennie, amelyet az NHH ellenőrizhet.”<sup>1159</sup> A kötelezettségek differenciálását a törvény indokolása mindössze azzal támasztja alá, hogy a szabályozásból adódó „adminisztratív kötelezettségek vélhetően aránytalan terhet rónának az általában mikro- kis- és középvállalkozási szinten működő műsorterjesztőkre”. Ez a megközelítés médiaszabályozási szempontból nem fogadható el. A továbbítási kötelezettség nem „adminisztratív kötelezettség”, hanem az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítását szolgáló szabályozási eszköz, amely a közönség minden tagja számára azonos mértékben garantálja a tartalomválaszték sokszínűségét. Ha ez a szabályozás elérhető a minden szolgáltatót egyformán terhelő kötelezettségekkel, akkor – alkotmányos szempontból – egyetlen további szolgáltató esetében sem tekinthető arányos beavatkozásnak az ezeket meghaladó kötelezettségek előírása. Ha pedig az általános kötelezettségek az alkotmányjogi mércének önmagukban nem felelnek meg, akkor a többletterheltek a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztőnek nem minősülő szolgáltatókra is ki kell terjeszteni. Alkotmányjogi szempontból tehát nem indokolható a *must carry* kötelezettségeknek a műsorterjesztő vállalkozások piaci helyzete alapján történő differenciálása, és annak szükségessége a közösségi jogból sem vezethető le.

## 25.2. A kötelezettség kiszabásának módja

A továbbítási kötelezettség transzparenciája – a *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások „meghatározottsága” – akkor teljesül, ha az érintett

<sup>1158</sup> Médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségűnek minősül a műsorterjesztő, ha

a) előfizetőinek száma meghaladja a százezer főt, vagy

b) ingyenesen hozzáférhető műsorterjesztés esetén vételköre a Magyar Köztársaság lakosságának több mint egyharmadára kiterjed

és a műsorterjesztő vagy azzal irányítási viszonyban álló szolgáltató vagy vállalkozás a Magyar Köztársaság területén végzett műsorterjesztésből vagy az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásból származó árbevétele – az analóg műsorszórás kivételével – meghaladja az évi 1000 millió forintot [Dtv. 24. § (2)].

<sup>1159</sup> Dtv. indokolása

műsorszolgáltatásokat, illetve azok kiválasztásának módját, a *must carry* státusz elnyerésének pontos feltételeit jogszabály rögzíti.<sup>1160</sup> A transzparencia érvényesülésének további feltétele, hogy a kötelezettség tartalmának változása ne járjon a terjesztési kapacitások előre nem kalkulálható lekötésével, például úgy, hogy minden új közszolgálati műsorszolgáltatás automatikusan *must carry* státuszt kap.

A *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások meghatározásának átláthatósága akkor teljesül maradéktalanul, ha a törvény az e körbe tartozó műsorszolgáltatások olyan jellemzőit határozza meg, amelyek alapján a *must carry* státusz fennállása objektíven megítélhető, azaz valamely műsorszolgáltatásról egyértelműen eldönthető, hogy a továbbítási kötelezettség hatálya alá tartozik-e. Ez a feltétel a közszolgálati műsorszolgáltatások esetében is csak akkor teljesül, ha a továbbítási kötelezettség meghatározott számú, esetleg tematikájú szolgáltatásra vonatkozik. Objektív szempontot követ az a szabályozás is, amely a *must carry* státuszt meghatározott – az angol szabályozásban például a pályázat alapján elnyert, a német szabályozásban az adott tartományban szerzett – műsorszolgáltatási engedély megszerzéséhez köti. Sok esetben azonban ezek az objektív tényezők sem garantálják, hogy a műsorterjesztő számára egyértelműen kiszámítható legyen a továbbítási kötelezettség teljesítéséhez szükséges műsorterjesztési kapacitások mértéke. Ez orvosolható az e célra fenntartandó kapacitások kifejezett korlátozásával. Erre azért is szükség van, mert nem minden esetben határozható meg olyan tényező, ami alapján a *must carry* státusszal rendelkező szolgáltatások pontosan kijelölhetők; a szolgáltatás helyi jellege például megalapozhatja a *must carry* státuszt, de jellemzően nem egyetlen szolgáltatást érint. Az alkotmányos médiaszabályozási célokat leginkább az a megoldás szolgálja, amely ebben az esetben a műsorkínálat sokszínűségét legnagyobb mértékben előmozdító szolgáltatásokat részesíti előnyben. Ezzel kapcsolatban a szabályozás a platform-üzemeltető részére mérlegelési lehetőséget biztosíthat, de alkotmányos és közösségi jogi szempontból is elfogadható az – az átláthatóságot egyébként erősítő – megoldás, amely a szabályozhatóságot jogosítja fel e kapacitások elosztására. A platform-üzemeltető részére biztosított mérlegelési jog a platform-üzemeltető „szerkesztési szabadságát” kisebb mértékben korlátozza ugyan, de a plurális médiarendszer kialakítását szolgáló, a kapacitások meghatározott részét érintő korlátozás – a szabályozás konkrét módjától függően – nem jelent aránytalan beavatkozást.

Nem egyértelmű, hogy az, a német és a magyar szabályozásban alkalmazott, sőt az osztrák multiplex-engedélyben is megjelenő megoldás, amely a terjesztési kapacitások egészének vagy egy részének elosztását a törvényben – illetve a multiplex-engedélyben – meghatározott szempontokhoz köti, tekinthető-e egyáltalán továbbítási kötelezettségnek.<sup>1161</sup> E rendelkezések alapján egyértelműen egyetlen műsorszolgáltatásról sem állapítható meg, hogy *must carry* körbe tartozik-e. Ha nem továbbítási kötelezettségként értelmezzük e rendelkezéseket, akkor a közösségi joggal való összhang azért hiányzik, mert ilyen hozzáférési kötelezettséget jogszabály nem írhat elő, kötelezettség-kiszabásra – ahogy erről a 7.2. fejezetben szó volt – kizárólag a szabályozhatóság döntésével kerülhet sor. Továbbítási kötelezettségként értelmezve e rendelkezéseket a közösségi joggal való összhangjuk azért kétséges, mert nem határozzák meg megfelelő pontossággal az érintett műsorszolgáltatásokat, a műsorterjesztő számára nem teszik egyértelművé a kötelezettség terjedelmét. Az irányelv nem ad iránymutatást a műsorszolgáltatások „meghatározottságának” mértékéről, így a műsorterjesztő széles mérlegelési joga sem zárja ki feltétlenül e követelmény teljesülését, különösen akkor, ha az

<sup>1160</sup> Roukens, 2005, 15.

<sup>1161</sup> E szabályozási megoldást, mint a kapacitásokhoz való hozzáférés egyik szabályozási modelljét ld. 23.2. fejezet.

így érintett kapacitások nagyságát a törvény meghatározza, és a műsorszolgáltatók és műsorterjesztők közötti viták rendezéséhez megfelelő fórumot és eljárást biztosít. Az átláthatóság, a műsorszolgáltatások „meghatározottsága” szempontjából azonban e megoldás összességében aggályos. A közösségi szabályozás vélelmezhetően olyan *must carry* előírást tartott szem előtt – és álláspontom szerint is az a szabályozási megoldás követendő –, amely a műsorszolgáltatók szűk és pontosan, minden mérlegelést kizáró módon meghatározott körére terjeszti ki a továbbítási kötelezettséget. Községi jogi szempontból tehát a kapcsolódó előírások nagy valószínűséggel nem minősülnek *must carry* kötelezettségnek, tartalmilag, funkciójuk alapján azonban mégis továbbítási kötelezettséget rónak a műsorterjesztőre; a dolgot a kapcsolódó rendelkezéseket e fejezetben vizsgálja.

A német kábelüzemeltetők szövetsége ugyanakkor megfelelőnek tartja azt a megoldást, hogy a jogalkotó a kereskedelmi műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban nem konkrét műsorszolgáltatásokat ruház fel *must carry* státusszal, hanem egyértelműen körülhatárolt műsorkategóriákat jelöl meg.<sup>1162</sup> A kábelüzemeltető az egyes kategóriákba tartozó műsorszolgáltatások közül bármelyikkel eleget tehet a továbbítási kötelezettségnek. Ez a szabályozás a platformüzemeltetők részére viszonylag széles mozgásteret hagy, és az átláthatóság és a jogbiztonság követelményének is megfelel.

A *must carry* jellemző szabályozási megoldása a szerződéskötési kötelezettség. A magyar szabályozás – „gazdaságilag és műszakilag indokolt ajánlat esetén” – a műsorterjesztőre kifejezetten szerződéskötési kötelezettséget ró; az ebből eredő viták rendezését a műsorszolgáltató bírósági, választottbírósági vagy – az NHH által lefolytatott, szükség esetén az ORTT szakhatósági közreműködésével zajló – hatósági úton kezdeményezheti (Dtv. 25-27. §). Az osztrák szabályozás is a *must carry* feltételeinek az érintettek közötti szerződéses rendezését feltételezi. A szerződéskötés kötelező jellegét egyértelművé teszi, hogy megegyezés hiányában a KommAustria – nem hatósági úton létrehozott szerződéssel, hanem a megállapodást helyettesítő határozatában – írja elő a továbbítási kötelezettséget és annak feltételeit.<sup>1163</sup> A hatóság meghatározza az elosztás időtartamát, az elosztásnak elsősorban a kábelüzemeltető gyakorlatára figyelemmel kialakított arányos ellenértékét, illetve szükség esetén az egyéb – különösen műszaki, az analóg vagy digitális csomagban való elhelyezésre vonatkozó<sup>1164</sup> – feltételeket. Egyes német tartományi törvények a magyar és az osztrák szabályozástól jelentősen eltérő, közjogi alapú megoldást alkalmaznak. A kábelkapacitásokat a médiahatóság nem egyes műsorszolgáltatásonként, hanem az ilyen célra fenntartott teljes kapacitásra vonatkozóan egyetlen közigazgatási határozatban osztja el, mivel így biztosítható a kínálat egészének sokszínűsége.<sup>1165</sup> E határozatok bíróság előtt megtámadhatók, de a bíróság csak az eljárás jogszerűségét vizsgálhatja, a sokszínűséggel kapcsolatos hatósági mérlegelést nem vitathatja.<sup>1166</sup>

A tagállami jogszabályok – amelyek jelentős részében (a német és az osztrák szabályozásban is) még az egyetemes szolgáltatási irányelv megszületése előtt megjelent a továbbítási kötelezettség – a *must carry* kötelezettséget különböző szabályozási megoldásokkal határozzák meg.

Az egyes német tartományi törvények az analóg kábel-kapacitások elosztásával kapcsolatban általánosságban olyan szabályozási modellt követnek, amelyben a

---

<sup>1162</sup> ANGA, 2007, 5.

<sup>1163</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 165.

<sup>1164</sup> Ld. KOA 1/900/01-16

<sup>1165</sup> Hesse, 2003, 277.

<sup>1166</sup> Beucher, von Rosenberg, 1996, 651.

kapacitások egyik részét a törvényben meghatározott műsorszolgáltatások részére kell fenntartani, egy részét a hatóság osztja el, a fennmaradó kapacitásokról pedig a kábelüzemeltető maga dönt.<sup>1167</sup> Az egyes tartományi törvények eltérnek egymástól egyrészt a kötelező elosztás alá eső műsorszolgáltatás-csoportok jogszabályi meghatározásának részletességében, másrészt a hatóság és a kábelüzemeltető által elosztott kapacitások arányában.<sup>1168</sup>

A kábelüzemeltető részére azok a törvények hagyják a legnagyobb mozgásteret, amelyek – a „hagyományos” *must carry* modellnek megfelelően – néhány műsorszolgáltatás kötelező továbbításának előírása mellett a fennmaradó kapacitások elosztását a kábelüzemeltetőre bízzák.<sup>1169</sup> A kötelezően továbbítandó műsorszolgáltatások közé tartoznak az adott tartományban engedélyt szerzett szolgáltatások, a közszolgálati műsorszolgáltatások, a „nyitott csatornák”, illetve a helyi szolgáltatások. E törvények meghatározzák azokat a szempontokat is, amelyeket a kábelszolgáltatónak a továbbítási kötelezettségen felüli kapacitások elosztásánál figyelembe kell vennie. Ilyen szempont a közönség érdekeinek figyelembe vétele, a szolgáltatók és az általános kínálatú szolgáltatások sokszínűsége, illetve a vélemények sokszínűsége, az ingyenes műsorszolgáltatások elérhetősége, tematikus és idegen nyelvű szolgáltatások megjelenése, meghatározott tematikák előnyben részesítése, valamint a médiaszolgáltatások megfelelő figyelembe vétele. *Saarland* tartomány médiatörvénye szerint e szempontoknak csak a kapacitások egyharmadában kell érvényesülniük, az ezen felül fennmaradó kapacitásokról a kábelszolgáltató „az általános törvények keretei között” dönt.

Számos tartományi törvény meghatározza a különböző műsorkategóriák rangsorát, és e rangsort a kapacitások elosztásánál figyelembe kell venni. Ebben az ún. sorrend-meghatározási modellben<sup>1170</sup> (*Vorrangmodell*) arról, hogy az egyes kategóriákon belül mely konkrét műsorszolgáltatások jutnak kapacitáshoz, vagy kizárólag a kábelszolgáltató<sup>1171</sup>, vagy részben a médiahatóság, részben a kábelüzemeltető<sup>1172</sup>, vagy kizárólag a médiahatóság<sup>1173</sup> dönt. A tartományi törvények rendszerint

- a törvény alapján működő műsorszolgáltatások (*gesetzlich bestimmte Programme*), azaz a regionális és országos közszolgálati műsorszolgáltatások, valamint az adott tartományban – a tartományi médiatörvény alapján – engedélyt szerzett kereskedelmi műsorszolgáltatások,
- a helyben szokásosan – azaz földfelszíni műsorszórás útján – fogható szolgáltatások,
- valamint a más tartományban vagy külföldön engedélyt szerzett szolgáltatások műsorcsoportját hozzák létre.<sup>1174</sup>

Egyes törvényekben további műsorcsoport lehet a kísérleti adások csoportja<sup>1175</sup>, az adott régió részére készített műsorok vagy műsorablakok<sup>1176</sup>, a közösségi műsorszolgáltatások és

<sup>1167</sup> Reinemann, 2002, 147.

<sup>1168</sup> Az egyes tartományi megoldásokról teljes körű áttekintést ad Thomaschki, Krakies, 1995.

<sup>1169</sup> SMG 53. §; SächsPRG 38. §;

<sup>1170</sup> Thomaschki, Krakies, 1995, 371.; Hesse, 2003, 278.

<sup>1171</sup> Pl. MedienGLSA 36. §; ThürLMG 38. §

<sup>1172</sup> Pl. HPRG 42. § (2); LMG NRW 18. §

<sup>1173</sup> Pl. MSV HSH 31. §; RundfG-M-V 50. §; NMedienG 37. §; LMG Rh-Pf33. §

<sup>1174</sup> Lecheler, 1999.

<sup>1175</sup> Pl. RundfG-M-V 50. §; ThürLMG 38. §

<sup>1176</sup> Pl. HPRG 42. §; LMG Rh-Pf33. §

az ún. „nyitott csatornák” csoportja<sup>1177</sup>. Míg a műsorcsoporthoz nagy része egyúttal az abba a csoportba tartozó egyes műsorszolgáltatásokat is egyértelműen meghatározza, addig a más tartományban vagy külföldön engedélyt szerzett szolgáltatások közül jellemzően valamilyen kiválasztási eljárásban kell meghatározni azokat, amelyek – szabad kapacitás fennmaradása esetén – kábeles kapacitáshoz jutnak. Az egyes törvények e kategórián belül különböző kiválasztási szempontokat határoznak meg. Ilyen szempontok a műsor általános/szakosított tematikája, meghatározott tematikák megjelenése, idegen nyelvű műsorok megjelenése, nézői érdekek figyelembe vétele.<sup>1178</sup> Egyes törvények részletes szempontrendszer helyett mindössze a sokszínűség követelményét határozzák meg a kapacitáselosztás szempontjaként.<sup>1179</sup>

A tartományi médiatörvény az ún. kiválasztási modellben<sup>1180</sup> (*Auswahlmodell*) a kötelezően elosztandó – közszolgálati és helyben szokásosan fogható – műsorszolgáltatások meghatározása mellett a fennmaradó kapacitások elosztására a médiahatóságot jogosítja fel.<sup>1181</sup> A kiválasztás fő szempontja a kábelhálózaton továbbított műsorok sokszínűségének előmozdítása. Kiválasztási szempontként határozzák meg a tartományi törvények többek között a műsor regionális vonatkozását<sup>1182</sup>, a közönség igényeinek figyelembevételét<sup>1183</sup>, az idegen nyelvű, illetve a szomszédos országokból származó műsorszolgáltatások megjelenését<sup>1184</sup>, valamint meghatározott műsortematikák előnyben részesítését<sup>1185</sup>. A médiatörvény e modellben is fenntarthat olyan kapacitásokat, amelyek elosztásáról a kábelszolgáltató maga rendelkezik.<sup>1186</sup> Az Európai Bizottság Németország ellen *Niedersachsen* tartomány médiatörvénye miatt kikényszerítési eljárást indított, mivel a Bizottság szerint a szabályozás aránytalan beavatkozást valósít meg azzal, hogy a kapacitások elosztását teljes egészében a médiahatóság hatáskörébe utalja.<sup>1187</sup>

A digitális műsorelosztási kapacitások szabályozásában a német jogalkotó – egységesen minden tartományra – olyan modellt követ, amelyben a kapacitások egyik része *must carry* kötelezettségek teljesítésére, egy további része (*can carry, non-must carry, must carry minus*) pedig a sokszínűség alkotmányos követelményének érvényesítésére szolgál. A műsorelosztó csak az e kapacitásokon felül rendelkezésre álló kapacitásokkal gazdálkodhat szabadon, az „általános törvények” keretei között [RStV 52. § (4) 2]. A sokszínű tartalomkínálat elérhetővé tételét e szabályozási megoldás akkor is garantálja, ha teljesen nem zárható ki annak a kockázata, hogy a kábelüzemeltető szabad rendelkezésébe tartozó

<sup>1177</sup> Pl. HPRG 42. §; MedienG LSA 36. §

<sup>1178</sup> Hesse, 2003, 278-279.

<sup>1179</sup> Pl. ThürLMG 38. §; NMedienG 37. §

<sup>1180</sup> Thomaschki, Krakies, 1995, 371.; Hesse, 2003, 279.

<sup>1181</sup> Pl. BayMG 36. §; MSV BB 41. §; BremLMG 36. §

<sup>1182</sup> BayMG 36. §; MSV BB 41. §

<sup>1183</sup> BayMG 36. §

<sup>1184</sup> BremLMG 36. §

<sup>1185</sup> BremLMG 36. §

<sup>1186</sup> BayMG 36. §; BremLMG 36. §

<sup>1187</sup> New round of infringement proceedings under the EU telecom rules: What are the issues? Europa Rapid, 2007.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/255&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

Ugyanezen törvénnyel kapcsolatban előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bíróságnak többek között arra a kérdésre kell választ adnia, hogy összeegyeztethető-e az egyetemes szolgáltatási irányelvvel a továbbítási kötelezettségek, „ha valamely kábelszolgáltatót arra köteleznek, hogy a rendelkezésére álló, folyamatosan fogható analóg kábelcsatornák több mint felébe olyan műsorokat vegyen fel, amelyeket a DVB-T szabvány szerint a földfelszínen már sugároz”, illetve „ha a csatornák számának szükségessége esetén az illetékes nemzeti hatóságnak a pályázók olyan rangsorát kell felállítania, amely a kábelszolgáltató rendelkezésére álló csatornák teljes lekötéséhez vezet”. (C-336/07)

kapacitások elosztásánál a *must carry* és *can carry* kötelezettségek eredményeként létrejött sokszínűség csorbulhat. Önmagában a digitális hálózatokon elérhető szolgáltatások mennyisége jelentős kockázatsökkentő tényező.<sup>1188</sup> Sőt a növekvő kapacitásmennyiség megkérdőjelezi a digitális kapacitások egyharmadára kiterjedő *can carry* kötelezettségek arányosságát; a *must carry* céljára fenntartott kapacitás-mennyiség gyakorlatilag elegendő az összes analóg műsorszolgáltatás terjesztésére.<sup>1189</sup> A kapacitások arányában meghatározott továbbítási, hozzáférési kötelezettségek ráadásul nem ösztönöznek műszaki fejlesztésre, mivel annak eredményeként a szolgáltató szabadon felhasználható kapacitásai jelentősen nem bővülnek.<sup>1190</sup> A megoldásnak a szabályozási cél elérésére való alkalmasságát az is megkérdőjelezi, hogy a *can carry* kapacitások elosztásával kapcsolatban a szabályozás nem zárja ki azt, hogy a kábelszolgáltató az egyébként is kedvelt, nagy nézettségű kereskedelmi műsorszolgáltatásokat részesítse előnyben, és a kevésbé vonzó, de a tartalomkínálat sokszínűségét ténylegesen előmozdító tematikus, közösségi szolgáltatások részére ne biztosítson hozzáférést.<sup>1191</sup> A digitális kapacitások ilyen felosztásából – bár a szabályozás egyértelmű iránymutatást nem ad – az is következik, hogy nem műsorterjesztési célra is kizárólag a *must carry* és *can carry* kötelezettségeket meghaladó kapacitások használhatók.<sup>1192</sup>

Az osztrák szabályozás a *must carry* státusszal rendelkező szolgáltatások egy részét pontosan meghatározza, más részüket a szabályozóhatóság a törvényben rögzített szempontok alapján jelöli ki; utóbbi esetben is teljesül az arányosság követelménye, mert a KommAustria a kábelszolgáltatót legfeljebb egy-egy, a meghatározott szempontoknak megfelelő szolgáltatás továbbítására kötelezheti [PrTV-G 20. § (3)].

A hazai szabályozás nem minden elemében felel meg az átláthatóság – és a közérdekűség – követelményének. A továbbítási kötelezettség alá eső, meghatározott számú „magyarországi körzeti vagy országos műsorszolgáltatás” kiválasztásához a törvény további szempontokat nem ad [Dtv. 25. § (6)]. E szabályozási megoldás nem tartalmaz garanciát arra, hogy a továbbítási kötelezettség hozzájárul a közönség számára elérhető tartalomkínálat sokszínűségéhez, végső soron nem tisztázza a beavatkozás célját. Sőt e kötelezettség diszkriminál is a hazai és más EU-tagállambeli szolgáltatók között, ami közösségi jogi szempontból szintén aggályos. Ez az aggály a kötelezően továbbítandó helyi szolgáltatások esetében nem fogalmazódik meg. Azokkal kapcsolatban ugyanis a törvény úgy rendelkezik, hogy abban az esetben, ha a szerződéses ajánlatok között helyi nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatóé vagy műsorszolgáltatóké is megtalálható, úgy a műsorterjesztőt legalább egy helyi nem nyereségérdekelt műsorszolgáltatóra vonatkozóan szerződéskötési kötelezettség terheli [Dtv. 25. § (5)]. A továbbítási kötelezettség alá eső közszolgálati műsorszolgáltatások kijelölése alapján az érintett szolgáltatások egyértelműen meghatározhatók [Dtv. 25. § (1)].<sup>1193</sup> Az átláthatóság és közérdekűség követelményének teljesülése kétséges a médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztőkre kirótt kötelezettségekkel kapcsolatban. A törvény e körben olyan – a következő pontban ismertetett – kiválasztási szempontokat határoz meg, amelyek sem a műsorterjesztő, sem a szabályozóhatóság számára nem teszik lehetővé annak

<sup>1188</sup> Ladeur, 2001, 500.

<sup>1189</sup> Irion, Schirnbacher, 2002, 66.

<sup>1190</sup> Roßnagel, Hilger, 2002, 450.

<sup>1191</sup> Roßnagel, Hilger, 2002, 450.

<sup>1192</sup> Irion, Schirnbacher, 2002, 65.; Ladeur, 2002, 261.; Schütz, 2001, 25.

<sup>1193</sup> Ez azonban nem teljesül a Duna Televízió műsorszolgáltatási esetében. A médiatörvénynek a Dtv.-ben hivatkozott szakasza ugyanis annyit rögzít, hogy „a Duna Televízió egy műholdas rendszerrel közszolgálati műsort szolgáltató” [Rttv. 132. § (5)]. E rendelkezés alapján nem határozható meg, hogy a *must carry* kötelezettség mely műsorszolgáltatásra vonatkozik akkor, ha a Duna Televízió több szolgáltatást működtet.

egyértelmű eldöntését, hogy a *must carry* státuszt igénylő műsorszolgáltatás jogosult-e a státusz megszerzésére. A vitás kérdések eldöntésére a törvény a hírközlési hatóságot jogosítja fel, de felismerve a kérdés alkotmányos, médiaszabályozási jelentőségét, abba – az ügy eldöntését érdemben befolyásoló – szakhatóságként<sup>1194</sup> a médiahatóságot is bevonja.

### 25.3. A továbbítási kötelezettség alá vont műsorszolgáltatások

#### 25.3.1. Ésszerű, közérdekű és arányos szabályozási célok

A közösségi jog a *must carry* státusz meghatározását azzal a rendelkezéssel befolyásolja, amely szerint továbbítási kötelezettségek abban az esetben írhatók elő, ha ezek ésszerűek és egyértelműen meghatározott közérdekű célok eléréséhez szükségesek; a közérdekű célok meghatározása egyúttal a kötelezettségek átláthatóságának is alapfeltétele.<sup>1195</sup> Az ésszerűség minimumfeltétele a műszaki és gazdasági megvalósíthatóság.<sup>1196</sup>

A műsorszolgáltatásról szóló német tartományközi szerződés az analóg kábeles kapacitások tartományi szabályozását szintén a világosan meghatározott közérdekű célokhoz köti; ilyen közérdekű cél különösen a plurális, a vélemények sokszínűségét megvalósító mediarendszer kialakítása. [RStV 52. § (1)]. Az osztrák médiatörvény indoklása a szabályozást megalapozó közérdekként nevesíti az osztrák vonatkozású – elvileg tehát a közösségi joggal összhangban bármely tagállam szolgáltatója által nyújtott – tartalmak támogatását. A digitális átállási törvény külön rendelkezésben határozza meg a *must carry* kötelezettségek alapjául szolgáló közérdekű célokat. Ezek a nemzeti, etnikai kisebbségi kultúra és az európai kultúra megőrzése, védelme, illetve továbbfejlesztése, a nemzeti, illetve etnikai kisebbségi nyelv ápolása, az állampolgárok tájékozódási szükségleteinek kielégítése, a demokratikus közéletben való részvételük elősegítése, és a vélemények sokszínűségének megőrzése [Dtv. 24. § (1)]. A célokat felsoroló – valódi kötelező erővel nem rendelkező – deklaráció azonban önmagában nem pótolja az egyes elosztási kötelezettségek céljának azonosíthatóságát.

Az Európai Bíróság gyakorlatára vár annak tisztázása, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv szerinti „közérdekű célkitűzések” szélesebb felhatalmazást adnak-e a műsorszolgáltatások szabad áramlása korlátozásának, mint a korlátozhatóság általános feltételeként alkalmazott közérdeken alapuló kényszerítő ok. A szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó olyan indokok, amelyek nem minősülnek kényszerítő közérdekű oknak, nagy valószínűséggel közérdekű célkitűzéseként sem elfogadhatók; ez következik az Európai Bíróságnak a belga *must carry* kötelezettségeket vizsgáló ítéletéből.<sup>1197</sup> Ezzel összhangban a Bizottság szerint közérdekű cél lehet a média pluralizmusa vagy a kulturális sokszínűség<sup>1198</sup>; a preambulum közérdekű célként nevesíti a fogyatékkal élő felhasználók megfelelő hozzáféréseinek lehetővé tételét<sup>1199</sup>.

<sup>1194</sup> Ld. 33.3.2. fejezet; Ket. 44. §

<sup>1195</sup> A Bizottság Belgium ellen kikényszerítési eljárást indított, elsősorban azért, mert az érintett jogszabály alapján nem állapítható meg a szabályozás alapjául szolgáló közérdek, hiányzik a kötelezettség teljesítésének pontos kritériuma, továbbá nem korlátozza a szabályozás az e célra fenntartandó kapacitás nagyságát. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/255&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>1196</sup> Marsden, 1999, 30.; Egyetemes szolgáltatási irányelv 31. cikk (1)

<sup>1197</sup> C-250/06. (United Pan-Europe Communications Belgium SA, Coditel Brabant SA, Société intercommunale pour la Diffusion de la Télévision Brutele, Wolu TV ASBL kontra Belga Állam) 40.

<sup>1198</sup> CEC, 2002b, 7.

<sup>1199</sup> (43) preambulum-bekezdés

A Bíróság megállapította, hogy kultúrpolitikai célok, illetve a pluralizmus, mint kényszerítő közérdekű ok a *must carry* előírásokat is csak akkor legitimálja, ha a műsorszolgáltatás-nyújtás szabadságának korlátozása a szabályozási cél elérésére alkalmas és arányos. A szabályozási cél elérésére alkalmas szabályozás olyan műsorokat von a kötelezettség hatálya alá, amelyek biztosítják, hogy az adott vételkörzetben élők „ne legyenek megfosztva a helyi, az országos információkhoz, illetve a saját kultúrájukat képviselő műsorokhoz saját nyelvükön való hozzáféréstől”.<sup>1200</sup> Az arányosság a Bíróság szerint elsősorban a státusz elnyerésének szabályozásával garantálható<sup>1201</sup>:

- A szabályozásból minden műsorszolgáltató számára előzetesen ki kell derülnie a státusz elnyeréséhez szükséges, konkrétan teljesítendő feltételek jellegének és terjedelmének, valamint a kapcsolódó közszolgálati jellegű kötelezettségeknek. Ez egyúttal az egyetemes szolgáltatási irányelv átláthatóságra vonatkozó követelményének teljesítéséhez is elengedhetetlen. A konkrét ügyben a Bíróság hangsúlyozta: „E tekintetben az elvi nyilatkozatoknak, valamint az általános politikai célkitűzéseknek a nemzeti szabályozás indokolásában történő egyszerű felsorolása nem tekinthető elegendőnek.”<sup>1202</sup>
- Valamely műsorszolgáltatás – nem pedig műsorszolgáltató – kizárólag objektív szempontok alapján szerezhethet *must carry* státuszt. E szempontoknak alkalmasnak kell lenniük a pluralizmus biztosítására, lehetővé téve különösen az országos és a helyi információkhoz való hozzáférést.
- A továbbítási kötelezettség alá eső szolgáltatások számára fenntartott csatornák száma nem haladhatja meg nyilvánvalóan a szabályozási célkitűzések megvalósításához szükséges számot.
- A *must carry* státusz elnyerésének szempontjai nem tartalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést, azaz különösen nem foglalhatják magukban azt a követelményt, hogy az adott vállalkozásnak a nemzeti területen letelepedettnek kell lennie.

A *must carry* kötelezettség teljesítéséhez lekötött kapacitások nagyságának az egyes hálózatok kapacitásainak folyamatos bővülése mellett arányosabb, a beruházásokat is jobban ösztönző – az osztrák és a magyar szabályozásban kizárólagosan alkalmazott – megoldása a kapacitások számszerű meghatározása. Abban az esetben, ha a kötelezettség a mindenkori kapacitások arányában határozza meg, akkor a hálózat fejlesztése ellenére az üzemeltető mozgástere kisebb mértékben nő, és ez akár vissza is foghatja a fejlesztéseket; a digitális kapacitásokra vonatkozóan a német szabályozás ezt a megoldást alkalmazza (ld. fent).

A szabályozás arányosságát a lekötött kapacitások nagysága mellett az is befolyásolja, hogy a műsorterjesztő a kötelezően továbbított szolgáltatás nyújtójától kaphat-e ellenszolgáltatást. Az egyetemes szolgáltatási irányelv *must carry* rendelkezésének eredeti szövege még a hálózatüzemeltetőt illető kötelező ellenszolgáltatásról rendelkezett, aminek mértékét az igénybe vett kapacitással arányosan kellett volna megállapítani.<sup>1203</sup> Az irányelv elfogadott rendelkezése már csak lehetőséget biztosít a tagállamoknak megfelelő, nem diszkriminatív díjazás megállapítására [31. cikk (2)]. Az ellenszolgáltatás lehetősége

---

<sup>1200</sup> C-250/06. 43.

<sup>1201</sup> C-250/06. 46-48.

<sup>1202</sup> C-250/06. 46.

<sup>1203</sup> IRIS Spezial, 2005, 47.



függ az adott platformon egyébként alkalmazott üzleti modelltől is.<sup>1204</sup> A digitális átállási törvény szerint a műsorterjesztési szolgáltatás valamennyi közszolgálati műsorszolgáltató számára díjmentes és a közszolgálati műsorszolgáltató sem követelhet műsorai terjesztéséért a műsorterjesztőtől ellenszolgáltatást [Dtv. 25. § (4)]. A rendelkezés nem technológia-semleges, mivel a műsorszórásra nem vonatkozik; még ha analóg műsorszórás esetén indokolható is a szabályozás azzal – a nem jogi érveléssel –, hogy a műsorszóró vállalkozás kapacitásainak meghatározó részét a közszolgálati műsorok továbbítására fordítja, digitális környezetben a különbségtétel aggályos. A rendelkezésből közvetve az is következik, hogy a *must carry* körbe tartozó más szolgáltatások terjesztése egyik fél oldalán sem ingyenes.<sup>1205</sup> A földfelszíni műsorszórás hasonló szabályozására a német és az osztrák jogban azért nincs szükség, mert a közszolgálati műsorszolgáltatók mindkét országban saját műsorszóró hálózattal rendelkeznek.<sup>1206</sup> A *must carry* státusszal rendelkező szolgáltatások továbbítása egyik szabályozás szerint sem ingyenes.<sup>1207</sup>

A továbbítási kötelezettség arányosságának további fontos garanciája a kötelezettségeknek az egyetemes szolgáltatási irányelvben előírt rendszeres felülvizsgálata. Az irányelv tervezetében a rendszeres felülvizsgálat helyett még kifejezetten az állt, hogy a *must carry* kötelezettség kiszabása csak időben korlátozott lehet.<sup>1208</sup> Az elfogadott normaszöveg ezt már nem, csak a rendszeres felülvizsgálat kötelezettségét tartalmazza; ennek célja annak figyelemmel kísérése, hogy a technológiai fejlődés ellenére szükséges-e, és ha igen, milyen terjedelemben fenntartani a kötelezettségeket. A Bizottság a felülvizsgálattól a *must carry* előírások fokozatos leépítését várja.<sup>1209</sup> A német médiaszerződés háromévenként rendeli felülvizsgálni a kötelezettségeket [RStV 53. §]. A rendszeres felülvizsgálat követelményének a tagállamok nem csak kifejezetten erre irányuló eljárás szabályozásával, vagy éppen a vonatkozó jogszabály időbeli hatályának korlátozásával, hanem az érintett jogszabály tényleges felülvizsgálatával is eleget tehetnek. A felülvizsgálati kötelezettségnek így az az osztrák szabályozási megoldás is megfelel, amely szerint abban az esetben, amikor a szabályozóhatóság a felek közötti vitarendezés keretében határozattal állapítja meg a továbbítási kötelezettséget, meghatározza annak időtartamát is [PrTV-G 20. § (6)]. Ez a megoldás azonban nem garantálja a felülvizsgálatot azokban az esetekben, amikor a felek vitarendezés nélkül állapotodnak meg. A digitális átállási törvény szerint az NHH és az ORTT közösen legalább két évente jelentést készítenek a továbbítási kötelezettségek érvényesüléséről, és ha ez alapján indokolt, akkor kezdeményezik a kötelezettségek módosítását (Dtv. 28. §). Mivel azonban a törvény nem tartalmaz garanciát

---

<sup>1204</sup> Ld. 32.1. fejezet.

<sup>1205</sup> A „nagykereskedelmi” feltételek a műsorterjesztők és a fogyasztók – „kiskereskedelmi” – kapcsolataiban nem tükröződnek: meghatározott közszolgálati műsorszolgáltatásokhoz kizárólag a földfelszíni – analóg és digitális – műsorszórás biztosít ingyenes hozzáférést a közönség részére hozzáférhetővé tenni [Dtv. 25. § (2)]. Más terjesztési hálózaton a közszolgálati műsorszolgáltatók meghatározott műsorait a műsorterjesztő „alapszolgáltatásként” köteles továbbítani [Dtv. 25. § (1)]. A törvény azt nem tisztázza, hogy a szolgáltatás „alapszolgáltatás-jellege” milyen feltételeket jelent; úgy rendelkezik, hogy e műsorszolgáltatásokhoz való hozzáféréstért többletdíj az előfizetőtől nem kérhető, de a törvény szövegéből nem világos, hogy mi az a díj, amihez képest nem kérhető többletdíj. Az nem állítható, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásoknak a közönség részére történő ingyenes terjesztése a közszolgálati alkotási funkcióinak ellátásához elengedhetetlen. Az alapszolgáltatás („alapsomag”) fogalmának tisztázatlansága, az annak összetételével és árazásával kapcsolatos folyamatos viták azonban végső soron akár a közszolgálati tartalmak elérését is veszélyeztetheti.

<sup>1206</sup> Ld. 28.1. fejezet.

<sup>1207</sup> RStV 52. § (3); PrTV-G 20. § (6)

<sup>1208</sup> Ld. IRIS Spezial, 2005, 47.

<sup>1209</sup> CEC, 2002b, 7.

arra, hogy a kezdeményezés alapján a jogalkotó köteles legyen felülvizsgálni a szabályozást, ezért ez a megoldás nem elégíti ki a rendszeres felülvizsgálat követelményét.

### 25.3.2. Közérdekű célok és közszolgálati megbízatás

Az egyetemes szolgáltatási irányelv a *must carry* körbe vonható tartalomszolgáltatásokat közelebbről nem határozza meg. A továbbítási kötelezettségeket a „rádió- és televízió-csatornákra és szolgáltatásokra”<sup>1210</sup> (*radio and television broadcast channels and services*) írja elő. A munkaanyag szerint e szolgáltatások magukban foglalják a teletext szolgáltatásokat, valamint a fogyatékkal élők hozzáférését segítő szolgáltatásokat.<sup>1211</sup> A munkaanyag alapján is vélelmezhető, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv a hagyományos, „lineáris” tartalomszolgáltatásokat kívánja bevonni a *must carry* körbe, de a megfogalmazás a hatályos televíziós irányelv fogalom-használatával sincs összhangban, és további értelmezési kérdéseket vet majd fel az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv.<sup>1212</sup> Az egyetemes szolgáltatási irányelv rendelkezéséből inkább az az értelmezés következik, hogy a továbbítási kötelezettségek az *on demand* tartalomszolgáltatásokra nem terjednek ki.<sup>1213</sup> A műsorszolgáltatásról szóló német tartományközi szerződés<sup>1214</sup>, illetve néhány tartományi médiatörvény<sup>1215</sup> ugyanakkor a telemédia-szolgáltatások megfelelő figyelembe vételét írja elő a *must carry* kapacitások elosztásánál.<sup>1216</sup>

A Bizottság első előkészítő anyaga szerint a „kábel szolgáltatók nem kötelezhetők olyan műsor továbbítására, amire nem vonatkozik közszolgálati megbízatás”.<sup>1217</sup> A Bizottság eredetileg tehát a lehető legszűkebb körre, a közszolgálati műsorszolgáltatásokra kívánta szorítani a továbbítási kötelezettséget. A hatályos szövegből ez a szűk értelmezés már nem vezethető le. A 2002-es munkaanyag már azt tartalmazza, hogy a továbbítási kötelezettség nem korlátozódik eleve a közszolgálati műsorszolgáltatók műsoraira.<sup>1218</sup> Az irányelv alapján a meghatározott közérdekű célt szolgáló bármely műsorszolgáltatásra kiterjeszhető a kötelezettség, ha a kötelezettség arányos és átlátható. Az Európai Bíróság a kereskedelmi műsorszolgáltatások részére biztosított *must carry* státuszt önmagában nem kifogásolta, azonban az ítélet szerint a *must carry* státusz elnyerése alapvetően valamiféle közszolgálati kötelezettség teljesítéséhez kötött.

Alkotmányjogi megközelítésben azt kell vizsgálni, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyek szükségesek a demokratikus közvélemény, illetve a plurális médiarendszer kialakulásához. A 22/1999. (VI. 30.) AB határozat szerint „a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog biztosítása az állam alkotmányos kötelezettségévé teszi a közszolgálati műsor- és hírszolgáltatók folyamatos és zavartalan működtetését”. Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírói érvelés egyáltalán nem meggyőző – nincs összhangban a közérdekű adatok megismerése, mint önálló, mindenkit megillető alapjog értelmezésével, és egy szélesebben értelmezett tájékoztatói joggal kapcsolatban

<sup>1210</sup> A hivatalos magyar nyelvű fordítás nincs összhangban az angol szövegváltozattal, e helyen az angol változatot veszem alapul.

<sup>1211</sup> CEC, 2002b, 6.

<sup>1212</sup> A televíziós irányelvben, illetve az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv javaslatában szereplő fogalmakról ld. 8. fejezet.

<sup>1213</sup> Roukens, 2005, 11.

<sup>1214</sup> Ld. RStV 52. § (4)

<sup>1215</sup> Pl. LMG Rh-Pf 33. §; SächsPRG 38. §

<sup>1216</sup> A C-336/07. számú ügyben a német bíróság az Európai Unió Bíróságától többek között éppen azt kérdezi, hogy „a rádió- és televízió-csatornákra és szolgáltatások” kifejezés alatt a médiaszolgáltatások, illetve a telemédia – például teleshopping – szolgáltatóit is érteni kell-e?”

<sup>1217</sup> Idézi Roukens, 2005, 8.

<sup>1218</sup> CEC, 2002b, 7.



A jogharmonizáció egyelőre csak néhány tagállamban – az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Lengyelországban – vezetett oda, hogy a továbbítási kötelezettségeket az adott jogrendszerben közszolgálatiként definiált műsorszolgáltatásokra szűkítse.<sup>1227</sup> Az, hogy a tartalomkínálat sokszínűsége szükségessé teszi-e a *must carry* kötelezettségek kiterjesztését egyes kereskedelmi szolgáltatásokra is, függ részben az adott médiarendszer sajátosságaitól – például a közszolgálati műsorszolgáltatások pozíciójától, az egyes kereskedelmi szolgáltatásokat terhelő, a belső pluralizmus megvalósulását szolgáló kötelezettségektől –, részben a fennmaradó kapacitások elosztására vonatkozó szabályozástól. Reinemann szerint a *must carry* kötelezettségek és a platform-üzemeltetőnek a további kapacitások elosztásával kapcsolatos mozgásterének között „korrelatív összefüggés” van: „Minél inkább megvalósul a *must carry* területén a vélemények alkotmányosan megkövetelt sokszínűsége, annál inkább csökkenthetők a *must carry*-n kívüli területekre vonatkozó kötelezettségek.”<sup>1228</sup>

Feltéve azonban, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás a belső pluralizmus követelményének megfelelően önmagában is biztosítani képes a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatást, a fennmaradó kapacitások elosztásával kapcsolatban a platform-üzemeltető mozgásterének alkotmányosan csak szűk körben korlátozható.<sup>1229</sup> A „közszolgálati feladatellátást” a közszolgálati intézményi kereteinél tágabban értelmezve a *must carry* előírásokat legfeljebb azokra a szolgáltatásokra indokolt kiterjeszteni, amelyek a törvényben, engedélyben vagy egyéb hatósági határozatban foglalt – tehát számon kérhető – műsortartalmi kötelezettségeik alapján közvetlenül részt vesznek a médiaszabályozási célok – különösen a kulturális sokszínűség, a helyi információkhoz való hozzáférés – megvalósításában. Ezek közé elsősorban a helyi, illetve a nem nyereségérdekelt szolgáltatások tartoznak. Alkotmányjogilag aligha támasztható alá például az a német tartományi rendelkezés, amely legalább egy *teleshopping*-csatorna kötelező továbbítását írja elő.<sup>1230</sup> Álláspontom szerint összességében nem alkotmányosértő az a megoldás, amely kereskedelmi műsorszolgáltatás részére egyáltalán nem biztosít *must carry* státuszt. Az ezzel ellentétes megoldás sem eleve alkotmányosértő, ha a *must carry* státusz biztosítása a plurális médiarendszer kialakítását szolgálja. A közszolgálati feladatokat ellátó kereskedelmi műsorszolgáltatások részére biztosított *must carry* státusz része lehet egy olyan – az angolhoz hasonló – szabályozási koncepciónak, amelyben a szabályozó éppen e státusszal jutalmazza a közszolgálati feladatok vállalását.

### 25.3.3. *Must carry* státusz a német, az osztrák és magyar jogban

A német tartományi médiatörvények, az osztrák és a magyar szabályozás is kötelezően továbbítandó tartalomként határozza meg a közszolgálati műsorszolgáltatásokat. A német médiatörvények e kötelezettséget rendszerint az adott tartomány részére törvényben meghatározott szolgáltatásokra terjeszti ki, ez alatt az országos és az adott tartománynak szóló regionális közszolgálati szolgáltatásokat értve.<sup>1231</sup> A digitális kábelkapacitások esetében a továbbítási kötelezettség a közszolgálati műsorszolgáltatók digitális műsorcsomagjaira is kiterjed [RSStV 52. § (3) 1]; ez a megoldás, különös tekintettel a műsorcsomag tartalmának és terjedelmének változtathatóságára, az arányosság szempontjából aggályos.<sup>1232</sup> Az osztrák szabályozás szerint a kábelüzemeltetők az ORF általános kínálatú műsorszolgáltatásait kötelesek elosztani, feltéve, hogy ez nem jár

<sup>1227</sup> Roukens, 2005, 17.

<sup>1228</sup> Reinemann, 2002, 147.

<sup>1229</sup> ANGA, 2007, 4.

<sup>1230</sup> LMG NRW 18. § (5)

<sup>1231</sup> Hesse, 2003, 278.

<sup>1232</sup> ANGA, 2007, 4.

aránytalán ráfordítással [PrTV-G 20. § (1)]. Az ORF már működő és jövőbeli tematikus szolgáltatásaira tehát nem terjed ki az elosztási kötelezettség.<sup>1233</sup> A hazai terjesztési kötelezettségeket meghatározó digitális átállási törvény *must carry* státusszal azokat a közszolgálati műsorszolgáltatásokat ruházza fel, amelyeket maga a médiatörvény nevesít, függetlenül attól, hogy ezeken kívül az egyes műsorszolgáltatók indítottak, indítanak-e újabb szolgáltatásokat [Dtv. 25. § (1)].

A továbbítási kötelezettséget sok esetben a – sokszínű médiarendszer megvalósulásához elengedhetetlen – helyi és közösségi műsorszolgáltatás támogatása indokolja. A német tartományi médiatörvények egy része szerint a kábelszolgáltató továbbítani köteles az adott régió részére készített műsorokat<sup>1234</sup>, a közösségi műsorszolgáltatásokat és az ún. „nyitott csatornákat”<sup>1235</sup>. A digitális kapacitásokkal kapcsolatban az RStV úgy rendelkezik, hogy továbbítási kötelezettség alá esnek – egy analóg televíziós műsorszolgáltatás átviteli kapacitásai erejéig – az adott tartományban engedélyezett regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatások, valamint a „nyitott csatornák” [RStV 52. § (3) 3]. A helyi érdekek figyelembe vételét szolgálja azoknak a kereskedelmi műsorszolgáltatásoknak a *must carry* státusza, amelyek regionális műsorablakot tartalmaznak; ez egyúttal a regionális műsorablakok készítését is előmozdítja.<sup>1236</sup> Az osztrák törvény – a műsorszolgáltató és a kábelüzemeltető közötti tárgyalások sikertelensége esetén – a szabályozóhatóságot jogosítja fel arra, hogy a helyi, azaz legfeljebb egy tartományt érintő<sup>1237</sup> tájékoztatást előmozdító, jelentős – legalább napi 120 perc – saját készítésű műsort közlő műsorszolgáltatásokra is kiterjesztheti. A kötelezettség-kiszabás lehetőségét szűkíti, hogy arra csak akkor kerülhet sor, ha a kábelhálózaton legfeljebb egy ugyanilyen típusú műsorszolgáltatás férhető hozzá [PrTV-G (3) 2]. A helyi műsorszolgáltatásokat a magyar szabályozás is *must carry* státusszal ruházza fel, feltéve, hogy a műsorszolgáltató székhelye a műsorterjesztő vételkörzetében – vagy valamely elkülönült szolgáltatási területén – található, műsorát célzottan a helyi műsorterjesztő vételkörzetében élő előfizetők számára nyújtja, és a napi műsorideje a négy órát eléri. E kötelezettség a műsorterjesztőt a teljes kapacitásának legalább tíz százalékáig, de legfeljebb három műsorszolgáltatóig terheli. A helyi szolgáltatások között a *must carry* kapacitások elosztásánál kiemelten figyelembe kell venni a helyi közműsor-szolgáltatást és a helyi nem nyereségérdekeltektől műsorszolgáltatást [Dtv. 25. § (5)].

A német médiaszabályozás terjesztési kötelezettségeinek minden tartományi médiatörvényben megjelenő célja a földfelszíni műsorszolgáltatásra engedélyt kapott műsorszolgáltatások megjelenésének garantálása a kábeles platformokon; e szolgáltatásokat – függetlenül azok regionális kötődésétől – a tartományi törvények *must carry* státusszal ruházzák fel. Egyes médiatörvények a kötelezettséget nem az adott tartományban engedélyt szerzett szolgáltatásokra, hanem a „helyben szokásosan fogható”, azaz földfelszíni sugárzással terjesztett, antennával fogható szolgáltatásokra terjeszti ki; e két megfogalmazás gyakorlatilag ugyanazokat a szolgáltatásokat érinti.<sup>1238</sup> E szerint tehát a jogalkotó az adott tartományban engedélyt szerzett szolgáltatások részére a lehető legnagyobb lefedettséget biztosítja, és ezzel a szolgáltatók számára az adott tartományban vonzóbbá teheti az engedély megszerzését; a *must carry* e funkciója a digitális médiarendszerben előtérbe kerülhet. *Thomaschki* és *Krakies* alkotmányos szempontból

<sup>1233</sup> Kogler, Kramler, Traimler, 2002, 163.

<sup>1234</sup> Pl. Pl. HPRG 42. §; LMG Rh-Pf 33. §

<sup>1235</sup> Pl. HPRG 42. §; MedienG LSA 36. §

<sup>1236</sup> RStV 52. § (3) 3; LMG Rh-Pf 33. §

<sup>1237</sup> Kogler, Kramler, Traimer, 2002, 164.

<sup>1238</sup> Thomaschki, Krakies, 1995, 375.

azért tartja elfogadhatónak ezt a szabályozást, mert az engedély megszerzésének minden esetben feltétele a médiarendszer sokszínűségének előmozdítása, és így az érintett szolgáltatások a kábeles műsorkínálat sokszínűségét is előmozdítják.<sup>1239</sup> Ugyanez a szabályozási cél az osztrák törvényben is megjelenik: a kábelüzemeltető köteles továbbítani az országos, földfelszíni műsorszolgáltatási engedéllyel rendelkező szolgáltató műsorát, valamint a kábelüzemeltető vételkörzetében nem országos engedéllyel rendelkező szolgáltató műsorát, függetlenül attól, hogy e műsorokat eredetileg analóg vagy digitális formában sugározzák [PrTV-G 20. § (2)]. Nem köti földfelszíni engedélyhez a digitális átállási törvény a magyarországi körzeti vagy országos – napi négy óra műsoridőt elérő – műsorszolgáltatásokra kiterjedő továbbítási kötelezettséget. A körzeti műsorszolgáltatások esetében<sup>1240</sup> ennek további feltétele, hogy a műsorszolgáltató székhelye a műsorterjesztő vételkörzetében vagy elkülönült szolgáltatási területén található, és műsorát célzottan a műsorterjesztő vételkörzetében élő előfizetők számára nyújtja. A törvény a műsorterjesztő teljes kapacitásának legalább tíz százalékára, legfeljebb azonban három műsorszolgáltatóra korlátozza a továbbítási kötelezettség teljesítéséhez felhasználandó kapacitásokat [Dtv. 25. § (6)].

Az osztrák szabályozás a hazai vonatkozású tartalomkínálat bővítése végett a továbbítási kötelezettséget kifejezetten kiterjeszti a nagyobb részt osztrák vonatkozású műsorszámokat bemutató, a sokszínűséget előmozdító, nem helyi vagy regionális érdekeket szolgáló műsorszolgáltatásokra. E kötelezettséget a szabályozóhatóság róhatja ki, a műsorszolgáltató kezdeményezésére, a felek megegyezésének hiányában, feltéve, hogy a műsorszolgáltatás legalább napi 12 óra saját készítésű műsort tartalmaz. A kötelezettség kiszabásának további feltétele, hogy a kábelhálózaton ilyen típusú műsor még nem kerül terjesztésre. A törvény nem teszi világossá e kötelezettség viszonyát az országos kereskedelmi műsorszolgáltatásra vonatkozó *must carry* kötelezettséggel.

A német és a hazai szabályozás a *must carry* kötelezettséget – jellemzően a terjesztési kapacitások elosztásának szempontjait meghatározva – további műsorokra, műsorkategóriákra is kiterjesztik. A német *can carry* szabályozás szerint a digitális kábelkapacitások meghatározott arányát – tehát nem a kapacitások egészét – a kábelüzemeltető a fogyasztók érdekeinek figyelembe vételével osztja el úgy, hogy a műsorszolgáltatók nagy száma részére biztosít hozzáférést, illetve az általános kínálatú, az ingyenes, a tematikus és az idegen nyelvű műsorszolgáltatások sokszínű műsorválasztékát teszi elérhetővé, és megfelelően figyelembe veszi a telemédia-szolgáltatásokat [RStV 52. § (4) 1]. A német szabályozás az érintett kapacitások egészére határoz meg egy meglehetősen tág mérlegelési szempontot. A kábelüzemeltető a kínálat egésze alapján mérlegeli, hogy mely tartalomszolgáltatás mozdítja elő a kínálat sokszínűségét. A sokszínűség végső garanciája a – plurálisan szerveződő – tartományi médiahatóságok felügyeleti jogköre<sup>1241</sup>: a médiahatóság a részére előzetesen benyújtott kapacitás elosztási tervet felülbíráhatja, és ha álláspontja szerint az nem felel meg az előírt mércének, akkor a továbbítandó műsorokról az analóg kapacitásokra vonatkozó szabályok szerint dönt.

<sup>1239</sup> Thomaschki, Krakies, 1995, 375.

<sup>1240</sup> Ezt a kitétel a törvény nem tartalmazza, ami viszont olyan értelmezésre is lehetőséget ad, hogy az országos műsorszolgáltatásokat a helyi vagy körzeti vételkörzetű műsorterjesztők közül csak annak kell továbbítani, amelynek vételkörzetében az országos szolgáltatás nyújtójának székhelye található. Ez Budapesten kívül gyakorlatilag megszüntetné az országos műsorszolgáltatások *must carry* státuszát ott, ahol a műsorterjesztési szolgáltatást nem országos vételkörzetű műsorterjesztő nyújtja. Azt, hogy nem jogalkotási hibáról, hanem médiapolitikai szándékról lenne szó, sem a törvény indokolása, sem a szabályozással elérhető eredmény jelentősége nem támasztja alá.

<sup>1241</sup> Ladeur, 2001, 500.

A digitális átállási törvény kapcsolódó rendelkezéseinek célja is világos és az alkotmányos médiaszabályozás céljaival összhangban álló ugyan, de a szabályozás módja a jogbiztonság szempontjából aggályos.<sup>1242</sup> A „nemzeti, etnikai kisebbségi, illetve európai kultúra megőrzését, védelmét” és „a nemzeti, etnikai kisebbségi nyelv ápolását” nagy valószínűséggel bármely külföldi műsorszolgáltatás megfelelően szolgálja, „az állampolgárok tájékozódási és tájékoztatási szükségleteinek kielégítése” pedig jó eséllyel várható bármely dokumentum vagy életmód tematikájú szolgáltatástól. A „vélemények sokszínűségének megőrzését”, illetve „a médiapluralizmust” szolgáló műsorok kategóriája gyakorlatilag elkülöníthetetlen. A Dtv. e rendelkezései alkalmatlanok arra, hogy egyértelmű iránymutatást adjanak a műsorterjesztő számára az egyes műsorszolgáltatások kiválasztásához, illetve a szabályozóhatóság számára a felmerülő jogviták eldöntéséhez. A műsorterjesztő leginkább azzal szolgálja e célok elérését, ha a hozzáférés feltételeit az esélyegyenlőség alapján biztosítja. Ahogy a német szabályozás, úgy a Dtv. is eljárési úton biztosítja az alkotmányos céloknak megfelelő értelmezést: az ORTT – mint a pluralizmust szervezetileg is megjeleníteni hivatott döntéshozó – szakhatóságként részt vesz a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti vita rendezésében; ugyanakkor a kínálat egészének egységes felülvizsgálatát lehetővé tevő piacfelügyeleti eljárásban az ORTT nem vesz részt. A kötelezettség arányosságát kérdésessé teszi, hogy annak teljesítésére gyakorlatilag az analóg kábeles kapacitások egészét fenn kell tartani; a beavatkozás arányossága akkor is aggályos, ha a – mindenkori kapacitások aránya helyett meghatározott számú tartalomszolgáltatásra kiterjedő – rendelkezést a kapacitásbővítés, azaz a digitalizálás szabályozói ösztönzéseként értelmezzük.

Álláspontom szerint az alkotmányos médiaszabályozási célok e kötelezettségek előírását végső soron – sem a német, sem a hazai szabályozásban – nem teszik nélkülözhetetlenné, a hazai szabályozás ráadásul a normavilágosság követelménye szempontjából is aggályos. E célok elérését a szűk értelemben vett továbbítási kötelezettségek a közösségi jogi szempontból is meglehetősen aggályos hozzáférési kötelezettség nélkül is biztosítják.

## **26. A továbbítási kötelezettségek jelentősége a digitális médiarendszerben**

A digitális médiarendszerben kézenfekvő az a következtetés, hogy az újabb műsorterjesztési platformok megjelenésével, illetve a médiapiaci verseny erősödésével a továbbítási kötelezettségek szűkítése indokolt.<sup>1243</sup> A terjesztési kapacitások bővülése olyan helyzetet teremt, amelyben „a hálózatüzemeltetők (akik csatornákat és szolgáltatásokat keresnek, hogy fogyasztókat nyerjenek a hálózatuk részére) jobban versengenek a tartalomszolgáltatókért, mint fordítva (ahogy az analóg korszakban volt, korlátozott terjesztési kapacitások mellett)”.<sup>1244</sup> Mind közösségi jogi, mind alkotmányjogi szempontból addig és olyan mértékben tarthatók fenn a továbbítási kötelezettségek, ameddig és amilyen mértékben azok a közönség tájékozódáshoz való jogának érvényesüléséhez, illetve a plurális médiarendszer kialakításához szükségesek. A hírközlési jog egyéb – a következő fejezetben vizsgált – szabályozási eszközei a műsorterjesztők működését adott esetben szűkebb körben korlátozzák.

Ezzel együtt a digitális médiarendszerben is maradnak olyan tartalmak, amelyek szabályozási támogatás nélkül nagy valószínűséggel nem jutnának el a közönséghez. Alkotmányosan ezt a jogalkotói kötelezettséget az adott tartalomnak a plurális

---

<sup>1242</sup> A törvény indokolása e rendelkezéseket egyáltalán nem érinti, mivel az eredeti törvényjavaslatban ezek az előírások nem szerepeltek.

<sup>1243</sup> Roukens, 2005, 19.

<sup>1244</sup> Valcke, 2005, 37.

médiarendszer megvalósításában betöltött szerepe, gazdasági oldalról pedig az érintett tartalom szolgáltatójának gyengébb tárgyalási pozíciója – például a megcélzott közönség viszonylag kis létszáma – teszi szükségessé. A *must carry* előírások fő funkciója a digitális médiarendszerben éppen az lehet, hogy e – helyi, nem nyereségérdekelt – tartalmak részére megjelenési lehetőséget biztosít. A közszolgálati alkotmányos pozíciója továbbra is szükségessé teszi a közszolgálati tartalmakra vonatkozó *must carry* előírását. Az egyes kereskedelmi műsorszolgáltatások esetében azonban a *must carry* státusz biztosítása legfeljebb kivételesen, meghatározott közérdekű (közszolgálati) feladat ellátása alapján lehet indokolt. A „közszolgálati” tartalmának pontos meghatározása, a közszolgálati feladatok átlátható telepítése ezek alapján – más, elsősorban finanszírozási okok mellett – a továbbítási kötelezettségek meghatározásához is elengedhetetlen. Azok a *must carry* kötelezettségek ugyanis, amelyek kifejezetten a „közszolgálati szolgáltatások” továbbítására korlátozódnak, a közszolgálati szűkebb vagy tágabb meghatározásától függően mégis magukban foglalhatják egyes kereskedelmi műsorszolgáltatások kötelező terjesztését.

A platformok versenyében a továbbítási kötelezettségeket az egyes platform-üzemeltetők nem is feltétlenül teherként értelmezik. E kötelezettségek ugyanis nem csak a tartalomszolgáltatók számára biztosítanak hozzáférést a platformhoz, hanem közvetve a platform-üzemeltető számára is hozzáférést biztosítanak a közönséget vonzó tartalomhoz. Arra is van ennek következtében példa, hogy a platform-üzemeltető maga kezdeményezte a továbbítási kötelezettsége megállapítását.<sup>1245</sup> E jelenségre a szabályozó, amennyiben a platform-üzemeltetők hozzáférési igényét indokoltnak tartja, a tartalomszolgáltatókat terhelő – a következő pontban bemutatandó – ún. *must offer* kötelezettségek („ajánlattételi kötelezettség”) előírásával reagálhat.

A *must carry* szabályozás célja lehet a digitális médiarendszerben új műsorszolgáltatások piacra lépésének támogatása. Ez a szabályozási cél az osztrák szabályozásban meg is jelenik. A médiatörvény a *must carry* szabályokkal kapcsolatban kábeles műsorszolgáltatóknak tekinti azt a szolgáltatót is, aki valószínűsíti, hogy a tervezett műsorszolgáltatáshoz szükséges tárgyi, anyagi és szervezeti feltételekkel rendelkezik, és legkésőbb a hatóság kötelező elosztásra vonatkozó határozatát követő hat hónapon belül képes megkezdeni a szolgáltatásnyújtást. Ez jelentősen csökkenti a piacra lépés kockázatát, mivel a vállalkozás lényegében a szükséges terjesztési kapacitások birtokában teheti meg a szükséges befektetéseket [PrTV-G 20. § (7)]. Ugyanakkor az Európai Bizottság nem tartotta a közösségi joggal összeegyeztethetőnek azt a belga szabályozási javaslatot, ami az új piacra lépő műsorszolgáltatásoknak két éves átmeneti időszakra kifejezetten *must carry* státuszt biztosított volna; a Bizottság szerint a szabályozás gazdasági szempontok alapján tett volna különbséget a különböző tagállamokban letelepedett műsorszolgáltatók között.<sup>1246</sup> A közösségi jog tehát szűkre szabja a továbbítási kötelezettség piacra lépést előmozdító alkalmazását. A jelenlegi *must carry* előírások viszont nagyrészt éppen a piacon már erős pozíciókkal rendelkező szolgáltatásoknak kedveznek, ami nincs összhangban a médiarendszer sokszínűségének igényével.

A *must carry* marad az egyetlen hatékony szabályozási eszköz, amely a jogalkotót olyan helyzetbe hozza, hogy „jutalmazni” tudja meghatározott műsortartalmi, közszolgálati kötelezettségek vállalását. Az angol szabályozás mintájára a jogalkotó továbbra is fenntarthat néhány olyan műsorszolgáltatási lehetőséget, amelyek elnyerését kiválasztáson alapuló pályázatához, illetve más műsorszolgáltatásokhoz képest szélesebb műsortartalmi

<sup>1245</sup> Franciaországi példát idéz IRIS Spezial, 2005, 8.; ld. még Valcke, 2005, 37.

<sup>1246</sup> Valcke, 2005, 35.



kötelezettségek teljesítéséhez köti, ennek fejében viszont garantálja a jogosultságot elnyert szolgáltatók hozzáférését minden *must carry* kötelezettséggel terhelt platformhoz. A továbbítási kötelezettségek kiegészítése a hálózathoz való hozzáférés feltételeinek szabályozásával még vonzóbbá teheti e jogosultságokat. E szabályozási modell a digitális médiarendszerben is megőrzi a jogalkotó, illetve a szabályozóhatóság médiapolitikai mozgásterét, és a továbbítási kötelezettségeket a média közérdekű funkciói biztosításának meghatározó eszközévé teszi.

## 27. *Must offer* kötelezettségek

Nem csak a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés akadályozása veszélyeztetheti a médiaszabályozási célok teljesítését. Egyes műsorszolgáltatói tartalmak a közönség piacán olyan erős pozíciókkal rendelkeznek, hogy e tartalmak nélkül sikeres platformot létrehozni nem lehet. A kapacitásbőség a platform-üzemeltetők tárgyalási pozícióját gyengítette, a tartalomszolgáltatókét pedig erősítette. Egyes médiatörvények erre az új egyensúlytalanságra is tartalmazzak szabályozási megoldást: meghatározott tartalomszolgáltatókra ajánlattételi kötelezettséget (*must offer obligations*) rónak. Ennek szükségességét – a műsorszolgáltatók által megszerzett exkluzív közvetítési jogok mellett megjelenő – exkluzív tartalomterjesztési megállapodások gyakorlata is alátámasztja.<sup>1247</sup> Az angol szabályozás alapján e kötelezettség alapvetően azokat a tartalomszolgáltatókat terheli, amelyek – kereskedelmi műsorszolgáltatóként – közszolgálati kötelezettségeket is ellátnak.<sup>1248</sup> Hasonló szabályozás Írországban és Belgiumban is hatályban van.<sup>1249</sup> A *must offer* kötelezettségek előírása lehet az a médiaszabályozási eszköz, ami hozzájárul a platformok versenyének élénküléséhez, és ezzel elősegíti más tartalomszolgáltatások hozzáférési lehetőségeinek bővülését. E kötelezettségek a sokcsatornás, sokplatformos médiarendszerben az alkotmányos szabályozási célok elérésének alkalmas eszközei.

E szabályozás fő kérdése az, hogy mely tartalomszolgáltatásokat terhelje az ajánlattételi kötelezettség. A versenyjogi jogalkalmazásban a *must offer* kötelezettség előírásának feltétele a vertikális integráció, azaz az, hogy az érintett műsorszolgáltató egyúttal a műsorterjesztés piacon is nyújtson szolgáltatást. A *Magill* ügyben<sup>1250</sup> az Európai Bíróság a nélkülözhetetlen eszközök elve alapján határozta meg azokat a feltételeket, amelyek valamely szerzői jogilag védett tartalomhoz való hozzáférést megalapoznak. E szerint az elzárkózás a tartalomhoz való hozzáféréstől akkor sérti a versenyjogot, ha olyan terméket érint, amelynek szolgáltatása elengedhetetlenül szükséges a hozzáférést igénylő tevékenységének gyakorlásához, méghozzá olyan értelemben, hogy e szolgáltatás nélkül a tevékenység végzése az igénylő oldalán lehetetlenné válik, a hozzáférés megtagadása egy olyan új termék megjelenését akadályozza meg, amelyre a fogyasztók részéről potenciális kereslet van, az elzárkózás nem indokolható objektív megfontolásokkal, és kizár minden versenyt a másodlagos piacról. A műsorszolgáltatás közönségpiacán rendkívül erős pozíciókkal kell rendelkeznie egy szolgáltatásnak ahhoz, hogy valamely platformon történő továbbításának megtagadása a műsorterjesztési piacon minden versenyt kizárjon; bővülő tartalomválaszték egyre kevésbé valószínű, hogy bármely műsorszolgáltatás ilyen helyzetbe kerüljön.

---

<sup>1247</sup> A német futball-szövetség IP-alapú közvetítésének kizárólagos jogát megszerezte például a Deutsche Telekom, Belgiumban a vezető telefonszolgáltató a futball-szövetség mérkőzéseire technológia-semleges kizárólagos jogot szerzett (ANGA, 2007, 3.).

<sup>1248</sup> Ilyen különösen a *Channel 3*, a *Channel 4* és *Channel 5* szolgáltatás.

Communications Act 2003 272. §

<sup>1249</sup> Roukens, 2005, 19.

<sup>1250</sup> C-241/91. és C-242/91. Összefoglalóan ld. C-7/97. (Bronner) 40.

A *Vivendi/Canal+/Seagram*<sup>1251</sup> ügyben az Európai Bizottság a *Vivendi Universal*-t létrehozó fúziót többek között ahhoz a feltételhez kötötte, hogy kérelmező vállalja, hogy a *Seagram* tulajdonában lévő *Universal* által kiadott zeneművek online felhasználását harmadik felek részére diszkrimináció-mentes feltételekkel biztosítja. A *Newscorp/Telepiù* ügyben a két olasz DTH-szolgáltató fúziójának egyik feltétele volt, hogy a kérelmező a más platformokon működő Pay-TV szolgáltatók részére az egyes prémium tartalmakhoz nem kizárólagos terjesztési engedélyt ad, ezzel erősítve az alternatív platformok versenyét.<sup>1252</sup> Közvetlenül a műsorszolgáltatási és műsorterjesztési piacot érinti a GVH Versenytanácsának a *Chellomedia/Sport1* ügyben hozott határozata. A Versenytanács a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti összefonódás káros versenyhatásaként azonosította a vertikális összefonódásnak azt a következményét, hogy a létrejövő vállalkozás érdekévé válhat az érintett műsorszolgáltatásnak a konkurens műsorterjesztők részére történő értékesítésétől való elzárkózás.<sup>1253</sup> A fúzió engedélyezésének feltételeként a kérelmező négy évre vállalta, hogy indokolatlanul nem zárkózik el az érintett műsorszolgáltatások harmadik felek részére történő értékesítésétől, ha azok készek a piacon szokásos üzleti és műszaki feltételek szerint megállapított, nem diszkriminatív díjat megfizetni, és rendelkeznek a műsorok továbbításhoz szükséges jogi, műszaki és üzleti feltételrendszerrel.

A mediaszabályozási célok a vertikális integrációtól függetlenül is indokolhatják az ajánlattételi kötelezettség előírását. A szabályozás célja lehet egyrészt, hogy minden platformon biztosítsa a sokszínű tartalomkínálatot; ebben az esetben a platform üzemeltetőjének a közszolgálati szolgáltatások mellett legfeljebb a belső pluralizmust érvényesíteni köteles tartalomszolgáltatókkal szemben léphet fel ilyen igénnyel. *Roukens* szerint a közszolgálati műsorszolgáltatót egyébként ennek kifejezett előírása nélkül is terheli az ajánlattételi kötelezettség, ez ugyanis feltétele a közszolgálati funkciók ellátásának, a teljes lefedettség biztosításának.<sup>1254</sup> Az ajánlattételi kötelezettséggel követett szabályozási cél lehet másrészt a platformok versenyének előmozdítása, és ezzel közvetve a tartalomkínálat sokszínűségének erősítése. E cél megvalósításához a legnézetesebb műsorszolgáltatásokra kell kiterjeszteni az ajánlattételi kötelezettséget. Megfelelő szabályozási eszközökkel (ld. 6.7.3. fejezet) a belső pluralizmust érvényesíteni köteles szolgáltatások éppen azok lesznek, amelyek egyúttal a legnézetesebbek is; ilyen javaslatot tartalmaz a NAMS is, amely azonban a vertikálisan integrált szolgáltatókra szűkíti a *must offer* kötelezettséget.<sup>1255</sup> A tartalomszolgáltatót is megilleti ugyanakkor az a szabadság, hogy megtagadja az olyan programcsomagban való megjelenést, amelynek összetételével nem gazdasági megfontolások alapján nem ért egyet. A szabályozásnak meg kell teremtenie a lehetőséget e szabadság gyakorlására, és ezzel együtt a felmerülő viták rendezésére.

A sokplatformos médiarendszer a műsorterjesztőket terhelő továbbítási, illetve a műsorszolgáltatókat terhelő ajánlattételi kötelezettségeket a jogalkotónak egymásra

<sup>1251</sup> COMP/M.2005 - Vivendi/Canal+/Seagram

<sup>1252</sup> COMP/M. 2876 - Newscorp/ Telepiù

A tartalmakhoz való hozzáférést erősítő hatása annak a feltételnek is, hogy a kérelmező korlátozza az exkluzív futball-közvetítési és filmjogait; ez más platformok üzemeltetői számára is megnyitja a tartalomhoz való hozzáférés lehetőségét.

<sup>1253</sup> Vj-61/2006/26 (45)

<sup>1254</sup> Roukens, 2005, 19.

<sup>1255</sup> NAMS, 2008, 31.

A javaslat érdekessége, hogy a vertikális integráció akkor is teljesül, ha a műsorszolgáltató nem a műsorterjesztési, hanem a tartalom-előállítás piacon van jelen. Ilyen módon azonban nem indokolt vertikális integrációhoz kötni a kötelezettséget, mert e megoldás nem tükrözi a versenyjogi megfontolásokat.

tekintettel kell kialakítania. A két kötelezettség együtt garantálja valamely tartalomnak a közönséghez való eljutását.<sup>1256</sup>

## X. A MŰSORTERJESZTÉS MINT NAGYKERESKEDELMI HÍRKÖZLÉSI PIAC

### 28. A 18-as piac tartalma

A *must carry* kötelezettségek teljesítése után szabadon maradt kapacitásokkal a platform-üzemeltető alapvetően maga rendelkezik. A kapacitások elosztásával kapcsolatos döntéseit korlátozó szabályozói beavatkozások kereteit a közösségi hírközlési jog határozza meg. Az európai hírközlés-szabályozás különösen mélyen avatkozott a médiaszabályozást érintő kérdésekbe akkor, amikor az Európai Bizottság 2003/311/EK számú ajánlása vélhetően *ex ante* hírközlési szabályozást igénylő nagykereskedelmi piacként határozta meg „a tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából nyújtott műsorterjesztési szolgáltatást” (18-as piac). Az ajánlás annak ellenére érintett piacként azonosította a műsorterjesztési piacot, hogy a keretirányelv vonatkozó – az érintett termék- és szolgáltatási piacokról szóló első bizottsági ajánlásban feltüntetendő piacok jegyzékét meghatározó – melléklete e piacra nem tartalmaz utalást. A 2007. novemberében közzétett második ajánlás a műsorterjesztési piacot már nem azonosította *ex ante* szabályozást igénylő piacként.

A 18-as piac meghatározása azt az – e fejezetben kifejtett álláspontom szerint téves – bizottsági értelmezést követi, hogy a 2002-es hírközlés-szabályozási keret kiterjed a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató (tartalomszolgáltató) közötti kapcsolat szabályozására is. Ez az értelmezés a műsorszolgáltatók hozzáférési lehetőségeinek és feltételeinek szabályozásában kizárólag a hírközlési jogi eszközök és szempontok érvényesítését teszi lehetővé, és – a szabályozási keretben meghatározott, a IX. fejezetben ismertetett kivételekkel – kizárja az ágazati médiaszabályozás lehetőségét. E kapcsolatnak a hírközlés-szabályozás hatálya alá vonása álláspontom szerint döntő szerepet játszik abban, hogy a médiarendszer kialakításában az ágazati médiaszabályozás fokozatosan háttérbe szorul. Mivel a szabályozási keret felülvizsgálata során a közösségi jogalkotó a hozzáférési irányelv módosításában megerősíti a Bizottság eddig is követett értelmezését, abból, hogy az új ajánlás a 18-as piacot nem tartalmazza, nem a tagállami-médiapolitikai mozgástér bővülése, hanem éppen annak szűkülése következik: a Bizottság már csak kivételesen, külön hozzájárulás alapján teszi lehetővé a műsorterjesztő és tartalomszolgáltató közötti kapcsolat szabályozását. E fejezet a 18-as piaccal kapcsolatos, a hírközlési jogi hozzáférés-fogalom értelmezésén túlmutató értelmezési kérdéseket vizsgálja, és összehasonlítja a német, az osztrák és a magyar hírközlésszabályozó-hatóság kapcsolódó gyakorlatát.

#### 28.1. A műsorterjesztők és műsorszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása?

A Bizottság első piac-meghatározási ajánlása a 18-as piac tartalmát, az ahhoz tartozó gazdasági kapcsolatokat részletesen nem határozta meg. Az e piacot érintő, alapvetően a médiaszabályozással való viszonyának tisztázatlanságából eredő értelmezési nehézségek és hatásköri ütközések vezettek oda, hogy a műsorterjesztési piaccal „számos szabályozóhatóság viszonya ’kevésbé bizalmas’ (*familiar*)”.<sup>1257</sup> A piacelemzést elvégző

<sup>1256</sup> ANGA, 2007, 12.; Valcke, 2005, 37.

Az ANGA állásfoglalása hangsúlyozza, hogy minden platform-üzemeltetőnek azonos feltételek mellett kell hozzáférnie a tartalomakhoz.

<sup>1257</sup> CEC, 2007a, 56.

nemzeti szabályozóhatóságok mindegyike el is tért a bizottsági piac-meghatározástól, és a 18-as piacot a rádiós és a televíziós jelek továbbítása, a terjesztési platformok, valamint a terjesztés analóg vagy digitális módja alapján további szolgáltatási piacokra osztotta.<sup>1258</sup> 2007-re a szabályozóhatóságok többsége ugyanakkor lefolytatta a piacelemzést, országonként jelentősen eltérő, a különböző műsorterjesztési hálózatok eltérő jelentőségéhez igazodó eredménnyel.<sup>1259</sup>

A 18. piac alapvetően kétféle kapcsolatrendszerrel foglalhat magában: értelmezhető a műsorterjesztők egymás közötti kapcsolataként, valamint a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolataként. E két lehetséges értelmezés az NHH kapcsolódó határozat-tervezetében is megjelenik. Eszerint a vizsgált műsorszóró hálózathoz kétféle hozzáférési lehetőség azonosítható:

- közös eszközhasználatban megnyilvánuló, hálózathoz/telephelyekhez való nagykereskedelmi hozzáférés, amelyet más műsorszóró szolgáltatók vehetnek igénybe;
- műsorszolgáltatók hozzáférése a „komplett” műsorszórási szolgáltatáshoz, átjátszó-adokkal, interfészekkel, stb. együtt.<sup>1260</sup>

Míg az első értelmezés egyértelműen elektronikus hírközlési szolgáltatók egymás közötti kapcsolatait írja le, addig a második értelmezés túlmutat a tisztán hírközlési kapcsolatokon. A bizottsági ajánlás indokolása,<sup>1261</sup> valamint a hírközlési szabályozás implementációjáról szóló jelentés<sup>1262</sup> az utóbbi értelmezést erősíti meg. Az indoklás a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacát a rádiós és televíziós műsorszolgáltatások elérhetővé tételének kiskereskedelmi piacából vezeti le. Az ehhez kapcsolódó nagykereskedelmi piacok különböző piaci kapcsolatokat fognak át:

- a hálózat üzemeltetője tartalmakat szerez be, amiket a végfelhasználók részére értékesít;
- a műsorszolgáltató egy átviteli hálózat részére tartalmakat ad át, vagy feltételes hozzáférési rendszerhez hozzáférési jogosultságot szerez, aminek segítségével a tartalmakat a végfelhasználóknak továbbítja;
- a műsorszolgáltató is rendelkezhet műsorterjesztő hálózattal vagy feltételes hozzáférési rendszerrel, amelyen keresztül más tartalomszolgáltatók szolgáltatásokat tehetnek elérhetővé a végfelhasználók részére.<sup>1263</sup>

A Bizottság egyértelművé teszi saját értelmezését a lengyel hírközlési hatóság kapcsolódó határozat-tervezetére adott észrevételekben: „Ez a piac azokat a kereskedelmi kapcsolatokat tartalmazza, ahol a műsorterjesztési átviteli szolgáltatások nyújtói megajánlják a tartalom átvitelét a műsorszolgáltatóknak (egyedi csatornák, multiplex üzemeltetők vagy más tartalomszolgáltatók).”<sup>1264</sup>

<sup>1258</sup> CEC, 2006a, 9.; Lehofer, 2007.

<sup>1259</sup> CEC, 2007b, 11.

<sup>1260</sup> NHH, 2007a, 111.

<sup>1261</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2003/EN/3-2003-497-EN-2-0.Pdf>

<sup>1262</sup> CEC, 2007a, 56.

<sup>1263</sup> Az Ajánlás indokolása, 37.

<sup>1264</sup> Idézi NHH, 2007a, 173.

E tevékenységek az indoklás szerint egy teljesen konvergált környezetben a „szélessávú tartalmak szélessávú hálózaton való továbbításának piacaként” lennének leírhatók.<sup>1265</sup>

Ebben az értelmezésben a 18-as piac az alkotmányos médiaszabályozási célok, a médiarendszer kialakítása szempontjából releváns kapcsolatrendszerként ír le. A közösségi jogi jogalkotó hírközlési jogi szempontok alapján, hírközlési jogi megoldásokkal – hírközlési hatáskörben<sup>1266</sup> – rendeli szabályozni a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatot, végső soron a műsorszolgáltató piacra lépésének feltételeit. Az NHH a 18-as piacnak ezt az értelmezését követve vonatkozó határozat-tervezetében a műsorszóró vállalkozásra a műsorszóró és a műsorszolgáltatók kapcsolatát érintő kötelezettséget rótt ki. Ugyanezen értelmezés alapján viszont a francia és a lengyel hírközlésszabályozó-hatóság a műsorszolgáltatók műsorterjesztési kapacitáshoz való hozzáféréseivel kapcsolatban saját hatáskörének hiányát állapította meg, és kizárólag a műsorterjesztők egymás közötti kapcsolatait vizsgálta; a Bizottság szerint ugyanakkor a tagállamoknak a hírközlési hatóság hatáskörének hiánya esetén is garantálniuk kell, hogy van olyan hatáskörrel rendelkező szerv, amely a piacelemzési és szabályozói feladatokat a műsorterjesztési piaccal kapcsolatban ellátja.<sup>1267</sup>

A 18-as piac abban az esetben értelmezhető a műsorterjesztők egymás közötti kapcsolataiként<sup>1268</sup>, ha a műsorterjesztő hálózat sajátosságai – például többszintű felépítése, vagy a tagolt, részben a műsorszolgáltatók saját infrastruktúrájára érülő műsorszóró hálózat – indokolják a műsorterjesztést végző különböző vállalkozások közötti együttműködés szabályozását. A németországi kábelhálózat felépítése miatt a német szabályozóhatóság a 18-as piacon belül azonosította az ún. jeltovábbítási piacot, amely műsorjeleknek műsorterjesztők egymás közötti továbbításából állnak; e piac egyértelműen hírközlési nagykereskedelmi piac.

A műsorterjesztés hírközlési szabályozását végső soron döntő mértékben befolyásolják a szabályozás alá vont szolgáltatás, illetve hálózat egyedi sajátosságai. „Úgy tűnik, a piac-meghatározás alapjául szolgáló konkrét piaci körülmények tagállamonként lényegesen eltérnek.”<sup>1269</sup>

- Németországban a műsorszórási piac jellemzője, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók saját műsorszóró hálózattal rendelkeznek, mellettük kizárólag a *T-Systems*, a *Deutsche Telekom* leányvállalata végez műsorszórást. Rendhagyó a műsorterjesztő hálózat felépítése. A hálózat több szintből áll, és a műsorjel a különböző hálózat-részek együttműködésével, összekapcsolásával jut el a végfelhasználókhoz. Az első hálózati szint (*Netzebene*) a műsorjeleknek a műsorszolgáltatótól (stúdiótól) a következő hálózati szintig történő eljuttatását biztosítja. A második hálózati szint – műholdas vagy földfelszíni úton – gondoskodik a műsorjeleknek a kábelhálózatokhoz való eljuttatásáról. Maga a kábelhálózat további két szintre tagolódik. A harmadik szinten történik meg a műsorjelek betáplálása a hálózatba, és e szint a fejállomástól a műsorjeleket az egyes háztartásokba továbbító negyedik hálózati szintig tart. E szint elsősorban a *Bundespost*, illetve a *Deutsche Telekom* hálózatának privatizációja során létrejött ún. regionális kábelszolgáltatókból áll; e regionális szolgáltatók három

<sup>1265</sup> Az Ajánlás indokolása, 37.

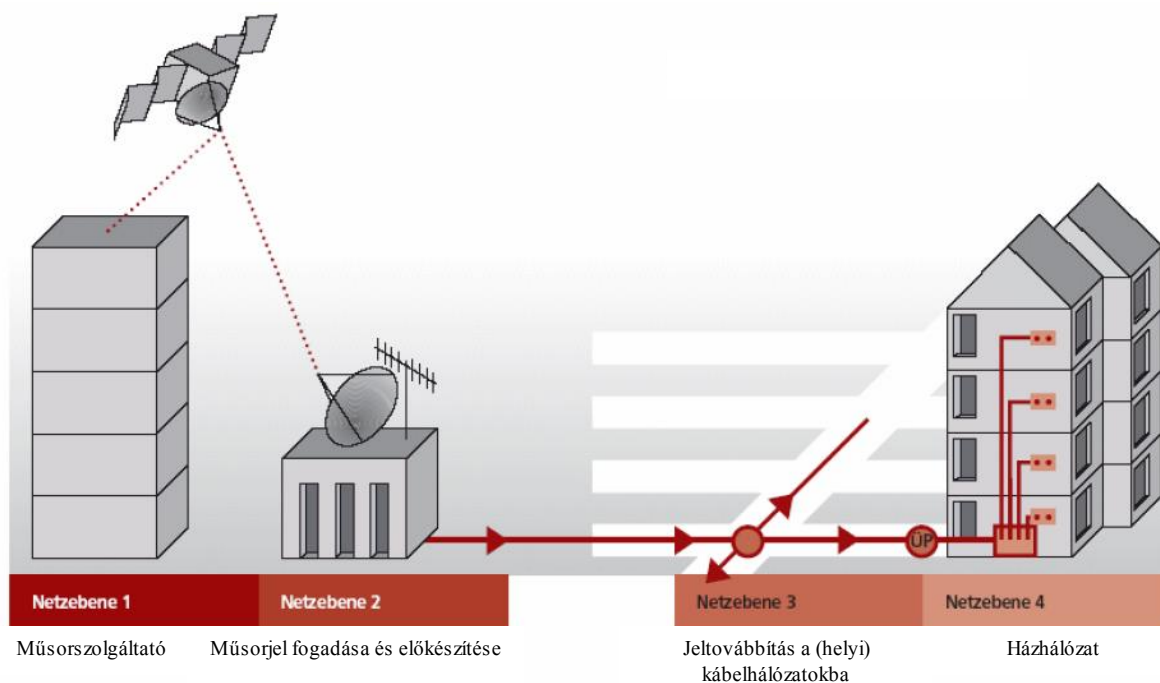
<sup>1266</sup> Az osztrák szabályozás a kapcsolódó piacelemzési feladatokat nem a hírközlési, hanem a médiaszabályozó-hatósághoz rendeli. Ld. 33.3.1. fejezet.

<sup>1267</sup> CEC, 2007a, 56.

<sup>1268</sup> Garzaniti, 2005, 171.

<sup>1269</sup> CEC, 2007c.

cégcsoporthoz tartoznak (*Kabel Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Unity Media GmbH, Kabel Deutschland GmbH*). E szinten további kisebb, saját fejállomással rendelkező szolgáltatók is működnek. A negyedik szint látja el közvetlenül a fogyasztókat; a negyedik szinten – a regionális szolgáltatók mellett – számos kis, helyi szolgáltató működik.<sup>1270</sup>



3. ábra - A német kábelhálózat felépítése. Forrás: BNetzA, 2006, 8.

- Ausztriában a közszoigálati műsorszolgáltatótól elkülönült önálló műsorszóró vállalkozás csak 2005-ben jött létre (*Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG, ORS*), ami viszont továbbra is az ORF többségi tulajdonában lévő vállalkozásként működik. A földfelszíni műsorszórás útján terjesztett műsorszolgáltatást nyújtó szolgáltatók a médiatörvény szerint maguk végzik a műsorszórást, saját adóhálózatot, illetve az ORS tulajdonában lévő hálózat igénybe vételével. Az országban működő nyolc kereskedelmi műsorszolgáltató közül öt kizárólag saját hálózatát használja műsorszórásra, három pedig, köztük az egyetlen országos kereskedelmi műsorszolgáltatóval, kizárólag az ORS-től bérelt eszközökkel végzi a műsorszórást.<sup>1271</sup>
- A hazai országos földfelszíni műsorszórási piacon monopolhelyzetben van az Antenna Hungária Zrt., amely 2003-ig az országos és körzeti rádió- és televízióműsorok szórására kizárólagos koncessziós joggal rendelkezett. A hazai műsorszóró esetében műsorszolgáltatóval való vertikális integráció nem áll fenn. A kábeles piac fejlődését meghatározta az a – hatálya alatt is sokat vitatott – rendelkezés, amely az ország lakosságának 2003-ig egyhatodára, majd

<sup>1270</sup> Möschel, 2001, 13.; BNetzA 2006, 8.

Möschel szerint a hálózat tagolt felépítése a fejlesztések egyik komoly akadályá (Möschel, 2001, 14.).

<sup>1271</sup> KOA .300/06-014 8. o.

egyharmadára korlátozta az egyes szolgáltatók által ellátható vételkörzet nagyságát.<sup>1272</sup>

## 28.2. Nagykereskedelmi hírközlési piac?

A bizottsági ajánlás a 18-as piacot nagykereskedelmi piacként határozza meg. Ez első megközelítésben kézenfekvő besorolásnak tűnik, mivel a fogyasztó szempontjából a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő közötti kapcsolat a műsor elérésének előfeltétele. Hírközlési jogi szempontból azonban ez a megoldás vitatható. A műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatrendszerben a műsorszolgáltató a hírközlési szolgáltatás olyan igénybevevőjeként jelenik meg, aki – ellentétben a más nagykereskedelmi szolgáltatásokat igénybe vevőkkel – nem további elektronikus hírközlési szolgáltatás, hanem tartalomszolgáltatás nyújtása céljából veszi igénybe a műsorterjesztő szolgáltatását.

Önmagában az a tény, hogy az igénybe vevő egy vállalkozás, valamint az, hogy az adott szolgáltatás felhasználására gazdasági tevékenység részeként kerül sor, az adott piacot nem teszi nagykereskedelmi piaccá.<sup>1273</sup> A keretirányelv felhasználóként határoz meg minden, a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használó vagy kérelmező jogi személyt és természetes személyt [2. cikk h)]. A felhasználó a keretirányelv szerint nem azonos a fogyasztóval: a fogyasztó minden esetben üzleti vagy szakmai tevékenységén kívül eső célból veszi igénybe az elektronikus hírközlési szolgáltatást [2. cikk i)]. Ebből az következik, hogy vannak olyan felhasználók, akik/amelyek üzleti vagy szakmai tevékenységük keretében veszik igénybe az elektronikus hírközlési szolgáltatást. Ha hírközlési jogi értelemben a műsorszolgáltató és a műsorterjesztő közötti kapcsolat nagykereskedelmi kapcsolat, akkor ugyanígy nagykereskedelmi kapcsolatnak kell tekinteni bármely tartalomszolgáltató és tartalomtovábbító közötti kapcsolatot, ide értve a például a telefonos direktmarketinget és az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokat.<sup>1274</sup> Álláspontom szerint a hatályos hírközlési jog szabályozási rendszerében a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolat kiskereskedelmi kapcsolat; ezt támasztja alá a „hozzáférés” – következő fejezetben vizsgált – hírközlési jogi fogalma is.<sup>1275</sup>

A német szabályozóhatóság gyakorlata alátámasztja a fenti értelmezést. A műsorterjesztőkre kötelezettséget kiszabó határozat-tervezeteiben rögzíti, hogy „a műsorterjesztési/betáplálási szolgáltatások nem esnek a [német távközlési törvény szerinti] hozzáférés-szabályozás hatálya alá, mivel ezek nem hozzáférési, hanem végfelhasználói szolgáltatások. [...] A műsorterjesztési/betáplálási szolgáltatások igénybe vevői tartalomszolgáltatók, akik műsorukat az érintett szélessávú hálózatán továbbítani akarják, végső soron annak érdekében, hogy a mindenkor kábelhálózat nézőit és hallgatóit elérjék, és tartalmakkal ellássák. A tartalomszolgáltatók a nézők és hallgatók részére nem hírközlési szolgáltatást nyújtanak.”<sup>1276</sup> Ezt a minősítést a Bizottság nem kifogásolta.<sup>1277</sup>

<sup>1272</sup> A szerzőtől ld. Polyák, 2005.

<sup>1273</sup> Az ajánlás a nem lakossági felhasználók részére nyújtott, nyilvános telefonhálózathoz való helyhez kötött hozzáférést és telefonszolgáltatást is kiskereskedelmi piacnak minősíti. Ld. az ajánlás szerinti 2., 5. és 6. piact.

<sup>1274</sup> A német szabályozás ezzel kapcsolatos megoldását ld. a 9.1.2. fejezetben.

<sup>1275</sup> Uí. Ladeur, 2005, 2.

<sup>1276</sup> Pl. BK 3b-06-013/-015/R, 13.

<sup>1277</sup> Case DE/2007/0606 – Implementation of remedies: broadcasting transmission services related to case DE/2006/0469

[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/de-2007-0606\\_enpdf/ EN 1.0 &a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/de-2007-0606_enpdf/ EN 1.0 &a=d)

A kiskereskedelmi piacként való meghatározás mellett szól az is, hogy a műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolatban az egyetemes szolgáltatási irányelvben a kiskereskedelmi viszonylatokra meghatározott kötelezettségek megfelelően alkalmazhatók; az irányelv a kiskereskedelmi kapcsolatok szabályozásához széles mozgásteret biztosít. Viszont a nagykereskedelmi viszonylatban alkalmazható intézkedések mindegyike a hozzáférési irányelv szerinti „hozzáférésre” – vagy „összekapcsolásra”, mint a hozzáférés sajátos esetére – épül. Amely kapcsolatra tehát maga a hozzáférési kötelezettség nem alkalmazható, arra a hozzáférési irányelv szerinti egyik kötelezettség sem szabható ki.<sup>1278</sup> A „hozzáférés” hatályos meghatározása súlyos értelmezési problémákat vet fel.

### **28.3. A „hozzáférés” hírközlési jogi értelmezése**

A hozzáférési irányelv hatályos rendelkezése szerint hozzáférés eszközök és/vagy szolgáltatások rendelkezésre bocsátása más vállalkozás számára, meghatározott feltételek mellett, kizárólagos vagy nem kizárólagos jelleggel, elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása céljából [2. cikk a)]. Ez magában foglalja többek között a hálózati elemekhez és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférést, ide értve a helyi hurokhoz való hozzáférést, a fizikai infrastruktúrához, a megfelelő szoftverrendszerekhez, a helyhez kötött és a mobil rendszerekhez való hozzáférést, valamint a digitális televíziós szolgáltatások feltételes hozzáférésű rendszereihez való hozzáférést.

A hozzáférést a kötelezett „más vállalkozás” számára nyújtja,<sup>1279</sup> és a hozzáférési irányelv más rendelkezései sem korlátozzák a hozzáférési igényt kifejezetten elektronikus hírközlési szolgáltatókra.<sup>1280</sup> Az Eht.-nak a digitális átállási törvény hatályba lépése előtti szövege ugyanakkor a hozzáférés fogalmát az irányelvnél szűkebben – azzal tehát nem összhangban – határozta meg, hozzáférés alatt az eszközök és szolgáltatások „más elektronikus hírközlési szolgáltató<sup>1281</sup> részére” történő rendelkezésre bocsátását értve (Eht. 188. § 56.). A digitális átállási törvény a hírközlési törvényt úgy módosította, hogy a hozzáférés biztosítása történhet más „vállalkozás”<sup>1282</sup> részére is. Ez azonban nem oldja fel az eredeti, a hozzáférési irányelvből eredő értelmezési nehézséget. Az irányelv ugyanis a hozzáférés fogalmának meghatározásában hangsúlyozza, hogy az eszközök és/vagy szolgáltatások rendelkezésre bocsátása „elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása céljából” történik [2. cikk a)]. A hozzáférési jogosultsággal rendelkező tehát maga is elektronikus hírközlési szolgáltatást, azaz teljes egészében vagy nagyrészt elektronikus hírközlő hálózaton történő *jelátvitelből álló szolgáltatást* nyújtó szolgáltató.

A hozzáférés fogalma nem foglalja magában a végfelhasználók általi hozzáférést [Hozzáférési irányelv 1. cikk (2)]. A műsorszolgáltatók tehát csak akkor rendelkezhetnek hozzáférési igénnyel, ha nem minősülnek végfelhasználónak. Végfelhasználó a keretirányelv szerint az a felhasználó, aki nem tesz elérhetővé sem elektronikus hírközlő hálózatot, sem elektronikus hírközlési szolgáltatást [Hozzáférési irányelv 2. cikk n)].

---

<sup>1278</sup> Ld. Wrona, 2005, 791.

<sup>1279</sup> Hozzáférési irányelv 2. cikk a)

<sup>1280</sup> Schütz, Attendorn, 2002, 16. Ld. Hozzáférési irányelv 4. cikk (1), 12. cikk (1) a) és b)

<sup>1281</sup> Elektronikus hírközlési szolgáltató az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó természetes, illetőleg jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (Eht. 188. § 14.).

<sup>1282</sup> Vállalkozás az a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaság – ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is – amelynek a Magyar Köztársaság területén tanúsított, vagy hatásaiban itt érvényesülő piaci magatartása részben vagy egészben a Magyar Köztársaság területén nyújtott elektronikus hírközlési szolgáltatáshoz kapcsolódik (Eht. 188. § 110.).



Mind a hozzáférés, mind a végfelhasználó irányelvbeli meghatározásából az következik tehát, hogy hozzáférésre jogosult csak az lehet, aki maga is elérhetővé tesz elektronikus hírközlő hálózatot vagy elektronikus hírközlési szolgáltatást. Így végső soron az irányelv – bár nem olyan közvetlenül, mint az Eht. – az elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtókra szűkíti a hozzáférési jogosultságot.

A műsorszolgáltatók elektronikus hírközlő hálózatot jellemzően nem üzemeltetnek, ha pedig a műsorterjesztési, műsorszórási tevékenységet is maguk végzik, akkor e tevékenység a tartalomszolgáltatástól funkcionálisan egyértelműen elválasztható és a hírközlés-szabályozás hatálya alá vonható. A műsorszolgáltatási tevékenység meghatározó eleme a tartalomszolgáltatás. A keretirányelv viszont az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatást, illetve a tartalom felett szerkesztői ellenőrzést biztosító szolgáltatásokat kifejezetten kizárja az elektronikus hírközlési szolgáltatások köréből [2. cikk c)]. Ezek alapján levonható az a következtetés, hogy a hozzáférés és a végfelhasználó fogalmainak irányelvbeli meghatározása összességében kizárja a műsorszolgáltatók, mint tartalomszolgáltatók hozzáférési igényét.<sup>1283</sup> Ezt a következtetést erősíti az is, hogy a hozzáférési irányelv a közösségi jogalkotó szándéka szerint is az elektronikus hírközlési szolgáltatók egymás közötti hozzáférési megállapodásait szabályozza.<sup>1284</sup> Ez következne továbbá az infrastruktúra- és tartalomszabályozás következetes elválasztásából.

A 18-as piac Bizottság általi meghatározásából azonban az e következtetéssel szembeni ellenérvek keresésének gyakorlati igénye következik. A feltételezhető jogalkotói szándéokra alapozott jogalkalmazás azonban – különösen, ha a szándék és a normaszöveg ellentétben van egymással – nem felel meg a jogbiztonság követelményének. Önmagában az az érv, hogy a műsorszolgáltató hozzáférése a műsorterjesztési hálózathoz a műsortartalomtól független, ezért a műsorszolgáltató hozzáférési igénye összhangban van a tartalom és infrastruktúra elkülönült szabályozása elvével,<sup>1285</sup> szintén nem meggyőző, mivel az érdemi ellentmondásokat nem oldja fel. Az NHH vonatkozó határozatában az Antenna Hungaria Zrt.-nek (AH) a műsorszolgáltató hozzáférési igényét vitató álláspontját többek között azzal cáfolta, hogy a szabályozóhatóságnak a hozzáférés definíciójától függetlenül joga van arra, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra a hírközlési törvény szerinti bármely kötelezettséget előírja.<sup>1286</sup> Ez azonban olyan értelmezés, ami ellentétes a törvény szövegével. Mivel a közösségi és a hazai jogalkotó a hozzáférés fogalmát jogszabályban definiálta, ezért hozzáférési kötelezettséget nyilvánvalóan csak olyan esetben lehet előírni, amit e definíció lefed. Az NHH érvelésében végső soron arra támaszkodik, hogy a 18-as piaccal kapcsolatos bizottsági értelmezés a műsorszolgáltató hozzáférési igényét támasztja alá. Ez az érvelés nem jogi. Az ajánlás ugyanis formális kötelező erővel nem rendelkezik, és néhány nemzeti szabályozóhatóság saját értelmezésében azzal ellentétes eredményre jutott.

A hozzáférés fogalmának meghatározásában a hozzáférési irányelv példaként említi a feltételes hozzáférési<sup>1287</sup> rendszerekhez (*conditional access system, CAS*) való

<sup>1283</sup> Erre a következtetésre jut Antenna Hungária, 2007.; Garzaniti, 2005, Ladeur, 2005, 2.; 170.; Schütz, Attendor, 2002, 16.; Weisser, 2003, 713.; Wrona, 2005, 791. Ezzel ellentétesen ld. Roßnagel, Sosalla, Kleist, 2003; Christmann, Enßlin, Wachs, 2005.

<sup>1284</sup> Ld. Hozzáférési irányelv(1) preambulum-bekezdés

<sup>1285</sup> Ld. 2003/311/Ek ajánlás indokolása, 37.; Roßnagel, Sosalla, Kleist, 2003, 91.

<sup>1286</sup> NHH, 2007a, 172.

<sup>1287</sup> Az irányelv-fordítás feltételes hozzáférést említ, ami azonban pontatlan, mert ebben az esetben nem a „rendszerhez” való hozzáférés feltételes, hanem e rendszer biztosít valamely szolgáltatáshoz feltételes hozzáférést.

hozzáférést.<sup>1288</sup> A feltételes hozzáférési rendszerekhez való hozzáférés kizárólag a tartalomszolgáltatókkal kapcsolatban értelmezhető. Ez következik egyrészt a CAS funkciójából, ami abban áll, hogy a tartalom elérését csak az erre jogosultsággal rendelkező felhasználó részére teszi lehetővé. A feltételes hozzáférési rendszert tehát a tartalomszolgáltatók veszik igénybe.<sup>1289</sup> Másrészt a kapcsolódó szabályozás egészéből is ez vezethető le, annak ellenére, hogy a hozzáférési irányelv magyar fordításában a CAS-üzemeltető a műsor*terjesztő* részére köteles szolgáltatást nyújtani. Az angol szövegváltozat *broadcaster*-kifejezése azonban – figyelemmel a televíziós irányelvben használt fogalmakra is – a műsor*szolgáltatóra* utal.<sup>1290</sup>

Ezzel tehát magában a hozzáférés-definícióban biztosítja a közösségi jogalkotó a műsor*szolgáltató* hozzáférési igényét. Ebből esetleg levezethető az az értelmezés, hogy amennyiben a közösségi jogalkotó a hozzáférés fogalmának meghatározásában egy szolgáltatással kapcsolatban hozzáférési igényt biztosít a műsor*szolgáltatók* részére, akkor e szolgáltatók a hozzáférés lehetőségéből általánosságban sem zárhatók ki.<sup>1291</sup> Ugyanakkor a CAS-ra és egyéb *middleware* rendszerekre vonatkozó szabályozás következtlenül alkalmazza a hozzáférés-fogalmat. A hozzáférési irányelvnek a feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetői és a műsor*szolgáltatók* közötti kapcsolatát szabályozó melléklete már nem hozzáférést említ, hanem mindössze a szolgáltatás „felkínálását”<sup>1292</sup> (*offer*); a feltételes hozzáférési rendszerekre vonatkozó korábbi szabályozás – a digitális televíziózás alapvető műszaki kérdéseit szabályozó, a televíziójelek átviteli szabványainak használatáról szóló 95/47/EK irányelv – szintén nem „hozzáférésként”, hanem a szolgáltatás felkínálásaként jelölte a CAS-szolgáltató kötelezettségét. Az alkalmazási program-interfészekkel és az elektronikus műsortájékoztatókkal kapcsolatos rendelkezésekben viszont ismét „hozzáférés” szerepel.<sup>1293</sup>

Az értelmezésnél figyelembe kell venni továbbá azt, hogy a keretirányelv a feltételes hozzáférési rendszereket úgy vonja a hírközlés-szabályozás hatálya alá, hogy közben e rendszereket nem minősíti elektronikus hírközlési szolgáltatásnak.<sup>1294</sup> Sőt a keretirányelv módosítására irányuló bizottsági javaslat a feltételes hozzáférési rendszereket és elektronikus műsortájékoztatókat a „kapcsolódó eszközök” fogalma alá sorolja; ezek az eszközök lehetővé teszik, illetve támogatják az adott hálózat, illetve szolgáltatás útján történő szolgáltatásnyújtást. Az e rendszerekre vonatkozó szabályozásból így összességében nem vonható le az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó megalapozott következtetés.

A műsor*szolgáltatók* hozzáférési igényének egy lehetséges megalapozása a műsor*terjesztés* összetett, műsor*szerkesztési* és műsor*jel-átviteli* tevékenységként való értelmezése. Ez az értelmezés a közösségi és a nemzeti jogszabályokból is levezethető. A televíziós irányelv televíziós műsor*szolgáltatás* alatt a nyilvános vételre szánt televíziós műsorok eredeti továbbítását (*initial transmission*) érti [Televíziós irányelv 1. cikk a)].<sup>1295</sup> A

<sup>1288</sup> Ld. XI. fejezet.

<sup>1289</sup> Uí. 311/2003/EK ajánlás indokolása, 37.

<sup>1290</sup> Ld. televíziós irányelv 1. cikk b) A hozzáférési irányelv német szövegváltozata sem teljesen egyértelmű, mivel a *Sendeanstalt* kifejezést alkalmazza, szemben a televíziós irányelv *Fernsehveranstalter* kifejezésével. A hozzáférési irányelv CAS-szabályozásának alapjául szolgáló 95/47/EK irányelv német szövegváltozatában a *Rundfunkveranstalter* kifejezés szerepelt, ami ismét a műsor*szolgáltatóra* utal.

<sup>1291</sup> Roßnagel, Sosalla, Kleist, 2003, 91.

<sup>1292</sup> Hozzáférési irányelv I. Melléklet I. Rész b)

<sup>1293</sup> Hozzáférési irányelv 5. cikk (1) b) és I. Melléklet I. Rész b)

<sup>1294</sup> Ld. Keretirányelv 2. cikk f)

<sup>1295</sup> A továbbítás történhet vezetékkel vagy vezeték nélkül, földfelszíni vagy műholdas terjesztéssel, kódolatlan vagy kódolt formában, közvetlenül a közönség részére vagy továbbközvetítés céljából más

műsorszolgáltató az irányelv szerint egyrészt szerkesztői felelősséget vállal a televíziós műsorrend összeállításáért, másrészt a műsorokat közvetíti vagy harmadik felek bevonásával közvetített [Televíziós irányelv 1. cikk b)]. Az audiovizuális médiaszolgáltatások fogalmának szintén eleme a tartalom elektronikus hírközlő hálózaton történő hozzáférhetővé tétele.<sup>1296</sup>

A közösségi joggal összhangban mind a német, mind az osztrák szabályozás a műsorszolgáltatás fogalmi elemének tekinti a műsor terjesztését.<sup>1297</sup> A digitális átállási törvény a műsorszolgáltatás fogalmából – közösségi jogi szempontból is aggályos megoldásként – éppen a műsorjelek továbbítására utaló fogalmi elemet törölte (ld. Rttv. 2. § 30.).<sup>1298</sup> A digitális átállási törvény ugyanakkor nem módosította a műsorszolgáltató fogalmát. A műsorszolgáltató a médiatörvény szerint amellet, hogy megszerkeszti a műsorszámok sorozatát, egyúttal a műsort a nyilvánosság felé továbbítja, vagy más vállalkozással továbbítja (Rttv. 2. § 31.). Az NHH a műsorszolgáltató hozzáférési igényét többek között a médiatörvénynek arra a rendelkezésére vezette vissza, ami szerint a műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező műsorszolgáltatónak a saját eszközökkel történő műsorszóró, szétosztó tevékenységekre a távközlési szolgáltatási engedélyt nem, de a külön jogszabályokban meghatározott egyéb engedélyeket be kell szereznie [Rttv. 90. § (2)]. Az NHH álláspontja szerint „ezt azt jelenti, hogy a műsorszolgáltatási szerződések alapján a szolgáltatók lényegében elektronikus hírközlési tevékenység végzésére is jogosultak, vagyis bejelentés nélkül is, a törvény erejénél elektronikus hírközlési szolgáltatóknak tekintendők. Így ha a műsorszolgáltató igénybe vesz országos analóg földfelszíni televízió és rádió műsorszórást, akkor az Rttv. alapján ezt azt jelenti, hogy ezen szolgáltatást egy olyan szolgáltató veszi igénybe az AH-tól, aki az Rttv. alapján ilyen esetben elektronikus hírközlési szolgáltatóknak is minősül, azonban úgy döntött, hogy nem maga végzi tevékenységének műsorszórási részét.”<sup>1299</sup> Ez az értelmezés azonban álláspontom szerint egyáltalán nem megalapozott. A műsorszolgáltató ugyanis kizárólag abban az esetben minősül elektronikus hírközlési szolgáltatóknak, ha elektronikus hírközlési szolgáltatást ténylegesen végez. A médiatörvény ennek a lehetőségét teremti meg, és a hírközlési piacra való belépésnek az Eht.-hoz képest speciális szabályát tartalmazza, de nem terjeszti ki automatikusan minden műsorszolgáltatóra a hírközlési törvény hatályát.

A műsorterjesztés, műsorjel-továbbítás, mint a műsorszolgáltatás fogalmi eleme összeköti a tartalomszolgáltatási és az elektronikus hírközlési tevékenységet. A műsorszolgáltatás ez alapján nem tekinthető tisztán tartalomszolgáltatásnak, annak része a műsorjelek

---

vállalkozás részére. Az irányelv hivatalos magyar fordításában szereplő meghatározás pontatlan és nehezen értelmezhető („televíziós műsorszolgáltatás a közönség számára vételre szánt, vezetékes vagy az éterben kezdeményezett műsorszolgáltatás, beleértve a műholdas műsorszolgáltatást is, kódolatlan vagy kódolt formában. Ide tartozik a vállalkozások közötti műsorok közvetítése, amelyek célja a közönségnek való továbbítás. Nem tartoznak ide azok a kommunikációs szolgáltatások, amelyek információkat vagy más üzeneteket közvetítenek egyéni igény alapján, mint például távmásolás, elektronikus adatbankok, és más hasonló szolgáltatások”). Fordításból eredő értelmezési nehézségek azonban az angol és a német nyelvű szöveg összevetése során is felmerülnek: az angol szövegváltozat „vállalkozások” (*undertakings*) közötti, míg a német „szolgáltatók” (*Veranstalter*) közötti továbbítást említ. Ez utóbbi azért megtévesztő, mert a német jogszabályszoveg *Rundfunkveranstalter*-ként jelöli a televíziós műsorszolgáltatót; a két definíció így azt sugallja, hogy műsorszolgáltatók közötti továbbításról van szó, amiből pedig az következne, hogy pl. a kábelszolgáltató is műsorszolgáltatóknak minősül, és így az irányelv hatálya alatt áll. Az angol szövegváltozathoz ezt az értelmezést – amelynek jelentős következményei lennének a műsorterjesztési tevékenységgel kapcsolatban – nem lehet levezetni.

<sup>1296</sup> Ld. 8.3.1. fejezet.

<sup>1297</sup> Ld. 9. fejezet.

<sup>1298</sup> Ld. 9.3.1. fejezet.

<sup>1299</sup> NHH, 2007a, 172.

továbbítását szolgáló elektronikus hírközlési szolgáltatás is. A műsorszolgáltatás ilyen értelmezése mellett a műsorszolgáltató valóban elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása céljából igényel hozzáférést a műsorterjesztő hálózathoz, azért tehát, hogy műsorjelei továbbítását biztosítsa. Ebből azonban az is következik, hogy a műsorszolgáltató hozzáférési igényt csak abban az esetben támaszthat, ha a műsorjel-továbbítást, mint elektronikus hírközlési szolgáltatást ténylegesen maga végzi. Minden műsorszolgáltatási tevékenységnek része ugyanakkor a műsorjelek átadása a műsorterjesztőnek – a médiatörvény korábbi fogalmai szerint a műsorszétosztónak –, a műsorterjesztő hálózatra való felvitele.<sup>1300</sup> Ezt a jeltovábbítási tevékenységet a műsorszolgáltató maga végzi. E tevékenység azonban semmiképpen sem tekinthető a műsorszolgáltatási tevékenység „teljes egészének” vagy „nagy részének”. A hatályos hírközlés-szabályozás alapján álláspontom szerint a műsorszolgáltatók hozzáférési igénye nem vezethető le, kivéve azt az esetet, ha a műsorszolgáltató a – műsorjelek átadásán kívüli – műsorterjesztést is maga végzi.

Ezt az értelmezési kérdést egyértelműen rendezi a közösségi hírközlés-szabályozás felülvizsgálata. A hozzáférési irányelv módosítására vonatkozó javaslat ugyanis kibővíti a hozzáférés fogalmát azzal, hogy az eszközök vagy szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának célja nem csak elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, hanem „információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vagy műsorszolgáltatói tartalomszolgáltatás nyújtása” is lehet.<sup>1301</sup> A közösségi jogalkotó a javaslat elfogadásával egyértelművé tenné, hogy a hírközlés-szabályozás hatálya kiterjed a műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolatra is, e kapcsolatot tehát a tagállamok kizárólag a hírközlési irányelvek keretei között szabályozhatják. Ez ugyanakkor közvetett elismerése annak is, hogy a hatályos hírközlés-szabályozás a Bizottság értelmezésével szemben nem terjed ki e kapcsolatra. Azok a beavatkozások, amiket a tagállami szabályozóhatóságok a hatályos hírközlési jog alapján tettek, nem rendelkeztek megfelelő közösségi jogi joggalappal. A műsorterjesztő és tartalomszolgáltató közötti kapcsolat kifejezett szabályozásával továbbá formálisan is tarthatatlanná válik az infrastruktúra és a tartalom különválasztott szabályozásának koncepciója.

#### **28.4. A műsorterjesztési piac a közösségi hírközlési jog felülvizsgálatában**

A közösségi hírközlés-szabályozás felülvizsgálata 2006-ban indult el, és a felülvizsgálatnak része a bizottsági piac-meghatározási ajánlás módosítása is. Az ezzel kapcsolatban kiadott első munkaanyag<sup>1302</sup> kifejezetten nyitva hagyta és a konzultációban részt vevők álláspontjától tette függővé azt a kérdést, hogy a műsorterjesztés – a munkaanyag megfogalmazásában „a tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából egyedi terjesztési hálózaton (*over individual transmission platforms*) nyújtott műsorterjesztési szolgáltatásra” – nagykereskedelmi piaca a jövőben is *ex ante*

<sup>1300</sup> Wichmann, 2004, 135. A szerző egyébként – a 2002-es szabályozási keret szerinti távközlési jogi fogalmak alapján – a műsorszolgáltató hozzáférési igénye mellett érvel. A korábbi, a közösségi jogban nem, csak a nemzeti jogokban definiált fogalom szerint ugyanis a hálózati hozzáférés egy távközlő hálózat fizikai és logikai csatlakoztatását jelentette egy másik távközlő hálózathoz azért, hogy a hálózati funkciók és a hálózaton nyújtott szolgáltatások igénybe vehetővé váljanak a felhasználók kiszolgálása érdekében. Wichmann – és a német jogirodalomban akkor képviselt többségi álláspont – szerint a fogalomból nem következik, hogy a műsorszolgáltatónak közvetlenül rendelkeznie kell azzal a hálózattal, ami a regionális kábelszolgáltatók hálózatához csatlakozik. Hozzáférési igény tehát akkor is fennáll, ha a műsorszolgáltató a 2. hálózati szinten működő szolgáltató közvetítésével csatlakozik a 3. szinthez. A korábbi fogalom egyébként sem szűkítette a hozzáférés célját távközlési szolgáltatás nyújtására. (Wichmann, 2004, 134-136.) Uí. Schütz, 2001, 27.; Zimmer, Büchner, 2001, 168.

<sup>1301</sup> CEC, 2007g, 45.

<sup>1302</sup> CEC, 2006b.

szabályozást igénylő érintett piacként azonosítható-e.<sup>1303</sup> A 2007-ben nyilvánosságra hozott új ajánlás a műsorterjesztési piacot már nem tartalmazza.

A Bizottság szerint az EU-tagállamokban a háztartásoknak már 60%-a legalább két sokcsatornás platformhoz fér hozzá, és ez a jövőben legalább három platformra bővül. A fejlődés azonban számos tényezőtől – elsősorban a földfelszíni digitális műsorszórás és a DSL-alapú műsorterjesztés terjedésétől – függ. Az alternatív platformok bővülése kizárja a kiskereskedelmi műsorterjesztési piacok *ex ante* szabályozását.<sup>1304</sup>

A nagykereskedelmi piaccal kapcsolatban 2006-os munkaanyagában a Bizottság – összhangban a nemzeti szabályozóhatóságok gyakorlatával – egyrészt megállapította, hogy a műsorterjesztési szolgáltatás igénybevevői – a szabad hozzáférésű és a fizetős műsorszolgáltatásokat nyújtó, valamint a fizetős platformokat működtető szolgáltatók – részére a különböző terjesztési hálózatok nem helyettesítői, hanem kiegészítői egymásnak; ennek megfelelően e nagykereskedelmi piac az egyes platformokhoz igazodóan további alpiacokra tagolható.<sup>1305</sup> A munkaanyag vizsgálta másrészt, hogy a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacával kapcsolatban teljesülnek-e az *ex ante* beavatkozást igénylő érintett piacként való azonosítás feltételei.<sup>1306</sup>

- A jelentős és tartós piacra lépési korlátokkal kapcsolatban a munkaanyag megállapítja, hogy a magas elsüllyedt költségek miatt minden platform esetében csekély a gazdasági ösztönzőség a hálózatok duplikálására. Ugyanakkor egyre több szélessávú Internet-szolgáltatást nyújtó szolgáltató nyújt IPTV szolgáltatást. A műholdas műsorszolgáltatás esetében pedig az egyes műsorszolgáltatók jellemzően – de nem egyetlen lehetséges üzleti modellként – nem közvetlenül a műholdas kapacitást kínáló szolgáltatóval, hanem egy programcsomag-összeállítóval kerülnek kapcsolatba. További piacra lépési korlátok állnak fenn az olyan kiegészítő szolgáltatások területén, mint az API és az EPG. A Bizottság szerint összességében csak a műholdas piac esetében kérdéses, hogy teljesül-e „három kritérium teszt” első feltétele.<sup>1307</sup> Minden más, önálló szolgáltatási piacként azonosítható platformot jelentős és tartós piacra lépési korlátok jellemeznek.
- A hatékony verseny irányába mutató tendencia vizsgálatánál a Bizottság hangsúlyozta, hogy a hírközlési irányelvek a műsorterjesztési tevékenységre vonatkozóan több olyan rendelkezést is tartalmaznak, amelyek alapján a jelentős piaci erőtől függetlenül kötelezettségek terhelik (terhelhetik) az érintett szolgáltatókat; ilyen különösen a korábban ismertetett *must carry* rendelkezés és az API-val és EPG-vel kapcsolatos kötelezettségek kiszabását lehetővé tevő – később bemutatandó – rendelkezés. E rendelkezések tagállami implementációja viszont jelentős eltéréseket mutat, és ez megnehezíti a Közösség egészére vonatkozó tendenciák feltárását. Végző soron a Bizottság a tagállamoktól további információkat vár e feltétel teljesülésével kapcsolatban.
- A versenyjog a Bizottság szerint önmagában nem biztosítja a szükséges kötelezettségek hatékony kiszabását és ellenőrzését.

<sup>1303</sup> Ld. CEC, 2006b, 46 és 53.

<sup>1304</sup> CEC, 2006b, 44.; CEC, 2007e, 49.

<sup>1305</sup> CEC, 2006b, 44.

<sup>1306</sup> CEC, 2006b, 45-46.

<sup>1307</sup> A műholdas piacon a Bizottság fellépett azokkal a tagállami korlátozásokkal szemben, amelyek akadályozták a vevőantennák elhelyezését. A műholdas műsorszórók pedig egyre hatékonyabban akadályozzák meg azt, hogy a műsorok olyan területeken is foghatók legyenek, amelyekre a műsorszolgáltatótól kapott felhasználási engedély nem terjed ki. (CEC, 2007e, 48.)

A munkaanyag tehát egyáltalán nem reagált a médiaszabályozás és a hírközlés-szabályozás közötti, az egyes nemzeti szabályozóhatóságok által is felvetett konfliktusra. A műsorterjesztés nagykereskedelmi piacával kapcsolatos alapvető álláspontja nem változott, e piacnak a piac-meghatározási ajánlásból való esetleges elhagyása kizárólag a „három kritérium teszt” szempontjait veszi figyelembe. A Bizottság azonban érzékelt a tagállami szabályozóhatóságok e piaccal kapcsolatos aggályait, ezért az *ex ante* szabályozást igénylő piacként történő azonosítását kifejezetten a tagállami visszajelzésektől tette függővé. E visszajelzések elsősorban arra hívták fel a Bizottság figyelmét, hogy a műsorterjesztési piacon jelentős átalakulás megy végbe, és a digitális technológiák a platformok egyre nagyobb versenyét hozzák. Minden platformon oldódik a kapacitás-szűkösség, minden tagállamban 3-4 versengő platform férhető hozzá, és a platformok között ez fokozza a felhasználókért folytatott, a tartalom-beszerezésre is kiható versenyt.<sup>1308</sup> A Bizottság 2007-ben arra a következtetésre jutott, hogy a fennálló belépési korlátok ellenére a piac dinamikája kizárja a három kritérium teszt második feltételének teljesülését. Figyelembe vette továbbá, hogy a fennálló, a *must carry* kötelezettségeket érintő szabályozás szabályozóhatósági beavatkozás nélkül is kezelni képes a hozzáférési problémákat, és a nemzeti versenyhatóságok gyakorlata alapján a versenyjogról sem jelenthető ki egyértelműen, hogy alkalmatlan e problémák kezelésére.<sup>1309</sup>

A bizottsági ajánlás 2007. novemberében közzétett felülvizsgálata a műsorterjesztési piacot ezek alapján már nem sorolja az *ex ante* szabályozást igénylő piacok közé. Ennek oka azonban nem az e fejezetben vizsgált aggályok figyelembe vétele, sőt az ajánlás indokolása megerősíti, hogy a műsorterjesztési szolgáltatások a szabályozási keret hatálya alatt állnak;<sup>1310</sup> ezt a hozzáférése fogalmának módosítása is egyértelművé teszi. A műsorterjesztési piac azonban „a tagállamok többségében nem felel meg a [három kritérium teszt szerinti] második feltételnek, [és] a közérdekű célokkal összefüggő hozzáférési problémák kezelhetők a továbbítási kötelezettségekkel”.<sup>1311</sup> A hírközlési jog kizárólagossága tehát továbbra is kiterjed az érintett kapcsolatok szabályozására, a tagállami szabályozóhatóságok azonban már csak bizottsági jóváhagyással avatkozhatnak e kapcsolatokba. Az ajánlás módosítása a folyamatban lévő eljárásokat nem érinti.

## 29. A 18-as piac szabályozásának összehasonlító elemzése

A 18-as piac szabályozása a vizsgált országokban a szabályozási eljárás különböző szakaszaiban tart. A német szabályozóhatóság a bizottsági konzultációt követően 2006. szeptemberében fogadta el a piac-meghatározási és piac-elemzési (JPE-kijelölési) határozatát.<sup>1312</sup> Külön határozatok írják elő a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat terhelő intézkedéseket.<sup>1313</sup> Az osztrák KommAustria 2004. januárjában tette közzé a műsorszolgáltatási piacok meghatározásáról szóló rendeletét (Rundfunkmarktdefinitionsverordnung 2004<sup>1314</sup>), 2006. májusában pedig elfogadta a piac-

<sup>1308</sup> CEC, 2007e, 49.

<sup>1309</sup> CEC, 2007e, 49.

<sup>1310</sup> CEC, 2007e, 47.

<sup>1311</sup> CEC, 2007e, 49.

<sup>1312</sup> BNetzA, 2006.

A kapcsolódó dokumentumok letölthetők a Bizottság honlapjáról:

<http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/germany&vm=detailed&sb=Title>

<sup>1313</sup> A televíziós műsorterjesztési piacokat érintő kötelezettség-kiszabásokat a Bundesnetzagentur BK 3b-06-013/-015/R, BK 3b-06-014/R és BK 3b-06-017/R számú határozatai tartalmazzák.

<sup>1314</sup> Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria über die gemäß dem Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003, BGBl. I Nr. 70/2003, der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten nationalen Märkte für Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer

elemzési és kötelezettség-kiszabási határozatát (KOA 6.300/06-014).<sup>1315</sup> E határozattal szemben a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosított vállalkozás jogorvoslattal élt, az azt elbíráló *Bundeskommunikationssenat* a határozatot részben megváltoztatta. Az NHH Tanácsa a 18-as piaccal kapcsolatos első tervezetét 2005-ben hozta nyilvánosságra. A konzultációs eljárás eredményeként a Tanács a piac átfogó vizsgálata mellett döntött, ennek eredményeként 2006. májusában publikálta A kábeles műsorelosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzése az *ex ante* és *ex post* szabályozás indokoltságának és lehetőségének bemutatása céljából című szakmai vitaanyagot<sup>1316</sup>, ami alapján az NHH Tanácsa 2007-ben elkészítette a 18-as piac azonosítására és elemzésére vonatkozó határozat tervezetét.<sup>1317</sup> A szolgáltatókkal folytatott konzultáció után a hatóság 2007. novemberében küldte el a Bizottságnak a – digitális átállási törvény hatályba lépésének következményeit is figyelembe vevő – tervezetet, a notifikációs eljárás még folyamatban van. Az összehasonlító elemzés kizárólag a televíziózást érintő piacokkal foglalkozik, a rádiós műsorterjesztési piacokat nem érinti.<sup>1318</sup>

### 29.1. Piac-meghatározás és a „három kritérium teszt”

A műsorterjesztéssel kapcsolatos piac-meghatározás azt a kérdést vizsgálja, hogy az egyes műsorterjesztési szolgáltatások a közönség, illetve a műsorszolgáltatók szempontjából helyettesítik-e egymást. A Bizottság piac-meghatározási ajánlása szerint abban az esetben, ha az egyes műsorterjesztési szolgáltatások a végfelhasználók oldalán egymást helyettesítik, akkor egységes piacként azonosítható „a műsorjel-átviteli szolgáltatások és terjesztő hálózatok” piaca; e szolgáltatások és hálózatok a végfelhasználók részére műsorszolgáltatási tartalmakat tesznek elérhetővé.<sup>1319</sup> Az egyes platformok tényleges helyettesíthetőségéről az indoklás nem foglal állást, ennek vizsgálata a szabályozóhatósági piacelemzés feladata. A német, az osztrák és a magyar szabályozóhatóság a műsorterjesztési rendszerek sajátosságai alapján különböző érintett piacokat azonosított.

Részletesen, a kiskereskedelmi és nagykereskedelmi piacokra vonatkozóan egyaránt vizsgálta az NHH a különböző infrastruktúrát használó terjesztési szolgáltatások helyettesíthetőségét. A televízió-műsorok terjesztésére szolgáló szolgáltatások kiskereskedelmi piaccal kapcsolatban megállapította, hogy az igen eltérő műsorkínálat, belépési díjak, havidíjak, a vételhez szükséges eszközök miatt a földfelszíni, illetve a nyílt hozzáférésű műsorszórás, a mikrohullámú műsorterjesztés, kábelszolgáltatások, IPTV illetve DTH szolgáltatások nehezen összevethetőek egymással, keresleti oldalról „jelenleg még jellemzően csak korlátozottan helyettesítők egymásnak”.<sup>1320</sup> Középtávon azonban a kiskereskedelmi piac várhatóan a platformok közötti helyettesítés irányába fog elmozdulni, a különböző műsorterjesztési platformok kiskereskedelmi piaca várhatóan tehát egyazon szolgáltatási piachoz fog tartozni. A helyettesíthetőség a nagykereskedelmi piacon nem áll fenn. Az országos műsorszolgáltatók a lehető legnagyobb nézettség, illetve reklámbevétel érdekében maximális lefedettségre törekednek, az egyes műsorterjesztési platformokat

<sup>1315</sup> A Bizottság a notifikációs eljárásban kifogásolta, hogy túl hosszú idő telt el a piac-meghatározás és a piacelemzés, illetve kötelezettség-kiszabás között.

<sup>1316</sup> NHH, 2006

<sup>1317</sup> DH-8536-48/2007. (a továbbiakban NHH, 2007a)

<sup>1318</sup> Az osztrák és a magyar szabályozóhatóság a televíziós és rádiós műsorjelek továbbításának piacát önálló piacként azonosította (KommAustria, 2003, 3.; NHH, 2007a, 73.). A német hatóság ezzel szemben a televízió- és rádió-műsorjelek továbbítását a kábeles műsorterjesztés esetében egységes, a földfelszíni műsorszórás esetében pedig elkülönült piacként határozta meg (BNetzA, 2006).

<sup>1319</sup> Az Ajánlás indoklása, 37.

<sup>1320</sup> NHH, 2007a, 84.

A konzultációra bocsátott eredeti tervezet úgy fogalmazott, hogy e szolgáltatások „még jellemzően nem helyettesítők egymásnak.”

nem helyettesítőnek, hanem kiegészítőnek tekintik.<sup>1321</sup> A határozat a nagykereskedelmi piac esetében hosszabb távon sem valószínűsíti a helyettesíthetőséget, elsősorban arra a fogyasztói magatartásra alapozva, hogy az egyes háztartások jellemzően csak egy platformot vesznek igénybe a műsorok vételéhez. A hazai piac sajátossága, hogy a – kisebb, tematikus szolgáltatást nyújtó – műsorszolgáltatók bevételeinek jelentős része a műsorterjesztőktől származik; ez is hosszú távon korlátozza a műsorszolgáltatók platformváltási lehetőségeit. A műsorterjesztési piacon kínálati helyettesíthetőség sem áll fenn, az egyes platformok üzemeltetői részére sem a gazdasági, sem a – különösen a műsorszolgáltatási szerződésekben rögzített – jogi feltételek nem teszik lehetővé más, a jelenlegivel párhuzamos terjesztési hálózatok kiépítését és az arra való áttérést.<sup>1322</sup>

A KommAustria szerint a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacán az egyes szolgáltatások között azért nem áll fenn helyettesíthetőség, mert analóg földfelszíni engedélyt új műsorszolgáltató már nem szerezhethet, és a kábeles lefedettség az országos földfelszíni műsorszórás lefedettségét nem éri el, a műholdas sugárzás pedig a kábeles terjesztéshez képest jelentősen nagyobb műsorszórási és szerzői jogi díjakért férhető hozzá; az xDSL-alapú terjesztés egyelőre a kábeles terjesztésnél lényegesen kisebb lefedettségű és gyengébb minőségű.<sup>1323</sup> A német szabályozóhatóság is arra a következtetésre jutott, hogy a műszaki fejlődés ellenére az egyes terjesztési hálózatok jellemzőik, gazdasági felhasználási céljaik és árviszonyaik alapján nem állnak egymáshoz annyira közel, hogy az igénybe vevők – a tartalomszolgáltatók – meghatározott szükségleteik kielégítéséhez egymást helyettesítőnek tekintenék őket. A hatóság hangsúlyozza a fogyasztói magatartás jelentőségét: a fogyasztók jellemzően egy terjesztési hálózathoz rendelkeznek hozzáféréssel, és a helyettesíthetőség műszaki és jogi feltételeinek megteremtése önmagában nem váltja ki az infrastruktúra-váltást. Az egyes hálózatok a határozat szerint a tartalomszolgáltatók szempontjából egymás kiegészítői, és a tartalomszolgáltató számára mindegyik nélkülözhetetlen.<sup>1324</sup>

A piac-meghatározási határozatok közös jellemzője ezek alapján, hogy azok a különböző technológiával, különböző terjesztési hálózatokon megvalósuló műsorterjesztési szolgáltatásokat elkülönült piacként azonosították.

A *Bundesnetzagentur* a műsorterjesztéssel kapcsolatban nyolc szolgáltatási piacot azonosított, ebből öt szolgáltatási piac érinti a televíziózást:

- a televíziós műsorjelek analóg és digitális betáplálásának piaca,
- a legfeljebb 500 háztartást ellátó műsorterjesztők jeltovábbítási piaca,
- az 500-nál több háztartást ellátó műsorterjesztők jeltovábbítási piaca,
- a földfelszíni műsorszóró adók rendelkezésre bocsátását televíziós műsorjelek analóg sugárzásához, valamint
- a földfelszíni műsorszóró adók rendelkezésre bocsátását televíziós műsorjelek digitális sugárzásához.

---

<sup>1321</sup> NHH, 2007a, 85.

<sup>1322</sup> NHH, 2007a, 86-87.

<sup>1323</sup> KommAustria, 2003, 4. Az IPTV-ről úi. BNetzA, 2006, 51-52.

<sup>1324</sup> BNetzA, 2006, 18.

A helyettesíthetőség kérdését a hatóság külön, részletesen vizsgálta az ingyenes és a fizetős műsorszolgáltatásokra vonatkozóan (BNetzA, 2006, 16-56).



A KommAustria médiapiac-meghatározási rendelete (*Rundfunkmarktdefinitionsverordnung 2004*) *ex ante* szabályozást igénylő televíziós piacként kizárólag a televíziós műsorjelek földfelszíni (analóg) terjesztésének országos piacát határozta meg. A rendelet indokolása szerint a hatóság a 18-as piacon belül összesen hat szolgáltatási piacot határozott meg, amelyek közül három érinti a televíziózást:

- a televíziós műsorjelek földfelszíni terjesztésének piaca,
- a televíziós műsorjelek kábelhálózaton történő terjesztésének piaca, valamint
- a televíziós műsorjelek műholdas terjesztésének piaca.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa szerint a műsorterjesztési piacon nagykereskedelmi szolgáltatásnak az a hozzáférési szolgáltatás minősül, amelyet a műsorterjesztést végző szolgáltató nyújt a műsorszolgáltató számára. A műsorszolgáltató ezt a szolgáltatást annak érdekében veszi igénybe, hogy műsorát a műsorterjesztő eszközeinek az igénybevételével eljuttassa a végfelhasználókhoz.<sup>1325</sup> A piac-meghatározás eredményeként a Tanács a 18-as piacon belül nyolc műsorterjesztési szolgáltatási piacot azonosított, ebből hat érinti a televíziózást:

- országos földfelszíni analóg televízió műsorszórási szolgáltatás nagykereskedelmi piaca;
- helyi/körzeti földfelszíni analóg televízió műsorszórási szolgáltatás nagykereskedelmi piaca;
- műholdas műsorszórási szolgáltatás nagykereskedelmi piaca;
- mikrohullámú műsorterjesztési szolgáltatás nagykereskedelmi piaca;
- vezetékes műsorterjesztési szolgáltatás nagykereskedelmi piaca;
- nyilvános telefonhálózaton nyújtott műsorterjesztési szolgáltatás nagykereskedelmi piaca.

A földrajzi piacok meghatározása alapvetően az egyes terjesztési hálózatokhoz igazodik: minden hálózat, illetve ellátási terület önálló piacot alkot.<sup>1326</sup> A műholdas műsorszórás piacára, mint transznacionális piacra vonatkozóan a nemzeti szabályozóhatóságok illetékességük hiányát állapították meg.<sup>1327</sup>

A szolgáltatási piacok többsége egyik szabályozóhatóság szerint sem igényel *ex ante* beavatkozást. Ez alól az osztrák és a magyar határozat szerint az (országos) analóg földfelszíni műsorszórás piaca, a német határozat szerint pedig egyes kábeles műsorterjesztési piacok jelentenek kivételt.

#### **29.1.1. A földfelszíni műsorszórás piaca**

A „három kritérium teszt alapján” az osztrák és a magyar hatóság azonos eredményre jut: *ex ante* szabályozásra kizárólag az országos analóg földfelszíni műsorszórási piacon van szükség. A KommAustria meghatározásában e piac a műsorjelek végfelhasználókhoz való eljuttatását foglalja magában „*point to multipoint*” jellegű földfelszíni műsorszórás útján.

<sup>1325</sup> NHH, 2007a, 32.

<sup>1326</sup> Ez alól kivétel a helyi és körzeti földfelszíni műsorszórás. E szolgáltatás esetében a földrajzi országos, mivel a műsorszóró a műsorszórás helytől függetlenül megegyező feltételeket alkalmaz (BNetzA, 2006, 73. ; NHH, 2007a, 91.).

<sup>1327</sup> BNetzA, 2006, 63, KommAustria, 2003, 6.; NHH, 2007a, 92.

E piacon szolgáltatók mindazok a vállalkozások, amelyek a végfelhasználók részére televíziós műsorjelek továbbítását nyújtják (analóg) földfelszíni műsorterjesztési technológiával. Vevők mindazok a vállalkozások, amelyek a műsorterjesztési szolgáltatás iránt keresletet támasztanak saját műsoraiknak a végfelhasználókhöz való eljuttatása végett. A Tanács a földfelszíni műsorszórás piacán belül elkülönült piacként azonosította a helyi/körzeti televízió-műsorszórás, illetve az országos műsorszórás piacát.<sup>1328</sup> Kiskereskedelmi oldalról a helyi és az országos műsorszolgáltatások eltérő funkciói, beszerzési lehetőségei és nézettsége, nagykereskedelmi oldalról pedig az eltérő lefedettség, nézettség és a műsorszóráshoz használt eltérő infrastruktúra indokolja az elkülönítést. Műszaki akadályok miatt a helyi adók együttesen nem képesek helyettesítő szolgáltatást nyújtani az Antenna Hungaria kiépült országos adóhálózata ellenében.

Az országos műsorszórási piac *ex ante* szabályozásának szükségességét vizsgálva az osztrák és a magyar szabályozóhatóság is jelentős és nem átmeneti piacra lépési korlátokat azonosított. Tartósan magas piacra lépési korlátot jelent, hogy a szolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúra műszaki és gazdasági szempontból megkettőzhetetlen. Műszaki akadályként figyelembe kell venni az új adók által okozott interferenciát, az új adók elhelyezésének nehézségeit, sőt a KommAustria szerint azt is, hogy az új adók a háztartásokban használt antennák átirányítását is szükségessé tennék. Az új műsorszóró hálózat kiépítése jelentős elsüllyedt – a piacról való kilépésnél vissza nem nyerhető, az eredetitől eltérő felhasználási célra nem alkalmas beruházást finanszírozó – költséggel járna.<sup>1329</sup> Az NHH Tanácsa rámutatott továbbá arra, hogy a piacon adminisztratív jellegű piacralépési akadály is fennáll, mivel az ORTT és a műsorszolgáltatók közötti műsorszolgáltatási szerződések az adott műsorszolgáltató által használt frekvenciákat és adóhálózatot az AH jelenlegi telephelyeire és műsorszóró hálózata alapján rögzíti; ez az országos műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási szerződéseinek időtartama alatt kizárja a verseny élénkülését.<sup>1330</sup> E korlátok, valamint a műsorszórók monopol helyzete, továbbá az analóg műsorszórás fokozatos háttérbe szorulása miatt nem várható, hogy a piac a hatékony verseny irányába mozdul. A monopol helyzetben lévő vállalkozások működésével kapcsolatban potenciálisan felmerülhetnek versenyproblémák, amelyek kezelésre az *ex post* szabályozás nem elég hatékony. Az országos analóg földfelszíni televízió műsorszórás nagykereskedelmi piaca ezek alapján *ex ante* szabályozást igénylő érintett piac.<sup>1331</sup>

Míg az osztrák és a magyar határozat – a határozat(-tervezet) elfogadásának időpontjában fennálló tényleges helyzet miatt – kizárólag az analóg földfelszíni műsorszórással foglalkozik, addig, a BNetzA a földfelszíni műsorszóró adók televíziós műsorjelek analóg, illetve digitális sugárzásához való rendelkezésre bocsátását önálló piacokként határozta meg. A határozat szerint az eltérő műszaki megoldások és hálózati struktúrák, illetve azok a technikai és jogi előfeltételek, amelyek az analóg és a digitális műsorszórási rendszerek közötti gyors váltást lehetetlenné teszik, a piac-meghatározás szempontjából releváns különbségeket okoznak az analóg és a digitális műsorszórás versenyfeltételeiben. Az egyes digitális adók alacsonyabb adóteljesítménye, illetve a kapacitások több műsorszolgáltató

<sup>1328</sup> NHH, 2007a, 89.

<sup>1329</sup> KommAustria, 2003, 6.; NHH, 2007a, 89.

<sup>1330</sup> NHH, 2007a, 97.

<sup>1331</sup> KommAustria, 2003, 7.; NHH, 2007a, 97-98.

Nem felel meg viszont az érintett piac három kritériumának az analóg helyi/körzeti földfelszíni televízió műsorszórás nagykereskedelmi piaca. Ennek oka, hogy az ORTT folyamatosan pályáztat helyi műsorszolgáltatási lehetőségeket, és az új műsorszolgáltatóknak lehetőségük van saját infrastruktúrát kiépítve megjelenni a műsorszórási piacon. A helyi és körzeti adók kiépítése nem igényel akkora beruházást, ami korlátozná a piacra lépést. (NHH, 2007a, 98.)

között megosztott használata az analóghoz képest lényegesen olcsóbbá teszi a digitális sugárzást. A versenyfeltételek különbözősége adódik továbbá a digitális átállásból, az analóg földfelszíni sugárzás 2008-ban várható leállításából. A digitális televíziós műsorszórás piac egyelőre csak a DVB-T sugárzására terjed ki, a hatóság szerint a DVB-H, illetve a DMB sugárzás jelentősége még nem mérhető fel.<sup>1332</sup> A BNetzA a végérvényesen visszaszoruló analóg műsorszórás piac esetében nem tartja szükségesnek az *ex ante* szabályozást. E piacok vonatkozásában kimutathatók ugyan magas és nem átmeneti strukturális vagy jogi piacra lépési korlátok, a T-Systems mellett új vállalkozások nem tudnak, és nem is akarnak belépni e piacra. Nincs tehát olyan piaci szereplő, amelynek érdeke fűződne a piac szabályozásához. A határozat szerint a piaci kudarcok, a konkrét versenyproblémák kezelésére elegendő az általános versenyjog alkalmazása.<sup>1333</sup> Az előzetes szabályozóhatósági beavatkozást a digitális műsorszórás piac versenyfeltételei sem teszik szükségessé; a következő piacelemzésig e piacot szintén az általános versenyjogi ellenőrzésnek kell alávetni.<sup>1334</sup> Új szereplők erre az – ugyancsak a T-Systems monopóliumaként működő – piacra is nehezen léphetnek be, új adók kialakítását a digitális műsorszórás esetében is jelentősen hátráltatja a frekvenciaszűkösség, valamint az építési és környezetvédelmi előírások. A más platformokhoz képest alacsony tényleges DVB-T lefedettség mellett<sup>1335</sup> a digitális műsorszórás a tartalomszolgáltatók számára messze a legdrágább terjesztési megoldás, és a kereskedelmi műsorszolgáltatók érdektelensége a digitális földfelszíni platformmal szemben<sup>1336</sup> egyelőre bizonytalanná teszi e platform jövőbeli pozícióit. A T-Systems várhatóan szabályozói beavatkozás nélkül is megfelelő piaci ösztönzést kap arra, hogy kihasználja a műsorszórás árak csökkentésével kapcsolatos mozgásterét. A hatóság összességében célszerűnek tartja kivárni a következő időszakban bekövetkező fejlődést, és nem kíván szabályozási eszközökkel beavatkozni a piac működésébe. Álláspontja szerint az esetleges piaci zavarok a vizsgált időszakban versenyjogi eszközökkel is orvosolhatók.<sup>1337</sup>

### 29.1.2. Kábeles műsorterjesztési piacok

A kábeles műsorterjesztési piacon az osztrák és a magyar szabályozóhatóság a „helyi kábelmonopóliumok”<sup>1338</sup> ellenre nem látta indokoltnak az *ex ante* beavatkozást.<sup>1339</sup> A nagykereskedelmi piacon fennálló strukturális piacra lépési korlátok várhatóan fennmaradnak ugyan, mivel ahhoz, hogy egy szolgáltató a vezetékes műsorterjesztés piacán számottevő piaci részesedést érjen el, jelentős beruházásokra van szükség, ráadásul a magas lefedettség miatt jellemzően olyan területeken, ahol más kábelszolgáltató már

<sup>1332</sup> BNetzA, 2006, 66-67.

<sup>1333</sup> BNetzA, 2006, 79-80.

<sup>1334</sup> BNetzA, 2006, 80-81.

<sup>1335</sup> A határozat szerint a DTT-szolgáltatás a határozat szerint belátható időn belül csak a háztartások legfeljebb 50-60%-át éri el, és a tényleges, a set-top-box beszerzéséhez kötött hozzáférés ennél is lényegesen kisebb lehet (BNetzA, 2006, 51.).

<sup>1336</sup> A tartalomszolgáltatók részéről jelentkező kereslet hátrányosan érintette az az európai bizottsági döntés, amely a közösségi versenyjogba ütközőnek minősítette azt az állami támogatást, ami a tartalomszolgáltatók a digitális műsorszórás költségeik csökkentésére kaptak. A legnagyobb kereskedelmi műsorszolgáltatók a bizottsági döntést követően nem is igényeltek digitális földfelszíni kapacitásokat, és a BNetzA határozatához kapcsolódó konzultációban számos kereskedelmi műsorszolgáltató megerősítette, hogy a földfelszíni platformról a jövőben is lemond.

<sup>1337</sup> BNetzA, 2006, 132.

A határozat-tervezet konzultációja során ezzel szemben a tartományi médiahatóságok azt a véleményt képviselték, hogy a digitális műsorszórásban rejlő lehetőségek nem megfelelő kihasználása jelentős részben éppen a műsorszórás piac közel monopol szerkezetére vezethető vissza.

<sup>1338</sup> KommAustria, 2003, 7.

<sup>1339</sup> KommAustria, 2003, 7.; NHH, 2007a, 106.

üzemeltet hálózatot. Az újonnan piacra lépő szolgáltatások (IPTV, DVB-T) azonban nagy valószínűséggel már a vizsgált időtávon belül hatással lesznek a kábelszolgáltatások árára és egyéb versenyfeltételeire.<sup>1340</sup> A német szabályozóhatóság ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy a nagykereskedelmi piacra vonatkozó elemzésnél a kiskereskedelmi piac dinamikus, az alternatív platformok bővülésén alapuló fejlődése nem vehető figyelembe.<sup>1341</sup> A kiskereskedelmi és a nagykereskedelmi piac versenye közötti összefüggés a versenyjogi gyakorlat alapján sem egyértelmű.<sup>1342</sup> A Bizottság az *Apollo/JP Morgan/Primacom* ügyben<sup>1343</sup> minden egyes terjesztési hálózatot elkülönült piacként határozott meg, mivel a műsorszolgáltatók abban érdekeltek, hogy a közönséget minden platformon keresztül elérjék. A GVH gyakorlata<sup>1344</sup> szerint azonban az egyes platformok kiskereskedelmi piaci helyettesíthetősége esetén a műsorszolgáltatás már nem feltétlenül érdekelt abban, hogy minden platformon jelen legyen. A fogyasztó döntését – többek között az egyszeri és a folyamatos díjak, a minőség, a szükséges technikai eszközök mellett – jelentősen befolyásolja az egyes platformok tartalomválasztéka, ami az egyes tartalomszolgáltatók tárgyalási pozícióját erősíti a platform-üzemeltetővel szemben. Feltételezve, hogy a platformok közötti váltás a fogyasztók oldalán ténylegesen akadálymentes, a GVH érvelése meggyőző.

Az alternatív műsorelosztási platformok elterjedése növeli a fogyasztók választási lehetőségeit és egyúttal javítja a műsorszolgáltatók tárgyalási pozícióit (kiegyenlítő vásárlóerejét), a kábelhálózatok digitalizálása pedig jelentősen enyhíti a kábelszolgáltatók „szűk keresztmetszet” jellegét; e folyamatok a hatékony verseny kialakulása irányába mutatnak.<sup>1345</sup> Az osztrák szabályozóhatóság a hozzáférési problémák megoldására – az osztrák műsorszolgáltatási piac helyzetét figyelembe véve – elegendőnek tartja a *must carry* szabályozást.<sup>1346</sup> A digitális átállási törvény vonatkozó – a programcsomag-összeállítás elveit, valamint az átlátható működést érintő – rendelkezéseinek hatását az NHH Tanácsa a hatékony verseny kialakulását előmozdító tényezőként értékelte.<sup>1347</sup> A versenyjognak a piaci kudarcok kezelésére való alkalmasságával kapcsolatban az NHH jelentős kockázati tényezőként értékelte a műsorterjesztők és a tartalomszolgáltatók közötti, a hazai piacra is egyre inkább jellemző<sup>1348</sup> vertikális integrációt.<sup>1349</sup> A határozat szerint azonban „a jelenleg rendelkezésre álló bizonyítékok alapján [...] valószínűsíthető, hogy a számos piaci visszaélésre lehetőséget adó, és hosszú távon fennmaradó 'gate keeper' probléma nem materializálódik általános, a vezetékes műsorterjesztési piac egészét jellemző piactorzító hatásokban”.<sup>1350</sup> A lehetséges egyedi, esetlegesen versenytorzító, de a piacra a jogalkalmazói gyakorlat alapján általánosságban nem jellemző magatartások – különösen az új műsorszolgáltatások műsorcsomagokból való kiszorítása – kivizsgálására és esetleges szankcionálására a versenyjog *ex post* szabályozási eszközei elegendőek és alkalmasak, mindaddig, amíg a versenytorzító magatartások nem válnak általánossá a piacon; ugyanerre a következtetésre jutott a KommAustria.<sup>1351</sup> Mivel tehát a belépési

<sup>1340</sup> NHH, 2007a, 101.

<sup>1341</sup> BNetzA, 2006, 77-78.

<sup>1342</sup> Tóth, 2007a, 14.

<sup>1343</sup> COMP/M.3355 - Apollo/JP Morgan/Primacom

<sup>1344</sup> Vj-61/2006; Vj-42/2007; Vj-123/2007

<sup>1345</sup> KommAustria, 2003, 7.; NHH, 2007a, 103.

A határozat szerint a hatékony verseny kialakulását a digitális átállási törvény rendelkezései is segítik.

<sup>1346</sup> KommAustria, 2003, 7.

<sup>1347</sup> NHH, 2007a, 103.

<sup>1348</sup> UPC-Liberty csoport, T-Com/T-Online/Magyar RTL/IKO csoport

<sup>1349</sup> NHH, 2007a, 90.

<sup>1350</sup> NHH, 2007a, 101.

<sup>1351</sup> KommAustria, 2003, 7.; NHH, 2007a, 106.

korlátok ellenére a műszaki fejlődést és a médiajogi szabályozási eszközöket figyelembe véve a piac a hatékony verseny kialakulása felé mutat, az esetleges egyedi versenyproblémák kezelésére pedig az általános versenyjog is alkalmasnak látszik, a kábelszolgáltatás nagykereskedelmi piaca nem felel meg az érintett piac kritériumainak.

A német kábelhálózat – korábban ismertetett – felépítése miatt a kábeles, szélessávú műsorterjesztési piacok németországi meghatározása az osztrák és a magyar piac-meghatározástól jelentősen eltér:

- A BNetzA önálló szolgáltatási piacként határozta meg a televíziós műsorjelek analóg és digitális betáplálását az egyes szélessávú kábelhálózatokon (*Einspeisemärkte*). E szolgáltatást a 3. hálózati szinten működő kábelüzemeltető nyújtja a tartalomszolgáltatónak.<sup>1352</sup> A kábelüzemeltető a műsorjeleket 4. hálózati szint összekapcsolási pontjáig, vagy – ha a 4. szintet ő maga üzemelteti – a végfelhasználó kábelhálózati csatlakozásáig továbbítja. E szolgáltatásért a német piacon a kábelüzemeltetőket ellenszolgáltatás illeti meg az egyes tartalomszolgáltatóktól, de csak azokat, amelyek megfelelően nagy ellátási területtel rendelkeznek. A határozat szerint a digitális terjesztés jelenleg nem helyettesíti ugyan az analóg terjesztést – a fogyasztók nagy része nem rendelkezik digitális vevőkészülékkel –, de az analóg és digitális jeltovábbítás önálló piacként való meghatározása így figyelmen kívül hagyná a tényleges piaci folyamatokat.<sup>1353</sup> A digitalizálás ugyanis újabb hálózatépítés nélkül is kapacitásbővüléssel jár, és a nagy műsorszolgáltatók és a regionális kábelüzemeltetők megállapodásaiban a *simulcast*hoz kapcsolódó kapacitási és díjazási kérdések, valamint a jövőbeli együttműködés feltételei már most hangsúlyosan megjelennek.
- Az ún. *jeltovábbítási piacokon* (*Signallieferungsmärkte*) a 3. hálózati szintű kábelüzemeltetők állnak a kínálati, a 4. szinten – professzionális hírközlési szolgáltatóként vagy az egyes lakóházakban a háztulajdonostól független vállalkozásként<sup>1354</sup> – működő kábelüzemeltetők pedig a keresleti oldalon; a 4. szinten álló szolgáltatók a közönséghez eljuttatott műsorjeleket az alsóbb szinten álló szolgáltatóktól szerzik be.<sup>1355</sup> Figyelmen kívül kell hagyni a határozat szerint az ún. alternatív műsorjel-továbbítási megoldásokat, azaz azokat az eseteket, amikor a kábelüzemeltető saját fejállomás vagy közösségi műholdvevő segítségével műholdról fér hozzá a műsorjelekhez. A kábelüzemeltető ebben az esetben ugyanis a műsorjeleit nem a vizsgált piacon szerzi be, hanem saját vállalkozási tevékenységén belül – vertikálisan integrált vállalkozásként – látja el az érintett tevékenységet.<sup>1356</sup> A piac-meghatározás során a hatóság a jeltovábbítási piacot a 4. szintű kábelüzemeltetők által kiszolgált háztartások száma alapján, az ebből eredő eltérő versenyfeltételek miatt két csoportra osztotta: külön piacként határozta meg a legfeljebb 500 háztartást, illetve a több mint 500 háztartást ellátó 4. szintű kábelszolgáltatók részére nyújtott jeltovábbítási szolgáltatást. Az ellátási terület nagysága azért indokolja az elkülönült piacok meghatározását, mert az alternatív

<sup>1352</sup> BNetzA, 2006, 44. E szolgáltatás a hazai kábelszolgáltatások esetében a teljes műsorelosztási tevékenységet lefedi.

<sup>1353</sup> BNetzA, 2006, 57-58.

<sup>1354</sup> A határozat szerint nem részei a piacnak az ingatlanvállalkozások, amelyek részben ugyan hálózatüzemeltetőként is működnek, de ez nem a fő tevékenységük. Ez a megkülönböztetés – különösen a németországi sajátosságok pontos ismeretének hiányában – vitatható.

<sup>1355</sup> BK 1-05/006 (BNetzA, 2006) 60.

<sup>1356</sup> BNetzA, 2006, 61.

műsorjel-továbbítási megoldások az 500 háztartásnál nagyobb ellátási területet lefedő helyi kábelszolgáltatók számára olyan kiegyenlítő vásárlóerőt, azaz a szolgáltató-váltás lehetőségéből eredő előnyös tárgyalási pozíciót biztosítanak, amivel hatékonyan kontrollálja a regionális kábelüzemeltetők kínálati viszonyait.<sup>1357</sup> A kisebb helyi szolgáltatók a saját fejállomás kiépítéséhez szükséges erőforrásokkal, illetve az abból eredő kereslet-oldali pozícióval nem rendelkeznek.<sup>1358</sup> A jeltovábbítási piacok jelentősen különböznek a szabályozhatóságok által a 18-as piac keretében azonosított más piacoktól: e piac tisztán hírközlési szolgáltatók közötti kapcsolatból áll. Mivel e piacnak közvetlen médiajogi vonatkozása nincs – akkor se, ha a műsorterjesztési piacon zajló verseny hatékonyabbá válása egyértelműen javítja a műsorszolgáltatók helyzetét és hozzájárul a tartalomkínálat bővüléséhez –, a dolgot a továbbiakban ezzel nem foglalkozik.

A „három kritérium teszt” alapján a BNetzA a szélessávú műsorelosztási piacok esetében indokoltnak találta az *ex ante* szabályozási eszközök alkalmazását. E piacok vonatkozásában kimutathatók magas és nem átmeneti strukturális vagy jogi piacra lépési korlátok. A kábelhálózatok esetében a méretgazdaságosság és a hálózati hatás összekapcsolódik az elsüllyedt költségekkel és a hálózati externáliákkal.<sup>1359</sup> A műsorelosztási és jeltovábbítási piacok esetében a hatóság szerint az sem várható, hogy a verseny megfelelő – a következő piacelemzésig terjedő – időtartamon belül hatásos lesz. A határozat szerint – legalábbis az *ex ante* szabályozást megalapozó elemzés absztrakt-típusú megközelítésében – nincs olyan tényező, ami a kábelszolgáltatóknak a műsorelosztási piacon fennálló 100%-os piaci pozícióját veszélyeztetné.<sup>1360</sup> Szemben az osztrák és magyar elemzéssel a BNetzA a platformok versenye alapján tehát a vizsgált időtávon nem várja a műsorszolgáltatók kiegyenlítő vásárlóerejének növekedését. A piaci kudarc megfelelő kezeléséhez a hatóság az általános versenyjog alkalmazását nem találta elegendőnek. A problémák kezelése a pozitív szabályozást lehetővé tevő részletes jogosultságokat, folyamatos felügyeletet, gyakori és gyors beavatkozást igényel. Az ágazati szabályozás biztosítja ezen kívül az árszabályozás lehetőségét, aminek a jelentőségét az adja, hogy a kiskereskedelmi piacokon is jelenlévő regionális kábelszolgáltatók a kiskereskedelmi piacokon a nagyobb verseny miatt alacsonyabb bevételeiket a műsorterjesztési piacon egyenlíthetik ki. A határozat a médiajogi – *must carry* – előírásokkal kapcsolatban megállapítja, hogy azok nem helyettesítik a távközlési jogi előírásokat; a médiajogi rendelkezéseket minden esetben párhuzamosan kell alkalmazni a távközlési jogi rendelkezésekkel.<sup>1361</sup>

### 29.1.3. További műsorterjesztési piacok

Az NHH Tanácsa az *ex ante* szabályozás feltételeinek érvényesülését vizsgálta a mikrohullámú műsorterjesztés, illetve az IPTV piacával kapcsolatban is. A mikrohullámú

<sup>1357</sup> A Bizottság Tájékoztatója szerint kiegyenlítő vásárlóerővel általában az a nagy mennyiségben fogyasztó felhasználó, előfizető rendelkezik, aki kedvező tárgyalási pozícióval és nagy érdekérvényesítő képességgel rendelkezik egy – akár erőfölényes helyzetben lévő – szolgáltatóval szemben. A kiegyenlítő vásárlóerő fennállásnak vizsgálata során figyelembe kell venni a vevő-koncentrációt, a szolgáltató-váltás költségét, a keresleti ár rugalmasságot, valamint a fogyasztói informáltságot (NHH, 2007a, 110.).

<sup>1358</sup> BNetzA, 2006, 62.

A határozat szerint a szükséges ellátási terület tényleges nagyságát számos tényező befolyásolja, mint például a háztartásoktól való távolság, a csatornaszám, illetve az adott hálózaton a telefon- és internet-szolgáltatás nyújtásának igénye. Az 500 háztartás a különböző adatokból levezetett körülbelüli nagyság.

<sup>1359</sup> BNetzA, 2006, 77.

<sup>1360</sup> BNetzA, 2006, 77-78.

<sup>1361</sup> BNetzA, 2006, 78.

műsorterjesztés esetében a nemzetközi frekvenciakoordináció miatt az AntennaDigital szolgáltatás földrajzi lefedettségének bővítése, illetve a frekvenciasávban egy másik szolgáltató megjelenése a jelenlegi feltételek mellett nem képzelhető el, vagyis jelentős belépési korlát érzékelhető a piacon. Az érintett szolgáltatás kiskereskedelmi ára ugyanakkor jelentős befolyást gyakorol mind a DTH szolgáltatás, mind a kábelhálózatokon nyújtott műsorterjesztési szolgáltatás. A mikrohullámú műsorterjesztés jelentős, egyirányú helyettesítésnek és versenynyomásnak kitett szolgáltatás.<sup>1362</sup> A versenytárs platformok árazási gyakorlata a határozat szerint az IPTV szolgáltatások kiskereskedelmi ára is jelentős befolyást gyakorolnak, ráadásul – a helyi hurok átengedésével<sup>1363</sup> – egy újonnan belépő, kis szolgáltató is viszonylag egyszerűen meg tud jelenni a piacon. Ezek alapján az *ex ante* szabályozás feltételei sem a mikrohullámú műsorterjesztés, sem az IPTV nagykereskedelmi piacán nem állnak fenn.<sup>1364</sup>

## **29.2. Jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók**

Szabályozói beavatkozásra az *ex ante* szabályozást igénylő érintett piacokon is csak abban az esetben van szükség és lehetőség, ha az adott piacon a verseny nem hatékony, és egy vagy több szolgáltató jelentős piaci erővel – gazdasági erőfölénnyel – rendelkezik. A jelentős piaci erő fennállásának értékelési szempontjait a Bizottság Iránymutatása tartalmazza. A műsorterjesztési piacokat elemző határozatok szerint az érintett piacok közül mindössze egy, a német szabályozóhatóság által azonosított piacon áll fenn hatékony verseny, mégpedig az alternatív – a regionális kábelszolgáltatókétól elkülönült ellátási területen működő – műsorterjesztők (3. szintű kábelszolgáltatók) műsorjel-betáplálási piacán.

A műsorterjesztési piacokon a jelentős piaci erő fennállását mindhárom szabályozóhatóság elsősorban a piaci részesedésből vezette le. E tényező mellett a szabályozóhatóságok a potenciális verseny és a kiegyenlítő vásárlóerő hiányát vették figyelembe.

### **29.2.1. A piaci részesedés jelentősége**

Az érintett piacok mindegyikén monopol vagy közel monopol helyzetben lévő vállalkozások találhatók. Ebből következően a piaci részesedés önmagában olyan tényezőnek minősül, ami alapján a jelentős piaci erő – a gazdasági erőfölény – fennállása megállapítható. Az analóg földfelszíni műsorszórás piacán a KommAustria az osztrák műsorszóró ORS-t, az NHH Tanácsa az AH-t azonosította jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként. Az ORS más piaci szereplőkhöz – a saját műsorszóró hálózatot üzemeltető helyi kereskedelmi televíziókhoz – képest igen nagy és stabil piaci részesedéssel rendelkezik, mind a más részére – egyedüli szolgáltatóként – nyújtott műsorszórási szolgáltatás forgalma, mind a műsorszóró hálózat lefedettsége alapján.<sup>1365</sup> E piaci részesedés az ORF korábbi műsorszórási monopóliumára, az ORF részére kötelezően biztosítandó – a közszolgálati műsorszolgáltatást szabályozó törvényben előírt – lefedettségre, valamint arra, az új piaci szereplők hálózat-fejlesztését nem ösztönző médiajogi rendelkezésre vezethető vissza, ami szerint az ORF a saját infrastruktúrájához

---

<sup>1362</sup> NHH, 2007a, 99-100.

<sup>1363</sup> Helyi hurok: a helyhez kötött telefónhálózatban az előfizetői hozzáférési pontot a rendezővel vagy az annak megfelelő eszközzel összekötő fizikai áramkör (Eht. 188. § 45.).

Helyi hurok teljes átengedése: a kötelezett szolgáltató tulajdonában lévő helyi hurokhoz vagy helyi alhurokhoz való hozzáférés biztosítása valamely jogosult számára, amelynek során a helyi hurok vagy helyi alhurok teljes frekvenciasávjának használatát engedik át (Eht. 188. § 48.).

<sup>1364</sup> NHH, 2007a, 107.

<sup>1365</sup> KOA 6.300/06-014 9.

köteles más műsorszolgáltatók részére hozzáférést biztosítani.<sup>1366</sup> Az NHH Tanácsa határozatában szintén megállapította, hogy az országos analóg földfelszíni műsorszórás nagykereskedelmi piacain a piaci részesedés önmagában is döntő kritériumnak tekinthető, mivel mindkét piacon tartósan – a múltbeli helyzetet és a várható piaci fejlődést is figyelembe véve – 100% az AH piaci részesedése.<sup>1367</sup> Az AH piaci pozícióját meghatározza korábbi monopol helyzete.

A német szabályozóhatóság a három regionális kábelszolgáltatót – Kabel Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG és Unity Media GmbH – a műsorjel-betáplálás piacán szintén elsősorban a piaci részesedés alapján azonosította jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként. A 3. hálózati szinten a regionális hálózatokhoz csatlakozó fogyasztók ugyanis kizárólag e szolgáltatókon keresztül érhetők el, az egyes szolgáltatók a saját hálózatukra vonatkozóan monopolhelyzetben vannak.<sup>1368</sup>

### **29.2.2. A potenciális verseny hiánya**

A földfelszíni műsorszórással kapcsolatban az osztrák és a magyar hatóság is arra a következtetésre jutott, hogy a műsorszóró vállalkozás nehezen megkettőzhető infrastruktúra felett gyakorol ellenőrzést.<sup>1369</sup> Új szereplők piacra lépését, és ezzel a potenciális versenyt az NHH szerint kizárja, hogy a műsorszórásra szolgáló frekvencia korlátos erőforrás. Az adóhálózat kiépítése ráadásul akkora beruházást igényel, aminek megtérülése a már csak néhány évig nyújtható analóg műsorszórás területén nem várható.<sup>1370</sup> A KommAustria hangsúlyozza, hogy a piacra lépési korlátok nem egységesen magasak a piac egészén, de új szereplők piacra lépése éppen a jobb minőséget biztosító helyeken és a nagyobb teljesítményű adók esetében a legköltségesebb.<sup>1371</sup> Piacra lépési akadályt – az új szolgáltatás iránti alacsony keresletet – jelentenek a műsorszolgáltatók és a műsorszóró között kötött hosszú távú szerződések. A piacra lépést olyan jogi feltételek is akadályozzák, mint a médiajogi és hírközlési jogi engedélyek, valamint a hálózat kiépítéshez szükséges egyéb – például építési, környezetvédelmi – engedélyek. A kábeles műsorterjesztés piacain a német szabályozóhatóság szerint a potenciális piacra lépők számára különösen a saját hálózat kiépítésének költségei okoznak jelentős, a potenciális versenyt kizáró piacra lépési korlátot. A BNetzA szerint a szélessávú távközlési hálózatok versenyre gyakorolt hatása egyelőre nehezen mérhető fel.<sup>1372</sup>

### **29.2.3. A kiegyenlítő vásárlóerő hiánya**

Az osztrák és a magyar szabályozóhatóság szerint a műsorszolgáltatók kiegyenlítő vásárlóereje sem korlátozza érdemben a műsorszóró piaci erejét, mivel a kivételesen rendelkezésre álló helyi adóktól eltekintve nem áll rendelkezésre alternatív műsorszóró rendszer.<sup>1373</sup> Az NHH hangsúlyozza, hogy a műsorszolgáltatási szerződésekben a műsorszolgáltatók részére előírt lefedettség csak az AH hálózatával érhető el.<sup>1374</sup>

A német szabályozóhatóság szerint a műsorjel-betáplálási piacon a műsorszolgáltatók kiegyenlítő vásárlóerejét korlátozza, hogy a német szerzői jogi törvény a

<sup>1366</sup> KOA 6.300/06-014 17.

<sup>1367</sup> NHH, 2007a, 113.

<sup>1368</sup> BNetzA, 2006, 86.

<sup>1369</sup> KOA 6.300/06-014 17.; NHH, 2007a, 113.

<sup>1370</sup> NHH, 2007a, 113.

<sup>1371</sup> KOA 6.300/06-014 13.

<sup>1372</sup> BNetzA, 2006, 88.

<sup>1373</sup> KOA 6.300/06-014 14.

<sup>1374</sup> NHH, 2007a, 114.



műsorszolgáltatókat és a kábelvállalkozásokat a kábeles továbbközvetítésre vonatkozó szerződés feltételeinek méltányos kialakítására kötelezi [Urhebergesetz (UrhG) 87. § (5)]. Ez alapján a műsorszolgáltató a továbbközvetítési jog megtagadásával, illetve a túlzottan magas továbbközvetítési díj követelésével nem élhet. A továbbközvetítési jog megtagadása másrészt olyan jelentős – az egyes regionális kábelműsorszolgáltatók esetében 7-25%-os – közönség-vesztéssel járna, ami már a tartalomszolgáltatók piaci helyzetét is veszélyeztetné. Ezt a határozat szerint az sem ellensúlyozná, hogy a három nagy műsorszolgáltató – ARD/ZDF, ProSiebenSat.1-csoport, RTL-csoport – a továbbközvetítési jog megtagadásával igen hátrányos helyzetbe hozná a saját digitális műsorcsomagok kialakításába is kezdő kábelműsorszolgáltatókat.<sup>1375</sup> A határozat szerint a médiajogi előírások jelentős mértékben nem erősítik a tartalomszolgáltatók tárgyalási pozícióit a kábelüzemeltetőkkel szemben: a tartalomszolgáltatók – a *must carry* előírások keretein kívül – nem érvényesíthetnek médiajogi igényt műsoruk elosztására és a méltányos elosztási feltételekre vonatkozóan.<sup>1376</sup> A kábelműsorszolgáltatók erőfölénye ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kábelműsorszolgáltatók képesek lennének egyoldalú szerződési feltételeket alkalmazni a műsorszolgáltatókkal szemben. A határozat a regionális kábelműsorszolgáltatók és a nagy kereskedelmi műsorszolgáltatók közötti érdekezozonosságra is rámutat, ami a jelenlegi Free-TV modellről a Free-TV és a Pay-TV modell elemeit egyaránt tartalmazó vegyes modellre való áttérésben áll.<sup>1377</sup>

Az alternatív műsorterjesztők (3. szintű kábelműsorszolgáltatók) műsorjel-betáplálási piacain a lényegesen kisebb előfizetői körrel rendelkező hálózat-üzemeltetők ugyanakkor a tartalomszolgáltatókkal szemben nem rendelkeznek kontrollálatlan tárgyalási pozíciókkal, mivel e hálózatokról a tartalomszolgáltatók saját piaci helyzetük veszélyeztetése nélkül lemondhatnak.<sup>1378</sup> E szolgáltatási piacon tehát a kiegyenlítő vásárlóerő képes a piaci pozícióból eredő erőfölényt ellensúlyozni.

#### **29.2.4. Vertikális integráció**

Az ORS piaci pozíciójának értékelését a fentiekén túl jelentősen befolyásolta, hogy a műsorszóró vállalkozás többségi tulajdonosa a közszolgálati műsorszolgáltató. A vertikális integráció a hatóság szerint ösztönzést jelent az ORF versenytársainak kiszorítására, a műsorszórói szolgáltatás megtagadásával vagy hátrányos feltételek kialakításával.<sup>1379</sup>

#### **29.3. Kötelezettségek kiszabása**

Szabályozóhatósági beavatkozásra az azonosított versenyproblémák által indokolt, azokkal arányos egy vagy több kötelezettség előírásával kerül sor. A német szabályozóhatóság kapcsolódó kötelezettség-kiszabási gyakorlata<sup>1380</sup> jelentősen eltér az osztrák és a magyar hatóság kötelezettség-kiszabásától. A műsorjel-betáplálási piacot ugyanis – ahogy erről korábban is szó volt – a német szabályozóhatóság kiskereskedelmi piacnak tekinti, amire a hozzáférési kötelezettségek nem alkalmazhatók. A német hírközlési törvény szerint azonban a hatóság – összhangban az egyetemes szolgáltatási irányelvvel – a

<sup>1375</sup> BNetzA, 2006, 91.

<sup>1376</sup> BNetzA, 2006, 89.

<sup>1377</sup> BNetzA, 2006, 93.

<sup>1378</sup> BNetzA, 2006, 97.

<sup>1379</sup> KOA 6.300/06-014 16.

<sup>1380</sup> A *Bundesnetzagentur* a műsorjel-betáplálási és a műsorjel-továbbítási piacon jelentős piaci erővel rendelkező három szolgáltatóra három önálló határozatban azonos kötelezettségeket rótt ki: BK 3b-06-013/-015/R; BK 3b-06-014/R; BK 3b-06-017/R. A kötelezettség-kiszabást a továbbiakban a BK 3b-06-013/-015/R számú határozat alapján ismertetem.

kiskereskedelmi kapcsolatokra vonatkozóan is előírhat minden olyan kötelezettséget, amely alkalmas az erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására.<sup>1381</sup>

A jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók gazdasági erőfölényükkel a műsorterjesztési piacon elsősorban úgy élhetnek vissza, hogy indokolatlan különbséget tesznek az egyes tartalomszolgáltatók között: a piacvezető műsorszolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokhoz, illetve a vertikálisan integrált műsorszolgáltatókhoz képest a kisebb, alacsonyabb nézettségű, illetve a műsorszolgáltatási piacon versenytárs műsorszolgáltatások szolgáltatóival szemben hátrányosabb szerződési feltételeket alkalmaznak. Azokon a piacokon, ahol a műsorszolgáltató fizet a műsorterjesztőnek a műsorterjesztésért – ilyen az osztrák és a magyar földfelszíni műsorszórás piac –, a jelentős piaci erőből adódó versenyprobléma lehet a túlzott és/vagy diszkriminatív árak alkalmazása. Az erőfölényes helyzet alkalmas arra is, hogy a műsorterjesztő piacra lépési akadályokat támasszon a (potenciális) versenytársakkal szemben, különösen azzal, hogy a műsorszolgáltatókkal kötött szerződések feltételeivel a műsorszolgáltató számára túlzottan költségessé teszi a szolgáltató-váltást. A vertikális integráció nem csak a jelentős piaci erő fennállásának értékelését befolyásolja, hanem egyúttal a kötelezettség-kiszabásnál figyelembe vett – médiaszabályozási szempontból jelentő – versenyproblémák alapja is lehet: a vertikálisan integrált műsorterjesztő erőfölényét átviheti továbbá a szomszédos piacokra, különösen a televíziós közönség- és reklámpiacra. A vertikális integráció arra ösztönözheti a műsorterjesztőt, hogy a *downstream* műsorszolgáltatási piacon is korlátozza a piacra lépést. A német kábelhálózat felépítéséből adódó sajátos vertikális integrációt jelent az, hogy a műsorjel-betáplálási piacon monopol helyzetben lévő regionális kábelszolgáltatók a kiskereskedelmi műsorterjesztési piacon is jelen vannak; a kiskereskedelmi piacon az élénkebb verseny miatt elért alacsonyabb bevételeiket a szolgáltatók a nagykereskedelmi piacon egyenlíthetik ki. Mindezek a tényezők a szabályozhatóságok szerint megfelelően valószínűsítik, hogy a kábelszolgáltatók piaci erejükkel a vizsgált időszakban erőfölényükkel visszaélnék.<sup>1382</sup>

Az NHH ezeken kívül sajátos versenyproblémaként azonosította a műsorszóró vállalkozásnak azt a lehetőségét, hogy – a korábban szerződéskötési kötelezettséget előíró törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezése miatt – felmondja a műsorszórás szerződéseket, és ezzel megszüntesse a műsorszolgáltatók hozzáférését a műsorszóró hálózathoz.<sup>1383</sup> Az osztrák műsorszóró esetében ezt a lehetőséget az osztrák médiaszabályozás kizárja [PrTV-G 19. §, ORF-Gesetz (ORF-G) 7. §]. A médiajogi előírások szerint az ORF a technikai lehetőségek keretei között más műsorszolgáltatók és a multiplex-üzemeltetők részére arányos ellenérték fejében köteles lehetővé tenni adóberendezései használatát; e kötelezettségének ugyanolyan feltételekkel és ugyanolyan minőségben kell eleget tennie, ahogyan a saját műsorait terjeszti. Ha az ORF és a másik szolgáltató nem tud megegyezni, akkor vitájukban a KommAustria dönt.<sup>1384</sup> E médiajogi előírások tehát hozzáférésre és egyenlő elbánásra vonatkozó hírközlési jogi kötelezettségeket rónak a műsorszóróra. A rendelkezés értelmezésében azonban vitát váltott ki az ORS, mint az ORF önálló műsorszóró leányvállalatának létrehozása. A KommAustria szerint az ORS-t a törvényi rendelkezés nem köti, akkor sem, ha a rendelkezésben meghatározott feltételek szerint kötött műsorszórás szerződések egyébként

<sup>1381</sup> TKG 42. § (4)

<sup>1382</sup> BK 3b-06-013/-015/R 14.; KOA 6.300/06-014 18.; NHH, 2007a, 119.

<sup>1383</sup> NHH, 2007a, 119.

<sup>1384</sup> Az országos kereskedelmi műsorszolgáltatást nyújtó ATV+ esetében erre sor is került, mivel az ATV+ 1 milliárd eurós ajánlatával szemben az ORF 5 millió eurót követelt.

átszálltak az ORS-re.<sup>1385</sup> A határozat felülvizsgálata során a *Bundeskommunikationssenat* ezzel az értelmezéssel nem értett egyet. Arra a következtetésre jutott, hogy a médiatörvényekben előírt közös eszközhasználatot az ORF leányvállalatai is kötelesek biztosítani. Határozata szerint ugyanakkor a médiajogi rendelkezések semmiképpen nem korlátozzák a távközlési törvény alkalmazását. Míg a médiajogi kötelezettség független a piaci verseny hatékonyságától, addig a távközlési törvény alapján a versenyproblémákhoz igazodó további kötelezettségek írhatók elő, vagy a törvényi kötelezettségek részletezhetők. A hozzáférés díjának meghatározásában pedig a médiajogi előírások enyhébbek – arányos díj alkalmazását írják elő –, mint a költségalapú árak előírását lehetővé tevő távközlési jog. A médiajogi hozzáférési kötelezettséggel a jogalkotó a hozzáférés szabályozását tehát nem véglegesen és kizárólagosan kívánta rendezni.<sup>1386</sup>

### 29.3.1. Hozzáférési kötelezettség

A legerőteljesebb beavatkozás a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti kapcsolatba a hozzáférési kötelezettség előírása a műsorszolgáltató javára. A német szabályozóhatóság hozzáférési kötelezettséget nem rótt a kábelszolgáltatókra, mert ez az intézkedés „mélyen beavatkozna egy olyan területbe, ahol a tartalom- és az infrastruktúra-szabályozás érintkezik egymással, anélkül, hogy e szabályozási kérdések eljárási és anyagi jogi elhatárolása és egymáshoz való illeszkedése tisztázott lenne”.<sup>1387</sup> Hozzáférési jellegű kötelezettség kiszabását az egyetemes szolgáltatási irányelv – és azzal összhangban a német távközlési törvény – egyébként kiskereskedelmi kapcsolatokban is lehetővé tenné, a kötelezettség-kiszabástól a szabályozóhatóság tehát kifejezetten a médiajog és a hírközlési jogviszonyának tisztázatlansága miatt tartózkodott.

A KommAustria és az NHH határozatában ezek az aggályok nem jelennek meg. Az osztrák szabályozóhatóság a hozzáférési kötelezettség előírását elsősorban a vertikális integrációból eredő kockázatok miatt tartotta szükségesnek.<sup>1388</sup> Az NHH a kötelezettség kiszabásának indokaként arra hivatkozott, hogy a koncessziós törvény módosításával megszűnt az AH-nak a műsorszolgáltatási szerződéssel rendelkező műsorszolgáltatókkal szembeni szerződéskötési kötelezettsége. Annak ellenére, hogy az AH és a műsorszolgáltatók között már megkötött szerződések határozott idejűek, rendes felmondással tehát nem szüntethetők meg, a rendkívüli felmondás lehetősége továbbra is biztosított a műsorszórás szerződések felmondására.<sup>1389</sup> E versenyproblémák a szabályozóhatóságok megítélése szerint kizárólag hozzáférési kötelezettség kiszabásával orvosolhatók. Az ORS a vele szemben alkalmazott intézkedés alapján erre irányuló ésszerű igény esetén – a műszaki megvalósíthatóság és a hálózat-integritás keretei között – köteles megkülönböztetés-mentes hozzáférést biztosítani az adóállomásaihoz, illetve a műsorjelek (analóg) földfelszíni továbbítására irányuló elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtani. A hozzáférés terjedelmét az igénybevevő határozza meg: az igénybevevő nem köteles olyan eszközöket és szolgáltatásokat igénybe venni, amelyekre a tevékenységéhez nincs szüksége (például az igényelnél nagyobb adóteljesítmény), vagy amelyek egyébként a rendelkezésére állnak. A hozzáférési jogosultság arra is kiterjed, hogy a jogosult szolgáltató az ORS adójának felhasználásával maga végezze a műsorszórás tevékenységet.<sup>1390</sup> Ennél szűkebb körű az NHH Tanácsa által az AH részére előírt hozzáférési kötelezettség. A Tanács az AH-t arra kötelezte, hogy a műsorszóró az országos

<sup>1385</sup> KOA .300/06-014 50. o.

<sup>1386</sup> GZ 611.188/0001-BKS/2007 56.

<sup>1387</sup> BK 3b-06-013/-015/R 15.

<sup>1388</sup> KOA 6.300/06-014 21.

<sup>1389</sup> NHH, 2007a, 128.

<sup>1390</sup> KOA 6.300/06-014 21.

földfelszíni analóg televízió műsorszórási szolgáltatás nagykereskedelmi szolgáltatások tekintetében, a televízió műsorszolgáltatókkal megkötött műsorszórási szerződésekkel a műsorszórási szolgáltatásokhoz és eszközökhöz biztosított hozzáférést indokolatlanul ne vonja vissza.

A KommAustria határozatával szemben az az aggály fogalmazható meg, hogy sem a hatóság, sem a fellebbezési kérelmet elbíráló *Bundeskommunikationssenat* nem tisztázta a médiajogi és a hírközlési jogi hozzáférési kötelezettség közötti érdemi, tartami különbséget. A hírközlési jogi határozat legfeljebb annyival egészíti ki a médiatörvények rendelkezéseit, hogy egyértelművé teszi a műsorszolgáltató által nem igényelt szolgáltatások kapcsolásának tilalmát, valamint a hozzáférési igény műszaki korlátait. Az NHH által kiszabott hozzáférési kötelezettség értékeléséhez az AH és a műsorszolgáltatók közötti szerződések ismeretére lenne szükség; az AH a rendkívüli felmondás lehetőségét nem cáfolta.<sup>1391</sup>

### 29.3.2. Árelenőrzési és költségszámítási kötelezettségek

A műsorterjesztő és műsorszolgáltató kapcsolatának szintén jelentős befolyásolását teszi lehetővé a műsorterjesztő árképzésének szabályozása. Az előzetes árszabályozás lehetőségével az osztrák és a magyar szabályozóhatóság élt. A beavatkozás oka, hogy alternatív műsorszóró hiányában az érintett vállalkozások árakat a költségalapú árak fölé emelhetik anélkül, hogy forgalomcsökkenéssel kellene számolniuk; az NHH határozata szerint az AH-val szemben túlzó árazás miatt lefolytatott versenyfelügyeleti eljárás igazolja, hogy az alkalmazott műsorszórási átlagdíjak a költségalapú díjakat jelentősen meghaladják. Mindkét határozat hivatkozik az árdiszkrimináció, illetve az egyes partnereknek nyújtott átláthatatlan kedvezmények versenytorzító hatásaira. Az ORS esetében a vertikális integráció ennek kockázatát tovább növeli.<sup>1392</sup> A német hatóság szerint ugyanakkor elegendő a szolgáltatók által alkalmazott árak utólagos hatósági szabályozás alatt állnak.<sup>1393</sup> Előzetes árszabályozásra a hatóság szerint elsősorban azért nincs szükség, mert a kábelszolgáltatók olyan hosszú távú szerződéseket kötöttek a legnagyobb műsorszolgáltatókkal, amelyek időtartama a határozat időbeli hatályát meghaladja. Ha azokkal a műsorszolgáltatókkal szemben, amelyekkel a szerződéskötés a határozat időbeli hatálya alatt esedékes, a kábelszolgáltatók hátrányosabb árképzést alkalmaznak, akkor a diszkrimináció alapján erőfölénnyel való visszaélés miatt utólagos beavatkozásnak van helye. Az eddigi árképzési gyakorlat alapján a határozat szerint nem látszik az erőfölénnyel való visszaélés veszélye.<sup>1394</sup>

A KommAustria és az NHH Tanácsa az érintett műsorszóró vállalkozásokat költségalapú sugárzási díj alkalmazására kötelezik. A KommAustria határozata szerint a szolgáltató a hatékony szolgáltatásnyújtás költségeihez igazodó árakat egy átlagos fiktív adó költségei alapján köteles meghatározni, és az adók tényleges teljesítménye alapján kategóriákba

<sup>1391</sup> Ld. NHH, 2007a, 170 és köv.

<sup>1392</sup> KOA 6.300/06-014 22-24.; NHH, 2007a, 122.

Fellebbezésében az ORS arra hivatkozott, hogy az ORF célja a műsorszórás kiszervezésével a vertikális integráció leépítése volt, amit a KommAustria nem vett figyelembe, ezért az árszabályozással aránytalanul avatkozott a vállalkozás működésébe. A *Bundeskommunikationssenat* ezt az érvelést nem fogadta el (GZ 611.188/0001-BKS/2007 56.).

<sup>1393</sup> A távközlési törvény a BNetzA részére lehetővé teszi, hogy érvénytelenítse és az előzetesen nem szabályozott árat ha azt a szolgáltató a gazdasági erőfölényével visszaélve alakította ki; a hatóság az új árat meg is állapíthatja. (TKG 38-39. §)

<sup>1394</sup> BK 3b-06-013/-015/R 19.

sorolni. Az NHH a díjszámítás módszerét részletesen meghatározta.<sup>1395</sup> Mivel az AH által alkalmazott műsorszórási átlagdíjak a költségalapú díjakat jelentősen meghaladják, a költségalapú műsorszórási díj azonnali bevezetése komoly zavart okozhatna az AH gazdálkodásában; a Tanács ezért a költségalapúság fokozatos elérését írta elő.<sup>1396</sup> Az NHH szerint ugyanakkor a digitális átállás törvényben rögzített ütemterve szükségessé tette a díjszámítás olyan – az eredeti határozattervezetben nem szereplő – alternatív módjának biztosítását is<sup>1397</sup>, ami a „hanyagolt életszakaszba jutott országos analóg műsorszórás piacán mind a Kötelezett szolgáltató, mind pedig a szabályozó számára kevesebb szabályozói terhet jelent, továbbá kiszámítható, stabil feltételeket teremt”.<sup>1398</sup> Az AH a határozat szerint megállapított árakat a már hatályos szerződéseire is köteles alkalmazni.<sup>1399</sup> Az osztrák hatóság határozatának ilyen rendelkezésével szemben viszont a *Bundeskommunikationssenat* helyt adott az ORS azon kifogásának, hogy a már megkötött szerződések árainak a határozat szerint számított árakhoz igazítása aránytalan beavatkozás a tulajdon szabadságába.<sup>1400</sup> A *Bundeskommunikationssenat* az árszabályozást kiegészítette azzal is, hogy a szolgáltató köteles az árait legalább két évente az aktuális helyettesítési értékhez<sup>1401</sup> (*Wiederbeschaffungswerte*) igazítani; ez az ár ad megfelelő információt arról, hogy a műsorszolgáltatónak nem gazdaságosabb-e saját infrastruktúrát építenie a hozzáférés igénybevétele helyett.<sup>1402</sup>

### 29.3.3. Egyenlő elbánás

Mind a KommAustria, mind az NHH alkalmazta a jelentős piaci erővel rendelkező műsorszóróval szemben az egyenlő elbánás kötelezettségét; a BNetzA e kötelezettséggel szemben ugyanazokat az aggályokat fogalmazta meg, mint a hozzáféréssel szemben. Az osztrák és a magyar szabályozóhatóság álláspontja szerint e kötelezettség hiányában a kötelezett szolgáltató a műsorszórási szerződésekkel kapcsolatban lényegét tekintve azonos körülmények között különböző feltételeket alkalmazhatna. Az NHH határozatában e kötelezettséget is az árképzési- és kedvezmény-rendszer átláthatatlanságára vezette vissza, és az egyenlő elbánás kötelezettségének jelentőségét abban határozta meg, hogy ez alapján a különböző műsorszolgáltatókkal szemben alkalmazott árak közötti megkülönböztetést csak a szolgáltatások eltérő minősége indokolhatja.<sup>1403</sup> Az osztrák hatóság viszont éppen arra tekintettel alkalmazta ezt az intézkedést, hogy az árakon kívül a vertikálisan integrált szolgáltató a *downstream* piacon a szolgáltatásnyújtás más tényezőivel is hátrányos helyzetbe hozhatja a versenytársait. Ilyen tényező lehet a szolgáltatás minősége, egyes információk eltitkolása, a késedelmes szolgáltatásnyújtás, a szolgáltatásnyújtás összekapcsolás más termékkel, illetve egyéb aránytalan szerződési feltételek kikötése. Az

<sup>1395</sup> A határozat a teljesen felosztott költségszámítási modellen (FDC modell) alapuló egységköltség és eltérített díjak, továbbá a jelenleg alkalmazott legnagyobb kedvezményt jelentő díjakra vonatkozó számítás alkalmazását írja elő. A dolgozat a díjszámítást nem ismerteti.

<sup>1396</sup> NHH, 2007a, 124.

<sup>1397</sup> A Tanács számításai alapján kalkulált maximális díjak alkalmazása. Ha a szolgáltató az alternatív költségszámítási megoldást választja, akkor a Tanács díjhatározatban állapítja meg a maximált díjak alkalmazására vonatkozó kötelezettséget. (NHH, 2007a, 126.)

<sup>1398</sup> NHH, 2007a, 121.

<sup>1399</sup> NHH, 2007a, 126.

<sup>1400</sup> GZ 611.188/0001-BKS/2007 59.

<sup>1401</sup> A helyettesítési érték a helyettesítés vagy az újjáépítési költségeket alapul vevő értékbecslés.

([http://www.futiomega.hu/ikreator/fto/cms\\_pub/content\\_40-hu.html](http://www.futiomega.hu/ikreator/fto/cms_pub/content_40-hu.html))

<sup>1402</sup> GZ 611.188/0001-BKS/2007 60.

<sup>1403</sup> NHH, 2007a, 121.

ORS és a közszolgálati műsorszolgáltató közötti összefonódás ösztönöztséget jelent az ilyen üzleti gyakorlat folytatására.<sup>1404</sup>

#### 29.3.4. Átláthatóság

Mindhárom hatóság határozata tartalmazza az átláthatóság kötelezettségét előíró rendelkezést. E kötelezettség a szolgáltatót visszatarthatja a versenyellenes magatartásformák, különös tekintettel az árdiszkrimináció alkalmazásától, hozzájárul a szolgáltatók közti tárgyalások hatékonyabbá tételéhez, és versenyelénkítő hatást fejt ki a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség eszközeként.<sup>1405</sup> A BNetzA és az NHH Tanácsa a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat kötelezte a szolgáltatásnyújtás – különösen a szolgáltatás igénybevételének módjára, a műszaki infrastruktúra kialakítására, az árakra, valamint a műsorszolgáltatókkal kötött szerződés egyes kérdéseire vonatkozó – feltételek nyilvánosságra hozatalára; az NHH az AH-t kötelezte továbbá arra, hogy az országos földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultsággal rendelkező vállalkozásokkal megkötött szerződéseinek másolatát nyújtsa be a hatósághoz. Az osztrák szabályozóhatóság az átláthatóság kötelezettségét általánosságban nem írja elő, de kötelezi az ORS-t referencianyilat<sup>1406</sup> közzétételére, amely megfelelő részletességgel tartalmazza az egyes részszolgáltatásokat, valamint a szerződéskötés feltételeit, ide értve az árakat és az esetleges kedvezményeket.<sup>1407</sup>

#### 29.3.5. Számviteli szétválasztás

Előírta továbbá a hatóság a számviteli szétválasztás kötelezettségét, ami alapján a szolgáltató az érintett piachoz kapcsolódó költségeit és bevételeit a más műsorjel-továbbítási tevékenységéhez – digitális multiplex üzemeltetéséhez, műholdas műsorszóráshoz, nemzetközi tevékenységéhez – kapcsolódó költségektől és bevételektől elkülönítetten köteles nyilvántartani.<sup>1408</sup> E szabályozási eszköz alkalmazására azért van szükség, mert az árszabályozás kizárólag az érintett piac szerinti szolgáltatásra – az analóg földfelszíni műsorszórásra – vonatkozik, ami viszont az ORS tevékenységének csak egy részét fedi le. A számviteli szétválasztás biztosítja, hogy az egyes költség- vagy bevételelemeket a szolgáltató ne csoportosítsa át a szabályozott és szabályozatlan területek között.<sup>1409</sup> Az NHH Tanácsa a számviteli szétválasztás kötelezettségét a költségalapúság kötelezettségének kiszabása mellett a szabályozási cél elérésére alkalmatlan, aránytalan eszköznek találta, azt nem róta ki az AH-ra.<sup>1410</sup>

<sup>1404</sup> KOA 6.300/06-014 24.

<sup>1405</sup> BK 3b-06-013/-015/R 17.; KOA 6.300/06-014 25.; NHH, 2007a, 120.

<sup>1406</sup> A hozzáférési irányelv e kötelezettséget az átláthatóságra vonatkozó rendelkezések között határozza meg (Hozzáférési irányelv 9. cikk).

<sup>1407</sup> A felülvizsgálati határozat a nyilvánosságra hozatal módját pontosította, előírva a szolgáltató és a szabályozóhatóság honlapján való közzétételt (GZ 611.188/0001-BKS/2007 60.).

<sup>1408</sup> Az eljárás során az a megoldás is felmerült, hogy a hatóság az egyenlő elbánás és a könyvviteli szétválasztás kötelezettségét az árszabályozás alternatívájaként írja elő. Ebben az esetben azonban a számviteli szétválasztás az egyes műsorszórási szolgáltatásokra vonatkozott volna, az adóteljesítmények szerinti csoportosítást követő bontásban. Végül azonban a hatóság ezt a szabályozási eszközt a szabályozási cél elérésére nem találta alkalmasnak. (KOA 6.300/06-014 67.)

<sup>1409</sup> KOA 6.300/06-014 25.

<sup>1410</sup> NHH, 2007a, 127.

## 30. A 18-as piac szabályozása a médiarendszer kialakításában

### 30.1. A hírközlés-szabályozás és a médiaszabályozás kölcsönhatása

A német szabályozóhatóság kapcsolódó gyakorlata osztja a médiaszabályozás és a hírközlés-szabályozás kapcsolatának rendezetlenségével kapcsolatos alkotmányos és értelmezési aggályokat. Ez nem csak a műsorterjesztő és műsorszolgáltató kapcsolatának kiskereskedelmi piacként való értelmezésében és a hozzáférési kötelezettség kiszabásának mellőzésében jelenik meg, hanem abban is, hogy a határozatok többször egyértelműen megkülönböztetik a műsorterjesztők jeltovábbítási és programcsomag-összeállítási tevékenységét. A német hatóság nagyobb „érzékenységet” e kérdések iránt feltehetően a szövetségi és tartományi hatáskörök elválasztásának szigorú alkotmányjogi keretei magyarázzák. A 18-as piac osztrák szabályozásánál e kérdések viszont azért szorulhattak háttérbe, mert a piac-meghatározási és piacelemzési hatásköröket egyébként is a médiaszabályozó-hatóság gyakorolja; ez legalábbis a hatásköri aggályokat kizárja. Ugyanakkor az osztrák határozat sem kerülhette el teljesen a két jogterület ütközésének vizsgálatát: mind a KommAustria, mind a *Bundeskommunikationssenat* részletesen vizsgálta a médiajogi hozzáférési kötelezettség jelentőségét. Az NHH Tanácsa a dolgot felvetett problémákat észlelte, de a műsorszolgáltató hírközlési jogi hozzáférési igényét nem találta aggályosnak. Ehhez hozzájárulhatott az is, hogy az – erre elsősorban hivatott – ORTT a 18-as piac elemzésének konzultációjában nem kifogásolta a médiajogi vonatkozású kérdések hírközlési jogi szabályozását. A konzultációs eljárásban ugyanakkor az Antenna Hungaria a hozzáférés értelmezésében az e dolgot megfogalmazott álláspontot képviselte. Ahogyan a legújabb német jogalkotási folyamatokban a német szabályozóhatóság által követett értelmezés tükröződik, úgy a hazai jogalkotásban – a Dtv.-ben, és legújabban a NAMS-ban – is következetesen érvényesül az NHH határozatában megjelenő értelmezés.

A piac-meghatározás és piacelemzés során a szabályozóhatóságok mindegyike vizsgálta a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató kapcsolatát érintő médiajogi – valamely médiatörvényben előírt – rendelkezéseket. A határozatok szerint e rendelkezések befolyásolhatják annak megítélését, hogy szükséges-e a műsorterjesztési piac *ex ante* hírközlési szabályozása, illetve olyan tárgyalási pozíciókat – végső soron médiajogi hozzáférési igényt – biztosíthatnak a műsorszolgáltatók részére, amelyeket kiegyenlítő vásárlóerőként a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosításánál kell figyelembe venni. Az osztrák hatóság a *must carry* előírásokat már az érintett piac meghatározásánál olyan tényezőként értékelte, ami jelentősen enyhíti a piacra lépési korlátokat, ezért hozzájárul ahhoz, hogy a kábeles műsorterjesztés piacán a verseny *ex ante* hírközlési jogi beavatkozás nélkül is hatékony verseny alakuljon ki. A hatóság azonban e megállapítását az osztrák műsorszolgáltatói piac jellemzőire tekintettel tette, ahol egyelőre a műsorszolgáltatók részéről nincs akkora kereslet a kábeles kapacitások iránt, ami a *must carry* előírásokkal ne lenne kielégíthető. Az NHH elsősorban nem a *must carry* rendelkezések, hanem a digitális átállási törvény azon rendelkezéseinek jelentőségét hangsúlyozta, amelyek – hatásukban egyfajta hozzáférési és átláthatósági kötelezettségként – közvetlenül avatkoznak a műsorterjesztő és műsorszolgáltató kapcsolatába. E rendelkezések a kábeles műsorterjesztési piacon hozzájárulnak a hatékony verseny kialakulásához. A műsorterjesztőket terhelő médiajogi kötelezettségek és a hírközlési jog viszonyáról a hatóságok ugyanakkor mindössze annyit állapítottak meg, hogy azok nem zárják ki a távközlési jogi eszközök alkalmazását. Egyik hatóság sem vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy a – *must carry* előírásokat meghaladó – médiajogi rendelkezések a közösségi hírközlés-szabályozási kerettel egyáltalán összhangban vannak-e; ez a kérdés a

német és különösen a magyar szabályozással kapcsolatban merül fel. A digitális átállási törvény vonatkozó rendelkezéseiről az NHH-határozat annyit mond, hogy azok „támogatják, kiegészítik a tárgyban piac szabályozását”.<sup>1411</sup>

A továbbítási kötelezettségek elemzésénél szó volt arról, hogy aligha illeszthetők az egyetemes szolgáltatási irányelv által szabott keretek közé azok a német és magyar előírások, amelyek nem pontosan meghatározott szolgáltatások továbbítására, hanem a terjesztési kapacitások elosztásánál médiapolitikai szempontok figyelembe vételére kötelezik a műsorterjesztőket. A digitális átállási törvény már a médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztők kategóriájának bevezetésével eltér a hírközlés-szabályozási kerettől: a jelentős piaci erőttől eltérő szempont alapján, piacelemzési eljárás mellőzésével, törvényi úton tesz különbséget az egyes szolgáltatók között. Önmagában természetesen a szolgáltatók egy körének külön szabályozása nem sérti a közösség jogot. A törvény az elnevezés megválasztásával is hangsúlyozni igyekszik, hogy e szabályozás nem a hírközlési szabályozás helyett, hanem mellett, más szempontok alapján avatkozik a műsorterjesztők tevékenységébe. Ahogy azonban a 7.2. fejezetben erről szó volt, a közösségi hírközlés-szabályozás a hatálya alá tartozó kapcsolatok szabályozásában kizárólagosságra tart igényt, ami alól a médiapolitikai szempontok sem adhatnak felmentést. A Dtv. a médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségű műsorterjesztővel szemben olyan kötelezettségeket ír elő, mint az ésszerű, indokolt, átlátható és ellenőrizhető hozzáférési feltételek alkalmazása, illetve egyes szerződési feltételek nyilvánosságra hozatala [Dtv. 26. § (2)-(3)]; előbbi kötelezettség a hírközlési jogi hozzáférési kötelezettség keretében lenne előírható [Hozzáférési irányelv 12. cikk (1)], utóbbi pedig egyfajta átláthatósági kötelezettség. A törvény ezen kívül közvetve a költségalapú árak alkalmazásának kötelezettségét is előírja [Dtv. 26. § (6)]. A Dtv. e kötelezettségek előírásán túl minden műsorterjesztőt – tehát függetlenül attól, hogy médiapolitikai szempontból meghatározó jelentőségűnek minősül-e – arra kötelez, hogy csomagképzését az előfizetői igényekhez igazítsa, és azzal kapcsolatban garantálja az ésszerűség, tisztesség és átláthatóság alapelveit [Dtv. 37. § (3)]. Sőt a törvény – „a szerzői jogi jogosultak érdekében”, de nyilvánvalóan a tartalomszolgáltatóknak a műsorterjesztő hálózathoz való hozzáféréssel kapcsolatban – számviteli szétválasztásra vonatkozó kötelezettséget is előír minden műsorterjesztőre [Dtv. 37. § (4)]. Mivel a csomagképzés egyébként nem minősül a műsorterjesztéstől elkülönülő szolgáltatásnak, tartalmilag e kötelezettség is a hírközlési hozzáférési kötelezettséghez kapcsolódik. Álláspontom szerint mindezek a rendelkezések meghaladják a közösségi hírközlési jog által biztosított, a műsorterjesztéssel kapcsolatban meglehetősen bizonytalan tagállami mozgásteret. Ha formálisan nem is a hozzáférési irányelvben meghatározott kötelezettségeket rónak a szolgáltatókra, tartalmilag, hatásukban e kötelezettségek megegyeznek az irányelv szerinti kötelezettségekkel. Ezek az előírások egyébként alkalmasak a plurális médiarendszer kialakításának előmozdítására, és nem is közvetlenül a műsorterjesztő kiválasztási szabadságát korlátozzák, álláspontom szerint ezért a médiarendszer kialakításának alkotmányos eszközei.

Az NHH Tanácsának határozata az államnak a médiarendszer kialakításával kapcsolatos mozgásterére csökkenésére is rámutat. Az Antenna Hungária részére a korábbi szabályozás alapján biztosított – a körzeti és az országos műsorszórásra kiterjedő – kizárólagos jogok arra is garanciát jelentettek, hogy az a műsorszolgáltató, amely a médiaszabályozó-hatóságtól földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultságot kapott, az engedélyben

---

<sup>1411</sup> NHH, 2007a, 39.



(szerződésben) meghatározott vételkörzetet műsorával ténylegesen el is tudja látni.<sup>1412</sup> Jelenleg erre vonatkozó – pl. az ORF/ORS-t terhelő médiajogi hozzáférési kötelezettséghez hasonló – előírás nincs a jogrendszerben. Egy újonnan piacra lépő műsorszolgáltató számára a határozat sem biztosítana hozzáférési igényt. A saját műsorszóró hálózat kiépítése, még ha műszakilag megvalósítható is lenne, feltehetően vállalhatatlan terhet róna a műsorszolgáltatóra. A határozat – az árképzés szabályozásával, az egyenlő elbánás és az átláthatóság előírásával – ugyanakkor az e szolgáltatóval kötendő műsorszórási megállapodás feltételeit is befolyásolja, sőt a hozzáférés megtagadását is jelentősen megnehezíti. E kérdések az erős multiplex modellt követő digitális médiarendszerben jelentősen átértelmeződnek (ld. 16. fejezet).

### **30.2. A vertikális integráció, mint a piac-szabályozást befolyásoló tényező**

Különösen az osztrák és a magyar hatóság határozata foglalkozik részletesen a vertikális integrációból eredő kockázatokkal. A szabályozóhatóságok a vertikális integrációt olyan tényezőnek tekintik, ami az érintett műsorterjesztőt arra ösztönzi, hogy a konkurens tartalomszolgáltatókat a hozzáférés biztosításánál, illetve a hozzáférési feltételek meghatározásánál diszkriminálja. A műsorterjesztők és műsorszolgáltatók közötti összefonódás értékelése lehangosabban a KommAustria – egy monopol helyzetben lévő, vertikálisan integrált szolgáltatóval szemben hozott – határozatában jelenik meg. Az osztrák szabályozó e tényezőt mind a jelentős piaci erő fennállásnak vizsgálatánál, mind a kötelezettség-kiszabásánál értékelte. Az NHH határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a vertikális integrációból eredő kockázatok a piacon egyelőre nem realizálódtak, az esetleges visszaélések pedig *ex post* versenyjogi eszközökkel is orvosolhatók.<sup>1413</sup>

### **30.3. Az alkotmányjogi és közösségi jogi mérce ütközése?**

A műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat (közösségi) hírközlési jogi szabályozása alkotmányjogi megfontolásokat akkor sem vesz alapul, ha a keretirányelv egyébként felhatalmazza a szabályozóhatóságot a pluralizmus követelményének figyelembe vételére. A hírközlési jognak a mediaszabályozásra gyakorolt hatása végső soron azt a kérdést veti fel, hogy hagy-e szabályozatlanul a hírközlési jog olyan kérdéseket, amelyek alkotmányjogi szempontból szabályozást igénylenek, azaz indokolt-e alkotmányjogilag a hírközlési jog által biztosítottnál szélesebb hozzáférési jog garantálása. Alkotmányjogilag a szabályozás akkor megfelelő, ha kizárja a platform-üzemeltető egyoldalú véleménybefolyásolási lehetőségét, és így alkalmas a plurális médiarendszer kialakítására.

A közösségi jogi és az alkotmányjogi szempontrendszer abban az esetben ütközhet egymással,

- ha az alkotmányos szempontok a jelentős piaci erővel nem rendelkező műsorterjesztőkre vonatkozóan is szabályozást indokolnak, vagy

---

<sup>1412</sup> Az NHH-határozat ugyanakkor azt is kimondja, hogy az így kialakított műsorszórási árak meghaladják a költségalapú árakat.

<sup>1413</sup> A közösségi hírközlés-szabályozási keret felülvizsgálatának egyik fontos eleme az ún. „funkcionális szétválasztás”, mint a szabályozóhatóság által – meghatározott konzultáció eljárás alapján – kiróható új kötelezettség szabályozása. E kötelezettség kifejezetten a vertikális integrációval szembeni fellépés lehetőségét teremti meg, mélyen beleavatkozva a vállalkozás tulajdoni viszonyaiba: A nemzeti szabályozóhatóság a vertikálisan integrált vállalkozásokat arra kötelezheti, hogy a hozzáférési termékek nagykereskedelmi szolgáltatásával kapcsolatos tevékenységüket önállóan működő gazdasági egység keretében végezzék (Hozzáférési irányelv javasolt 13a. cikk).

- ha a jelentős piaci erő alapjául szolgáló, kizárólag gazdasági jellegű ismérvek alkotmányos szempontból nem megfelelően határolják körül a szabályozás alá vont műsorterjesztőket, továbbá akkor,
- ha a hírközlési jog alapján a műsorterjesztőre kiszabható kötelezettségek az alkotmányos szempontok érvényesítésére nem alkalmasak vagy nem elegendőek.

E kérdések vizsgálatánál figyelembe kell venni a keretirányelvnek azt a rendelkezést, amely a hírközlésszabályozó-hatóságokat felhatalmazza arra, hogy hatáskörükön belül hozzájáruljanak a kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint a médiapluralizmus előmozdítását célzó politikák végrehajtásának biztosításához [8. cikk (1)]. E rendelkezés tehát a szabályozóhatóság részére nem hoz létre új, a médiát érintő hatáskört, hanem általános felhatalmazást tartalmaz a médiapolitikai, alkotmányos szempontrendszer érvényesítésére. Gyakorlati jelentősége nehezen ítélni meg, mivel az általános felhatalmazást részletszabályok nem konkretizálják. A rendelkezés érvényesítésére elsősorban a műsorterjesztést érintő piacelemzés és kötelezettségkiszabás során, illetve a műsorszórás frekvenciagazdálkodási kérdéseivel kapcsolatban kerülhet sor; érvényesítésének eszköze lehet a hatóságok közötti együttműködés. A felhatalmazás semmiképpen nem terjed addig, hogy a szabályozóhatóság a piacelemzésen alapuló, jelentős piaci erőhöz kötött hírközlés-szabályozási módszert teljes egészében mellőzze. Érintheti ugyanakkor a szabályozás beavatkozási küszöbét, valamint a kiszabható kötelezettségek tartalmának értelmezését. A felhatalmazás, feltéve, hogy azzal a tagállami szabályozóhatóságok élnek, és a Bizottság e gyakorlatukat nem akadályozza, elvileg széles körben biztosíthatja a médiapolitikai és hírközlés-politikai szempontok összehangolását.

Az első kérdés tehát az, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező műsorterjesztők körén kívül más műsorterjesztőkkel szemben fennáll-e alkotmányosan megalapozott hozzáférési igény. Az alkotmányos médiaszabályozási céloknak a közönség egészére vonatkozóan, az egyes műsorterjesztők piaci erejére tekintet nélkül teljesülniük kell, amiből az következne, hogy a plurális médiarendszer megvalósításával kapcsolatos kötelezettségek az összes műsorterjesztőt terhelik. A 4.1.6. fejezet azonban a külső pluralizmus olyan értelmezését vázolta fel, amely szerint az egyes platformokon elérhető tartalomkínálat egyoldalúságából eredő kockázat csökken, ha a közönség részére elérhető tartalomkínálatot további platformok is befolyásolják. A platformok átjárhatósága – párhuzamos igénybe vehetősége vagy helyettesíthetősége – az egyoldalú befolyásolás lehetőségét, a platformnak, mint információforrásnak való kiszolgáltatottságot jelentősen csökkenti. Ezt a kiindulópontot elfogadva a piacelemzési és kötelezettség-kiszabási eljáráson alapuló szabályozási megoldás be is illeszthető abba az alapjogi koncepcióba, amely szerint arányosnak és alkotmányosnak csak a médium jellemzői által indokolt mértékű beavatkozás minősül. A sokcsatornás platformmal kapcsolatban ez úgy értelmezhető, hogy szabályozói beavatkozásnak akkor van helye, ha a műsorterjesztési piac működése a vele szembeni alkotmányos elvárásokat azért nem teljesíti, mert a hatékony versenyt valamely jelentős piaci erővel rendelkező platform-üzemeltető akadályozza.<sup>1414</sup> Ha ugyanis valamely platform-üzemeltető a maga földrajzi piacán nincs kitéve sem vele azonos technológiát, sem valamely alternatív technológiát alkalmazó más üzemeltető versenynyomásának, akkor a hírközlési jogi mérce alapján szabályozási beavatkozást megalapozó jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkezik. A más platform-üzemeltetők felől érkező versenynyomás viszont azt jelenti, hogy az adott vételkörzetben élők számára – a

<sup>1414</sup> A műsorterjesztési piacokon a kiinduló állapot a természetes monopólium. Egy versenytárs megjelenése ehhez képest már jelentősen fokozza a versenyt. Több szolgáltató együttes erőfölénye ezért e piacokon aligha alakulhat ki.

fogyasztói magatartást, a platformváltás terheit is figyelembe véve – elérhető valamely alternatív platform, azaz a szabályozási beavatkozás nagy valószínűséggel alkotmányjogi szempontból is mellőzhető.<sup>1415</sup> A versenynyomás másrésztől – ahogyan erre az osztrák és a magyar szabályozóhatóság is rámutatott – az egyes műsorszolgáltatók tárgyalási pozícióit is erősíti, a velük szembeni diszkrimináció és egyéb egyoldalú kikötés alkalmazásának lehetősége csökken.

A hírközlési szabályozóhatóságok gyakorlata azonban további kérdéseket vet fel. A szabályozóhatóságok a piac-meghatározás során a különböző platformokat a fogyasztói oldalon még nem tartják egymás helyettesítőinek, az osztrák és a magyar hatóság azonban a „három kritérium teszt” alkalmazása során arra a következtetésre jutott, hogy az alternatív platformok már rövidtávon a hatékony verseny kialakulását mozdítják elő. A tényleges helyettesíthetőség hiánya tehát nem vezet el a jelentős piaci erő fennállásának kimondásához, így – ha a szabályozóhatóság a technikai fejlődés jelentőségét jól méri fel, akkor csak rövidtávon ugyan – mégis maradhatnak a hírközlési szabályozással le nem fedett olyan platform-üzemeltetők, amelyek esetében alkotmányosan indokolt lenne a beavatkozás. A szabályozóhatóságok részére biztosított, a pluralizmus szempontjainak figyelembe vételére vonatkozó lehetőség egyik lehetséges tartalma erre tekintettel az, hogy a szabályozóhatóság – akkor, ha a pluralizmus védelme ezt szükségessé teszi – a műsorterjesztési piacok elemzésénél figyelmen kívül hagyja a hatékony verseny irányába ható tendenciákat; ez egyértelmű állásfoglalás lenne az alkotmányjogi szempontok elsődlegességével kapcsolatban.

A jelentős piaci erő a műsorterjesztő piaci pozícióját, gazdasági jellemzőit írja le, és feltételezi, hogy a műsorterjesztő részére az egyes tartalomszolgáltatások diszkriminációjának lehetőségét kizárólag a gazdasági erőfölény alapozza meg. A tartalomválaszték kialakításával kapcsolatos döntéseiket azonban – ahogyan a műsorszolgáltatók, úgy – a műsorterjesztők sem kizárólag racionális gazdasági megfontolások alapján hozhatják. A platformhoz való hozzáférés megtagadása, mint a programcsomag összeállításánál gyakorolt véleménynyilvánítás alkotmányjogi szempontból azonban akkor is kizárólag a tájékoztatói jog, illetve a médiapluralizmus sérelme esetén aggályos, ha arra nem gazdasági megfontolások alapján került sor. Ha tehát elérhetők alternatív platformok, akkor az egyes platform-üzemeltetők kiválasztási döntéseinek motivációitól függetlenül nincs reális kockázata a médiaszabályozási célok sérelmének.

A jelentős piaci erő alapján kiszabott hozzáférési kötelezettségek a műsorszolgáltatások között azok tartalma alapján nem tesznek különbséget; Roukens szerint a *must carry* előírásokkal szemben a JPE-alapú szabályozás egyik fő előnye éppen az, hogy a műsorszolgáltatók között nem tesz különbséget a nehezen definiálható közérdek alapján.<sup>1416</sup> Ilyen kötelezettség kiszabására csak abban a kivételes esetben kerülhet sor, amikor a szabályozóhatóság megítélése szerint – a *must carry* kötelezettségek ellenére is – olyan helyzetben van, amely lehetővé teszi számára, hogy a versenytársaktól, az ügyfelektől és a fogyasztóktól, adott esetben tehát a tartalomszolgáltatóktól is nagymértékben függetlenül viselkedjen. Ez – a műsorterjesztési piacon egyébként ma már szinte elképzelhetetlen – helyzet alkotmányjogi szempontból is azt a kockázatot rejti, hogy a hozzáférési feltételek alakításával a tartalomkínálatot egyoldalúan befolyásolja.

---

<sup>1415</sup> Ahogy láttuk, a műsorterjesztési piacok már a „három kritérium tesztnek” is csak kivételesen felelnek meg, és az alternatív platformok bővülő választéka mellett egyre kevésbé valószínű, hogy a „kedvezőtlen piaci tendenciák” feltétele teljesülne.

<sup>1416</sup> Roukens, 2005, 19.

Ugyanakkor a műsorterjesztőnek a tartalomszolgáltatókkal szembeni magatartását nem csak a műsorterjesztési piacon folyó verseny hatékonysága befolyásolja, hanem az adott platformon rendelkezésre álló kapacitások mennyisége is. Alternatív platformok hiányában attól ugyan nem kell tartania, hogy a fogyasztók más terjesztési szolgáltatásra váltnak, de abban feltétlenül érdekelt, hogy kapacitásait hatékonyan hasznosítsa. Ez a tartalomszolgáltatók tárgyalási pozícióit javítja. A képet viszont tovább árnyalja, hogy a műsorterjesztési kapacitások más elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtására is felhasználhatók; a közönség sokszínű információkkal való ellátásának alkotmányos követelménye azonban a – közszolgálati műsorszolgáltató szolgáltatásait a jogalkotó döntésétől függően akár meghaladó<sup>1417</sup> – közszolgálati tartalmak ingyenes földfelszíni elérhetőségével már teljesül. A sokszínűség valamiféle minimumkövetelménye végső soron a jelentős piaci erővel rendelkező műsorterjesztővel szemben is megfelelő garancia az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására. Minél több tartalomszolgáltatás megjelenését teszik lehetővé az adott platformon rendelkezésre álló kapacitások, annál enyhébb szabályozási eszközökkel indokolt korlátozni a platform-üzemeltető kiválasztási szabadságát.

A hozzáférési irányelv szerint e kötelezettség alapján a szolgáltató minden „ésszerű kérelmet” köteles teljesíteni [12. cikk (1)]. A kötelezettség előírásánál a hatóság olyan feltételeket szabhat, amelyek biztosítják a tisztességes, ésszerű és időszerű hozzáférést, de ez nem terjed ki arra, hogy a hatóság előírja a kapacitások elosztásánál alkalmazandó, médiapolitikai célok alapján meghatározott kiválasztási szempontokat. A szabályozási keretnek a médiapluralizmusra való hivatkozásait tartalommal töltene meg, ha a szabályozóhatóság a hozzáférés feltételeként közvetlenül előírhatná, hogy a műsorterjesztő a kötelezettség teljesítése során vegye figyelembe a vélemények és a tartalomkínálat sokszínűségét. Ennek hiánya sem jelenti azonban azt, hogy a hozzáférési kötelezettség alkalmatlan a mediaszabályozási célok elérésére. Ahogyan erről a 23.2. fejezetben szó volt, a platformon elérhető tartalomkínálat sokszínűsége nem teszi szükségessé egyes konkrét szolgáltatások elérhetőségét – amennyiben mégis, akkor ez továbbítási kötelezettségek előírásával teljesíthető –, a platformon belüli (külső) pluralizmus tetszőleges tartalomválasztékkal biztosítható. A hozzáférési irányelv lehetőséget ad arra, hogy a hatóság előírja a hozzáférés tisztességes és ésszerű feltételekhez kötését [12. cikk (1)]. A „tisztességes” és „ésszerű” feltételek – meglehetősen bizonytalan tartalmuk ellenére – nem lehetnek azonosak az önálló kötelezettségeként meghatározott diszkrimináció-mentes, minden igénylővel szemben formálisan azonos feltételek alkalmazásával. A hozzáférési kötelezettség ilyen kiegészítését az egyenlő elbánás kötelezettségétől az különböztetheti meg, hogy a hozzáférési feltételek kialakításában szélesebb lehetőséget adnak az igénylő sajátos helyzetének, így akár a pluralizmus megvalósításában betöltött szerepének figyelembe vételére. A szabályozóhatóság a „tisztességes” és „ésszerű” feltételek ilyen értelmezését elő is írhatja a keretirányelv azon felhatalmazása alapján, amely szerint a szabályozó-hatóságok hatáskörükön belül hozzájárulhatnak a kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint a médiapluralizmus előmozdítását célzó politikák végrehajtásának biztosításához [8. cikk (1)].

A hozzáférési irányelv a hozzáférési kötelezettség kiszabása során a pluralizmus szempontjainak érvényesítését egy további ponton is lehetővé teszi: nem zárja ki, hogy a szabályozóhatóság a kötelezettség kiszabásánál – a hozzáférési irányelvben példálózóan

---

<sup>1417</sup> Ismét emlékeztetni kell arra, hogy az angol szabályozás „közszolgálatinak” nevez a szűk értelemben vett közszolgálati műsorszolgáltatótól kívül néhány kereskedelmi szolgáltatót is.

felsorolt szempontok mellett – figyelembe vegye a hozzáférési kötelezettség előírásának, illetve a kötelezettség hiányának a médiarendszer pluralizmusára gyakorolt hatását.

Az árelenőrzési és költségszámítási kötelezettségek abban az üzleti modellben alkalmazhatók, amelyben a műsorterjesztő a tartalomszolgáltatótól – akár beszámítással – díjat szed. A költségalapú árazás úgy biztosítja a tartalomszolgáltatók közötti egyenlőséget, hogy közben nem zárja ki, hogy a platform-üzemeltető a magasabb minőségű – például nagyobb sávszélességű – szolgáltatásért magasabb árat kérjen.<sup>1418</sup> A műsorszolgáltatásról szóló német tartományközi szerződés szerint a digitális kábelkapacitásokhoz való hozzáférés ellenértékének megállapítása kifejezetten „a távközlési törvény keretei között” történik [RStV 52. § (3) 5.].<sup>1419</sup>

Az egyenlő elbánás kötelezettsége alapján a műsorterjesztő minden tartalomszolgáltatóval szemben azonos körülmények között köteles azonos hozzáférési feltételeket támasztani. Ez a kötelezettség az áron kívüli feltételek esetében is tiltja a szolgáltatók közötti diszkriminációt. Az egyenlő elbánás kötelezettsége a vertikális integrációból eredő kockázatok kezelésére is alkalmas lehet. A hozzáférési irányelv szerint a megkülönböztetés-mentességre vonatkozó kötelezettség azt is magában foglalja, hogy a kötelezett másoknak a szolgáltatásokat és az információkat ugyanolyan feltételek mellett és ugyanolyan minőségben nyújtja, mint ahogyan saját szolgáltatásai, illetve leányvállalatainak vagy partnereinek szolgáltatásai esetében teszi. Nem hozhatja tehát kedvezőbb helyzetbe a vele összefonódott tartalomszolgáltatókat. A tartalomkínálat egyoldalú kialakítása szükségszerűen az egyes műsorszolgáltatók diszkriminációján alapul. A formálisan azonos feltételek a különböző igénybe vevők között éppen indokolatlan megkülönböztetéshez vezetnek, az egyenlő elbánás kötelezettsége ezért a tényleges egyenértékűség, az igénybe vett szolgáltatáshoz igazodó feltételek alkalmazásával teljesíthető.<sup>1420</sup> Az egyenlő elbánás ugyanakkor kizárja az igénylőhöz igazodó feltételek alkalmazását, olyan esetben is, amikor ez alkotmányosan szükséges lenne. A műsorterjesztő a hozzáférést csak objektív, összehasonlítható, gazdasági jellegű feltételekhez kötheti, amelyek között nincs helye a sokszínűségekre vonatkozó szempontoknak. Ebben az értelmezésben – a 23.2. fejezetben írtak szerint – e kötelezettség se nem alkalmas, se nem szükséges eszköze a médiarendszer kialakításának. Ha azonban a szabályozóhatóság a médiapluralizmus előmozdítására a keretirányelvben kapott felhatalmazást felhasználhatná arra, hogy az egyenlő elbánás kötelezettségét úgy szabja ki, hogy az alapján a műsorterjesztő minden műsorszolgáltató részére a sokszínűséghez való hozzájárulása szerint köteles hozzáférést biztosítani, akkor e kötelezettség a plurális médiarendszer kialakításának alkalmas eszköze lenne.

Az átláthatóság kötelezettsége a hozzáférési feltételek nyilvánosságának biztosításával a műsorszolgáltató tárgyalási pozícióját erősíti, és hatékonyan kiegészíti az egyéb kötelezettségeket. A médiaszabályozási célok elérésében ugyanezt a funkciót töltheti be a számviteli szétválasztás.

A kiskereskedelmi kapcsolatokban alkalmazható intézkedések ugyanezekkel a fenntartásokkal alkalmasak az egyoldalú tartalomkínálat kialakulásának megakadályozására.

---

<sup>1418</sup> Reinemann, 2002, 211.

<sup>1419</sup> A tartományközi szerződés szerint az árak kialakításával biztosítani kell, hogy a helyi és regionális műsorszolgáltatásokat is esélyegyenlőséget biztosító és arányos feltételek mellett terjesszék. Reinemann a hozzáférési feltételek ilyen szabályozását alkotmányosnak találta (Reinemann, 2002, 212.).

<sup>1420</sup> Schütz, Attendorn, König, 2003, 665.

A közösségi hírközlés-szabályozás végső soron olyan szabályozási környezethez vezet, amiben jelentős mértékben szűkül az államnak az a lehetősége, hogy médiapolitikai szempontokat érvényesítsen a műsorterjesztési kapacitások elosztásánál. A közösségi jogalkotó a hírközlés-szabályozásnak az alkotmányos médiaszabályozásra gyakorolt hatását nem mérte fel. Ez önmagában nem zárja ki, hogy a hírközlési jog az alkotmányos médiaszabályozás szempontjainak is megfelelő szabályozási környezet kialakításához vezessen; ez a következmény azonban inkább esetleges, mint tervezett. Jelentős mértékben függ attól, hogy a szabályozóhatóságok részére adott, a pluralizmus szempontjainak figyelembe vételére vonatkozó felhatalmazással a nemzeti szabályozóhatóságok mennyiben élnek, illetve ehhez a Bizottság milyen kereteket biztosít. Álláspontom szerint összességében a műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat a hírközlési jog egészétől idegen.

A távközlési liberalizációnak a médiapiacra és a médiaszabályozásra gyakorolt hatása összességében akkor is óriási lett volna, ha a hírközlés-szabályozás nem avatkozik a szűken vett médiaszabályozás kérdéseibe, azaz következetesen az infrastruktúra szabályozására koncentrálna. A távközlési piaci verseny médiaszabályozási szempontból legfontosabb következménye a platformok versenyének kialakulása és élénkülése, ami folyamatosan szűkíti az alkotmányosan indokolt szabályozási mozgásteret, és a médiarendszer kialakítása érdekében a tartalomszolgáltatók szubjektív véleményszabadságának egyre kisebb mértékű korlátozását teszi lehetővé. A hírközlés-szabályozás módszere is példaértékű a médiaszabályozás számára.

### **31. A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása**

Az erős multiplex modellt követő szabályozási rendszerekben a jogalkotó a multiplex-üzemeltető széleskörű döntési szabadságának biztosítása mellett más platformokhoz képest továbbra is nagyobb mértékben befolyásolja a kapacitás-elosztást. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a földfelszíni platform – ahogy erről a 16.1. fejezetben szó volt – a digitális médiarendszerben is az univerzális fogyasztói hozzáférés garanciája.

#### **31.1. A multiplex-üzemeltető hírközlési jogi jogállása**

A „multiplex-üzemeltetés” az osztrák és a magyar szabályozás alapján összetett tevékenységet takar. Magában foglalja az adóhálózat kiépítését és fenntartását, a multiplexben továbbított tartalmak kiválasztásának lehetőségét, a műsorjelek technikai multiplexálását, a multiplex-jelköteg továbbítását, valamint a fogyasztók technikai és adminisztratív kiszolgálását; nem szükségszerű, hogy az egyes funkciókat ténylegesen ugyanaz a vállalkozás lássa el. E folyamatnak tehát a technikai multiplexálás csak az egyik része, aminek műszaki funkciója a műsorjelek egységes digitális jelköteggé alakítása. A közösségi hírközlés-szabályozási keret kifejezetten e tevékenységre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz.

A multiplexálást a szolgáltató egy ún. *playout-center*-ben végzi, ahol a műsorjelek fogadása és a műsorterjesztő hálózatokba való továbbítása is történik.<sup>1421</sup> A *playout-center* működtetése olyan egységes szolgáltatás, amelynek minden esetben elválaszthatatlan része a műsorjel-továbbítás, sőt a multiplexálás is értelmezhető úgy, mint a műsorjel-továbbítás elválaszthatatlan része<sup>1422</sup>, illetve a terjesztési kapacitások hatékony használatát biztosító,

<sup>1421</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003, 7.

<sup>1422</sup> Wrona, 2005, 172.

A szerző ebből arra a következtetésre jut, hogy a 18-as piac keretében a digitális platform üzemeltetője hozzáférési joggal rendelkezik a műsorterjesztő hálózatokhoz. Mivel a tanulmány a műsorszolgáltatók

alapvetően hírközlés-technikai eljárás.<sup>1423</sup> Másrésztől azonban a jeltovábbítás nem kizárólagos vagy elsődleges eleme e szolgáltatásnak. A multiplex-üzemeltető tevékenységének egészére a jogalkotó ki is terjesztheti a hírközlés-szabályozást, de dönthet úgy is, hogy a funkcionálisan leválasztott multiplexálásra nem hírközlési jellegű előírásokat alkalmaz.

A multiplex-üzemeltetőket mind az osztrák, mind a hazai szabályozás a hírközlési jog hatálya alá vonja, ami azonban nem jelenti azt, hogy a multiplexálást elektronikus hírközlési szolgáltatásként szabályozzák:

- A multiplex-üzemeltető tevékenységeként az osztrák médiatörvény a jelkötegelést és jeltovábbítást szolgáló infrastruktúra (multiplex-platform) rendelkezésre bocsátását<sup>1424</sup> határozza meg (PrTV-G 2. § 6-8.). Mivel e definíció szerint a multiplex-üzemeltető maga rendelkezik digitális műsorterjesztési infrastruktúrával, minden esetben nyilvános elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetőjének minősül, ezért kiterjed rá az osztrák távközlési törvény hatálya. Ha a multiplex-üzemeltető műsorterjesztési tevékenységet is végez, akkor e tevékenységére az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó előírások értelemszerűen irányadók. Az osztrák multiplex-pályázat nyertese földfelszíni multiplex-platform kiépítésére és üzemeltetésére szerez jogosultságot. A 17. fejezetben ismertetett pályázati szabályok és gyakorlat alapján az infrastruktúra rendelkezésre bocsátása, illetve üzemeltetése minden esetben a műsorszolgáltatók részére nyújtott szolgáltatásokat foglal magában, nem pedig más hírközlési szolgáltató részére nyújtott nagykereskedelmi szolgáltatást.
- Az elektronikus hírközlési törvény hatályos szövege a „multiplex technikai szolgáltatót” kifejezetten elektronikus hírközlési szolgáltatónak<sup>1425</sup> minősíti, amely szolgáltató a hozzá eljuttatott rádió- és televízió-műsorokból, illetve más adatjelekből egyetlen szabványos digitális jelfolyamot állít elő, és ezt digitális műsorterjesztéssel továbbítja vagy továbbíttatja (Eht. 188. § 73.).<sup>1426</sup> A szolgáltató akkor is a hírközlési törvény hatálya alatt áll, ha maga elektronikus hírközlő hálózatot nem üzemeltet és jeltovábbítási tevékenységet nem végez. Abban az esetben ugyanis, ha a szolgáltató a digitális jelfolyamot mással továbbíttatja, nem szükségszerű, hogy maga rendelkezzen az osztrák médiatörvény szerinti multiplex-platform fölött. A digitális átállási törvény alapján lebonyolított „multiplex-pályázat” eredményeként a digitális műsorszóró hálózat vagy műsorszóró adó üzemeltetője nem „multiplex technikai szolgáltatás” nyújtására kap engedélyt, az csak egyike a rendelkezési körébe tartozó szolgáltatásoknak [Dtv. 5. § (1) 5.].

A multiplex-üzemeltető osztrák, illetve a multiplex technikai szolgáltató magyar meghatározása technológia-semleges. Ebből következően a rájuk vonatkozó szabályozás

---

hozzáférési igényét nem ismeri el, a platform-üzemeltető és a műsorszolgáltató közötti kapcsolat hírközlési szabályozásának lehetőségét nem vizsgálja.

<sup>1423</sup> Rinke, 2003, 57.

<sup>1424</sup> „zur Verfügung stellt”

<sup>1425</sup> Elektronikus hírközlési szolgáltató: elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó természetes, illetőleg jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (Eht. 188. § 14.).

<sup>1426</sup> A törvény korábbi – a digitális átállási törvény hatálya lépése előtti – szövege a multiplex szolgáltatás definiálta, mégpedig elektronikus hírközlési szolgáltatásként, miközben a szolgáltatás tartalmát szabványos digitális jelfolyamnak „a műsorterjesztőhöz való továbbítás céljából” történő előállításában határozta meg. Az eredeti definíció tehát olyan tevékenységet minősített elektronikus hírközlési szolgáltatásnak, aminek kifejezetten nem volt része a jeltovábbítás.

nem csak a földfelszíni digitális platformot érinti, hanem az átvitel módjától függetlenül minden digitális platformra kiterjed.

### **31.2. A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat törvényi szabályozása**

Az osztrák és a magyar jogalkotó a multiplex-platformhoz való hozzáférést a hírközlési jogi szabályozásától részben eltérő módon szabályozza. Az osztrák médiatörvény és a magyar hírközlési törvény a platform-üzemeltetőt, illetve a „multiplex technikai szolgáltatót” ésszerű, tisztességes és diszkriminációmentes feltételek alkalmazására kötelezi [PrTV-G 27. § (1); Eht. 89. § (1)]. Az osztrák rendelkezés szerint a hozzáférés feltételeinek kiegyensúlyozottnak is kell lenniük; ez kifejezetten a platform médiaszabályozási értelemben vett pluralizmusának biztosítására irányul. A tisztességes és diszkriminációmentes feltételek alkalmazását a törvény azzal is támogatja, hogy az üzemeltetőt a tartalomszolgáltatók által használt kapacitások arányának megfelelő költségmegosztásra kötelezi [PrTV-G 27. § (2)].

Az osztrák szabályozás a hozzáférési kötelezettségeket kifejezetten a digitális tartalmak terjesztésével kapcsolatban írja elő, tehát egyértelműen egy elektronikus hírközlési szolgáltatást szabályoz. A hazai szabályozás szerint a multiplex technikai szolgáltató közelebről meg nem határozott szolgáltatására vonatkozik a kötelezettség. Ha a szolgáltató jeltovábbítási szolgáltatást nem nyújt, akkor a kötelezettség-kiszabás csak olyan tevékenységet érint, ami elektronikus hírközlési szolgáltatásnak nem minősül. A kötelezettség-kiszabás azonban arra az esetre is érvényes, ha a szolgáltató a műsorterjesztést maga végzi. A multiplexálást a jeltovábbítás részeként értelmezve közösségi jogi szempontból aggályos a törvényi kötelezettség-kiszabás.

A törvényi kötelezettség-kiszabást feltehetően éppen a multiplex-szolgáltatás kettős jellege indokolja. A jelkötegelés a műsorjel-továbbítástól funkcionálisan elválasztható tevékenység, és a multiplex-köteghez való hozzáférés feltételei határozzák meg a platformon elérhető tartalomkínálatot; az osztrák rendelkezés indoklása hangsúlyozza, hogy a rendelkezés „minden digitális terjesztési megoldást érintő általános diszkrimináció-tilalom”.<sup>1427</sup> Ezzel azonban a digitális műsorterjesztés esetében az osztrák és a magyar jogalkotó átlépi a közösségi hírközlési jog kereteit: elektronikus hírközlési szolgáltatást (is) magában foglaló szolgáltatásra törvényben, piacelemzési eljárás mellőzésével, a jelentős piaci erőre tekintet nélkül ír elő hozzáférési kötelezettségeket. A KommAustria a multiplex-üzemeltetési engedélyben hangsúlyozza, hogy a törvény alapján előírt hozzáférési kötelezettségek átmenetiek, és csak addig maradnak hatályban, amíg a távközlési törvény szerinti piacelemzési eljárást a hatóság le nem folytatja.<sup>1428</sup> Mivel a KommAustria hírközlési jogi hatáskörökkel is rendelkezik minden olyan esetben, amikor a hírközlési törvényt a műsorterjesztést érintő kérdésben kell alkalmazni<sup>1429</sup>, ezért a médiajogi és hírközlési jogi rendelkezések átfedése hatásköri ütközést nem okoz.

---

<sup>1427</sup> Begründung zum Antrag der Abgeordneten Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer, Dr. Magda Bleckmann und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Privatradiogesetz, das Privatfernsehgesetz, das KommAustria-Gesetz und das ORF-Gesetz geändert werden sowie das Fernsehsignalgesetz aufgehoben wird, [http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/A/A\\_00430/fname\\_023029.pdf](http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/A/A_00430/fname_023029.pdf), 33.

<sup>1428</sup> KOA 4.200/06-002 65.

<sup>1429</sup> Ld. 33.3.1. fejezet.



### 31.3. A multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat szabályozása a multiplex-pályázatokban

Ahogy arról a 7.2. fejezetben szó volt, az engedélyezési irányelv lehetővé teszi, hogy a szabályozóhatóság a rádiófrekvencia-használati engedélyben olyan kötelezettséget írjon elő, ami biztosítja a használati jogot megszerző vállalkozás által a pályáztatás során tett vállalások érvényesítését. A frekvenciahasználati jogot megszerző multiplex-üzemeltetőre ez alapján az egyedi engedélyben (hatósági szerződésben) a hírközlési jogban egyébként nem alkalmazható kötelezettség is kiszabható, és a kötelezettség-kiszabás ebben az esetben nincs piacelemzési eljáráshoz kötve.<sup>1430</sup> A jogalkotó, illetve a szabályozóhatóság az osztrák és a magyar multiplex-pályáztatás során élt is e mozgásterével.

A törvényben előírt hozzáférési kötelezettségeket az osztrák jogalkotó úgy hozza összhangba a közösségi joggal, hogy a szabályozóhatóságot kötelezi arra, hogy a hozzáférési kötelezettségek érvényesülését biztosító meghagyással lássa el a multiplex-engedélyt [PrTV-G 25. § (2) 1. és 27. § (3)]. A digitális átállási törvény azonban az ésszerű, tisztességes és diszkrimináció-mentes hozzáférést nem sorolja fel a pályázati kiírási dokumentáció kötelező tartalmi elemei között, így az nem válik a pályázati eljárás során tett kötelezettségvállalássá.

A KommAustria határozatában a multiplex-üzemeltetőre – a távközlési törvény szerinti piacelemzési eljárás lefolytatásáig – az árképzéssel, az egyenlő elbánással, az átláthatósággal és a számviteli szétválasztással kapcsolatos, a hírközlési jogi hozzáférési kötelezettségekkel átfedésben lévő<sup>1431</sup> kötelezettségeket rögt:

- A szabályozóhatóság a tisztességes, esélyegyenlőségen alapuló és megkülönböztetés-mentes hozzáférés legfőbb garanciájaként előírja, hogy a multiplex-üzemeltető által alkalmazott áraknak arányosnak kell lenniük. Az engedély indokolása szerint ez mindaddig, amíg az ORS monopolhelyzetben van, azaz a műsorszolgáltatók indokolatlan árazás esetén nem szerződhetnek alternatív szolgáltatóval, azt is jelenti, hogy platform-üzemeltető árai nem haladhatják meg a hatékony szolgáltatásnyújtás költségeit.<sup>1432</sup> Az árak arányosságát és költségalapúságát az biztosítja, hogy azok az igénybe vett műsorszóró adók számához és teljesítményéhez, valamint az igénybe vett sáv szélességhez igazodnak.
- Az egyenlő elbánás körébe sorolható kötelezettségként a határozat a multiplex-üzemeltetőt arra kötelezi, hogy minden tartalomszolgáltató részére azonos műszaki minőséget biztosítson. Ez nem zárja ki, hogy az arányos árazást tiszteletben tartva az egyes tartalomszolgáltatók alacsonyabb vagy magasabb minőséget igényeljenek. A tartalomszolgáltatókat hasonló feltételek között minden más kérdésben is hasonló elbánásban kell részesíteni.
- Az átláthatóság biztosítása végett köteles a multiplex-üzemeltető a tartalomszolgáltatókkal kötött szerződéseit a hatóságnak bemutatni. Köteles továbbá a multiplex-üzemeltetésből származó bevételeit és költségeit más üzleti tevékenységétől elkülönülten könyvelni (számviteli szétválasztás).

Ha az árakról és a minőségről a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató 6 héten belül nem tud megállapodni, a felek vitáját a KommAustria határozata rendezzi.

<sup>1430</sup> Ld. még Hozzáférési irányelv 8. cikk (3)

<sup>1431</sup> KOA 4.200/06-002 65.

<sup>1432</sup> KOA 4.200/06-002 63.

A hozzáférés feltételeit az engedély részletesen szabályozza arra az esetre, ha a rendelkezésre álló kapacitások nem teszik lehetővé minden igénylő részére a multiplex-platformon való megjelenését.<sup>1433</sup> A multiplex-üzemeltető ilyen esetben köteles egy kiválasztási eljárást lefolytatni, amelynek értékelési szempontjait a hatósági engedély határozza meg. Ilyen szempont

- a programcsomag sokszínűségének erősítése,
- a saját gyártású műsorok nagyobb aránya,
- a közönség részéről várható nagyobb kereslet,
- az osztrák vonatkozású tájékoztató, oktató, kulturális, szórakoztató és sportműsorok aránya,
- a műsorszolgáltatás regionális vonatkozásai,
- MHP-alapú kiegészítő szolgáltatások nyújtása,
- a műsor kódolatlan, szabadon hozzáférhető jellege,
- a műsornak az adott ellátási területen fennálló korábbi analóg vagy digitális földfelszíni vételi lehetőségei.

A multiplex-üzemeltetési engedély az üzemeltetőt az általa lefolytatott kiválasztási eljárás keretében tehát azoknak a médiapolitikai – elsősorban a plurális médiarendszer kialakítására vonatkozó – szempontoknak az érvényesítésére kötelezi, amelyek korábban a szabályozóhatósági kiválasztási eljárásban megalapozták a kapacitás-elosztásra vonatkozó döntést. Hírközlési jogi szempontból ez a meghagyás értelmezhető az egyenlő elbánás és a transzparencia részeként, de a közösségi joggal való összhangnak nem feltétele, hogy a frekvenciahasználati jogosultsághoz fűzött meghagyás az irányelvekben meghatározott kötelezettségekhez igazodjon. Az ORS – szabályozóhatóság által jóváhagyott – pályázati felhívása ugyanakkor e szempontokat kiegészítette azzal, hogy valamely műsorszolgáltatás regionális vagy több régióra kiterjedő terjesztése feltételezi az ORS oldalán fennálló gazdasági megvalósíthatóságot (*wirtschaftliche Tragfähigkeit*).<sup>1434</sup> A felhívás alapján ez a gazdaságossági szempont végső soron megelőzi a többi szempontot, és a multiplex-engedélyhez képest jelentősen szélesíti a multiplex-üzemeltető döntési mozgásterét.

A szabályozóhatóságot mind a kapacitások elosztására vonatkozó felhívásról, mind a felhívás alapján hozott döntésről tájékoztatni kell. A hatóság törvényességi ellenőrzési jogköre [PrTV-G 25. § (5)] a kiválasztási eljárásra is kiterjed, ami azonban nem terjedhet ki a kiválasztási döntések tartalmi felülmérlegelésére.

A kiegészítő szolgáltatások nyújtását szolgáló kapacitások elosztásával kapcsolatban az engedély átlátható és megkülönböztetés-mentes eljárás és feltételek alkalmazását írja elő.<sup>1435</sup>

Az ORS és a közszolgálati műsorszolgáltató közötti vertikális integrációból eredő kockázatok csökkentését szolgáló sajátos kötelezettségként a multiplex-üzemeltető társasági szerződésében ki kell zárni az ORF vagy más műsorszolgáltató, mint tulajdonos utasítási, jóváhagyási, ellentmondási jogát vagy más hasonló eszközeit, amelyek lehetővé tennék a műsorok kiválasztásának, illetve az ezzel összefüggő ügyleteknek a

---

<sup>1433</sup> KOA 4.200/06-002 Beilage

<sup>1434</sup> ORS, 2007, 3.

<sup>1435</sup> KOA 4.200/06-002 4.

befolyásolását. A társasági szerződésnek azt is tartalmaznia kell, hogy a multiplex-üzemeltető ügyvezetését ellátó személy e kérdésekkel kapcsolatban nem utasítható [ld. MUX-AG-V 2. § (2) 6. i)].

Az NHH multiplex-pályázati kiírása szerint a multiplex-üzemeltető és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatokat, legalábbis a szerződéskötési kötelezettség alá eső tartalomszolgáltatások esetében a referenciaajánlatokról, hálózati szerződésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárások részletes szabályairól szóló 277/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet alapján kell rendezni. Ez egyértelmű állásfoglalás a multiplex-üzemeltetés elektronikus hírközlési szolgáltatás-jellege mellett: „A Dtv. 39. § (2) bekezdésében megállapított szerződéskötési kötelezettség tárgya hozzáférés nyújtása hálózati szerződés keretében nagykereskedelmi műsorterjesztési szolgáltatásokhoz, valamint amennyiben ez alkalmazható, a Kötelezett Szolgáltató a műorszolgáltatóval kötött megállapodás alapján a műsorért a műsorterjesztési szolgáltatás előfizetőitől a műorszolgáltató részére díjat szedhet (műsordíj).”<sup>1436</sup> A szerződés tartalmazza többek között a szolgáltatás minőségére, az interfészekre és hozzáférési pontokra vonatkozó megállapodást. A szerződéskötési kötelezettség alá eső szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás ajánlata kapacitáshiányra hivatkozással nem utasítható vissza, azaz szükség esetén az üzemeltető köteles felszabadítani az igényelt kapacitást.

A mobil televíziózás sajátosságait érvényesíti a pályázati felhívásnak az a rendelkezése, amely szerint a nagykereskedelmi mobil vételű digitális műsorszórás szolgáltatás keretében az üzemeltető – vagy az általa megbízott műsorterjesztő – a kapacitásokat műsorterjesztési célból igénybe vevőkkel (mobilszolgáltatókkal) szemben köteles az egyenlő elbánás elvének megfelelően kialakítani szerződéses feltételeit. Az egyenlő elbánás elve különösen abban az esetben teljesül, ha az üzemeltető a tájékoztatás, a műsorszóró kapacitások lekötése, a kereskedelmi ajánlatok kidolgozása, az üzemeltetés valamint az esetleges hálózati beruházások, bővítések vonatkozásában nem tesz indokolatlan különbséget a szolgáltatás igénybevevői között. Az egyenlő elbánás elve abban a rugalmas üzleti modellben is teljesül, ha a nagykereskedelmi mobil vételű digitális műsorszórás szolgáltatás kapacitásának több mint felében olyan csomagot ajánl, amely minden műsorterjesztő számára egyenlő feltételek mellett vehető igénybe, míg a fennmaradó rendelkezésre álló kapacitást a műsorterjesztők egyéni igényei szerint alakítja ki. A műsorterjesztők egyéni igényei szerint kialakított szolgáltatások nem vezethetnek a szolgáltatást igénybe vevő szolgáltatók közötti ésszerűtlen és indokolatlan megkülönböztetésre.<sup>1437</sup>

## **32. A tartalomcsomagolás és -értékesítés önálló szolgáltatásként való szabályozása**

### **32.1. A tartalomcsomagolás és -értékesítés hírközlési jogi és médiajogi vonatkozásai**

A műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató kapcsolatának hírközlési jogi szabályozását – mind a 18-as piac, mind a multiplex-platform esetében – súlyos ellentmondás jellemzi: míg egyrészt a szabályozás maga, a Bizottság és a tagállami szabályozhatóságok rendszeresen megerősítik, hogy a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató között a tartalom értékesítésére létrejött kapcsolat nem hírközlési jellegű, addig figyelmen kívül hagyják, hogy ezek az értékesítési megállapodások egyúttal a műsorterjesztőnek azt a döntését is meghatározzák, hogy mely műorszolgáltatás számára biztosít hozzáférést a

---

<sup>1436</sup> NHH, 2008, 55.

<sup>1437</sup> NHH, 2008, 58.

hálózathoz.<sup>1438</sup> Ez az ellentmondás arra vezethető vissza, hogy a tartalom és az infrastruktúra szabályozásának szétválasztása ezen a ponton nem valósul meg következetesen. A műsorterjesztőnek azt a nem hírközlési jellegű tevékenységét, hogy az egyes tartalmakat csomagba szervezve maga értékesíti, nem választja el az elektronikus hírközlési szolgáltatásnak minősülő műsorjel-továbbítástól. Ez az ellentmondás végső soron sérti a jogbiztonságot, mert nem teszi lehetővé, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során egyértelműen meghatározható legyen az adott szolgáltatásra vonatkozó szabályozás.

A műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolat alapvetően két üzleti modell szerint alakulhat.<sup>1439</sup> Az egyik esetben a tartalomszolgáltató jeltovábbítási szolgáltatást vesz igénybe a műsorterjesztőtől, és e hírközlési szolgáltatásért a műsorterjesztő részére – Pay-TV szolgáltatások esetében akár forgalomarányos<sup>1440</sup> – díjat fizet. Ez a modell érvényesül az analóg földfelszíni műsorszórásnál, és részben e modellt követi a német kábelpiac. A másik esetben a műsorterjesztő az egyes tartalmakat saját szolgáltatásként (műsorcsomagként) értékesíti. A műsorterjesztő e modellben jogdíjat fizet a tartalomszolgáltatóknak, mint szomszédos jogi jogosultaknak, a jeltovábbítást pedig alapvetően – akkor is, ha a tartalomszolgáltató részére fizetett díjban ennek költségét a felek figyelembe veszik, illetve a továbbítás díját beszámítják – saját érdekében és költségére végzi. Jellemzően ez a modell érvényesül a sokcsatornás platformokon. A hazai szabályozás azzal a rendelkezéssel, ami szerint a műsorterjesztő az egyes műsorokhoz való hozzáférésért kizárólag az előfizetőktől szedhet díjat, kivéve, ha a műsorszolgáltató az átvitelt is magában foglaló elektronikus hírközlési szolgáltatásért ellenszolgáltatást fizet [Dtv. 37. § (2)], ezt az üzleti modellt teszi általánossá, de nem zárja ki az első modell alkalmazását sem.

A sokcsatornás platformok jellemző üzleti modellje alapján tehát a platform-üzemeltető megszerzi az egyes tartalomszolgáltatások továbbításának jogát – szerzői jogi értelemben a nyilvánossághoz közvetítésre vonatkozó szerzői jogi és szomszédos jogi engedélyeket –, és az egyes tartalmakat jellemzően csomagokba szervezve értékesíti a felhasználók részére. Tevékenysége magában foglalja többek között a fogyasztókkal való kapcsolattartást és a tartalomszolgáltatásokkal kapcsolatos marketinget, és magában foglalhatja az olyan kapcsolódó szolgáltatásokat, mint a feltételes hozzáférési rendszer és az elektronikus programkereső üzemeltetése. A kábeles műsorterjesztés esetében a platform-üzemeltető jellemzően maga a kábeles műsorterjesztő, aki tehát a műsorjel-továbbítást is végzi. *Ladeur* szerint ebben az esetben a műsorterjesztő mind a műsorszolgáltatók, mind a közönség részére alapvetően távközlési szolgáltatást nyújt, amihez képest a műsorcsomagok kialakítása másodlagos tevékenység.<sup>1441</sup> Ez az értelmezés a műsorterjesztő és műsorszolgáltató közötti kapcsolatot – bár *Ladeur* értelmezésében kiskereskedelmi kapcsolatként – a hírközlési jog hatálya alá sorolja. Más, például DTH műholdas platformoknál ugyanakkor a műsorszórás és a tartalomcsomagolás elválík egymástól, és a tartalomcsomagoló tevékenységében a távközlési elem akkor is másodlagos marad, ha a szolgáltató jeltovábbítást – például a műsorjeleknek a műholdas *uplink*-hez való eljuttatását – is végez. A tartalomcsomagolási és műsorterjesztési tevékenysége szétválasztása funkcionálisan, sőt technikailag is minden platformon megvalósítható. Ebből az következik, hogy a programcsomag-összeállítás, illetve

<sup>1438</sup> A hírközlési jogi árszabályozással kapcsolatban ugyanezeket a kérdéseket veti fel *Ladeur*, 2002, 254.

<sup>1439</sup> *Wagner*, 2001, 33.; *Wrona*, 2005, 790.

<sup>1440</sup> A német szabályozóhatóság korábban megtiltotta a Deutsche Telekom-nak, hogy a költségalapú terjesztési díjak mellett forgalomarányos díjat is szedjen, akadályozva ezzel új üzleti modell bevezetését (*Wagner*, 2001, 30.; *Wrona*, 2005, 793.).

<sup>1441</sup> *Ladeur*, 2005, 4.

tartalomértékesítés jogilag olyan önálló – alapvetően a szerzői és szomszédos jogok szabályozási körébe tartozó – szolgáltatásként határozható meg, amely egyértelműen kívül esik a hírközlési jog hatályán, ugyanakkor meghatározó tényezője az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósításának. A megoldás célja semmiképpen nem a tartalomértékesítési és jeltovábbítási tevékenység vertikális integrációjának általános tilalma, hanem egy olyan szabályozási környezet létrehozása, amelyben az alkotmányos szempontok érvényesítését nem korlátozzák hírközlési jogi megfontolások.

A „rádióműsor- vagy televízióműsor-tartalomszolgáltatási csomag értékesítésére vonatkozó ajánlatot” preambulumban maga a hozzáférési irányelv is kifejezetten tartalomszolgáltatásnak minősíti, amelyre az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozása nem terjed ki.<sup>1442</sup> A piac-meghatározási ajánlás felülvizsgálatát előkészítő bizottsági javaslat szintén önálló, a hírközlés-szabályozás hatálya alá nem tartozó „tartalom-aggregáló szolgáltatásként” (*content aggregating service*) említi a „fizetős platformokat” (*pay platforms*), amelyek szabadon vehető és fizetős műsorszolgáltatásokat szerveznek csomagba, amely csomagokat a közönség részére felkínálják és saját hálózatukon vagy harmadik fél hálózatán továbbítják.<sup>1443</sup> A Bizottság 2007-es ajánlása megerősíti: „Míg azok a továbbítási szolgáltatások, amelyeket a fizetős platform [üzemeltetője] vásárol [...], elektronikus hírközlési szolgáltatásnak minősülnek, és a szabályozási keret hatálya alatt állnak, addig az egyes műsorszolgáltatók és a fizetős platform [üzemeltetője] közötti kapcsolat tartalom-csomagolási szolgáltatást foglal magában, és nem esik a szabályozási keret hatálya alá.”<sup>1444</sup> A 18-as piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók kötelezettségeit előíró határozataiban a német hírközlésszabályozó-hatóság hangsúlyozza, hogy a kirótt kötelezettségek kizárólag a műsorjel-betáplálást, mint hírközlési tevékenységet érintik, és nem terjednek ki a műsorjogok értékesítésére vonatkozó szerződésekre.<sup>1445</sup> Ezzel ellentétes következtetés vonható le az NHH Tanácsának határozatából. A problémát szintén észlelő Tanács a műsorkészítést – tartalom-előállítást – és műsorszerkesztést – az egyes műsorszámok műsorfolyammá szerkesztését – tekinti olyan tevékenységnek, ami nem tartozik a hírközlési jog hatálya alá. Azokat a tevékenységeket tekinti műsorkészítésnek, illetve műsorszerkesztésnek, amelyek szerzői vagy szomszédos jogi védelemben részesülnek. Összességében „a Tanács az elektronikus hírközlési szolgáltatások és szolgáltatók körét akként határozta meg, hogy azok olyan műsorterjesztési szolgáltatások és szolgáltatók, amelyek nem minősülnek a rádió és televízió műsornak, illetve nem részesülnek az Szjt. szerinti – bármilyen jogcímen megállapított – védelemben”.<sup>1446</sup> E megközelítés az infrastruktúra- és tartalomszabályozás elválasztását szerzői jogi szempontokhoz köti, és a műsorterjesztő által végzett műsorcsomag-összeállítást egyértelműen az elektronikus hírközlési szolgáltatások közé sorolja. A szerzői jogi védelem hiánya<sup>1447</sup> azonban nem vonja kétségbe e tevékenységnek a médiarendszer kialakításával kapcsolatos jelentőségét, sőt az is nehezen látható be, hogy abból miért következne az elektronikus hírközlési szolgáltatásként történő besorolása. A szerzői jogi szempont az adott tevékenységnek sem a médiajogi, sem a hírközlési jogi megítélését nem befolyásolja.

---

<sup>1442</sup> Hozzáférési irányelv (2) preambulumbékezdés

<sup>1443</sup> CEC, 2006b, 43.

<sup>1444</sup> CEC, 2007e, 48.

<sup>1445</sup> BK 3b-06-013/-015/R 17.

<sup>1446</sup> NHH, 2007a, 37.

<sup>1447</sup> Felvethető, hogy a műsorcsomag-összeállítás olyan szerkesztői tevékenység, aminek eredményeként szerzői jogi szempontból releváns gyűjtemény jön létre.

A programcsomag-szerkesztés „másodlagos tartalomösszeállító, aggregáló”<sup>1448</sup> szolgáltatás, egyfajta sajátos tartalomszolgáltatás, aminek keretében a szolgáltató a maga által kiválasztott, jellemzően csomagokba szerkesztett műsorokat és egyéb tartalmakat értékesíti a fogyasztók részére.<sup>1449</sup> Médiaszabályozási jelentőségüket *Wichmann* megfogalmazásában az adja, hogy „a műsorcsomagolás és -értékesítés nem merül ki a tartalom-semleges továbbító és közvetítő funkcióban. Műsorcsomagjaik összeállításánál a kábelüzemeltetők szerkesztői jellegű kiválasztási döntéseket hoznak, és ezzel tartalmi vonatkozású alakító funkciót (*Gestaltungsfunktion*) látnak el, ami a hálózat ellátási területén hat a véleményformálási folyamatra.”<sup>1450</sup> Mivel a médiaszabályozási célok megvalósítását elsősorban nem a jeltovábbítás, hanem a kiválasztási, szerkesztési tevékenység befolyásolja, a médiarendszer kialakítását szolgáló előírásoknak is elsősorban e tevékenységre kell vonatkozni. E tevékenységnek viszont nincs hírközlési jogi jelentősége, mivel a jeltovábbítási szolgáltatást nem foglalja magában.

Abban az üzleti modellben, amelyben a tartalom-értékesítő az összeállított programcsomagot saját infrastruktúra nélkül értékesíti hálózat-üzemeltetők részére, a tartalom-értékesítő és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolat nyilvánvalóan nem tárgya a hírközlés-szabályozásnak. Amikor azonban a szerkesztői kiválasztásról és a hálózathoz való hozzáféréstől ugyanaz a vállalkozás dönt, akkor – a módosító javaslatokat is figyelembe véve – a közösségi hírközlési jog az előzőekben kifejtett álláspontom szerint, szemben az erre irányuló jogalkotói szándékkal, nem teszi lehetővé a „műsorterjesztés” szerkesztési, kiválasztási vonatkozásainak a hírközlési jogtól eltérő eszközökkel való szabályozását. A *must carry* előírások, illetve a 18-as piachoz kapcsolódó hozzáférési kötelezettségek címzettjei „a nyilvánosság számára rádió- vagy televízió-műsorok szétosztására szolgáló elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltató vállalkozások”<sup>1451</sup>, annak ellenére, hogy e szabályozási eszközök valójában nem – az adott esetben ugyanazon vállalkozás által végzett – jeltovábbítási, hanem a programcsomag-összeállítási tevékenységet érintik. A tartalom és az infrastruktúra szabályozásának következetes, az alapvető szinten túl a részletszabályokban is megvalósuló szétválasztásával tehát még a hírközlés-szabályozási és médiaszabályozási eszközök és hatáskörök ütközései is elkerülhetők lennének, és a médiarendszer kialakításában továbbra is az alkotmányos, nem pedig a közösségi jogi és gazdasági szempontok lennének a meghatározók. A preambulumban és előkészítő anyagokban világosan megfogalmazott, a tartalomértékesítési kapcsolatoknak a szabályozás hatályán kívül helyezésére irányuló jogalkotói szándék, illetve az e szándékot nem érvényesítő konkrét rendelkezések közötti ellentmondás sérti a jogbiztonságot, és bizonytalanságot okoz a nemzeti jogalkotásban és joggyakorlatban.

Nem sértené a közösségi hírközlési jogot az a szabályozási megoldás, amely a „műsorterjesztő” tevékenységében következetesen elválasztaná a jeltovábbítási és a tartalomértékesítési funkciókat. Utóbbi tevékenység keretében a – jeltovábbítást végző vállalkozással vertikálisan integrált, vagy attól szervezetileg és jogilag is elkülönülő –

---

<sup>1448</sup> NHH, 2006.

<sup>1449</sup> Ladeur szerint olyan tartalomszolgáltatásról van szó, ami a korábbi német szabályozás alapján „médiaszolgáltatásnak” – a hatályos szabályozás alapján „telemédia-szolgáltatásnak” – minősül. Mivel valóban olyan elektronikus információs- és kommunikációs szolgáltatásról van szó, amely nem minősül távközlési szolgáltatásnak, távközlési alapú szolgáltatásnak és műsorszolgáltatásnak, ezért a besorolás helytállónak tűnik. Ld. Ladeur, 2005, 4.

<sup>1450</sup> Wichmann, 2004, 55.

<sup>1451</sup> Az egyetemes szolgáltatásról és elektronikus kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz kapcsolódó fogyasztóvédelmi jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (Egyetemes szolgáltatási irányelv) 31. cikk (1)

szolgáltató egyrészt az egyes műsorszolgáltatókkal és egyéb tartalomszolgáltatókkal, másrészt a terjesztési hálózat üzemeltetőjével, harmadrészt pedig a fogyasztókkal áll kapcsolatban. A „csomagolás” médiaszabályozási jelentőségén nem változtat<sup>1452</sup>, hogy a szolgáltató a tartalmakat a fogyasztók részére csomagba szervezve vagy egyedileg értékesíti, mert mindkét esetben ő az a „szűk keresztmetszet”, aki a közönséghez való „hozzáférés” lehetőségéről és feltételeiről dönt. Az „értékesítés” – ahogy az erős multiplex modell *free-to-air* megvalósításai mutatják – nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szolgáltató a fogyasztóktól szed díjat; különösen a jelentős lefedettségű hálózatokat igénybe vevő csomagolási szolgáltatások esetében lehet reális üzleti modell a tartalomszolgáltatóktól szedett, esetleg forgalomarányos díjakra épülő megoldás. A tartalomcsomagoló és -értékesítő tevékenysége kiterjed a fogyasztókkal való kapcsolattartásra, számlázásra, marketingre, egyes platformok esetében – elsősorban a mobil televíziózásnál – akár a vevőkészülékek értékesítésére, illetve a fizetős szolgáltatások vételéhez szükséges feltételes hozzáférési rendszer elérhetővé tételére.

A tartalomcsomagolási- és értékesítési tevékenység leválasztása a platform-üzemeltető jeltovábbítási tevékenységéről semmiképpen nem jelenti az e tevékenységek közötti vertikális integráció korlátozását, legfeljebb ugyanazon vállalkozás különböző tevékenységeinek elkülönült szabályozását. E szabályozás ezért nem járna szükségszerűen a piaci viszonyok átalakításával, de – például a hazai médiapiacra – elősegíthetné a tartalomcsomagolás önálló szolgáltatásként való megjelenését.

E szabályozási koncepcióban nyitva marad az a kérdés, hogy milyen szempontoknak kell érvényesülniük a tartalomcsomagoló és a műsorterjesztő kapcsolatában. A versengő csomagok kapacitáshoz jutásában az alkotmányos szempontok nem csak azért szorulhatnak háttérbe, mert e tevékenység már meglehetősen távoli kapcsolatban van a médiarendszer kialakításával, hanem azért is, mert e szempontok az egyes csomagok létrehozásánál érvényesülnek. A kizárólag hírközlési tevékenységet végző műsorterjesztő e koncepció szerint nincs abban a helyzetben, hogy a platformon bármilyen módon egyoldalú befolyást gyakoroljon.

### **32.2. A tartalomcsomagolás és -értékesítés az osztrák és a német jogban**

Az osztrák és a német jogban egyaránt a mobil televíziózás vezetett ahhoz, hogy a program-aggregálás, illetve a platform-üzemeltetés önálló szolgáltatásként jelenjen meg. A szabályozás annak felismerését mutatja, hogy a mobil televíziózás akkor lehet sikeres, ha működtetésébe a mobiltávközlési szolgáltatókat is sikerül bevonni. A végfelhasználói eszközök elterjesztésében megkerülhetetlen távközlési szolgáltatókat azzal kívánja a szabályozó érdekeltté tenni a mobil televíziózásban, hogy tartalomcsomag-értékesítőként is részt vehetnek a szolgáltatás kialakításában.

Az osztrák szabályozás kifejezetten a mobil televíziózáshoz kapcsolódóan hozta létre a program-aggregátort, mint új szolgáltató-típust. Ahogy a 17.2. fejezetben erről szó volt, az a program-aggregátor funkciója a műsorszolgáltatások és kiegészítő szolgáltatások csomagba szervezése, és a programcsomag értékesítés műholdas vagy földfelszíni terjesztés, illetve továbbközvetítés útján a végfelhasználók részére (PrTV-G 2. § 16a.). A

---

<sup>1452</sup> A dolgozat részletesen nem vizsgálja azt a kérdést, hogy a műsorterjesztők „csomagolási” tevékenysége milyen feltételek mellett van összhangban az árukapcsolás tilalmával. A digitális hálózatokon műszakilag a megoldás nem elkerülhetetlen, de az nem csak a műsorterjesztő érdekeit szolgálja, hanem az egyes műsorszolgáltatások finanszírozásában is jelentős szerepet tölt be. Mivel csomagban értékesítve sokkal nagyobb eséllyel sokkal szélesebb közönséghez jutnak el a kisebb tartalomszolgáltatások is, ezért ez az árukapcsolás – egyelőre legalábbis – a sokszínű tartalomkínálat fenntartásának alkotmányos követelményével is alátámasztható.

program-aggregátor az azt létrehozó törvény indoklása szerint az infrastruktúra-üzemeltető, a műsorszolgáltató és a közönség között tölt be közvetítő funkciót. A programcsomag-összeállítást az osztrák jogalkotó nem minden platform, csak a földfelszíni digitális és a műholdas platform esetében különítette el a műsorterjesztési tevékenységtől. Az indoklás szerint a kábeles terjesztésnél azért nincs szükség e szolgáltató nevesítésére, mert a kábelszolgáltatók jellemzően a terjesztési és aggregálási tevékenységet is maguk végzik. A technológia-semleges meghatározás ezen kívül a médiatörvény egészének viszonylag jelentős módosítását igényelte volna: a program-aggregátor lenne minden olyan tartalmi jellegű kötelezettség (*must carry*) címzettje, amelyet a törvény jelenleg a hálózatüzemeltetőre ró. A program-aggregátor tevékenységét a szabályozóhatósághoz való bejelentés alapján végezheti. A bejelentésben a szolgáltató adatain kívül a programcsomagba felvett tartalmakról, illetve az azokért felelősséget viselő személyekről is tájékoztatni kell a hatóságot [PrTV-G 9. § (5)]. Mivel a jogalkotó a mobil platformon *must carry* kötelezettség kiszabását sem látta indokoltnak, ezért a törvény a program-aggregátor csomag-összeállítói tevékenységét nem szabályozza.

A tartalomcsomagolás és -értékesítés – mint a médiapiacra régóta jelen lévő szolgáltatás<sup>1453</sup> – a német médiaszabályozásnak – már az 1990-es évek második fele óta tárgya. A műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződésnek egy már hatályon kívül helyezett rendelkezése korábban előírta, hogy az e piacon gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltató a szolgáltatást igénybe venni kívánó tartalomszolgáltatóval szemben az esélyegyenlőség és megkülönböztetés-mentesség elvei szerint köteles eljárni.<sup>1454</sup> A tartományközi szerződés módosítása ellenére jelenleg is hatályos a tartományi médiahatóságoknak az a rendelete, amely a kapcsolódó részletszabályokat tartalmazza (*Zugangsfreiheit-Satzung*)<sup>1455</sup>.

A rendelet szerint abban az esetben, ha egy vállalkozás egyidejűleg kábelüzemeltetőként és tartalomcsomagolóként tevékenykedik (vertikális integráció), a tartományi médiahatóság megvizsgálja, hogy e vállalkozás kötelezhető-e konkurens műsorcsomagok továbbítására saját kábelhálózatán [Zugangsfreiheit-Satzung 14. § (1)]. A tartományi médiahatóságok e hatásköre egyértelműen a nagykereskedelmi műsorterjesztési piac hírközlési szabályozását érinti – akkor is, ha nem egy műsorszolgáltatás, hanem egy műsorcsomag továbbítására vonatkozik –, és olyan hozzáférési kötelezettséget helyez kilátásba, amelyet csak a hírközlési jog alapján erre hatáskörrel rendelkező hatóság róhat ki, a hírközlési jogban meghatározott – az előzőekben tárgyalt – feltételek szerint. A médiahatóság a közösségi joggal összhangban már a hatáskör hiánya miatt sem juthat arra a következtetésre, hogy jogosult a rendelet szerinti kötelezettség kiszabására.

A rendelet megtiltja továbbá a tartalomcsomagolást végző és saját feltételes hozzáférési rendszert üzemeltető – tehát szintén vertikálisan integrált – szolgáltatóknak, hogy megakadályozza műsorcsomagjának más technikai platformon, más feltételes hozzáférési rendszeren történő továbbítását [Zugangsfreiheit-Satzung 14. § (1)]. E sajátos *must offer* kötelezettség átfedésben van a közösségi hírközlési jog – 36. fejezetben tárgyalt – *transcontrol*-előírásával.

A digitális televíziózásban is a gyenge multiplex modellt követő német médiaszabályozásban a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés következő módosítása jelentős változást hoz. A tartományok jogalkotói e módosítás során – ahogy

<sup>1453</sup> A *Premiere* – illetve annak elődje – 1988-ban kezdte meg Németországban a működését.

[http://info.premiere.de/inhalt/de/unternehmen\\_chronik\\_start.jsp](http://info.premiere.de/inhalt/de/unternehmen_chronik_start.jsp)

<sup>1454</sup> Idézi Reinemenn, 2001, 214.

<sup>1455</sup> Ld. még 35. fejezet



erről a 14.2.1. fejezetben is szó volt – jelentősen szűkítik saját mozgásterüket a műsorszolgáltatások piacra lépésének szabályozásával kapcsolatban. Ennek része az ún. platform-szolgáltató (*Anbieter einer Plattform*) vonatkozó rendelkezések elfogadása, amivel a szabályozás gyakorlatilag minden hálózaton egyfajta „erős multiplex” modellt valósít meg. A szövetségi jogalkotási hatáskörök tiszteletben tartása<sup>1456</sup> végett ugyanakkor a német szabályozás következetesen érvényesíti a tartalom és az infrastruktúra szabályozásának különválasztását. A platform-szolgáltatóra vonatkozó rendelkezések a tartományközi szerződés továbbközvetítésre vonatkozó rendelkezéseit váltják fel (RStV 52-53/a. §)

A műsorszolgáltatások engedélyezésénél a dolgozat utalt arra, hogy a német szabályozás a programcsomag fogalmát régóta ismeri, anélkül azonban, hogy arra vonatkozóan érdemi rendelkezéseket tartalmazna. Ez alól kivételt jelent néhány tartományi médiatörvény, amelyek a digitális műsorszolgáltatással kapcsolatban már eddig is lehetővé tették a kapacitások odaítélését programcsomagok részére. A tartományi médiahatóságok a mobil televíziós szolgáltatás célját szolgáló földfelszíni kapacitások elosztásánál lehetővé tették, hogy az egyes műsorszolgáltatások részére a pályázaton nyertes konzorcium biztosítsa a hozzáférést kapacitásokhoz.<sup>1457</sup> Feltehetően a felismert piaci igények vezettek ezek után a piacra lépés szabályozásának átfogó módosításához.

A német szabályozás szerint platform-szolgáltató az, aki bármely – akár földfelszíni – digitális átviteli kapacitáson vagy digitális adatfolyamban – saját vagy harmadik féltől származó – műsorszolgáltatást és ahhoz hasonló telemédia-szolgáltatást foglal csomagba azért, hogy e szolgáltatásokat egységes kínálatként tegye hozzáférhetővé, továbbá az, aki a csomagba foglalásra vonatkozó kiválasztási döntéseket hozza. A platform-szolgáltató nem rendelkezik szükségszerűen saját átviteli kapacitásokkal, a platform megjelenhet az átviteli hálózattól független digitális jelköteggént is. Nem minősül platform-üzemeltetőnek az, aki kizárólag értékesíti a műsorszolgáltatást és ahhoz hasonló telemédia-szolgáltatást; ez a rendelkezés a műsorjogok nagykereskedelmi értékesítését határolja el a platform-szolgáltatástól. A szabályozás nem vonatkozik azokra a platform-üzemeltetőkre, amelyek nyílt hálózaton nyújtják a szolgáltatásukat, feltéve, hogy „ott nem rendelkeznek gazdasági erőfölénnyel”. Feltehetően nem terjed ki ez a kivétel a kódolt IPTV-csomagok nyílt hálózaton való továbbítására; nem egyértelmű a rendelkezés alapján, hogy a gazdasági erőfölénynek a „nyílt hálózaton nyújtott platform-szolgáltatás piacán”, esetleg az adott hálózathoz való hozzáférés piacán, vagy valamely más piacon kell fennállnia. Nem vonatkozik továbbá a szabályozás az egységes kínálat változatlan továbbközvetítésére, ami tisztán hírközlési tevékenység, valamint a 10 000-nél kevesebb háztartást elérő kábeles, illetve a 20 000-nél kevesebb háztartást elérő nem kábeles<sup>1458</sup> platformokra [RStV 52. § (1)]. Mivel a módosított szabályozás a *must carry* kötelezettségeket a platform-üzemeltetőkre rója, ezért e korlátozások egyúttal az egyetemes szolgáltatási irányelvnek megfelelően kijelölik azokat a platformokat, amelyeket a közönség jelentős része vesz igénybe a műsorok vételéhez.

A platform kínálata az alkotmányos rend keretei között szabadon alakítható, az „általános törvények” és a személyiségvédelemre vonatkozó előírások e kínálatra is irányadók. A platform-szolgáltató felelősséget a saját tartalomszolgáltatásaiért visel. Ha azonban a hatóság intézkedése a harmadik felek platformon terjesztett szolgáltatásaival szemben másképp nem érvényesíthető, az adott tartalomhoz való hozzáférés megakadályozására (ld.

---

<sup>1456</sup> Ld. 7.1. fejezet.

<sup>1457</sup> E kérdésekről ld. 17.1. fejezet.

<sup>1458</sup> Az IP-alapú terjesztés esetében a kábeles/nem kábeles megkülönböztetésnek nincs jelentősége.

4.3. fejezet) a platform-szolgáltató is kötelezhető, feltéve, hogy a hozzáférés megakadályozása technikailag lehetséges és elvárható (RStV 52a. §). A platform-szolgáltató felelőssége tehát a szolgáltatás közvetítői jellegéhez igazodik.

A platform-szolgáltató tevékenységét az illetékes médiahatósághoz való bejelentés alapján kezdheti meg. E szolgáltatóra ugyanazok az alkalmassági követelmények irányadók, amelyek a műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének is feltételei [RStV 52. § (2)-(3)]. A platformra kerülő műsorszolgáltatásokról és telemédia-szolgáltatásokról a platform-szolgáltató maga dönt [RStV 52b. § (4)]. E döntését a jogalkotó a hozzáférési feltételek előírásával, illetve továbbítási kötelezettségek előírásával korlátozza. A tartalomszolgáltató engedélye nélkül a platform-szolgáltató a tartalmat nem értékesítheti, a szolgáltatás tartalmát nem módosíthatja; nem minősül a tartalom módosításának az a technikai módosítás, ami kizárólag a hatékonyabb kapacitás-gazdálkodást szolgálja, és nem sérti a megállapodás szerinti minőségi követelményeket [RStV 52a. § (3)]. A kapacitás-elosztásról köteles tájékoztatni a tartományi médiahatóságot. Ha a szolgáltató az előírt hozzáférési kötelezettségeket nem teljesíti, akkor a hatóság választja ki az e kötelezettség alapján a platformon továbbítandó műsorszolgáltatásokat.

A földfelszíni kapacitást igénybe vevő platform-szolgáltatóval szemben a szabályozás – a kapacitás megszerzésére irányuló pályázat pályázati feltételeként – arányos, esélyegyenlőséget és megkülönböztetés-mentességet biztosító hozzáférési feltételek alkalmazását írja elő [RStV 51a. § (4)]. Az esélyegyenlőség követelménye és a diszkrimináció-tilalom együtt alkalmas arra, hogy az alkotmányos elvárásoknak megfelelően biztosítsa a sokszínű tartalomkínálat kialakításának feltételeit. Mivel e feltételek teljesítésével a platform-üzemeltető a tartalomkínálat sokszínűségét minden további szabályozási beavatkozás nélkül biztosítja, ezért a német jogalkotó a kiválasztási eljárásban földfelszíni kapacitáshoz jutó platform-üzemeltetőt mentesíti a *must carry* és egyéb médiajogi hozzáférési kötelezettségek alól [RStV 52b. § (3) 2.]. A plurális médiarendszer kialakítása a jogalkotó szerint tehát nem teszi szükségessé minden rendelkezésre álló szabályozási eszköz alkalmazását. A platform-szolgáltató mozgásterét ez a megoldás arányos mértékben korlátozza.

A nem földfelszíni platformok esetében a szabályozás a *must carry* modellel biztosítja a sokszínűséget. Az új szabályozás alapján a platform-üzemeltető válik a digitális kábelkapacitásokra irányadó korábbi *must carry* kötelezettségek címzettjévé.<sup>1459</sup> A *must carry* előírások továbbra is a platform rendelkezésre álló kapacitásának arányában határozzák meg az egyes kötelezettségek terjedelmét. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kötelezettségek a rendelkezésre álló kapacitásokkal párhuzamosan nőnek, másrészt nem egyértelmű, hogy hogyan határozható meg „a műsorszolgáltatás digitális terjesztésére rendelkezésre álló összkapacitás” azoknál a platformoknál, amely szolgáltatója saját hálózattal nem rendelkezik. A vertikális integrációból eredő kockázatokra reagál az a rendelkezés, amely szerint a továbbítási kötelezettségek nem teljesíthetők a platform-szolgáltató saját műsorszolgáltatásával, valamint a szolgáltató által kizárólagos joggal értékesített szolgáltatásokra. E szabályozás is arányos beavatkozás a platform-szolgáltató működésébe, mivel a vertikális integrációt nem zárja ki, hanem csak az alkotmányos célok elérése végett korlátozza az ahhoz fűződő gazdasági előnyök kihasználását. A rendelkezés

---

<sup>1459</sup> Az új szabályozás továbbítási kötelezettségeket állapít a rádiós műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban is, amennyiben a platform rádiós műsorszolgáltatásokat is tartalmaz; e kötelezettségek kedvezményezettjei a rádiós kapacitások egyharmadáig a közszolgálati rádiós műsorszolgáltatások, a kapacitások további egyharmadát pedig az üzemeltető a sokszínűség követelményének figyelembe vételével köteles elosztani [RStV 52b. § (2)].

hiányában a platform-szolgáltató formálisan úgy tehet eleget a kötelezettségeinek, hogy közben ténylegesen nem mozdítja elő a médiarendszer sokszínűségét.<sup>1460</sup>

A sokplatformos médiarendszer szabályozási következményeinek következetes érvényesítését tartalmazza az a rendelkezés, amely mentesíti a platform-üzemeltetőt a továbbítási kötelezettségek alól, ha az bizonyítja, hogy a továbbítási kötelezettség alá eső tartalomkínálatot hasonló (*gleichartig*) terjesztési hálózaton, ugyanazon vevőkészülékkel fogható módon, közvetlenül és külön ráfordítás nélkül ő maga vagy harmadik fél a közönség számára elérhetővé teszi [RStV 52b. §. § (3)]. Ez a rendelkezés a platformok versenyének a médiarendszer kialakítására gyakorolt hatásával kapcsolatban az e dolgozatban is követett álláspontot tükrözi. Hasonló terjesztési hálózat lehet az a hálózat, amely lényegében azonos minőségben hasonló nagyságú tartalomkínálatot tesz elérhetővé a közönség számára. Ha a fogyasztói oldalon – a platformváltás költségeit is figyelembe véve – a különböző terjesztési megoldások egymás helyettesítői, akkor aránytalan mértékben korlátozza a platform-szolgáltató mozgásterét a közönség számára egyébként elérhető tartalom továbbításának kötelezettsége.

### 32.3. Tartalomcsomagolás a hazai médiaszabályozásban?

Annak ellenére, hogy koncepcióként, illetve szabályozási javaslatként a „műsorforgalmazás”, illetve a „tartalomcsomagolás” szabályozása az ORTT AKTI médiatörvény-tervezetében, illetve a NAMS-ban egyaránt megjelenik<sup>1461</sup>, a digitális átállási törvény alapvetően olyan szabályozási koncepciót követ, amelyben a tartalomcsomagolási és -értékesítési tevékenység nem válik el egymástól. A NAMS szakmai vitaanyaga megállapítja, hogy „a médiaszabályozásnak egyértelműen el kell határolnia a műsorjel-továbbítási tevékenységet, mint tisztán hírközlési jogi kérdést a tartalomcsomagolási tevékenységtől, ami viszont az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítása szempontjából releváns tevékenység”. Végző soron azonban arra a következtetésre jut, hogy mivel a digitális átállási törvény „részletesen szabályozást tartalmaz a tartalomcsomagolást – és azzal együtt a műsorjelek átvitelét – végző szolgáltató piacra lépése, illetve korlátos erőforrás felhasználása esetén pályáztatása vonatkozásában, javasoljuk e megoldás hosszú távú fenntartását, azzal, hogy a szabályozási megoldásokat javasoljuk kiterjeszteni azon tartalomcsomagolókra is, amelyek önmaguk műsorjel átviteli tevékenységet (mint elektronikus hírközlési tevékenységet) nem végeznek.”<sup>1462</sup>

Az ORTT AKTI médiatörvény-tervezete az érintett szolgáltatást műsorforgalmazásként határozta meg, és azokat a szolgáltatásokat sorolta e fogalom alá, amelyek a műsorszolgáltatások önálló vagy programcsomagba szerkesztett vételének felkínálásából, illetve a felhasználók részére műsorelosztó hírközlési szolgáltatás útján történő eljuttatásából állnak. A földfelszíni platform nem tartozik a fogalom hatálya alá, mivel a tervezet e platformot a gyenge multiplex modell szerint javasolta szabályozni. A műsorforgalmazó a tervezet szerint szolgáltatását köteles a műsorszolgáltatók részére tisztességes, megkülönböztetés-mentes és ésszerű feltételek szerint nyújtani, és őt terhelik a továbbítási (műsorforgalmazási) kötelezettségek.<sup>1463</sup> A tervezet tehát következetesen

<sup>1460</sup> Roßnagel, Hilger, 2002, 449.

<sup>1461</sup> A dolgozat szerzője mindkét anyag vonatkozó javaslatainak előkészítésében aktívan részt vett.

<sup>1462</sup> NAMS, 46.

<sup>1463</sup> AKTI, 79-84. §

választotta le a műsorforgalmazást, mint médiaszabályozási, alkotmányos szempontból releváns szolgáltatást a műsorterjesztésről, mint hírközlési szolgáltatásról.<sup>1464</sup>

A Dtv. annak ellenére, hogy a tartalomértékesítést, tartalomcsomagolást nem határozza meg önálló szolgáltatásként, egyes rendelkezéseivel kifejezetten a műsorterjesztő e tevékenységét szabályozza. A törvény arra kötelezi a műsorterjesztőt, hogy a műsorcsomagokat az előfizetői igényekhez igazítsa, és az ésszerűség, tisztességesség és átláthatóság alapelvei szerint alakítsa ki [Dtv. 37. § (3)]. A tartalom-értékesítéshez kapcsolódó bevételeit köteles továbbá a jelátvitelhez kapcsolódó bevételektől elkülönítetten nyilvántartani [Dtv. 37. § (3)]. A műsorterjesztés törvényi meghatározása az e rendelkezésekben hivatkozott műsorcsomag- kialakítást nem foglalja magában: műsorterjesztés bármely átviteli rendszerrel megvalósuló elektronikus hírközlési szolgáltatás, amelynek során a műsorszolgáltató által előállított analóg vagy digitális műsorszolgáltatási jeleket a műsorszolgáltatótól az előfizető vagy felhasználó vevőkészülékéhez továbbítják [Dtv. 5. § (1) 34.]. A törvény összességében annak ellenére kivonja a hírközlési jog hatálya alól a műsorcsomag-összeállítást, hogy azt önálló szolgáltatásként nem határozza meg. A Dtv. szerinti műsorcsomag-összeállítás szűkebb tevékenységet fog át, mint a vizsgált országok kapcsolódó szabályozásai, és csak mint a műsorterjesztés egyik funkcionálisan körülhatárolható résztevékenysége jelenik meg. E tevékenység önálló szolgáltatásként való nevesítése alapvetően nem feltétele a szabályozási célok elérésének, ha a tevékenység szabályozása következetesen leválasztható a hírközlési jogról. A hírközlési-szabályozás és a médiaszabályozás ütközésének ilyen elkerülésével a digitális átállási törvény a közösségi hírközlés-szabályozási keretben biztosított lehetőségeket optimálisan kihasználja. Nem oldja fel azonban azt az alapvető értelmezési nehézséget, hogy a műsorcsomag kialakításával kapcsolatos kiválasztási döntések egyúttal a kapacitáshoz való hozzáférésre, illetve a hozzáférés feltételeire vonatkozó – hírközlési jogi relevanciájú – döntések is. A jogalkotó szándéka ellenére ezért a műsorcsomagok kialakítása továbbra is a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti, a hírközlési jog hatálya alá vont kapcsolat.<sup>1465</sup>

A digitális átállási törvény, illetve az NHH multiplex-üzemeltetési pályázata a földfelszíni digitális platformmal kapcsolatban további közvetett utalást tartalmaz az önálló szolgáltatásként nyújtott tartalomcsomagolásra. A pályázat nyertese a műsorterjesztési jogosultságát olyan módon is gyakorolhatja, hogy más műsorterjesztők részére nyújt nagykereskedelmi műsorterjesztési szolgáltatást [Dtv. 8. § (1) c)].<sup>1466</sup> A nagykereskedelmi műsorterjesztési szolgáltatás az igénybe vevő „műsorterjesztőtől” kapott műsorjelek továbbításából áll, anélkül, hogy e jeleket a nagykereskedelmi szolgáltató megváltoztatná. Az igénybe vevő műsorterjesztő ebben az üzleti modellben minden olyan tevékenységet végez, ami az egyes tartalomszolgáltatásokat a jeltovábbításra előkészíti – a tartalom beszerzése, digitalizálása, multiplexálása –, és ő van kapcsolatban a fogyasztókkal is. Tevékenysége tehát éppen azokat a tevékenységeket fedi le, amelyeket e fejezet a tartalomcsomagolás és -értékesítés körébe sorol. A törvény indokolása a nagykereskedelmi szolgáltatás analógiájaként a műholdas műsorszórást említi, „amelynél a műsorszórást nem

<sup>1464</sup> A tervezet közösségi jogi szempontból aggályos megoldása ugyanakkor, hogy a műsorforgalmazókat kötelezi ún. műsorforgalmazási díj megfizetésére, ami a médiatörvény műsorszolgáltatási díját váltotta ki. A műsorforgalmazó műsorforgalmazási díjat minden egyes forgalmazott műsorszolgáltatás után köteles fizetni, éspedig az adott műsorszolgáltatáshoz a műsorforgalmazás útján hozzáférő háztartások számához igazodóan. Vitatható, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával egy ilyen kötelezettség összhangban van-e, alátámasztja-e azt nyomós közérdekű ok. Sőt e kötelezettség közvetve a műsorszolgáltatások szabad áramlását is sértheti, mivel a fizetendő díjat a műsorforgalmazó feltehetően a műsorszolgáltatók irányában érvényesíti.

<sup>1465</sup> A német szabályozásról úi. Ladeur, 2002, 258.

<sup>1466</sup> Ld. még NHH, 2007b, 50.

a kiskereskedelmi szolgáltatást nyújtó végzi, hanem az adott műhold tulajdonosa/üzemeltetője.” Az indokolás szerint a nagykereskedelmi műsorterjesztés célja, hogy a földfelszíni műsorszórásnál is lehetővé tegye például a mobil rádiótelefonra optimalizált műsorszórást, vagy a rádiós hálózatok esetében a multimédiás szolgáltatásokat, adatszórást.<sup>1467</sup>

A hazai médiaszabályozásból összességében hiányzik a technológia-semleges, az infrastruktúra- és tartalomszabályozás következetes szétválasztását biztosító tartalomsomagolási és -értékesítési szolgáltatásra vonatkozó szabályozás. Ugyanakkor mind a szabályozási koncepciók, mind maga a digitális átállási törvény érzékeli a problémát. A Dtv. vonatkozó rendelkezései a közösségi hírközlési joggal egybevetve nem teszik lehetővé a közösségi hírközlési jog és az alkotmányos médiaszabályozás ütközéseinek elkerülését.

Álláspontom szerint mind a véleményszabadságot, mind a jogbiztonságot az a megoldás szolgálná a legnagyobb mértékben, ha a – közösségi és nemzeti – jogalkotó a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató (tartalomszolgáltató) közötti kapcsolat szabályozását teljes egészében kivonná a hírközlési jog hatálya alól. Kizárólag így kerülhető el a hálózathoz való hozzáférés hírközlési jogi, illetve a tartalomsomagolás és -értékesítés médiajogi szabályozása közötti átfedés. Ebben az esetben a tartalomsomagolás és -értékesítés az alkotmányos szabályozási célok és keretek, valamint a szolgáltatásnyújtás közösségi jogban biztosított szabadsága alapján szabályozható, a hírközlés-szabályozás keretein belül pedig – még ha az nem is feltétlenül alkalmatlan az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására – nem kell a hírközlés-politikai megfontolásoktól idegen szempontokat érvényesíteni. A két szabályozási rendszer párhuzamos alkalmazása szükségszerűen ellentmondásokhoz, súlyos jogértelmezési problémákhoz vezet.

### **33. A hírközlési és médiaszabályozási hatáskörök közötti átfedések**

A médiajog és a hírközlési jog közötti határok bizonytalansága, a szabályozási területek átfedése a média és a hírközlés területén működő szabályozóhatóságok jogalkalmazói gyakorlatában is bizonytalanságokhoz vezet, és végső soron a hatáskörök újraosztását teszi szükségessé. A hatáskörök újraosztásának egyik lehetséges megoldása azok összevonása vagy a különböző hatóságok közötti együttműködés erősítésével, vagy egyetlen szervezethez telepítésével.

#### **33.1. A konvergens hatósági modell előnyei és hátrányai**

A médiaszabályozás jövőjéről szóló viták egyik állandó eleme az integrált vagy konvergens hatóság kialakításának szükségessége, azaz olyan hatóság kialakítása, amely mind a média, mind a hírközlés területén gyakorolja a felügyeleti, szabályozóhatósági hatásköröket. Számos szakmai és nem szakmai érv hozható fel a megoldás mellett és ellene is.

Az integrált hatósági modell előnye lehet

- a média, a távközlés és az informatika határterületein felmerülő problémák hatékony kezelésének elvi képessége, illetve az e problémákkal kapcsolatban szükségszerűen felmerülő hatásköri ütközések elkerülése,
- a komplex problémák kezelésére képes szakmai háttér és tudásbázis kialakulásának lehetősége, illetve az ehhez szükséges (piaci) információk rendelkezésre állása,

---

<sup>1467</sup> Dtv. Indokolás

- a médiaszabályozó-hatóságra nehezedő politikai nyomás csökkenése,
- a költséghatékony működés.

Az integrált hatósági modell kialakítása azonban számos kockázatot is rejt:

- ha az integráció nem szerves, csak formális, akkor a tényleges – hatásköri és szakmai – kompetenciák továbbra is élesen elkülönülnek az intézményen belül;
- valamely ágazati szemlélet túlsúlyba kerül a döntéshozatal során, és ez akadályozza más érintett ágazatok szempontrendszerének érvényesülését;
- hiányzik az a szakember-bázis, amely megfelelő szakmai színvonalon képes lenne működtetni az integrált hatóságot;
- a felügyelt területek jelentősége éppen a politikai nyomás növekedéséhez, a korábban politikailag kevésbé érzékeny területekre való kiterjedéséhez is vezethet.

A hatósági integráció hazai megvalósítása melletti fő érv álláspontom szerint az, hogy a digitális átállási törvény, és azzal lényegében teljes összhangban a NAMS a médiaszabályozás területéről a hírközlés-szabályozás területére, a médiahatóság hatásköréből a hírközlési hatósághoz telepíti a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolat szabályozását. A Dtv. és a NAMS különösen a tartalomsomagolással és a frekvenciahasználat pályáztatásával – a multiplex-pályáztatással – kapcsolatban következtelen a médiajogi és hírközlési jogi megoldások elhatárolásában. Az előzőekben írtak szerint a tartalomsomagolás és -értékesítés sokkal inkább médiaszabályozási kérdés. Ehhez kapcsolódik a multiplex-pályáztatás szabályozása is, amely összemossa a frekvenciagazdálkodási hatásköröket és a média szempontjából releváns tevékenységek engedélyezésére vonatkozó hatásköröket. A külföldi szabályozási megoldások az erős multiplex-üzemeltetői modell esetében is médiahatósági hatáskörben hagyják az engedélyeztetést, amit a multiplex-üzemeltető – mint tartalomsomagoló – tevékenységének az alkotmányos médiaszabályozási célokra gyakorolt hatása még akkor is indokol, ha e tevékenységben hangsúlyos elem az infrastruktúra-üzemeltetés. Ezek a kérdések a média- és hírközlés-szabályozásának viszonyával kapcsolatban Európa-szerte megválaszolásra várnak, a hazai szabályozási folyamatokban viszont az ORTT-vel szembeni szakmai és egyéb kifogások miatt még élesebben merülnek fel.

A hatósági integrációval szemben megfogalmazható legfőbb érv nem szakmai jellegű: nagy a kockázata annak, hogy a médiahatóságra nehezedő politikai nyomás egy integrált hatóságban a hírközlési hatóság szakmai tevékenységét is negatívan befolyásolná. Ez – különösen Magyarországon – megfelelően erős érv lehet az önálló szabályozóhatóságok fenntartása mellett.

A hatósági integráció – amelynek a média-értéklánc mentén történő integráció csak az egyik formája, aminek alternatívája lehet a hálózatos iparágak szabályozását ellátó multiszektorális hatóság kialakítása<sup>1468</sup> – elsősorban hatásköri, és csak másodsorban szervezeti kérdés. Az integrációnak ugyanis a legfontosabb kérdése az, hogy melyek azok a feladatok és hatáskörök, amelyek indokolják az integrációt/együtműködést, illetve melyek azok, amelyek a szervezeti felépítéstől függetlenül egyértelműen valamely ágazathoz sorolhatók.

---

<sup>1468</sup> Ld. Koppányi, 2006.

A média és a hírközlés konvergenciája elsősorban a tartalomszolgáltatóknak az infrastruktúrához való hozzáféréssel kapcsolatban teszi szükségessé a hatáskörök összehangolását. E hozzáférési kérdések kiterjednek

- a műsorterjesztő / platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti kapcsolatok – technológia-semleges – rendezésére, ide értve a *must carry* szabályozást, és a további műsorterjesztési kapacitásokhoz való hozzáférés feltételeinek szabályozását (18-as piac), valamint
- a digitális infrastruktúrához való hozzáférést befolyásoló olyan eszközök és szolgáltatások szabályozására, mint a feltételes hozzáférési rendszerek és az alkalmazási program interfészek.

A média és a hírközlés területét egyaránt érinthetik továbbá a műsorterjesztési hálózatokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos infrastrukturális kérdések:

- a műsorszórás célú frekvenciákat érintő frekvenciagazdálkodási kérdései, ide érte a „*digital dividend*” kérdéskörét, azaz annak eldöntését, hogy a digitális műsorszórás eredményeként felszabaduló földfelszíni kapacitások milyen célra kerüljenek felhasználásra,
- a műsorterjesztési hálózatok létesítésének, a műsorterjesztési szolgáltatások nyújtásának adminisztratív feltételei, ide értve különösen a digitális földfelszíni műsorszórási lehetőségek (frekvenciák) elosztását, azaz a multiplex-pályáztatást, valamint
- a műsorterjesztési szolgáltatások fogyasztói, fogyasztóvédelmi vonatkozásai.

A dolgozat arra kívánt rámutatni, hogy e hatáskörök a nyilvánvaló infrastrukturális vonatkozások mellett az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósítását is jelentősen befolyásolják. A hatásköri integráció tehát legkésőbb a 2002-es közösségi hírközlési szabályozással megvalósult. A „konvergens hatáskörök” mellett természetesen fennmarad számos olyan hatáskör, ami kizárólag a médiát, illetve ami kizárólag a hírközlést érinti. Nincs hírközlési relevanciája a médiatartalomra vonatkozó szabályozásnak, és, ha műsorterjesztési kérdéseket nem érint, akkor tisztán hírközlési jogi kérdés hírközlési szolgáltatók egymás közötti, illetve a hírközlési szolgáltatók és a fogyasztók közötti kapcsolatok szabályozása. Médiaszabályozási hatáskörök továbbá azok, amelyek a médiakonzentráció korlátozásához kapcsolódnak.

A hatósági integráció szervezeti kérdésként nem egyetlen modell szerint mehet végbe. A „konvergens” hatóság alatt elsősorban azt a teljes, a szakmai apparátusra és a döntéshozatali szintre is kiterjedő integrációt értjük, ami alapján az angol szabályozóhatóság, az OFCOM létrejött. Az OFCOM egyetlen szervezetbe integrálva ellátja az elektronikus kommunikációs (hírközlő) hálózatokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos felügyeleti-szabályozói funkciókat, a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos feladatokat, a médiatartalom szabályozásával és a közszolgálati műsorszolgáltatással kapcsolatos feladatokat, valamint – az *Office of Fair Trading* hatásköreivel konkurálva – a hírközlési- és médiaágazatot érintő verseny-felügyeleti feladatokat.

A külföldi példák és a Dtv. is azt igazolják azonban, hogy a szervezeti integráció más modellben is megvalósulhat. Az olasz<sup>1469</sup> és osztrák megoldás döntéshozatali szinten

---

<sup>1469</sup> Az első európai konvergens szabályozóhatóság az 1997-ben létrehozott *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCOM), ami az elektronikus média és a távközlés mellett a sajtó- és kiadó ágazat felügyeletét is ellátja. Az AGCOM-on belül a hírközléssel és a médiával kapcsolatos hatáskörök

továbbra is fenntartja az elkülönült hatóságokat, de azok mögött egységes szakmai apparátus látja el az előkészítő munkát. A Dtv. az integrációt nem szervezeti, hanem eljárási úton valósítja meg: az NHH médiapolitikai szempontból releváns döntéseibe az ORTT-t szakhatóságként vonja be. A szervezetenként integrált hatóság összességében a konvergencia következtében kialakuló szabályozási, felügyeleti feladatok ellátásának hatékony, de nem kizárólagos megoldása lehet. Önmagában se nem szükséges, se nem elégséges feltétele a felmerülő problémák kezelésének. Az integrált hatóságtól várt előnyök nagy része az elkülönült ágazati hatóságok szabályozott együttműködésével is elérhető. Feltételezve azonban a konvergens hatóság „ideális” – azaz a fent felsorolt kockázatokat elkerülő, a várható előnyöket pedig kihasználó – kialakítását, a szakmai érvek egyre inkább e megoldás mellett szólnak.

A hatáskörök közötti átfedések, illetve az ebből eredő konfliktusok vizsgálatánál nem hagyható figyelmen kívül a keretirányelvnek az a – korábban már elemzett – rendelkezése, amely a hírközlésszabályozó-hatóságokat felhatalmazza, hogy hatásköreikön belül hozzájáruljanak a kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint a médiapluralizmus előmozdítását célzó politikák végrehajtásának biztosításához [8. cikk (1)]. Elvileg tehát a hatásköri konfliktusok a hírközlésszabályozó-hatáskörök megfelelő értelmezésével is elkerülhetők.

### **33.2. Hatásköri integráció a vizsgált országokban**

#### **33.2.1. Együttműködés a német hatóságok között**

Németországban a szövetségi állam és a tartományok közötti szigorú – a 7.1. fejezetben tárgyalt – hatáskörmegosztás a hírközlés és média területére egyaránt hatáskörrel rendelkező szabályozóhatóság kialakítását gyakorlatilag kizárja. Ahogy a 14.2.1. fejezetben erről szó volt, a tartományi hatóságok egymás közötti együttműködése a közeljövőben jelentő mértékben kibővül, csökkentve a területi tagoltságból eredő hatékonysági problémákat. A hírközlés-szabályozóhatóságot a jogalkotó 2005-ben egy, a hálózatos iparágak – energetika, gázszolgáltatás, vasút, posta, távközlés – szabályozását és felügyeletét ellátó integrált szervezetbe olvasztotta (*Bundesnetzagentur*).

A szervezeti integráció hiánya Németország esetében sem zárja a különböző hatóságok közötti együttműködést, azzal együtt, hogy szabályozási hatásköröknek a szövetségi állam és a tartományok közötti megosztása a hatásköri átfedéseket gyakorlatilag kizárja. A német hírközlési törvény rögzíti, hogy a *Bundesnetzagentur* együttműködik a tartományi médiahatóságokkal, és kérelmekre minden olyan információt a rendelkezésükre bocsát, ami a feladataik ellátásához szükséges [TKG 123. § (2)]. Az árszabályozási hatáskör gyakorlásával kapcsolatban a törvény külön is előírja, hogy az illetékes tartományi médiahatóságot a műsorszolgáltatást érintő eljárásokról értesíteni kell, és be kell vonni az eljárásba. Tekintettel arra, hogy a kábelszolgáltató által alkalmazott díjak meghatározása az RStV szerint a távközlési törvény keretei között történik (ld. fent), a médiahatóságnak eljárás-kezdeménnyezési joga is van [TKG 27. § (3)]. A műsorszolgáltatási célú frekvenciák elosztása során a hatóságok szintén együttműködnek [TKG 55. § (10)]. Az együttműködés további területe a digitális műsorterjesztéshez kapcsolódó technikai és adminisztratív szolgáltatások szabályozása.<sup>1470</sup>

---

gyakorlatilag továbbra is elkülönülnek, mivel az ágazati döntéseket két különböző bizottság, az infrastruktúráért és hálózatokért felelős, illetve a szolgáltatásokért és termékekért felelős bizottság hozza. A hatóság konvergens jellege alapvetően a mindkét bizottságot magában foglaló tanács működésében jelenik meg, ami a kommunikációs ágazat egésze szempontjából legjelentősebb döntéseket hozza. (Kovács, 2007)

<sup>1470</sup> Ld. 36. fejezet.



### 33.2.2. Az osztrák szabályozóhatósági rendszer

A formális szervezeti összevonás nélküli, a konvergencia problémáinak kezeléséhez szükséges kompetencia biztosítására koncentrált intézményrendszer jó példája az osztrák szabályozás. A 2001-ben elfogadott szabályozás döntéshozói szinten nem vonta össze a hírközlés (*Telekom Control Kommission*) és a média (*KommAustria*) területén működő szabályozó hatóságokat, ugyanakkor létrehozott egy sajátos jogállású közös háttérintézményt, a *Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH*-t (RTR).

A médiaszabályozás reformja keretében az osztrák törvényhozó olyan integrált felügyeleti szervet akart létrehozni, amely három bizottságra tagolva foglalkozott volna a médiaszabályozás, az infrastruktúra-szabályozás, valamint a verseny szabályozás kérdéseivel.<sup>1471</sup> A médiabizottság foglalkozott volna többek között a műsorszolgáltatás engedélyezésével, a műsorszolgáltatások tartalmával kapcsolatos panaszok kivizsgálásával, a kapcsolódó szabálysértési ügyekkel, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások magatartási szabályainak felügyeletével – e bizottság feladatköre is túlnyúlt volna a szűken vett rádiózás és televíziózás területén. Az infrastruktúra bizottság feladatai közé tartozott volna a távközléssel kapcsolatos engedélyezési és bejelentési ügyek intézése, az elektronikus aláíráshoz kapcsolódó felügyeleti feladatok ellátása, valamint a kommunikációs hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz való diszkrimináció-mentes hozzáférés biztosítása. Az osztrák megoldás fontos eleme lett volna a versenybizottság, amely az általános versenyszabályok alkalmazására kapott volna felhatalmazást a távközlés területén. A felügyeleti rendszer az osztrák elképzelések szerint kiegészült volna egy további intézménnyel, a Szövetségi Kommunikációs Tanáccsal (*Bundeskommunikationssenat*), amely a hatósági döntések elleni fellebbezéseket bírálta volna el. Az eredeti elképzeléseket a szükséges parlamenti többség hiányában az osztrák kormánynak nem sikerült megvalósítania.

A jelenlegi szabályozóhatósági rendszerben az RTR látja el a mind a hírközlés, mind a média területén működő szabályozóhatóságok ügyviteli feladatait (KOG 5a. §). Amellett, hogy az RTR önálló – hatósági, sőt jogalkotási<sup>1472</sup> – hatáskörökkel is rendelkezik, biztosítja a hírközlési- és médiahatóság közötti kommunikációt, valamint az ágazatokat átfedő kérdések kezeléséhez szükséges közös tudást. Emellett támogatja a szabályozó hatóságok törvényi feladatainak ellátását, mind adminisztratív, mind az egyes hatósági eljárásokhoz kapcsolódó technikai, gazdasági, jogi ügyekben nyújtott szakmai segítséggel. A szakmai segítségnyújtás különösen szakvélemények előállítására, mérések elvégzésére, nemzetközi koordinációs eljárásokban részvételre, nemzetközi konferenciák előkészítésére és kiértékelésére terjed ki. Külön nevesített tevékenységi terület a digitális átállás lebonyolításában a médiahatóságnak nyújtott támogatás (pl. átállási koncepció kidolgozása, multiplex-pályázatok előkészítése és kiírása, az átállást koordináló testület (*Digitale Plattform Austria*) szervezeti feltételeinek biztosítása). Az RTR kezeli a digitális átállás támogatására (*Digitalisierungsfonds*) és a televíziós filmek támogatásra létrehozott pénzalapokat. Az RTR feladata továbbá a nyilvánosság tájékoztatása a kapcsolódó kérdésekről.

A szabályozás előírja egy, a média- és hírközlési szektor ügyeivel foglalkozó kompetenciacentrum létrehozását, amelynek kialakítása és vezetése szintén az RTR feladata, finanszírozása pedig az RTR forrásaiból történik (KOG 9. §). A

<sup>1471</sup> Scheuer, Strothman, 2002.

<sup>1472</sup> A távközlés területén az RTR rendeletben azonosítja az érintett piacokat (TKG 2003 36. §), és rendeletalkotási jogkörrel rendelkezik többek között az azonosító-gazdálkodással kapcsolatban (TKG 2003 135. §).

kompetenciaközpont feladataként a törvény – példálózóan felsorolt témakörökben, saját tevékenységként vagy megbízások útján – elemzések készítését, kutatások lebonyolítását írja elő. A központ feladata továbbá a nyilvánosság megfelelő információkkal való ellátása, valamint az érintett vállalkozások munkatársainak szóló képzési programok kialakításában való részvétel. A média és a távközlés ágazatait külön-külön érintő kutatások mellett nevesített feladatként jelenik meg az ágazatokon átnyúló elemzések, publikációk készítése és rendezvények szervezése, különösen a konvergencia kérdésével kapcsolatban.

Az osztrák szabályozás további sajátossága, hogy a médiát érintő hírközlési hatásköröket az eszközhasználatól a piacelemzésen, a frekvenciagazdálkodáson, a piacfelügyeleten át a vitarendezésig nem a hírközlési hatóság (*Telekom Control Kommission*), hanem a médiaszabályozó-hatóság (*KommAustria*) gyakorolja. Ez a hatásköri szabályozás azokra az esetekre vonatkozik, amikor az eljárást kezdeményező indítvány hírközlő hálózat, ahhoz tartozó berendezés, illetve hírközlési szolgáltatás olyan igénybevételére vonatkozik, amelynek célja műsorszolgáltatás vagy kiegészítő szolgáltatás terjesztése. Szintén a médiahatóság hatáskörébe tartozik az eljárás, ha a szabályozói intézkedés műsorszolgáltatás vagy kiegészítő szolgáltatás terjesztését érintő piacra vonatkozik (TKG 2003 120. §). E szabályozási megoldás a hatásköri ütközéseket kizárja ugyan, de a hírközlési jog eszközrendszerét önmagában nem bővíti.

### **33.2.3. A Dtv. szakhatósági modellje**

Azzal együtt, hogy a Dtv. a műsorterjesztés és platformüzemeltetés kérdéseit teljes egészében hírközlési hatáskörbe utalta, számos, az alkotmányos médiaszabályozást érintő kérdést lényegében visszatelepített az ORTT-hez. Egyes piacfelügyeleti eljárásokba a törvény az ORTT-t szakhatóságként vonta be. A közigazgatási eljárási törvény szerint a megkereső hatóság saját döntésének meghozatalánál kötve a szakhatóság állásfoglalásához; az állásfoglalás figyelmen kívül hagyása, illetve a megkeresés mellőzése esetén a szakhatóság felügyeleti eljárást kezdeményezhet [Ket. 44. § (2); 45. § (4)]. Az ORTT tehát erős hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy a médiaszabályozási szempontokat az NHH eljárásának keretében érvényesítse. Ha a szakhatósági hatáskör minden olyan szabályozási és felügyeleti kérdésre kiterjed, amelynek alkotmányos vonatkozásai vannak, akkor e szabályozási megoldás hosszú távon is megfelelő megoldást jelent a hatásköri integrációra.

Szakhatósági eljárásnak van helye

- a kiegészítő digitális szolgáltatásokkal kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásban, a médiatörvény műsortartalmi követelményeinek érvényesülésére vonatkozóan [Dtv. 10. § (2)],
- a műsorterjesztő által terjesztett műsorszolgáltatásokra vonatkozó előírásokra vonatkozó piacfelügyeleti eljárásban, részben a továbbkövetítési tilalom érvényesítése, részben a nem EGT-országokból származó műsorok médiatörvénnyel való összhangjának ellenőrzése végett [Dtv. 21. § (3)],
- a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztőt terhelő sajátos továbbítási kötelezettségekkel kapcsolatban, a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti vita rendezésében, a műsorszolgáltatások vételkörzetének és tartalmi jellemzőinek megállapításával kapcsolatban [Dtv. 27. § (2)].

Együttműködési kötelezettséget Ezekben az esetekben kifejezetten a médiatörvény alkalmazásáról, vagy valamely tartalomszolgáltatás tartalmi vonatkozásainak vizsgálatáról van szó. A hatáskörmegosztás mindhárom esetben indokolt.

Szintén médiajogi relevanciával rendelkező, de az ORTT közreműködése nélkül gyakorolható hírközlési hatósági hatáskör

- a műsorterjesztő és a műsorszolgáltató közötti szerződéses kapcsolat (Dtv. 22. §) felügyelete,
- a műsorterjesztési piacot – ide értve az általános *must carry* kötelezettségeket – érintő piacfelügyelet,
- a digitális *middleware* szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségek felülvizsgálata,
- a multiplex-üzemeltetési pályázat lebonyolítása.

E szabályozási kérdések mindegyike jelentős mértékben befolyásolja a digitális médiarendszer kialakítását, az alkotmányos médiaszabályozási célok teljesítését, ezért indokolt lenne a médiahatóság bevonása e feladatok ellátásába. Különösen a piacfelügyeleti eljárásokban lenne indokolt a médiahatóság közreműködése, mivel ezek az eljárások egyúttal arra is lehetőséget adnak, hogy a hatóság a kínálati sokszínűséget az egyes platformokra, illetve a kínálat egészére vonatkozóan vizsgálja. Az NHH részére a törvény lehetővé teszi, hogy a piacfelügyelet során feltárt jogsértés esetén megállapítsa a tevékenység végzésének feltételeit [Eht. 68. § (5) a)]. A hozzáférési irányelv egyértelművé teszi, hogy a jelentős piaci erőhöz kötődő szabályozóhatósági kötelezettségek piacfelügyeleti eljárás során nem szabhatók ki, de ez az intézkedés a műsorterjesztési piacok felügyelete során – akár az előfizetői általános szerződési feltételek alakításával – így is érintheti a tartalomválaszték sokszínűségét; ez indokolná az ORTT bevonását az intézkedés tartalmának meghatározásába.

A NAMS jogalkotási koncepció rövid- és középtávon ugyan egy új önálló médiahatóság felállítását javasolja, de egyúttal felvázolja egy szervezetenként is integrált szabályozóhatóság fokozatos létrehozásának menetrendjét.<sup>1473</sup> Ez a megoldás alkalmas lehet arra, hogy a majdani „konvergens” hatóság kihasználja az integráció előnyeit, és elkerülje annak lehetséges hátrányait.

---

<sup>1473</sup> NAMS, 2008, 44-45.

## XI. SZŰK KERESZTMETSZETEK A DIGITÁLIS MŰSORTERJESZTÉSBEN

### 34. A szabályozás tárgya és célja

A digitális televíziózás meghatározó jellemzője az értékesítési lánc<sup>1474</sup> kibővülése olyan új szolgáltatásokkal, amelyek – a platform-üzemeltetőhöz hasonlóan, szervezetileg azzal akár összefonódva – a tartalomszolgáltató és a közönség között sajátos, megkerülhetetlen szűrő-funkciót látnak el. A műsorok és más tartalomszolgáltatások közül a felhasználó navigációs rendszerek segítségével választhat, egyes szolgáltatásokhoz pedig csak az arra jogosultak férhetnek hozzá, feltételes hozzáférési rendszereken keresztül. Az érintett szolgáltatások „szűk keresztmetszet” jellege abból adódik, hogy ezek a digitális televíziós infrastruktúra „ellenőrzésének stratégiai pontjai”,<sup>1475</sup> és esetükben „olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek elérhetősége a hozzáférés feltételei szempontjából közérdekűnek minősül”.<sup>1476</sup> Mivel e technikai jellegű szolgáltatások jelentősen befolyásolják az esélyegyenlőség és a sokszínűség érvényesülését, kialakításuk és működtetésük nem egyszerűen technikai kérdés.<sup>1477</sup> Szabályozásuknak a médiarendszer kialakításával kapcsolatos szabályozási célokat és megfontolásokat kell követnie, végső soron ki kell zárnia, hogy e szolgáltatások akadályozzák a sokszínű tartalomkínálat kialakulását.<sup>1478</sup> A bizottsági versenyjogi gyakorlatban megalapozott, majd a közösségi jogban rögzített szabályozás e szolgáltatások esetében is a hozzáférési lehetőségek fenntartására – és semmiképpen nem a vertikális integráció kizárására – irányul.

Az érintett szolgáltatások technikailag alapvetően a digitális vevőkészülék (*set-top-box, integrated receiver decoder*) részét képezik.<sup>1479</sup> E készülék a digitalizálás, tömörítés, multiplexálás, kódolás, moduláció egész folyamatát megismétli, ellenkező irányba.<sup>1480</sup>

---

<sup>1474</sup> Ld. 6.1. fejezet.

<sup>1475</sup> Dermot Nolant idézi Varney, 2006, 226.

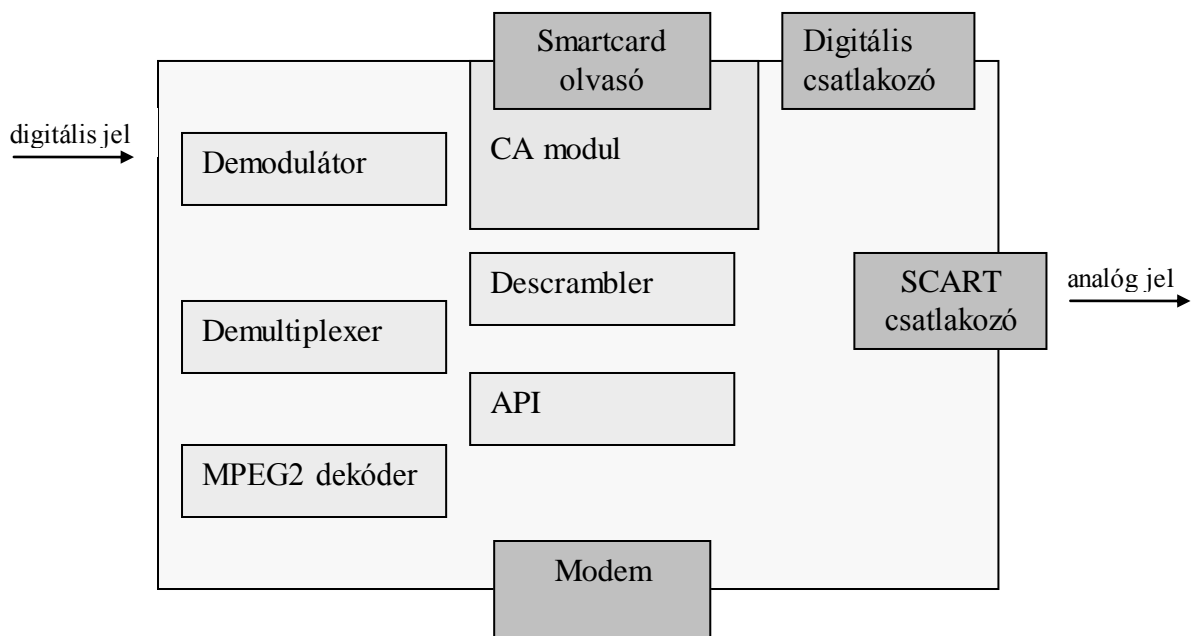
<sup>1476</sup> Schulz, 2004. 51.

<sup>1477</sup> Varney, 2006, 230.

<sup>1478</sup> A felmerülő szabályozási kérdésekről átfogóan ld. Schulz, Seufert, Holznagel, 1999.

<sup>1479</sup> E funkciók magába a televíziókészülékbe is integrálhatók.

<sup>1480</sup> A multiplexálást ld. 31.1. fejezet, a tömörítés jelentőségéről ld. 17.4.1. fejezet. A descrambler funkciójáról ld. a következő pontban.



4. ábra - Set-top-box (Forrás: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003, 18.)

Az alkalmazási program interfész (*Application Programme Interface*, API) a digitális vevőkészülék működtető szoftver és a felhasználói alkalmazások (pl. navigációs eszközök, interaktív alkalmazások) közötti együttműködést biztosító csatlakozó felület.<sup>1481</sup> Feladata az alkalmazási programok nyelvének lefordítása a *set-top-box* hardvere által használt kódrendszerre. A különböző hardverelemek közötti kommunikációt egyébként az operációs rendszer irányítja. A keretirányelv az alkalmazási program interfészt a műsorszolgáltatók vagy más szolgáltatók által rendelkezésre bocsátott alkalmazások, valamint a digitális rádió és televízió szolgáltatások vételét szolgáló továbbfejlesztett digitális televíziós berendezések erőforrásai közötti szoftver-interfészként határozzák meg [2. cikk p)].<sup>1482</sup> Az API minden felhasználói alkalmazás (tartalom) fejlesztésének megkerülhetetlen eleme, megfelelő technikai adatainak ismerete minden alkalmazás-fejlesztő számára nélkülözhetetlen.<sup>1483</sup> Az API jogtulajdonosa a szükséges információk megtagadásával minden más szolgáltatót kizárhat az adott platformról.

A *scrambling* („adatok keverése”) a digitális adatfolyam egyes részeit meghatározott matematikai algoritmus szerint felcseréli; a digitális jelfolyam kódolása, titkosítása ezzel az eljárással valósul meg.

A feltételes hozzáférésű („fizetős”) tartalmak elérhetővé tételét szolgálja a CA (*Condicional Access*) modul, ami a technikailag a *scrambling* során használt kulcs titkosításán és dekódolásán alapul.<sup>1484</sup> A feltételes hozzáférési rendszer (*Condicional Access System*, CAS) az az eszköz és technológia, amellyel egy digitális fizetős

<sup>1481</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003, 19.

<sup>1482</sup> Saját fordítás, a hivatalos magyar szövegváltozat pontatlan fordítást tartalmaz. A Dtv. definíciója [5. § (1) 1.] ezen a pontatlan fordításon alapul

<sup>1483</sup> Az API mint szoftver a szerzői jogban az „interoperabilitási kivétel” hatálya alatt áll: a szerzői jogi jogosult a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén nem tilthatja meg a szoftver kódjának visszafejtését, amennyiben az a más szoftverekkel való együttműködéshez szükséges információk megszerzésére irányul (Sztj. 60. §)

<sup>1484</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003, 9-10.

műsorszolgáltatás kódolható, és amely a szolgáltatáshoz csak az erre jogosult előfizetői kör számára biztosít hozzáférést, dekódolási lehetőséget. A keretirányelv szerint feltételes hozzáférési rendszer minden olyan műszaki intézkedés és/vagy berendezés, amely egy védett rádió vagy televízió műsorszolgáltatáshoz való kódolatlan hozzáférést előfizetéstől vagy más előzetes egyedi engedélytől teszi függővé [2. cikk f)]. A CAS a dekódolás mellett az ügyfél-menedzsment feladatait (előfizető-azonosítás, a díjfizetés ellenőrzése) is ellátja. Két fő része az ügyfeladatokat tartalmazó ügyfélkezelő rendszer (*Subscriber Management System, SMS*), illetve az ügyfélkezelő rendszerből érkező utasításokat gépi kódra fordító előfizető-azonosító rendszer (*Subscriber Authorization System, SAS*).<sup>1485</sup> Mivel a feltételes hozzáférési rendszer alkalmazása minden fizetős szolgáltatást nyújtó részére nélkülözhetetlen, ezért a rendszer üzemeltetője korlátozhatja más szolgáltatók piacra jutását. A fogyasztók a feltételes hozzáférési rendszer segítségével hosszú távon meghatározott (tartalom- és platform)szolgáltatókhoz köthetők. Az e rendszerhez hozzáféréssel nem rendelkező tartalomszolgáltató kizárólag akkor juthat el a közönséghez, ha a fogyasztó újabb *set-top-boxot* szerez be; ez a tényleges fogyasztói magatartást figyelembe véve jelentős piacra lépési korlát lehet.

A tartalomnak a közönséghez való eljuttásában további közvetítőként vesznek részt az elektronikus programkeresők (*Electronic Programme Guide, EPG*), amelyek maguk is az API-ra épülő alkalmazások. Az EPG olyan navigációs eszköz, amely a műsorszolgáltatások és az interaktív szolgáltatások közötti választást teszi lehetővé a felhasználó részére. Az EPG a digitális kommunikációs folyamatnak ismét olyan eleme, amely egyes szolgáltatókat jelentős versenyelőnyhöz juttathat. A szolgáltatások hátrányos megkülönböztetése nem csak az EPG-ből való teljes kirekesztést, hanem az egyes műsorokról adott információk egyenlőtlen mennyiségét vagy a kedvezőtlen képi megjelenítést is jelentheti. Mivel a fogyasztó a programválasztékból csak azt a szolgáltatást választhatja, amelyet a navigációs rendszer számára felkínál, választását pedig jelentősen befolyásolja az adott tartalom megjelenítése, e rendszerhez minden tartalomszolgáltatásnak egyenlő eséllyel és a megjelenés, a fogyasztók általi „megtalálhatóság” azonos feltételei mellett kell hozzáférnie.

A feltételes hozzáférési rendszerre, az alkalmazási program interfészre, az elektronikus műsorkalauzra és a *scrambling*-re vonatkozó szabályozás – formálisan legalábbis – a közösségi hírközlési jog része. A hatályos szabályozás egyrészt a Bizottság versenyjogi gyakorlatára támaszkodik, másrészt átveszi a televíziójelek átviteli szabványainak használatáról szóló, a hírközlés-szabályozási irányelvekkel hatályon kívül helyezett 95/47/EK irányelv rendelkezéseit. A keretirányelv módosítására tett bizottsági javaslat ezeket az eszközöket és szolgáltatásokat a „kapcsolódó eszközök” fogalma alá vonja; kapcsolódó eszközök azok, az elektronikus hírközlő hálózathoz, illetve elektronikus hírközlési szolgáltatáshoz kapcsolódó eszközök, amelyek lehetővé teszik, illetve támogatják az adott hálózat, illetve szolgáltatás útján történő szolgáltatásnyújtást, vagy erre alkalmasak.<sup>1486</sup> Ahogy a 28. 3. fejezetben erről szó volt, a közösségi jogalkotó ezzel egyértelművé teszi, hogy e szolgáltatásokra nem vonatkoznak az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó előírások. Az EPG hírközlési jogi szabályozása ezzel együtt is

---

<sup>1485</sup> A CA-modul felépítését ld. Tóth, 2005.

<sup>1486</sup> Módosított keretirányelv 2. cikk e) pont.

erősen vitatható. Az elektronikus programkalauz, mint a digitális tartalmak közötti keresést segítő navigációs eszköz ugyanis maga is tartalomszolgáltatás.<sup>1487</sup>

A Bizottság az *MSG Media Service* ügygel kezdődően több határozatában<sup>1488</sup> vizsgálta a fizetős műsorszolgáltatásokhoz kapcsolódó különböző adminisztratív és technikai szolgáltatások piacát. E piac kínálati oldalán az adminisztratív és technikai szolgáltatások nyújtói, keresleti oldalán pedig a Pay-TV szolgáltatók állnak. Az *MSG Media Service* ügyben a Bizottság a fűziót arra hivatkozva tiltotta meg, hogy a létrejövő vállalkozás a Pay-TV szolgáltatásokhoz kapcsolódó adminisztratív és technikai szolgáltatások éppen kialakuló piacán gazdasági erőfölényre tenne szert.<sup>1489</sup> Ezen az sem változtatna, ha az érintett vállalkozások vállalnák, hogy az *MSG* olyan – *Common Interface*-t tartalmazó – dekóderekkel látja el a fogyasztóit, amelyek más Pay-TV szolgáltatók szolgáltatásainak vételére is alkalmasak – ebben az esetben még fennáll a szerződéses úton történő korlátozás lehetősége. A vertikális összefonódásokhoz vezető fűziókat a Bizottság más esetekben azzal a feltétellel hagyta jóvá, hogy a létrejövő vállalkozás nyílt szabványon alapuló titkosítási rendszert alkalmaz<sup>1490</sup>; a fogyasztók így nincsenek a szolgáltatótól kapott *set-top-box*hoz kötve, a független gyártótól beszerzett dekóder pedig a más platform-szolgáltatók által kínált tartalmak elérését is lehetővé teszi a fogyasztók részére. Az eddigi gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy a nyílt szabványok alkalmazásának előírása önmagában nem biztosítja a káros versenyhatások elkerülését. A *set-top-box* különböző feltételes hozzáférési rendszerekkel való összekapcsolását szolgáló közös interfész (ld. később) alkalmazásának előírása nélkül ugyanis nagy a kockázata annak, hogy az ezt egyébként helyettesíteni képes megállapodások a tartalomszolgáltatók és a tartalomszolgáltatási piacon is jelen lévő CAS-szolgáltató között végül nem jönnek létre.<sup>1491</sup> A Bizottság még nem vizsgálta azt a kérdést, hogy az érintett eszközök és szolgáltatások tekinthetők-e olyan „nélkülözhetetlen eszköznek”, amely – a 20. fejezetben ismertetett feltételek teljesülése esetén – megalapozhatja versenyjogi hozzáférési kötelezettség kiszabását.<sup>1492</sup>

---

<sup>1487</sup> Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a műsorszámokat kísérő olyan szöveg-alapú szolgáltatásként hivatkozik a műsorkalauzra, ami az audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás hatálya alatt áll [(22) preambulumban-bekezdés].

<sup>1488</sup> Pl. IV/M.469 - *MSG Media Service*; IV/M.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere; IV/M.1027 - Deutsche Telekom/BetaResearch; IV/36.237 - TPS; COMP/M.1845 - AOL/Time Warner; COMP/M.2050 - Vivendi/Canal+/Seagram; COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiú  
Az ügyekről ld. Helberger, 2001. A német versenyhatóság kapcsolódó *Liberty Media* határozatáról ld. 23.1. fejezet.

<sup>1489</sup> IV/M.469 - *MSG Media Service* (73)

Bizottság a Bertelsmann, a Kirch-csoport érdekeltségébe tartozó Taurus Holding és a Deutsche Telekom összefonódását vizsgálta. Az érintett vállalkozások létre akarták hozni az *MSG Media Service* közös vállalkozást, amely fizetős műsorszolgáltatások és egyéb tartalomszolgáltatások technikai, üzemeltetési és adminisztratív feladatait látta volna el, ide értve a feltételes hozzáférési szolgáltatást, az ügyfél-kezelést, valamint az infrastruktúra-kiépítést is.

<sup>1490</sup> Pl. IV/36.539 - British Interactive Broadcasting/Open; IV/M.0037 - BSkyB - KirchPayTV;

COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiú

<sup>1491</sup> Garzaniti, 2005, 536.

<sup>1492</sup> Garzaniti, 2005, 334.

### 35. A szabályozás módszere

Az érintett szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket a hírközlési irányelvek tartalmazzák, e rendelkezések azonban a hírközlés-szabályozás általános – a 7.2. fejezetben ismertetett – módszerétől jelentősen eltérő koncepciót követnek: a szabályozói beavatkozás ezek alapján nem kötődik jelentős piaci erőhöz. A hozzáférési irányelv preambuluma szerint ugyanis „a versenyszabályok önmagukban nem feltétlenül elegendőek ahhoz, hogy a digitális televíziózás területén a kulturális sokszínűséget és a médiapluralizmust biztosítsák”.<sup>1493</sup> Az érintett eszközökkel és szolgáltatásokkal kapcsolatban – ellentétben a műsorterjesztéssel – a közösségi jogi jogalkotó tehát felismerte, hogy azok a tartalom és infrastruktúra közötti közvetítő szerepet töltenek be, és e funkciójuk alapján szabályozásuk nem követhet kizárólag hírközlési jogi szempontokat. *Gibbons* szerint e szolgáltatások nevesítése és szabályozása önmagában garanciája a technikai platformok és a tartalomszolgáltatások szétválasztásának, és ezzel annak is, hogy az egyes tartalmak bármely technikai platformon elérhetőek legyenek.<sup>1494</sup>

A közvetítő funkció a német szövetségi és tartományi hatáskörmegosztás szempontjából is sajátos szabályozási kérdéseket vet fel. Hírközlési és médiajogi vonatkozásaik miatt az érintett szolgáltatások egyszerre tartoznak a szövetségi és a tartományi jogalkotó hatáskörébe.<sup>1495</sup> Ennek megfelelően a német távközlési törvény (TKG 49-51. §) és a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés (RStV 53. §) a feltételes hozzáférési rendszereket és az alkalmazási program interfészeket párhuzamosan szabályozza, amit kiegészít a médiahatóságoknak az RStV alapján kiadott rendelete (*Zugangsfreiheit-Satzung*<sup>1496</sup>); az elektronikus programkalauz kizárólag a médiajog tárgya. A szabályozás ezzel együtt ellentmondásmentes, nehézséget csak a hírközlési és médiahatóságok párhuzamos hatáskörgyakorlása okozhatja.<sup>1497</sup> A német médiahatóságok azonban az érintett szolgáltatásokkal kapcsolatban önállóan nem gyakorolnak hatáskört: a tartományközi szerződésben meghatározott kötelezettségek érvényesítése során csak a hírközlési hatósággal egyetértésben hozhatnak döntést [RStV 53. § (4)]. A hírközlési és a médiajogi joganyagból a tartalmi egyezőség ellenére kiolvasható a két megközelítés különbsége: míg a közösségi irányelveket követő távközlési törvény a szolgáltatók közötti verseny lehetőségének fenntartására koncentrál, addig a médiajogi szabályozás egyértelművé teszi, hogy e verseny célja a plurális médiarendszer megteremtése.

A digitális technikai és adminisztratív szolgáltatások szabályozásához a közösségi jog két eszközt rendel: egyrészt a piaci erőtől függetlenül alkalmazandó tisztességes, méltányos és megkülönböztetés-mentes hozzáférés elvét, másrészt az interoperabilitást biztosító nyílt szabványok alkalmazásának támogatását. *Helberger* szerint ezeken az eszközökön kívül az egyetemes szolgáltatási irányelv alapján a szabályozóhatóságok a szabályozási célokat azzal is előmozdíthatják, hogy megszüntetik azokat a szerződési és technikai feltételeket, amelyek a fogyasztókat az egyes szolgáltatókhoz kötik; az árukapcsolási stratégiák és a fogyasztói árak megalapozottságának vizsgálata, valamint a fogyasztók megfelelő tájékoztatása a verseny és a pluralizmus előmozdításának hatékony eszközei lehetnek.<sup>1498</sup>

---

<sup>1493</sup> (10) preambulumbékezdés

<sup>1494</sup> *Gibbons*, 2004, 74.

<sup>1495</sup> Frevert, 2005, 24.

<sup>1496</sup> *Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten gemäß § 53 Absatz 6 Rundfunkstaatsvertrag, Von der DLM am 13. Dezember 2005 beschlossene Fassung*

<sup>1497</sup> Frevert, 2005, 24.

<sup>1498</sup> *Helberger*, 2005



### 35.1. Tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés

A közösségi hírközlési jogi irányelvek e szolgáltatásokat a tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés elve, az ún. FRND (*fair, reasonable, non-discriminatory*) elv alapján szabályozzák. Ez a szabályozási koncepció a szolgáltatás nyújtóját a piaci erejétől függetlenül kötelezi arra, hogy a szolgáltatását igénybe vevő – és e szolgáltatást egyébként, technikai okokból megkerülni nem tudó – minden piaci szereplő részére tisztességes, méltányos és megkülönböztetés-mentes feltételekkel tegye elérhető a szolgáltatását. E kötelezettséget a hozzáférési irányelv elsősorban a feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetőire vonatkozóan írja elő, de lehető teszi, hogy ezt a szabályozási elvet a nemzeti szabályozóhatóságok az API- és az EPG-szolgáltatókra is kiterjesszék, amennyiben ez ahhoz szükséges, hogy a közönség a meghatározott digitális rádió és televízió műsorszolgáltatásokhoz hozzájusson [5. cikk (1) b)].

Ebből az „abszolút, korlátlan hozzáférési kötelezettségből”<sup>1499</sup> következően a szolgáltatók a műsorszolgáltatók hozzáférési igényeinek teljesítésével kapcsolatban nincs döntési szabadságuk. A hozzáférés feltételeinek meghatározását érintő mozgásterük is kizárólag annyiban áll fenn, amennyiben az FRND-feltételek tartalma nem egyértelmű. *Feintuck* és *Varney* arra mutat rá, hogy e feltételek pontosabb tartalmát sem a közösségi szabályozás, sem a joggyakorlat nem határozza meg: „e követelmények olyan szabályként jellemezhetők, amely szűkíti a szerződő felek egyébként rendelkezésre álló diszkrecionális döntési mozgásterét, de nem lehet elég jól definiált ahhoz, hogy a feleknek bizonyosságot adjon arra vonatkozóan, hogy hogyan befolyásolja a szabályozás a tárgyalásaik eredményeit”.<sup>1500</sup> Ennek következtében nehéz megítélni, hogy e követelmények az adott szolgáltatások hatékony szabályozását jelentik-e. A hírközlési jogi hozzáférési kötelezettséggel kapcsolatban elfogadott értelmezés alapján (ld. 30.3. fejezet) azonban a tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférési feltételek a formálisan azonos feltételek biztosításán túl a hozzáférést igénylő sajátos körülményeinek figyelembe vételét is lehetővé teszi. Ebben az esetben is nagy felelőssége van a tagállami jogalkotónak és különösen a szabályozóhatóságoknak az alkotmányos szempontok érvényesítésében. *Eliza Varney* szerint a tagállami implementáció „csalódást keltő”, és a nemzeti jogalkotók elmulasztották a sokszínűség garantálásához szükséges intézkedéseket.<sup>1501</sup>

Az FRND-feltételek tartalmának pontosabb meghatározására kísérletet tesz a német médiaszabályozás. Általános kötelezettségként minden, a műsorok és telemédia-szolgáltatások terjesztésében részt vevő távközlési szolgáltatóval szemben előírja, hogy az alkalmazott technika tegye lehetővé a sokszínű tartalomkínálat kialakulását [RStV 53. § (1)]. Ez a rendelkezés elsősorban a hozzáférés részletszabályainak értelmezéséhez ad keretet: minden hozzáférési kötelezettség és feltétel végső soron a sokszínűség erősítését szolgálja. A szabályozás a tartalomszolgáltatások terjesztésének indokolatlan akadályozása tilalmát (esélyegyenlőség), illetve az azonos helyzetben lévő tartalomszolgáltatók érdemi indok nélküli megkülönböztetésének tilalmát (diszkrimináció-tilalom) írja elő; e kötelezettségek kiterjednek a feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetésére, a programinterfészhez, illetve a tartalmak közötti választást lehetővé tevő navigációs rendszerekhez való hozzáférés biztosítására (ezek együtt a „hozzáférési szolgáltatások”), valamint a díjak meghatározására [RStV 53. § (1); Zugangsfreiheit-Satzung 4. § (1)]. A médiahatóságok rendelete kifejezetten rögzíti, hogy ezek az alapelvek a sokszínűség érvényesülését szolgálják [Zugangsfreiheit-Satzung 4. § (1)]. A rendelet szerint a

<sup>1499</sup> Helberger, 2004, 127.

<sup>1500</sup> Feintuck, Varney, 2006, 226.

<sup>1501</sup> Varney, 2006, 236.

hozzáférési feltételek az esélyegyenlőséget akkor biztosítják, ha a technikailag lehetséges és a gazdaságilag elvárható keretek között minden jogosultnak reális esélye van az érintett szolgáltatásokhoz való hozzáférésre [Zugangsfreiheit-Satzung 4. § (2)]. Ez az értelmezés is azt erősíti, hogy az egyes tartalomszolgáltatások esetében a hozzáférés „reális esélyének” megteremtése eltérő, az igénylő körülményeinek mérlegelésén alapuló feltételek kialakítását indokolja. A diszkrimináció-tilalom nevesített sérelmeként határozza meg a rendelet azt, ha ugyanazt a szolgáltatást a szolgáltató a vele tulajdoni vagy egyéb irányítási viszonyokon keresztül összefonódott vállalkozásnak érdemi indok nélkül más feltételekkel nyújtja, mint más vállalkozásoknak [Zugangsfreiheit-Satzung 4. § (3)]. A rendelet a feltételek „ésszerűségének” követelményét is részletezi [Zugangsfreiheit-Satzung 4. § (4)]. E követelmény része, hogy a kötelezett szolgáltató olyan szerződési ajánlatot tegyen, ami minden releváns kérdésre kitér. A hozzáférési szolgáltatásokat, amennyiben ez lehetséges, egymástól különválasztva és a terjesztési szolgáltatástól függetlenül kell nyújtani. A hozzáférési szolgáltatások nyújtói nem befolyásolhatják a tartalomszolgáltatás tartalmi kialakítását. A rendelet a szolgáltatás ellenértékének meghatározását is az esélyegyenlőség és a diszkriminációmentesség követelményéhez köti, és hangsúlyozza, hogy a szolgáltatások közötti megkülönböztetés érdemi indoka minden esetben a vélemények sokszínűségének biztosításához kapcsolódik (Zugangsfreiheit-Satzung 15. §).

Az osztrák szabályozás minden ún. „hozzátartozó berendezéssel” (*zugehörige Einrichtung*), azaz az elektronikus hírközlő hálózatokhoz vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó, az egyes szolgáltatások elérhetővé tételét biztosító vagy támogató eszközzel kapcsolatban [PrTV-G 2. § 27] előírja a tisztességes, kiegyensúlyozott és megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítását (PrTV-G 27a. § 1). Ennek érvényesítéséhez a hatóság a szolgáltatóra megfelelő kötelezettségeket róhat ki; ilyen kötelezettség lehet az EPG-re vonatkozóan az egyes tartalmak tisztességes, kiegyensúlyozott és megkülönböztetés-mentes megtalálhatósága. Az osztrák jogalkotó a hozzáférés „ésszerűségét” kifejezetten médiajogi, alkotmányos követelményként ültette át az osztrák médiatörvénybe. Ez azonban nem eltérés a közösségi jogtól, hanem a szabályozás céljának egyértelművé tétele. A kiegyensúlyozott hozzáférés a tartalomkínálat egyoldalú alakítását kizáró szabályozási eszköz, amely azonban az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférésnél erőteljesebb korlátozása a kiválasztási szabadságnak.

Az irányelv fenntartja azt a lehetőséget, hogy a Bizottság a szolgáltatókat terhelő kötelezettségeket a piaci és technikai fejlődésre tekintettel – meghatározott eljárásban<sup>1502</sup> – módosítsa. A feltételekhez való rugalmas alkalmazkodás érdekében a tagállamok feljogosíthatják továbbá a nemzeti szabályozóhatóságokat arra, hogy azok piacelemzés keretében rendszeresen vizsgálják meg, szükség van-e a többletkötelezettségek fenntartására. Amennyiben a piacelemzés során a szabályozóhatóság arra az eredményre jut, hogy a piacon nincs jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató, a többletkötelezettségeket módosíthatja vagy megszüntetheti. Ennek azonban feltétele, hogy a módosítás ne érintse hátrányosan a *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások közönség általi elérését, továbbá ne befolyásolja hátrányosan a digitális rádió és televízió műsorok terjesztésének kiskereskedelmi piacának, valamint a feltételes hozzáférési rendszerek és más járulékos eszközök piacának versenylehetőségeit [Hozzáférési irányelv 6. cikk (2)-(3)].<sup>1503</sup> A kötelezettségek felülvizsgálatának lehetősége arra mutat rá, hogy a szabályozás oka a közösségi jogi jogalkotónak az a feltételezése, hogy az érintett eszközök és szolgáltatások piacán a verseny nem hatékony, e piacokon minden szolgáltató jelentős

<sup>1502</sup> Ld. A Tanács 1999. június 28-i 1999/468/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról

<sup>1503</sup> Ld. TKG 50. § (5); PrTV-G 27b. § (2); Dtv. 35. §

piaci erővel rendelkezik. Hírközlési jogi szempontból a hozzáférési kötelezettség fenntartása a hatékony verseny kialakulásával már nem indokolt. A felülvizsgálat lehetősége ugyanakkor egyúttal annak is garanciája, hogy az érintett szolgáltatók kiválasztási szabadságát a szabályozás – alkotmányos szempontból is – arányosan korlátozza. A CAS-, API-, EPG-szolgáltató mindaddig jelentős piaci erővel rendelkezik, amíg a tartalomszolgáltatók és a fogyasztók rá vannak utalva az adott szolgáltatásra. Ha azonban van olyan alternatív szolgáltató, amelynek segítségével a tartalomszolgáltatók lényegében ugyanazt a közönséget érik el, mint a (korábban) jelentős piaci erejű szolgáltatóval, és a váltás a közönség oldalán is ténylegesen fennálló lehetőség, akkor egy CAS-, API-, EPG-szolgáltató már nincs abban a helyzetben, hogy egyoldalúan befolyásolja a tartalomkínálatot.

A tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés előírása összességében alkalmas arra, hogy lehetővé tegye a hozzáférést igénylő egyedi körülményeinek figyelembe vételét, és annak mérlegelését, hogy az adott szolgáltatás hogyan befolyásolja a plurális médiarendszer kialakulását. Így az érintett technikai és adminisztratív szolgáltatásokkal kapcsolatban az alkotmányos médiaszabályozási célok elérésének alkalmas, a felülvizsgálat lehetőségével pedig arányos eszköze. A közösségi jogban meghatározott hozzáférési feltételek tartalma ugyanakkor nem egyértelmű, az alkotmányos szabályozási célokkal való összhang feltétele, hogy a tagállami jogalkotó és szabályozóhatóság e feltételeket a médiaszabályozási célokra tekintettel értelmezze. Ha az értelmezés nem az esélyegyenlőségre, hanem a megkülönböztetés-mentességre koncentrál, akkor az alkotmányos célok megvalósulása nem biztosított (ld. még 20.2. fejezet).

### 35.2. Nyílt platformok

Az adott szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetősége hozzáférési kötelezettség nélkül is jelentősen bővíthet, ha a szolgáltatás a versenytársak által is ismert és alkalmazható szabványokon alapul. Ezt felismerve az Európai Bizottság a digitális televíziózás sikerének kulcsát a nyílt platformok, azaz a mindenki számára hozzáférhető technológiák kialakításában és alkalmazásában látja. A nyílt platformok hiánya a Bizottság szerint a következő problémákhoz vezet: „A fogyasztók nem tudnának olyan szabványosított, univerzális vevőkészüléket vásárolni, amely valamennyi szabadon fogható, illetve fizetős televíziós interaktív szolgáltatás vételére képes, így a védett API-kat tartalmazó, költségesebb vevőkészülékek használatára kényszerülnének. A műsorszolgáltatók akadályokba ütköznének az interaktív szolgáltatások kifejlesztésében és biztosításában, mivel a védett API technológiákat ellenőrzés alatt tartó, vertikálisan integrált hálózatüzemeltetőkkel kellene tárgyalniuk.”<sup>1504</sup>

A nyílt szabványokon alapuló platformok biztosítékai egyrészt a szolgáltatások együttműködési képességének (interoperabilitásának), másrészt a fogyasztók választási lehetőségének. Egy szabvány akkor tekinthető nyitottnak, ha megalkotása minden érintett – ide értve a fogyasztói érdekképviselőket – bevonásával és egyetértésével történik, nyilvánosan hozzáférhető, továbbá arányos, ésszerű és diszkriminációmentes alapokon gazdasági célból felhasználható.<sup>1505</sup> Az Európai Távközlési Szabványügyi Intézet meghatározása szerint az interoperabilitás a felhasználók közötti sikeres kommunikáció képességét jelenti egy olyan heterogén rendszerben, amely különböző gyártóktól vagy szolgáltatóktól származó különböző tartományokból, hálózatokból, berendezésekből, felszerelésekből, stb. épül fel.<sup>1506</sup> Az interoperabilitás a hálózat üzemeltetője számára a

<sup>1504</sup> CEC, 2004, 3.

<sup>1505</sup> CEC, 2003a, 13.

<sup>1506</sup> CEC, 2003a, 11.

más hálózatokkal való együttműködés képességét, a tartalomszolgáltató számára szolgáltatásának az erre alkalmas minden platformon elérhetővé tételét, a fogyasztó számára pedig a szolgáltatások széles választékának egyszerű – optimálisan egyetlen készülék segítségével történő – igénybevételét jelenti. A platformok nyitottsága a verseny és a sokszínű médiakínálat kialakulásának egyaránt fontos tényezője.

A szabványosítás ugyanakkor gazdasági kockázatokkal is jár: az egységes szabvány túl korai elfogadása a műszaki fejlődés és a beruházások hátráltatója lehet. Időközben a piaci tapasztalatok arra is rámutattak, hogy a nyílt szabvány önmagában nem garantálja a hatékony piaci versenyt.<sup>1507</sup> Egy konkrét szabvány is számos végrehajtási lehetőséggel rendelkezik ugyanis, ami feltételezi az érintett összes piaci szereplő szoros együttműködését. Az adott szabványra épülő készülékek árának alakulása is a piaci folyamatok több tényezőjétől függ, és az egyik országban bekövetkezett árcsökkenés nincs közvetlen hatással más piacokra. Fontos hátráltató tényező továbbá az interaktív szolgáltatások iránti alacsony kereslet. A Bizottság az MHP-szabvány sikeres alkalmazásának példaként Olaszországot említi, ahol a piaci szereplők együttműködése lehetővé tette a nyílt szabvány előnyeinek kihasználását. Németországban viszont az együttműködés hiánya az MHP-alapú eszközök alacsony elterjedtségéhez vezetett.<sup>1508</sup>

A DVB-projekt résztvevői a nyílt platformok szükségességét felismerve kidolgoztak egy nyílt API-szabványt, a *Multimedia Home Platform* (MHP) specifikációt. A Bizottság az MHP-n kívül további két szabványt – a *Multimedia and Hypermedia Experts Group* MHEG-5 szabványát és a *Wireless TV Mark-up Language* szabványt – tett közzé az EU hivatalos lapjában.

„Az MHP [azonban] nagyobb teljesítményű processzort és több Flash/RAM memóriát igényel az STB [*set-top-box*] hardvertől, mint az olyan első generációs platformok, mint a MediaHighway (*Canal+*) és az OpenTV (*BSkyB*) [...]. Valószínűleg ez az egyik oka annak, hogy az STB-gyártók nem siettek megindítani az MHP-szabványnak megfelelő készülékek tömegtermelését: ezeknek az előállítására a korai szakaszban sokkal költségesebb, mint a már szabadalmaztatottaké.”<sup>1509</sup> A Bizottság 2004-ben több javaslatot tett a nyílt szabványok támogatása érdekében. Kezdeményezésére létrejött a tagállamok és az iparág képviselőiből álló munkacsoport. Javasolta az MHP-alapú fogyasztói eszközök beszerzésének állami támogatását, és vállalta az egy-egy szolgáltatóhoz tartozó API-khoz való hozzáférés feltételeinek nyomon követését.

Nyílt, egységesített szabványt alkalmaznak Európa-szerte a *scrambling* megvalósítására; e szabvány a *DVB Common Scrambling Algorithm* (DVB CSA). A tartalmak digitális jeleinek kódolása így minden feltételes hozzáférési rendszerben azonos módon történik, különbségek a *scrambling* során használt kulcsok kódolásában és az ügyfél-azonosításban vannak. Ehhez kapcsolódóan az egyetemes szolgáltatási irányelv előírja, hogy a digitális televíziós jelek vételére szánt, és a Közösség területén hozzáférhető végfelhasználói készülékek mindegyikének alkalmasnak kell lennie az egységes európai kódolási algoritmusnak – a DVB CSA-nak – megfelelő jelek visszafejtésére, valamint a kódolatlanul továbbított jelek megjelenítésére (24. cikk).<sup>1510</sup>

---

<sup>1507</sup> Ld. CEC, 2006e.

<sup>1508</sup> CEC, 2006e

<sup>1509</sup> Näränen, 2003, 82.

<sup>1510</sup> Ld. TKG 48. § (3); ZIV 5. § (3); 11/2004. (VI. 22.) IHM r. 4. § (3).

A német távközlési törvény szerint a digitális jogkezelő rendszerekkel (DRM) megvalósított feltételes hozzáférés esetében a BNetzA más módon is garantálhatja az interoperabilitást.

### 36. Az egyes eszközök szabályozásának összehasonlító elemzése

Az érintett szolgáltatások szabályozása mindhárom vizsgált országban követi a közösségi jogi előírásokat, és több jogszabályon keresztül valósul meg. Ennek oka a német szabályozásban a jogalkotási hatáskörök ütközése (ld. fent), az osztrák szabályozásban a gyorsan változó részletszabályok hatósági rendeletbe utalása (*Zugangsberechtigungssysteme- und Interoperabilitätsverordnung*<sup>1511</sup>, ZIV), a magyar szabályozásban pedig az, hogy a digitális átállási törvény nem vette át és nem helyezte hatályon kívül a korábbi rendeleti szabályozást (a digitális televízió műsorszolgáltatással összefüggő műszaki előírásokról szóló 11/2004. (VI. 22.) IHM r.). Ha a nemzeti implementáció sajátos szabályozási megoldást nem tartalmaz, akkor a dolgozat csak lábjegyzetben utal az adott közösségi jogi rendelkezést átültető előírásra.

A hírközlési irányelvek szabályainak átültetése – az EPG esetében részletezése – mellett a tagállami szabályozások elsősorban a vitarendezés kérdésével foglalkoznak.<sup>1512</sup> A német tartományközi szerződés ezen kívül sajátos médiajogi kötelezettségként a feltételes hozzáférési rendszerek és a navigációs rendszerek üzemeltetését, illetve az API jogainak birtoklását a médiahatósághoz való bejelentéshez köti [RStV 53. § (2)].

#### 36.1. Feltételes hozzáférési rendszerek

A hozzáférési irányelv a digitális rádió és televízió műsorszolgáltatásokhoz kapcsolódó feltételes hozzáférési rendszerek üzemeltetőire vonatkozóan – az irányelv mellékletében részletezett – az FRND-elv szerinti követelményeket állapít meg. Ezek alapján a feltételes hozzáférési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások kötelesek minden műsorszolgáltató részére tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes feltételekkel, valamint a közösségi versenyjog betartásával olyan technikai szolgáltatásokat nyújtani, amelyek lehetővé teszik, hogy a műsor vételére jogosult nézők és hallgatók a műsor vételére képesek legyenek.<sup>1513</sup> A hozzáférési kötelezettséget kiegészíti, ellenőrizhetővé teszi a piaci erőtől független könyvviteli szétválasztási kötelezettség: a szolgáltató köteles a feltételes hozzáférési szolgáltatási tevékenységéről elkülönült könyvvitelt folytatni.<sup>1514</sup> A szabályozás technológia-semleges, azaz minden olyan hálózatra irányadó, amelyen műsorjelek továbbíthatók.<sup>1515</sup> Nem terjed ki ugyanakkor a műsorszolgáltatásnak nem minősülő – a műsortól sok esetben el sem választható – audiovizuális szolgáltatásokra; ez a megkülönböztetés, figyelemmel az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv hatályára is, egyre kevésbé indokolható.<sup>1516</sup> Nem egyértelmű, hogy a hozzáférést igénylő korlátozhatja-e az igényét a feltételes hozzáférési rendszernek azokra az elemeire, amelyek kifejezetten a kódolást-visszafejtést érintik, illetve kiterjed-e a hozzáférési igény a rendszer más, elsősorban ügyfél-adminisztrációs elemeire is.<sup>1517</sup>

---

<sup>1511</sup> Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria über Bedingungen für Zugangsberechtigungssysteme und Anforderungen für die Interoperabilität von Fernsehgeräten und -diensten

<sup>1512</sup> Ld. TKG 51. §; PrTV-G 27b. § (2); Dtv. 32. § (2).

<sup>1513</sup> Ld. TKG 50. § (3); Zugangsfreiheit-Satzung 12. § (1) 1; ZIV 2. §; Dtv. 30. § (2).

<sup>1514</sup> Ld. TKG 50. § (3); Zugangsfreiheit-Satzung 12. § (1) 3; ZIV 3. §; Dtv. 30. § (2).

<sup>1515</sup> Garzaniti, 2005, 172.

<sup>1516</sup> Helberger, 2004, 128.

<sup>1517</sup> Helberger, 2004, 128.

A CAS-ra vonatkozóan a közösségi jog az interoperabilitás, illetve a szabványosítás előmozdítását nem írja elő. Az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférésnek azonban feltétele, hogy a fogyasztói készülékek gyártói is hozzájussanak azokhoz az információkhoz, amelyekkel készülékeiket alkalmassá tehetik az adott feltételes hozzáférési rendszerrel való együttműködésre. A feltételes hozzáférési termékek és rendszerek iparjogvédelmi jogainak jogosultjai ezért a felhasználói készülékek előállítói részére tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes feltételekkel kötelesek felhasználási engedélyt adni. Az engedélyezést nem tehetik függővé továbbá olyan feltételektől, amelyek megakadályozzák, gátolják vagy megnehezítik azt, hogy az eszköz előállítója az adott termékbe a különböző feltételes hozzáférési rendszerekkel való összekapcsolást szolgáló közös interfészt (*Common Interface*, CI), illetve más feltételes hozzáférési rendszerek működéséhez szükséges eszközöket integráljon.<sup>1518</sup> A CI olyan csatlakozó-szabvány, amely az adott digitális vevőkészülékhez különböző feltételes hozzáférési modulok csatlakoztatását teszi lehetővé (*multicrypt* eljárás), és ezzel biztosítja, hogy a fogyasztó egyszerűen érje el a különböző feltételes hozzáférési rendszereket alkalmazó szolgáltatásokat. E probléma másik megoldása a *simulcrypt* eljárás, amely több, különböző feltételes hozzáférési rendszerek számára értelmezhető hozzáférési üzenet egyidejű bekódolását jelenti a digitális jelsorozatba. Ebben az esetben egyetlen feltételes hozzáférési modul segítségével bármely szolgáltató tartalma dekódolható.<sup>1519</sup> Ahogy erről a versenyjogi gyakorlattal kapcsolatban szó volt, a CI-alapú *multicrypt* eljárás hatékonyabb megoldást biztosít, mert a *simulcrypt* eljárás minden esetben a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató közötti megállapodást feltételezi.

Ehhez kapcsolódóan az egyetemes szolgáltatási irányelv előírja, hogy a legalább 30 cm képernyő-átmérőjű digitális televíziókészülékeket fel kell szerelni legalább egy olyan csatlakozóval, amely biztosítja a perifériák egyszerű csatlakoztatását, és amely átengedi a digitális televíziós jelek minden elemét, ideértve az interaktív és feltételes hozzáférésű szolgáltatásokkal kapcsolatos információkat is (24. cikk). E csatlakozókra vonatkozóan nincs kötelező európai szabvány, ezért ezeknek vagy az európai szabványosító szervezetek által elfogadott, vagy az e szervezetek által elismert szabványoknak, ilyenek hiányában pedig az iparági specifikációknak kell megfelelniük.<sup>1520</sup> A német távközlési törvény indokolása szerint a német jogalkotó a gyártóktól a *Common Interface* alkalmazását várja el<sup>1521</sup>; a CI alkalmazására vonatkozó kötelezettség azonban az egyetemes szolgáltatási irányelvből közvetlenül nem következik.

A hozzáférési irányelvnek a feltételes hozzáférési rendszerekkel kapcsolatos további követelménye az ún. *transcontrol* biztosítása, azaz annak lehetővé tétele, hogy a feltételes hozzáférési rendszer kezelését a hálózat-üzemeltető átadhassa egy másik hálózat-üzemeltetőnek (pl. a műholdas szolgáltató a kábelszolgáltatónak). Az irányelv szerint a CAS-t technikailag úgy kell kialakítani, hogy az lehetővé tegye az ellenőrzés költséghatékony átadását, ezzel a hálózatüzemeltetők számára biztosítva helyi és regionális szinten azoknak a szolgáltatásoknak a teljes ellenőrzését, amelyek ilyen feltételes hozzáférési rendszert használnak.<sup>1522</sup> A *transcontrol* technikailag azoknak a jeleknek

<sup>1518</sup> Hozzáférési irányelv 1. melléklet 1. rész c); TKG 50. § (2); ZIV 4. §; Dtv. 30. § (3)

<sup>1519</sup> Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003, 11.

<sup>1520</sup> 2002/22/EK irányelv 4. melléklet 2. pont. Ld. TKG 48. § (2); ZIV 5. § (2); 11/2004. (VI. 22.) IHM r. 4. § (2)

Az irányelv előírja továbbá, hogy a legalább 42 cm képernyő-átmérőjű analóg televíziókészülékeket legalább egy, az európai szabványoknak megfelelő olyan csatlakozóval el kell látni, amely lehetővé teszi külső eszközök – különösen dekóderek és *set-top-boxok* – egyszerű csatlakoztatását.

<sup>1521</sup> Frevert, 2005, 25.

<sup>1522</sup> Hozzáférési irányelv 1. melléklet 1. rész a); TKG 50. § (1); ZIV 1. §; Dtv. 30. § (1)

(kulcsoknak és azonosítóknak) az átadását, továbbítását jelenti, amelyek a kódolt jelfolyam dekódolásához, illetve az adott előfizető előfizetői jogosultságának ellenőrzéséhez szükségesek. Jelentősége az, hogy lehetővé teszi a helyi hálózatüzemeltetőnek a beérkező jelek átkódolását és saját feltételes hozzáférésű kínálatában történő továbbítását; „végeredményben itt is az interoperabilitásról van szó”.<sup>1523</sup>

### 36.2. Alkalmazási program interfész

A hozzáférési irányelv a tagállami szabályozhatóságok részére lehetővé teszi az FRND-alapú hozzáférési kötelezettség kiterjesztését az API-szolgáltatókra is. Az eljárás részleteit az irányelv nem tisztázza, így az sem egyértelmű, hogy a hozzáférési kötelezettség kizárólag a feltételes hozzáférési rendszerekre irányadó tartalommal szabható-e ki, vagy a szabályozhatósági kötelezettségkiszabás kitérhet például az érintett szoftverek együttműködésének kérdéseire is.<sup>1524</sup>

Az alkalmazási program interfész szabályozásának legfontosabb eleme az interoperabilitás garanciáinak megteremtése. A keretirányelv ”a szabad információáramlás, a média-pluralitás és a kulturális sokszínűség védelme érdekében” a tagállamokat arra kötelezi, hogy segítség elő a nyílt platformok alkalmazását (18. cikk). A tagállamoknak ösztönözniük kell azt, hogy a digitális interaktív televízió-szolgáltatások nyújtói nyílt API-t alkalmazzanak. A magyar jogalkotó e kötelezettségének azzal a sajátos rendelkezéssel tett eleget, amely szerint az érintett szolgáltatók *kötelesek* nyílt alkalmazási program interfész használatára *törekedni* [Dtv. 31. § (1)]. Mivel e rendelkezésnek nincs számon kérhető tartalma, az irányelvnek való megfelelése akkor is aggályos, ha a nyílt szabványok kötelező előírása nem közösségi jogi elvárás. Az MHP alkalmazását hatékonyan előmozdítja, ha ez megjelenik a multiplex-pályázat értékelési szempontjaként. A szabályozhatóságok mind az osztrák, mind a magyar multiplex-pályáztatás során éltek ezzel az eszközzel; míg azonban az osztrák pályázat kifejezetten MHP-alapú eszközök használatát írta elő, addig a magyar pályázati kiírás ennél rugalmasabb, bármely nyílt szabvány alkalmazására vonatkozó feltételt tartalmaz.<sup>1525</sup> Az NHH pályázati kiírásának részét képező szerződés-tervezet ugyanakkor a nyílt szabvány alkalmazását már nem kötelezettségként tartalmazza, hanem mindössze arról rendelkezik, hogy az „engedélyes köteles nyílt alkalmazási program interfész (API) használatára törekedni”.<sup>1526</sup> Németországban az Európai Bizottság szerint elsősorban a fogyasztói eszközök támogatásának hiánya és piaci szereplők magatartásának nem megfelelő koordinálása vezetett oda, hogy az MHP-alapú *set-top-boxok* eddig annak ellenére nem terjedtek el, hogy a szabványt a közszolgálati műsorszolgáltatók és a kábelüzemeltetők is támogatják.<sup>1527</sup>

---

<sup>1523</sup> Frevert, 2005, 27.

<sup>1524</sup> Helberger, 2004, 129.

<sup>1525</sup> MUX-AG-V 2. § (2) 2.; NHH, 2007b, 69.

<sup>1526</sup> NHH, 2007b, 130.

<sup>1527</sup> CEC, 2006e, 7.

Az irányelv szerint a tagállamoknak elő kell segíteniük továbbá azt, hogy az API-tulajdonosok tisztességes, méltányos és diszkriminációmentes módon, arányos díjazás fejében rendelkezésre bocsássonak minden olyan információt, amely a digitális interaktív televízió-szolgáltatások nyújtói számára lehetővé teszi az API által támogatott szolgáltatásaik teljesen működőképes formában történő nyújtását.<sup>1528</sup> E kötelezettségnek abban az esetben van jelentősége, ha az API nem nyílt szabványon alapul, mivel ilyen esetben minden szükséges információ kizárólag az API jogtulajdonosától szerezhető be. Ezzel szemben a nyílt API alkalmazás-fejlesztéshez szükséges adatai bárki számára megismerhetők. A hazai szabályozás szerint ez a kötelezettség érinti az API-n fennálló szerzői jogi jogosultságokat [Dtv. 32. § (1)]. E megszorítással azonban kétséges a szabályozási cél megvalósulása, akkor is, ha a szoftverek csatlakozó felülete egyébként is sajátos, a visszafejtést lehetővé tevő szerzői jogi szabályozás alatt áll (Sztj. 60. §).

A nyílt platformokra vonatkozó kötelezettségek alanyai nem csak az API jogtulajdonosai, hanem a készülégyártók is. A tagállamok kötelezettsége annak előmozdítása, hogy a digitális interaktív televízió-szolgáltatások vételét szolgáló készülékek gyártói teljesítsék a nyílt API egységes szabványainak minimum-követelményeit, azaz a forgalomba kerülő minden vevőkészülék legyen alkalmas nyílt szabványok alkalmazására.<sup>1529</sup>

A nyílt szabványok alkalmazását a közösségi jogi szabályozás elsősorban az érintettek együttműködésével, nem pedig kötelezettségek előírásával kívánja előmozdítani, annak érdekében, hogy a még korai fázisban lévő műszaki és gazdasági fejlődést csak a szükséges mértékben korlátozza, irányítsa. A Bizottság azonban fenntart magának a támogatásnál lényegesen erőteljesebb eszközt is: az irányelv hatálybalépése után egy évvel megvizsgálja e rendelkezések eredményeit, és ha az interoperabilitás és a felhasználók választási szabadsága egy vagy több tagállamban arányosan nem valósult meg, egyes szabványok és specifikációk alkalmazását kötelezővé teheti [Keretirányelv 18. cikk (3)]. Sem 2004-ben, sem 2006-ban nem tartotta szükségesnek a Bizottság ezt az erőteljes beavatkozást.<sup>1530</sup>

### 36.3. Elektronikus programkalauz

A hozzáférési irányelv nem csak az FRND-szabályozás kiterjesztését teszi lehetővé az EPG-re<sup>1531</sup>, hanem azt is rögzíti, hogy a tagállamok előírhatnak az elektronikus programkalauz megjelenítési szempontjait érintő kötelezettségeket [6. cikk (4)]. E megjelenítési szempontok – például a tartalmak sorrendje, közvetlen elérhetősége, az egyes tartalmakról közölt információ minősége – alapvetően az EPG-hez való hozzáférés feltételeit határozzák meg, amelyek nélkül a hozzáférés nem lehet tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes.

Az EPG szabályozása irányulhat egyrészt arra, hogy minden műsorszolgáltatás és egyéb tartalomszolgáltatás egyenlő eséllyel férjen hozzá e szolgáltatáshoz és ezen keresztül a közönséghez, másrészt arra, hogy magának a közönségnek biztosítson lehetőséget a nézői preferenciák érvényesítéséhez, a felhasználói kontroll erősítéséhez. Míg az egyenlő esélyű hozzáférés ebben az esetben is a sokszínűség alapfeltétele, addig a felhasználói kontroll

<sup>1528</sup> Ld. Keretirányelv 18. cikk (2); TKG 49. § (2); Zugangsfreiheit-Satzung 12. § (2); PrTV-G 27a. § (2) 2.; Dtv. 32. § (1)

<sup>1529</sup> Ld. Keretirányelv 18. cikk (2); TKG 48. § (2) 2.; Dtv. 31. § (2)

Az osztrák szabályozásból ez a rendelkezés hiányzik.

<sup>1530</sup> Ld. CEC, 2004; CEC, 2006e.

<sup>1531</sup> Ld. RStV 53. § (1) 3; Zugangsfreiheit-Satzung 13. § (1); PrTV-G 27a. § (2) 1.; Dtv. 33. § (1).



erősödése a „szűk keresztmetszet” jelleg hatékony ellensúlya lehet. Az utóbbi szempont a hazai szabályozásban nem jelenik meg.

A navigációs eszközökhöz való hozzáférést a német szabályozás szerint olyan módon kell biztosítani, ami egyes tartalmak meghatározott megtalálását és használatát más tartalmakhoz képest nem nehezíti meg [Zugangsfreiheit-Satzung 13. § (1)]. A megkülönböztetés-mentes hozzáférés további feltétele, hogy a navigációs rendszerhez kapcsolódó, a műsorjelekkel együtt továbbított szolgáltatási információkat úgy állítsák elő, hogy azokat mindenki használni tudja, aki a *set-top-boxra* felhasználói alkalmazást készít [Zugangsfreiheit-Satzung 13. § (4)]. A rendelet szerint e kötelezettség az egységes európai szabványok alkalmazásával teljesíthető. A felhasználói kontroll lehetőségét biztosítja az a rendelkezés, amely szerint a felhasználók részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy a tartalmak az EPG-ben meghatározott sorrendjét módosítsák [Zugangsfreiheit-Satzung 13. § (2)]. A német médiahatóságok közös „sarokpontokat”, a rendelet rendelkezéseit tovább konkretizáló és a jogalkotási folyamatokat befolyásolni kívánó iránymutatásokat fogalmaztak meg a navigációs eszközökkel kapcsolatban.<sup>1532</sup> E szerint a megkülönböztetés-mentesség az EPG esetében akkor teljesül, ha az EPG az adott hálózaton terjesztett összes tartalmat bemutatja, és az egyes tartalmak megjelenítése az egyenlő elbánás alapján történik. A dokumentum ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a megkülönböztetés-mentesség érvényesítése nem zárhatja ki a navigációs eszközök üzemeltetőinek mozgásterét, mivel e szolgáltatók a navigációs rendszer felhasználásával a tartalmak értékesítésében érdekeltek, és az EPG-t a verseny eszközeként is alkalmazzák. A dokumentum ennek biztosításához műsorajánlók és műsorértékelések közzétételét javasolja, ebben az esetben azonban a navigációs és az értékelő elemek különválasztását tartja szükségesnek.

Az osztrák médiatörvény az EPG-hez való hozzáférést a multiplex-engedély tartalmi elemei között szabályozza [PrTV-G 25. § (2) 6-8.]. A törvény szerint abban az esetben, ha a multiplex-üzemeltető maga működteti a navigációs rendszert, köteles minden műsort és kiegészítő szolgáltatást tisztességes, egyenjogú és megkülönböztetés-mentes feltételekkel a fogyasztók részére megtalálhatóvá tenni. A navigációs eszközt úgy kell kialakítani, hogy minden tartalom részére arányosan egyenlő sáv szélesség álljon rendelkezésre.<sup>1533</sup> A tartalmak optikai megjelenítésük, megtalálhatóságuk és áttekinthetőségük vonatkozásában az egyenjogúság alapján kell elérhetővé tenni. A multiplex-engedély e kötelezettségeket annak előírásával konkretizálja, hogy a tartalmak sorrendjét a navigációs rendszerben objektív kritériumok alapján kell meghatározni; ilyen objektív sorrend lehet a *must carry* státusszal rendelkező szolgáltatásoknak a lista elejére helyezése, a piaci részesedés szerinti sorrend, illetve a kódolt tartalmak hátrasorolása.<sup>1534</sup>

---

<sup>1532</sup> Eckpunkte der GSDZ für Navigatoren

[http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Eckpunkte\\_GSDZ\\_Navigation\\_2.7.2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Eckpunkte_GSDZ_Navigation_2.7.2007.pdf)

<sup>1533</sup> Ez a rendelkezés egyértelműen nem a terjesztési kapacitásokból rendelkezésre álló sáv szélességre vonatkozik.

<sup>1534</sup> KOA 4.200/06-002 5.

A közszolgálati alkotmányos pozíciója megalapozhatja a közszolgálati tartalmak előnyben részesítését a navigációs rendszerekhez való hozzáféréssel kapcsolatban; e szabályozás jelentőségét azonban csökkenti, hogy a navigációs rendszerek megjelenítési lehetőségeit maguk a felhasználók is jelentősen módosíthatják. Míg a német szabályozás nem biztosít kiemelt megjelenési lehetőséget a közszolgálati tartalmaknak, és annyit rögzít, hogy a közszolgálati és a kereskedelmi szolgáltatásoknak azonos súllyal kell megjeleníteniük [Zugangsfreiheit-Satzung 13. § (3)], addig a digitális átállási törvény szerint az elektronikus műsorkalauz szolgáltatója az adott multiplexben továbbított közszolgálati műsorok számára a hozzáférés tekintetében elsőbbséget köteles biztosítani más műsorokkal szemben [Dtv. 33. § (2)].

A hazai szabályozás kitér a vertikális integrációból eredő kérdésekre is. Arra az EPG-szolgáltatóra, amely egy tartalomszolgáltatóval irányítási viszonyban van, enyhébb szabályok vonatkoznak, feltéve, hogy az adott vételkörzetben elérhető más, vertikálisan nem integrált EPG-szolgáltatás is. Ilyen esetben a vertikálisan integrált EPG-szolgáltató nem köteles tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférési feltételeket biztosítani. Ez a megoldás tiszteletben tartja a vállalkozások gazdasági mozgásterét, anélkül, hogy veszélyeztetné az alkotmányos szabályozási célokat [Dtv. 34. § (1)].<sup>1535</sup>

---

<sup>1535</sup> A vertikálisan integrált EPG-szolgáltató az EPG kezelői felületén jól látható módon köteles utalni a vele irányítási viszonyban álló műsorszolgáltatóra, illetve annak műsorára [Dtv. 34. § (2)].

**KÖVETKEZTETÉSEK - AZ EGYES SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK JELENTŐSÉGE A DIGITÁLIS  
MÉDIARENSZER KIALAKÍTÁSÁBAN**

## I. KIINDULÓPONTOK

A jogalkotónak a pluralizmus-„médiafogyasztó-védelem”-versenyképes médiapiac hármas követelményeként meghatározott, a digitális médiarendszerben is irányadó alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósításában, a szabályozási eszközök kiválasztásában széles mozgástere van. A szabályozási célok ilyen meghatározását az indokolja, hogy a plurális médiarendszer a véleményszabadság „szolgáltatát” csak akkor láthatja el, ha a közönség rendelkezik az információk megszerzésének és felhasználásának eszközeivel és készségével, a médiapolitikai célokat realizálni képes tartalomszolgáltatókat és más piaci szereplőket pedig kizárólag egy versenyképes szabályozási környezet tartja valamely országban.

A pluralizmusnak a dolgozatban követett értelmezése szerint annak legfőbb garanciája a „kommunikációs esélyegyenlőség”, a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés lehetősége, ami azonban nem minden esetben tudja megakadályozni a közönség „figyelmének” koncentrálódását. A pluralizmus, mint szabályozási cél a belső és külső pluralizmushoz sorolható szabályozási eszközök különböző kombinációival valósítható meg; a konkrét szabályozási eszközöktől függetlenül nem ítéltethető meg, hogy a belső vagy a külső pluralizmushoz tartozó szabályozási eszközök korlátozzák nagyobb mértékben a médiaszolgáltatók mozgásterét, véleményszabadságát.

A médiarendszer egyes szereplőinek véleménynyilvánítási szabadsága minden esetben csak a médiarendszer műszaki, gazdasági jellemzőinek, valamint a közönség (médiafogyasztók) magatartásának figyelembe vételével korlátozható. Ez különösen a műsorszolgáltatók és más médiapiaci szereplők szubjektív véleménynyilvánítási szabadságát elismerő – az Emberi Jogi Bíróság és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában követett – alkotmányjogi megközelítésből következik, de levezethető a médiaszabadság – német alkotmánybírósági gyakorlatban követett – objektív, intézményes értelmezéséből is.

Az alkotmányos médiaszabályozási célok mellett a szolgáltatások szabad áramlása, mint a médiaszabályozás legfontosabb közösségi jogi alapja is jelentősen befolyásolja a nemzeti jogalkotónak a médiarendszer kialakításával kapcsolatos mozgásterét. Az Európai Bíróság szerint a kultúrpolitika, illetve az annak részét képező pluralizmus a szolgáltatások diszkriminatív korlátozását megalapozó közrendi okként nem vehető figyelembe, kényszerítő közérdekű okként azonban megalapozza a nem-diszkriminatív korlátozást, azaz a médiarendszer kialakítására irányuló tagállami szabályozást.

A digitális médiarendszer nem csak sokcsatornás, hanem egyúttal „sokplatformos” is. Az egymással versengő, a közönség egyre szélesebb részére egymást valóban helyettesíteni képes tartalomterjesztő platformok a szabályozási mozgásteret alkotmányjogi és közösségi hírközlési jogi szempontból egyaránt szűkítik: ha a pluralizmust a közönség részére ténylegesen elérhető tartalomkínálat sokszínűségként értelmezzük, akkor a pluralizmus követelményének teljesülése nem csak az egyes platformokon megjelenő, hanem az átjárható platformokon megjelenő tartalomkínálat egészének értékelése alapján határozható meg.

A médiarendszer kialakításának fő tényezője a sokcsatornás, sokplatformos médiarendszerben a kapacitások mennyisége helyett az azokhoz való hozzáférés lehetősége. Az infrastruktúrához való hozzáférés elsősorban a terjesztési kapacitásokhoz való hozzáférést jelenti, de ez önmagában nem minden esetben elegendő a közönség

eléréséhez. Különösen a digitális terjesztési hálózatokon jelennek meg olyan technikai és adminisztratív eszközök és szolgáltatások, amelyekhez való hozzáférés a közönség eléréséhez nélkülözhetetlen. A hozzáférés-szabályozás nem kizárólag a kapacitás-elosztás szabályozására terjed ki, hanem általánosságban mindazokat a szabályozási eszközöket magában foglalja, amelyek célja, hogy a korlátozott hozzáférési lehetőségek ne akadályozzák a plurális médiarendszer kialakítását. Korlátozott hozzáférési lehetőségek adódhatnak különösen a kapacitások szűkösségéből, az átviteli kapacitások és egyéb, a közönség elérést befolyásoló eszközök fölött gyakorolt rendelkezési jogból, illetve a hozzáférés műszaki feltételeiből; a vertikális integráció önmagában nem hozzáférési korlát, hanem a „szűk keresztmetszet” pozíciót feltehetően erősítő tényező.

A hozzáférés-központú szabályozás súlypontja a tartalomszolgáltatókról a médiarendszer más szereplőire tolódik: azokra, akik – alapvetően üzleti megfontolásait követve – döntéseket hoznak arról, hogy „beszélőként” kik és milyen feltételek mellett férnek hozzá a médiarendszerhez. A platform-üzemeltetők a véleményszabadság és a médiaszabadság alanyai, amiből következően e döntéseiket alkotmányos szempontból annyiban szükséges és arányos korlátozni, amennyiben a korlátozás a médiarendszer kialakításával kapcsolatos célokat szolgálja. Ugyanúgy, ahogy a műsorszolgáltatások választékának növekedése az egyes műsorszolgáltatásokkal kapcsolatos szabályozói mozgástér szűkülésével járt, a platformok választékának bővülése az egyes platform-üzemeltetők szabályozási terheit csökkentik. Az audiovizuális tartalomszolgáltatások, szolgáltatás-típusok sokfélesége egyrészt elkerülhetetlenné teszi a médiarendszer határainak kiterjesztését és – a jogbiztonság követelményének figyelembe vételével – újradefiniálását, másrészt rámutat a szabályozási terhek átlátható, differenciált telepítésének szükségességére. A szabályozási terhek differenciáltságának a „belső pluralizmusra” vonatkozó szabályozásban is érvényesülnie kell; ehhez igazodik a „véleménypiaci koncentrációt” korlátozó szabályozás.

A médiapiac szabályozásának eszközeiben jelentős hangsúlyeltolódás megy végbe, egyrészt az ágazati szabályozás, a szűk értelemben vett médiajog felől a gazdasági viszonyok szélesebb körét szabályozó a vállalkozások gazdasági mozgásterét kisebb mértékben korlátozó eszközök, a hírközlési jog és a versenyjog felé, másrészt a piacra lépés szabályozásától a piacon lévő szereplők piaci működésének szabályozása felé. A sokcsatornás, sokplatformos médiarendszerben a hagyományos médiajogi eszközök folyamatos háttérbe szorulása figyelhető meg. Míg a versenyjog a médiajogi eszközöket kiegészíti, azokkal párhuzamosan alkalmazható, addig a hírközlési jog a hatálya alá vont kapcsolatok kizárólagos szabályozását valósítja meg. A versenyjog szemléletében és – különösen a véleménypiaci erőfölény vizsgálatára, de a piac-meghatározás tapasztalatainak felhasználásával akár a szabályozás hatályának meghatározására vonatkozóan – módszertanában is mintaértékű a mediaszabályozás számára, és lehetőséget teremt új szabályozási eszközök kidolgozására és kipróbálására. A hírközlési jog jelentőségét az adja, hogy – a kapcsolódó számos értelmezési nehézséget is figyelembe véve – saját hatálya alá vonja a műsorterjesztő és tartalomszolgáltató közötti kapcsolat szabályozását, meghatározva ezzel az igénybe vehető szabályozási eszközöket, illetve alkalmazásuk feltételeit. A konkuráló jogterületekkel szemben a szűk értelemben vett médiajog visszaszorulása részben arra is visszavezethető, hogy annak eredményessége, a plurális médiarendszer megvalósulása objektíven aligha mérhető, az egyébként is nagyrészt feltételezések alapján meghatározott szabályozási célok megvalósításának konkrét kritériumai általánosságban nem határozhatók meg.

Alkotmányos szempontból – eltekintve az esetleges formai jogalkotási követelményektől – alapvetően nincs jelentősége annak, hogy az egyes eszközök egy médiatörvényben, egy hírközlési törvényben vagy egy versenytörvényben található-e, illetve hogy az ezekhez

kapcsolódó egyes szabályozóhatósági hatásköröket egy médiahatóság, egy hírközlési hatóság, egy versenyhatóság, vagy éppen egy ezek integrációjából létrejövő szerv gyakorolja-e. A hatáskörök telepítésénél ugyanakkor minden esetben – eljárási vagy szervezeti úton – garantálni kell, hogy a médiarendszer kialakítását érintő döntésekben az alkotmányos szempontok érvényesüljenek.

A dolgozatban felvázolt szabályozási rendszer főbb elemei tehát a következők: A médiajog legfontosabb eszközét jelentő piacra lépés szabályozása fokozatosan leépül, a korábbi közjogi megoldások helyett magánjogi megállapodások veszik át a médiarendszer kialakításának szabályozását. A szabályozás elsősorban azokra a „szűk keresztmetszetekre” koncentrál, amelyek a magánjogi alapon szerveződő médiarendszerben korlátozzák az egyes platformokhoz való hozzáférést, és ezzel veszélyeztethetik a szabályozási célok megvalósulását. Ebből azonban, különösen a tényleges fogyasztói magatartás figyelembevételével, nem következik a tartalomszolgáltatók működési feltételeit érintő, a pluralizmust biztosító szabályozás teljes visszaszorulása. A hozzáférési feltételeket alakító szabályozást kiegészíti az ágazati médiakonzentráció-szabályozás, amelynek célja, hogy az akadálymentes hozzáférés ellenére a közönség oldalán fennálló „figyelem-konzentráció” káros hatásait a véleménypiacon „erőfölénnyel” rendelkező szolgáltató szabályozásával orvosolja.

A dolgozatban vizsgált folyamat hangsúlyozottan nem a médiaszabadságot az egyéni és közösségi érdekek védelmében korlátozó szabályozást érinti, de a folyamatot megalapozó technikai, gazdasági, társadalmi tényezők e területen is a szabályozási eszközök módosítását – a szolgáltatás-típusok helyett a szabályozási problémára (pl. gyermekvédelem, reklámtartalom) koncentráció horizontális szabályozás, illetve az önszabályozási folyamatokat a közhatalmi szabályozásba integráló megoldások (a társszabályozás) előtérbe kerülését – alapozzák meg.<sup>1536</sup>

A dolgozat nem kíván egyértelműen állást foglalni az egyes eszközök alkalmazásának célszerűségével kapcsolatban, és különösen nem kíván átfogó szabályozási megoldást felvázolni a digitális médiarendszer kialakításához, különös tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi – és ugyanígy a közösségi jogi – elvárásoknak a jogalkotó számos különböző szabályozási megoldással eleget tehet. A médiarendszer kialakítására való alkalmasság és a beavatkozás arányossága az egyes eszközökre nem, csak a jogalkotó által kialakított eszközrendszer egészére vonatkozóan vizsgálható. A szabályozási eszközök áttekintésének célja az egyes eszközök funkcióinak, előnyeinek, hátrányainak rövid összefoglalása. A médiarendszer kialakításának meglehetősen bizonytalan tartalmú célkitűzéseit megvalósító szabályozási eszközökkel kapcsolatban a jogalkotónak azt is szem előtt tartania, hogy az elméletileg optimális szabályozási megoldások a gyakorlatban sokszor kezelhetetlen, a jogbiztonságot veszélyeztető végrehajtási terhekkel járnának.

## **II. SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK**

### **1. A piacra lépés szabályozása, engedélyezés**

A piacra lépés szabályozása, mint a médiarendszer szerkezetét és az egyes szolgáltatók működési feltételeit aktívan alakító szabályozóhatósági aktus addig lehet hatékony eszköze a médiarendszer kialakításának, ameddig az állam olyan terjesztési kapacitások fölött rendelkezik, amelyekhez való hozzáférés a vállalkozásokat érdekeltté teszi a piacra lépési

<sup>1536</sup> Ezekről a szerzőtől ld. Polyák, 2004a.

eljárás során kiróható többletterhek vállalásában. Ez a feltétel elsősorban a földfelszíni műsorszórás kapacitások esetében teljesül, nem csak azért, mert a földfelszíni frekvencia kizárólagos állami rendelkezési körbe tartozik, hanem azért is, mert az analóg médiarendszerben e kapacitások biztosították a közönség legnagyobb részének gazdaságos elérését. A földfelszíni kapacitások jelentőségének változása egyúttal szükségszerűen a piacra lépés, mint szabályozási eszköz átértékelődéséhez is vezet; ezt a folyamatot a közösségi hírközlési jog is erősíti azzal, hogy meglehetősen szűkre szabja a kapacitás-elosztás szabályozói befolyásolásának lehetőségeit.

Az átértékelődés e szabályozási eszköz háttérbe szorulását jelenti, legnagyobb mértékben akkor, ha a jogalkotó lemond a kapacitáshoz jutó egyes tartalomszolgáltatások kiválasztásáról, és a földfelszíni kapacitások elosztását más platformokhoz hasonlóan a platform üzemeltetőjére bízta. Az alkotmányjogi szempontok engedélyezési eljárás fenntartását – a terjesztés módjától függetlenül – annyiban teszik szükségessé, amennyiben annak hiányában a médiaszabályozási célok nem valósulnak meg, vagy azért, mert szabályozás hiányában egyáltalán nincs lehetőség piacra lépésre, vagy azért, mert a szabályozás hiánya nem biztosítja, hogy a piacra lépők működése megfeleljen az alkotmányos mércéknek. A piacra lépés kiválasztási eljárásához kötését a kapacitások szűkössége indokolja, a tartalomszolgáltatás engedélyezésének azonban a kapacitáselosztás nem az egyetlen funkciója. Az engedélyezési rendszer fenntartása – akár csak bejelentési eljárásként – az alkalmasság előzetes ellenőrzésének lefolytatásához akkor is indokolt lehet, ha a kapacitáselosztás lehetőségéről az állam lemond. Előzetes ellenőrzésre mindaddig szükség van, amíg a műsorszolgáltatási jogosultság, illetve újabb műsorszolgáltatási jogosultság megszerzésének lehetőségéből – az államtól való függetlenségre, egyéb összeférhetetlenségre, illetve a médiakoncentráció korlátozására tekintettel – meghatározott személyeket, szervezeteket indokolt kizárni; mivel a sokcsatornás és sokplatformos médiarendszerben egy elfogultan, egyoldalúan tájékoztató szolgáltatás önmagában aligha okozza a véleménypiac lényeges torzulását, ezért a kizáró, összeférhetetlenségi feltételeket indokolt egyre szűkebb körre szorítani. Az engedélyezési rendszer fenntartását indokolhatja továbbá a médiarendszer átláthatóságának követelménye, különösen abban az esetben, ha az egyes szolgáltatásokkal szemben a szabályozás olyan kötelezettségeket fogalmaz meg, amelyek megsértése nem jár konkrét egyéni jogsérelemmel; ebben az esetben az engedélyezés a felügyelet gyakorlásának és végső soron a jogérvényesítésnek a lehetőségét teremti meg.

A szabályozás átértékelődése kevésbé mélyreható ott, ahol a jogalkotó a digitális médiarendszerben is fenntartja az állam (a szabályozóhatóság) jogát a kapacitások egyes tartalomszolgáltatásokhoz rendelésére. A digitális földfelszíni kapacitások továbbra sem állnak rendelkezésre korlátlanul, ráadásul az állam rendelkezési körébe tartoznak, és a szabályozóhatóság által lefolytatott kiválasztási eljárás nem jelenti szükségszerűen a szolgáltatók mozgásterének szűkítését. Alkotmányjogilag ezért ez a megoldás sem eleve aggályos. A német szabályozás ugyanakkor arra mutat rá, hogy a technikai fejlődés e szabályozást is olyan irányba mozdítja, hogy a kiválasztási eljárás ne egyetlen műsorszolgáltatásra, hanem akár egy szolgáltatáscsomagra irányuljon. Ebben az esetben a jogalkotó mégis lemond a korábbi mozgásteréről, anélkül, hogy a kiválasztási eljárás lefolytatását a platform üzemeltetőjére bízna. Végső soron nem alkotmányjogi, hanem gyakorlati megfontolások vezetnek oda, hogy a versenyképes tartalomkínálat kialakításának felelősségét az állam ne vállalja magára.

A piacra lépés szabályozásának háttérbe szorulása azzal a következménnyel is jár, hogy a szabályozóhatóságnak megszűnik az engedélyezési eljárás során fennálló, a médiarendszer szerkezetének és a szolgáltatók működési feltételeinek meghatározására vonatkozó

mozgástere. A magyar médiatörvény e mozgástér kijelölésében meglehetősen nagyvonalú, nem csak a vizsgált országokkal összehasonlítva. Az Alkotmánybíróság – akkor, amikor ennek már gyakorlati jelentősége alig volt – megállapította, hogy még azokat a minimális kereteket sem határozta meg, amelyek kizárták volna az önkényes jogalkalmazás lehetőségét. A széles szabályozóhatósági mozgástér azonban megfelelő eljárási garanciákkal a médiarendszer kialakításának hatékony eszköze lehet, mégpedig azért, mert lehetővé teszi, hogy a szabályozóhatóság a médiapiac és különösen a véleménypiac tényleges feltételeihez igazítsa az egyes szereplők működését. A piacra lépés szabályozása tehát lehetővé teszi az egyes szolgáltatások differenciált szabályozását. Ez ugyanakkor a szabályozóhatóságra igen nagy felelősséget is ruház. Ha viszont a piacra lépés során már nincs lehetőség a szabályozási terhek differenciálására, akkor egyrészt e terheket már törvényi szinten nagy körültekintéssel kell a különböző szolgáltatásokhoz és szolgáltatástípusokhoz rendelni, másrészt indokolt olyan szabályozási rendszert kidolgozni, amely a „hatékony véleménypiaci verseny” előmozdítása érdekében lehetővé teszi a piacon lévő szolgáltatások működési feltételeinek szabályozóhatósági alakítását.

Az engedélyezési eljárások a digitális médiarendszerben áthelyeződnek az értékesítési lánc másik elemére, a platform-üzemeltetőre. A platform-üzemeltető, mint – első megközelítésben – jeltovábbítási szolgáltatást nyújtó vállalkozás tevékenysége alapvetően a hírközlési jogi piacra lépési szabályozás hatálya alá tartozik, és azzal kapcsolatban a bejelentést meghaladó engedélyezési eljárást kizárólag a frekvenciaelosztás indokolhatja. E pályázat a szabályozó számára ugyanakkor az utolsó beavatkozási pontot jelenti a földfelszíni platform kialakításában, és adott esetben jelentősen befolyásolja a platform-üzemeltető kapacitás-gazdálkodási lehetőségeit, ezzel együtt a tartalomszolgáltatók piacra lépési feltételeit. Infrastrukturális vonatkozásai ellenére a multiplex-pályáztatás így a digitális médiarendszer kialakításának fontos eszköze, és a pályázat egészében érvényesülnie kell az alkotmányos szempontoknak.

Az egyes műsorszolgáltatások piacra lépésének egyedi engedélyezése a magánjogi alapon szerveződő médiarendszerben is indokolható és megvalósítható, de nem nélkülözhetetlen. A piacra lépés ilyen szabályozása egyrészt eszköze lehet annak, hogy a szabályozó néhány műsorszolgáltatással szemben a médiaszabályozási célokhoz igazodó többletkövetelményeket határozzon meg. Ez lényegében a közszolgálati feladatok megosztását jelenti a közszolgálati és a kereskedelmi tartalomszolgáltatás között. A differenciált szabályozás lehetőségének fenntartása mellett e szabályozás új – leginkább általános tematikájú ingyenes országos, tehát jelentős beruházást igénylő – műsorszolgáltatást nyújtó szolgáltató piacra lépését is szolgálhatja. Az egyedi piacra lépés kifejezett szabályozásának hiányában ugyanis – különös tekintettel egyes piacon lévő szolgáltatók piaci pozícióira – nincs garancia arra, hogy a piaci folyamatok, illetve a szabad piacra lépés lehetősége önmagukban is megteremtenék ilyen szolgáltatások piacra lépésének a feltételeit. A szabályozói beavatkozás tehát kifejezetten a médiapiaci verseny élénkítését és a médiarendszer pluralizmusának erősítését szolgálná. Az erős multiplex modellt követő szabályozás esetében e megoldás megvalósíthatósága attól függ, hogy a szabályozó fel tud-e ajánlani valamit a többletterhek fejében. Ennek közösségi jogi szempontból egyetlen aggálytalan megoldása a *must carry* státusz biztosítása, ami garantálja, hogy a szolgáltatás a továbbítási kötelezettséggel terhelt minden műsorterjesztő hálózatán eljut a közönséghez.



## 2. Must carry

A *must carry* szabályozási modell alapján a platform-üzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatások terjesztésére felhasználni, a fennmaradó kapacitásokkal viszont szabadon gazdálkodhat. A továbbítási kötelezettség – konkrét kialakításától függően – a platform-üzemeltető kiválasztási és vállalkozási szabadságát az alkotmányos médiaszabályozási célokkal arányosan korlátozó olyan szabályozási eszköz lehet, amely alkalmas e szabályozási célok teljesítésére, és egyúttal figyelembe veszi a közszolgálati alkotmányjogi pozícióit is. E kötelezettségek alkalmazását meghatározott feltételekkel – a hírközlés-szabályozás általános módszerei és eszközei alóli egyetlen kivételként – a közösségi hírközlési jog is lehetővé teszi.

A továbbítási kötelezettségek kötelezettjei azoknak a hálózatnak az üzemeltetői, amely hálózatokat a végfelhasználók jelentős hányada használja a rádió- és televízió-műsorok vételének fő eszközeként. Ez alapján a kötelezett platformok – nem pedig kötelezett üzemeltetők – köre meghatározható úgy, hogy a közönség lehető legnagyobb része számára elérhető legyenek a *must carry* státuszú szolgáltatások, az új technológiák bevezetését pedig ne korlátozzák többletterhek. Alkotmányosan nem indokolható az a hazai szabályozásban alkalmazott szabályozási megoldás, amely a műsorterjesztőkre piaci pozícióik alapján eltérő terjedelmű továbbítási kötelezettségeket ró. Ha ugyanis a szabályozási célok a minden szolgáltatót egyformán terhelő kötelezettségekkel teljesíthetők, akkor egyetlen további szolgáltató esetében sem tekinthető arányos beavatkozásnak az ezeket meghaladó kötelezettségek előírása; ha pedig az általános kötelezettségek az alkotmányjogi mércének önmagukban nem felelnek meg, akkor a többletterheket a médiapolitikai szempontból meghatározó műsorterjesztőnek nem minősülő szolgáltatókra is ki kell terjeszteni. A német médiaszabályozás – az alkotmányjogi megközelítés és a kábelhálózat felépítésének sajátosságai miatt – több tartományban jelenleg is olyan szűkre szabja a kábelüzemeltetők mozgásterét, ami sem a közösségi jogi mércével, sem a hazai alkotmányjogi megközelítéssel nem fér össze.

A kötelezettség-kiszabás arányosságát a kapacitások lekötésének módja és a lekötött kapacitások nagysága, a műsorterjesztőt megillető ellenszolgáltatás, valamint a kötelezettségek felülvizsgálatának szabályozása határozza meg.

A *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatások meghatározásának átláthatósága akkor teljesül maradéktalanul, ha a törvény az e körbe tartozó műsorszolgáltatások olyan jellemzőit határozza meg, amelyek alapján a *must carry* státusz fennállása objektíven megítélhető, azaz valamely műsorszolgáltatásról egyértelműen eldönthető, hogy a továbbítási kötelezettség hatálya alá tartozik-e. A transzparencia érvényesülésének további feltétele, hogy a kötelezettség tartalmának változása ne járjon a terjesztési kapacitások előre nem kalkulálható lekötésével.

Nem egyértelmű, hogy az – a német és a magyar szabályozásban alkalmazott – megoldás, amely a terjesztési kapacitások egészének vagy egy részének elosztását a törvényben – vagy akár platform-üzemeltetési engedélyben – meghatározott szempontokhoz köti, tekinthető-e egyáltalán továbbítási kötelezettségnek. E rendelkezések alapján egyértelműen egyetlen műsorszolgáltatásról sem állapítható meg, hogy *must carry* körbe tartozik-e. Továbbítási kötelezettségként értelmezve e rendelkezéseket a közösségi joggal való összhangjuk azért kétséges, mert nem határozzák meg megfelelő pontossággal az érintett műsorszolgáltatásokat, a műsorterjesztő számára nem teszik egyértelművé a kötelezettség terjedelmét. Az irányelv nem ad iránymutatást a műsorszolgáltatások „meghatározottságának” mértékéről, így a műsorterjesztő széles mérlegelési joga sem zárja

ki feltétlenül e követelmény teljesülését, különösen akkor, ha a törvény meghatározza az így érintett kapacitások nagyságát, és a műsorszolgáltatók és műsorterjesztők közötti viták rendezéséhez megfelelő fórumot és eljárást biztosít. Az átláthatóság szempontjából azonban e megoldás mindenképpen aggályos. Ha nem továbbítási kötelezettségként értelmezzük e rendelkezéseket, akkor a közösségi joggal való összhang azért hiányzik, mert ilyen hozzáfélési kötelezettség előírására kizárólag a hírközlési jogban meghatározott eljárásban és szempontok alapján, a szabályozóhatóság döntésével kerülhet sor. E kötelezettségek előírását az alkotmányos médiaszabályozási célok sem teszik nélkülözhetetlenné, a hazai szabályozás ráadásul a normavilágosság követelménye szempontjából is aggályos. Az e szabályozással követett célok elérésnek hatékonyabb – de közösségi jogi szempontból szintén aggályos – megoldása az esélyegyenlőség biztosításának előírása; a megfelelően kialakított *must carry* előírások azonban a kapacitáselosztás további szabályozása nélkül is garantálni képesek a médiaszabályozási célok megvalósítását.

A *must carry* státusszal rendelkező műsorszolgáltatók kijelölésére egyértelműen meghatározott közérdekű célok alapján kerülhet sor; az Európai Bíróság gyakorlata alapján „közérdekű célnak” nagy valószínűséggel azok minősülnek, amelyek „kényszerítő közérdekű okként” egyébként megalapozhatják a műsorszolgáltató-nyújtás szabadságának diszkriminációmentes korlátozását. *Must carry* státusszal nem csak közszolgálati műsorszolgáltatók ruházhatók fel, de a szabályozás célját figyelembe véve a továbbítási kötelezettséget legfeljebb azokra a műsorszolgáltatókra indokolt kiterjeszteni, amelyek számon kérhető műsortartalmi kötelezettségeik alapján közvetlenül, más szolgáltatásokhoz képest többletterhet vállalva részt vesznek a médiaszabályozási célok megvalósításában; a hazai szabályozás e feltételnek nem felel meg. A digitális médiarendszerben is maradnak továbbá olyan tartalmak, amelyek szabályozási támogatás nélkül nagy valószínűséggel nem jutnának el a közönséghez. Alkotmányosan ezt a jogalkotói kötelezettséget az adott tartalomnak a plurális médiarendszer megvalósításában betöltött szerepe, gazdasági oldalról pedig az érintett tartalom szolgáltatójának gyengébb tárgyalási pozíciója – például a megcélzott közönség viszonylag kis létszáma – teszi szükségessé. A *must carry* előírások funkciója a digitális médiarendszerben éppen az lehet, hogy e – helyi, nem nyereségérdekeltektől – tartalmak részére megjelenési lehetőséget biztosít.

A *must carry* szabályozás célja lehet továbbá új műsorszolgáltatók piacra lépésének támogatása. A *must carry* marad az egyetlen hatékony szabályozási eszköz, amely a jogalkotót olyan helyzetbe hozza, hogy – a továbbítási kötelezettséggel terhelt platformok mindegyikéhez való hozzáférés garantálásával – „jutalmazni” tudja meghatározott műsortartalmi többletterhek vállalását. E szabályozási megoldás a továbbítási kötelezettségeket a média közérdekű funkciói biztosításának meghatározó eszközévé teszi.

### **3. Must offer**

E szabályozási eszköz kiemelése azért indokolt, mert ez az egyetlen olyan médiaszabályozási eszköz, ami közvetlenül hozzájárul a platformok versenyének élénküléséhez, és a kapacitások bővülésének támogatásával előmozdítja más tartalomszolgáltatók hozzáférési lehetőségeit. A versenyjogi jogalkalmazásban a *must offer* kötelezettség előírásának feltétele a vertikális integráció, azaz az, hogy az érintett műsorszolgáltató egyúttal a műsorterjesztés piacon is nyújtson szolgáltatást. A médiaszabályozási célok a vertikális integrációtól függetlenül is indokolhatják az ajánlattételi kötelezettség előírását. A szabályozás célja lehet egyrészt, hogy minden platformon biztosítsa a sokszínű tartalomkínálatot; ebben az esetben a platform

üzemeltetőjének a közszolgálati szolgáltatások mellett legfeljebb a belső pluralizmust érvényesíteni köteles – adott esetben közszolgálati megbízatást teljesítő – tartalomszolgáltatókkal szemben léphet fel ilyen igénnyel. A szabályozás célja lehet másrészt a platformok versenyének előmozdítása, és ezzel közvetve a tartalomkínálat sokszínűségének erősítése. E cél megvalósításához a legnézettebb műsorszolgáltatásokra kell kiterjeszteni az ajánlattételi kötelezettséget. Megfelelő szabályozási eszközökkel a belső pluralizmust érvényesíteni köteles szolgáltatások éppen azok lesznek, amelyek egyúttal a legnézettebbek is. A sokplatformos médiarendszer a műsorterjesztőket terhelő továbbítási, illetve a műsorszolgáltatókat terhelő ajánlattételi kötelezettségeket a jogalkotónak egymásra tekintettel kell kialakítania. A két kötelezettség együtt garantálja valamely tartalomnak a közönséghez való eljutását.

#### **4. A kapacitáselosztás feltételeinek további szabályozása**

A platformokhoz való hozzáférés szabályozásából a médiajog egyre inkább kiszorul, a hozzáférés lehetőségét és feltételeit versenyjogi és különösen hírközlési jogi szempontok határozzák meg. A versenyjog hozzáférési kötelezettség előírását szűk körben, elsősorban vertikálisan integrált szolgáltatók esetében, és minden esetben gazdasági erőfölénnyel rendelkező platform-üzemeltetővel szemben teszi lehetővé. A tartalomszolgáltatók és a műsorterjesztők, illetve platform-üzemeltetők közötti kapcsolatok szabályozásában a tagállami jogalkotó számára meglehetősen szűk mozgásteret hagy a közösségi hírközlési jog. A közösségi hírközlés-szabályozás fontos jellemzője a kizárólagosság: azok a médiajogi előírások, amelyek a műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató kapcsolatát a közösségi hírközlés-szabályozási keretben nem biztosított szabályozási eszközökkel kívánják rendezni, a közösségi jogba ütköznek. E kapcsolatok szabályozására alapvetően a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra vonatkozó szabályozás feltételei és eszközei irányadók; a szabályozás ez alól kizárólag a jelentős piaci erőhöz nem kötött *must carry* kötelezettségek előírásának lehetőségével, illetve a frekvenciahasználati engedélyek tartalmának meghatározásával kapcsolatban tesz kivételt. A hírközlési jognak a médiaszabályozási célok megvalósítására való alkalmasságát ugyanakkor jelentősen befolyásolhatja az a közösségi jogi rendelkezés, amely a hírközlésszabályozó-hatóságokat felhatalmazza arra, hogy hatáskörükön belül hozzájáruljanak a kulturális és nyelvi sokszínűség, valamint a médiapluralizmus előmozdítását célzó politikák végrehajtásának biztosításához. Ez akár az *ex ante* szabályozást igénylő piacok meghatározásában, akár a szabályozóhatóságok által alkalmazott kötelezettségek előírásában lehetőséget adhat a médiaszabályozási célok figyelembe vételére.

Az európai hírközlés-szabályozás különösen mélyen avatkozott a médiaszabályozást érintő kérdésekbe akkor, amikor az Európai Bizottság vélhetően *ex ante* hírközlési szabályozást igénylő nagykereskedelmi piacként határozta meg „a tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából nyújtott műsorterjesztési szolgáltatást”. A hatályos szabályozást figyelembe véve ez azt a súlyos értelmezési problémát veti fel, hogy a nagykereskedelmi viszonylatban alkalmazható intézkedések mindegyike a hozzáférési irányelv szerinti „hozzáférésre” épül, a „hozzáférés” meghatározása alapján viszont hozzáférési igény kizárólag elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása céljából igényelhető, tartalomszolgáltatói célból nem. A német szabályozóhatóság kapcsolódó gyakorlata megerősíti az értelmezési aggályok fennállását. A bizottsági ajánlás 2007-es felülvizsgálata a műsorterjesztési piacot ugyan már nem sorolja az *ex ante* szabályozást igénylő piacok közé, ennek oka azonban nem a felmerült aggályok figyelembe vétele, hanem kizárólag a hírközlési jogi szempontok újraértékelése. Ezzel párhuzamosan a közösségi hírközlési jog módosítására vonatkozó javaslat kibővíti a hozzáférés fogalmát azzal, hogy a hozzáférés

célja nem csak elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, hanem információs társadalommal összefüggő szolgáltatások vagy műsorszolgáltatói tartalomszolgáltatás nyújtása is lehet. A közösségi jogalkotó a javaslat elfogadásával egyértelművé tenné, hogy a hírközlés-szabályozás hatálya kiterjed a műsorterjesztők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatra is, közvetve ugyanakkor elismerné, hogy a hatályos hírközlés-szabályozás a Bizottság értelmezésével szemben nem terjed ki e kapcsolatra. A hírközlési jog kizárólagossága tehát továbbra is fennáll az érintett kapcsolatok szabályozásával kapcsolatban, a tagállami szabályozóhatóságok mozgástere azonban tovább szűkül, és a tagállami hatóságok is már csak bizottsági jóváhagyással avatkozhatnak e kapcsolatokba.

A piacelemzési és hatósági kötelezettség-kiszabási eljáráson alapuló hírközlés-szabályozási megoldás ugyanakkor beilleszthető abba az alapjogi koncepcióba, amely szerint arányosnak és alkotmányosnak csak a médium jellemzői által indokolt mértékű beavatkozás minősül. A sokplatformos médiarendszerben ez azt jelenti, hogy szabályozói beavatkozásnak akkor van helye, ha a műsorterjesztési piac működése a vele szembeni alkotmányos elvárásokat azért nem teljesíti, mert a hatékony versenyt valamely jelentős piaci erővel rendelkező platform-üzemeltető akadályozza. Ha ugyanis valamely platform-üzemeltető a maga földrajzi piacán nincs kitéve sem vele azonos technológiát, sem valamely alternatív technológiát alkalmazó más üzemeltető versenynyomásának, akkor a hírközlési jogi mérce alapján szabályozási beavatkozást megalapozó jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkezik. A más platform-üzemeltetők felől érkező versenynyomás következtében viszont az adott vételkörzetben élők számára elérhető valamely alternatív platform, azaz a szabályozási beavatkozás nagy valószínűséggel alkotmányjogi szempontból is mellőzhető.

A hírközlési jogi hozzáférési kötelezettség – az értelmezési nehézségektől eltekintve – kiszabható olyan módon, hogy a szabályozóhatóság előírja a „tisztességes” és „ésszerű” hozzáférési feltételek alkalmazását. A kötelezettség-kiszabás ilyen módon lehetővé teszi a hozzáférést igénylő egyes tartalomszolgáltatók sajátos helyzetének, különösen a pluralizmus megvalósításában betöltött szerepének figyelembe vételét. A szabályozás nem zárja ki továbbá azt sem, hogy a szabályozóhatóság a hozzáférési kötelezettség kiszabásánál kifejezetten figyelembe vegye a hozzáférési kötelezettség előírásának, illetve a kötelezettség hiányának a médiarendszer pluralizmusára gyakorolt hatását. Az egyenlő elbánás kötelezettsége – és ugyanígy a versenyjogban is alkalmazott diszkrimináció-tilalom – ugyanakkor se nem alkalmas, se nem szükséges eszköze a médiarendszer kialakításának. Nem biztosíthatja ugyanis azoknak a helyi, közösségi szolgáltatóknak a platformhoz való hozzáférést, amelyek gazdaságilag ezeket az egyenlő feltételeket sem képesek teljesíteni, szolgáltatásuk tartalma viszont a véleménypiac sokszínűségének fontos tényezője. A médiaszabályozási célokat a diszkrimináció-tilalom helyett az esélyegyenlőségen alapuló hozzáférés szolgálja, ami lehetővé teszi a hozzáférést igénylő egyéni körülményeinek mérlegelését, és az igénylő részére végső soron gazdasági teljesítőképességétől – ide értve a közönségvonzó képességét is – függetlenül, a sokszínűséghez való hozzájárulása alapján biztosít hozzáférést. A diszkrimináció-tilalom másrésztől a szubjektív, a műsorszolgáltatás tartalma alapján végzett mérlegelés kizárásával túl is megy a műsorterjesztő alkotmányosan elvárt korlátozásán, mivel olyan szolgáltatások részére is hozzáférést biztosíthat, amelyek hozzáférést a műsorterjesztő a szerkesztési, kiválasztási szabadsága alapján megtagadhatná. A hírközlési jog alapján kiróható egyéb kötelezettségek a médiaszabályozási célok megvalósítását hatékonyan támogatják.

Különösen a műsorterjesztés hazai szabályozására jellemző, hogy olyan előírásokat tartalmaz, amelyek ha formálisan nem is a hírközlési jogban meghatározott

kötelezettségeket rónak a szolgáltatókra, tartalmilag, hatásukban megegyeznek az irányelv szerinti kötelezettségekkel. Álláspontom szerint mindezek a rendelkezések meghaladják a közösségi hírközlési jog által biztosított, a műsorterjesztéssel kapcsolatban meglehetősen bizonytalan tagállami mozgásteret, akkor is, ha – ahogyan a hazai szabályozás kapcsolódó, a platform-üzemeltető kiválasztási szabadságát közvetlenül nem korlátozó rendelkezései – egyébként alkalmasak az alkotmányos médiaszabályozási célok előmozdítására.

Az osztrák és a magyar szabályozás egyaránt a hírközlési jogi hozzáférés-szabályozás keretei között rendezi a multiplex-üzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti kapcsolatok szabályozását, anélkül, hogy egyértelműen állást foglalnának e szolgáltatás elektronikus hírközlési szolgáltatás jellege mellett. A földfelszíni frekvenciák használatának szabályozásában a tagállami szabályozóhatóságoknak – a frekvenciaelosztási eljáráshoz kapcsolódóan – más terjesztési hálózatokhoz képest jóval szélesebb mozgásteret van. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a hozzáférést érintő kötelezettségek törvényi szintű összhangban lenne a közösségi joggal.

A műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat hírközlési jogi szabályozása alkotmányjogi megfontolásokat akkor sem vesz alapul, ha a szabályozás egyébként többször hivatkozik a pluralizmus követelményének figyelembe vételére. Végző soron olyan szabályozási környezethez vezet, amiben jelentős mértékben szűkül az államnak az a lehetősége, hogy médiapolitikai szempontokat érvényesítsen a műsorterjesztési kapacitások elosztásánál. A közösségi jogalkotó a hírközlés-szabályozásnak az alkotmányos médiaszabályozásra gyakorolt hatását nem mérte fel. Ez önmagában nem zárja ki, hogy a hírközlési jog az alkotmányos médiaszabályozás szempontjainak is megfelelő szabályozási környezet kialakításához vezessen. Ez a következmény azonban inkább esetleges, mint tervezett, és jelentős mértékben függ attól, hogy a szabályozóhatóságok részére adott, a pluralizmus szempontjainak figyelembe vételére vonatkozó felhatalmazással a nemzeti szabályozóhatóságok mennyiben élnek, illetve ehhez a Bizottság milyen kereteket biztosít. A műsorterjesztők és a műsorszolgáltatók közötti kapcsolat a hírközlési jog egészétől összességében idegen. A hírközlési jog médiaszabályozási jelentősége inkább a platformok versenyének erősítése, és a szabályozás módszere is példaértékű a médiaszabályozás számára.

A médiajog és a hírközlési jog közötti határok bizonytalansága, a szabályozási területek átfedése a média és a hírközlés területén működő szabályozóhatóságok jogalkalmazói gyakorlatában is bizonytalanságokhoz vezet, és végző soron a hatáskörök újraosztását teszi szükségessé. A hatáskörök újraosztásának egyik lehetséges megoldása azok összevonása vagy a média és a hírközlés területén működő hatóságok „integrációja”. Az integráció hazai megvalósítása melletti fő érv az, hogy a legutóbbi szabályozási lépések és koncepciók a médiaszabályozás területéről a hírközlés-szabályozás területére, a médiahatóság hatásköréből a hírközlési hatósághoz telepítik a platform-üzemeltetők és a tartalomszolgáltatók közötti, a médiarendszer kialakítása szempontjából meghatározó kapcsolat szabályozását. A hatósági integráció elsősorban hatásköri, és csak másodsorban szervezeti kérdés. Ebből következően nem is jelent feltétlenül teljes szervezeti összeolvadást. A médiaszabályozási célok szem előtt tartásának megfelelő biztosítéka lehet a német szabályozásban alkalmazott formalizált együttműködés, illetve az ezt erősítő, a magyar szabályozásban – nem következetesen – érvényesített szakhatósági modell is. Hatékony megoldást biztosíthat a szakmai apparátusnak az osztrák modellben megvalósított integrációja is, ami nem terjed ki a döntéshozatali szintre.

A szabályozóhatóság szervezetének kialakítása során célszerű figyelembe venni, hogy a „pluralizmus” tartalmának bizonytalanságai miatt annak végző garanciájaként eljárási,

szervezeti jellegű megoldások is alkalmazhatók. A „belső pluralista” szervezeti felépítésből szükségszerűen következik ugyanis, hogy ez a pluralizmus a szabályozhatóság döntéseiben is érvényesül; minden egyes döntés a releváns álláspontok ütköztetéséből jön létre. A szervezeti pluralizmus az alkotmányos szabályozási célok megvalósítására azonban csak akkor alkalmas, ha valódi, a parlamenti pártok reprezentációjánál szélesebb reprezentáción alapul, és nem hagyja figyelmen kívül a szakmaiság szempontjait.

## **5. A tartalomsomagolás és -értékesítés szabályozása**

A műsorterjesztő és a tartalomszolgáltató kapcsolatának hírközlési jogi szabályozását egy további súlyos ellentmondás jellemzi. Míg egyrészt a szabályozás maga, a Bizottság és a tagállami szabályozhatóságok rendszeresen deklarálják, hogy a platform-üzemeltető és a tartalomszolgáltató között a tartalom értékesítésére létrejött kapcsolat nem hírközlési jellegű, addig figyelmen kívül hagyják, hogy ezek az értékesítési megállapodások egyúttal a műsorterjesztőnek azt a döntését is meghatározzák, hogy mely műsorszolgáltatás számára biztosít hozzáférést a hálózathoz. A médiaszabályozási és hírközlés-szabályozási célok és eszközök ennek következtében olyan módon keverednek, ami veszélyezteti a médiaszabadság érvényesülését és a jogbiztonságot.

Az osztrák és a német jogban egyaránt a mobil televíziózás vezetett ahhoz, hogy a program-aggregálás, illetve a platform-üzemeltetés önálló szolgáltatásként jelenjen meg. A hazai szabályozás e tevékenységet önálló szolgáltatásként nem nevesíti – és a jelenlegi szabályozási elképzelések alapján erre a jövőben sem kerül sor –, ennek ellenére a digitális átállási törvény egyes rendelkezéseivel kifejezetten a műsorterjesztőnek e műsorcsomag-összeállítási tevékenységét szabályozza. A szabályozás kihasználja a közösségi hírközlés-szabályozási keretben biztosított lehetőségeket, de az alapellentmondás feloldására alkalmatlan.

Nem sértené a közösségi hírközlési jogot az a szabályozási megoldás, amely a „műsorterjesztő” tevékenységében a jeltovábbítási, illetve a tartalomértékesítési funkciókat következetesen elválasztaná. Sőt az infrastruktúra- és a tartalomszabályozás következetes szétválasztásának csak ez a megoldás felel meg. Utóbbi tevékenység keretében a – jeltovábbítást végző vállalkozással vertikálisan integrált, vagy attól szervezetileg és jogilag is elkülönülő – szolgáltató egyrészt az egyes műsorszolgáltatókkal és egyéb tartalomszolgáltatókkal, másrészt a terjesztési hálózat üzemeltetőjével, harmadrészt pedig a fogyasztókkal áll kapcsolatban. E megoldással elkerülhető a hálózathoz való hozzáférés hírközlési jogi, illetve a tartalomsomagolás és -értékesítés médiajogi szabályozása közötti ütközés. A tartalomsomagolás és -értékesítés az alkotmányos médiaszabályozási célok és keretek, valamint a szolgáltatásnyújtás közösségi jogban biztosított szabadsága alapján szabályozható, a hírközlés-szabályozás keretein belül pedig nem kell attól idegen szempontokat érvényesíteni.

## **6. Hozzáférés a digitális műsorterjesztés további szűk keresztmetszeteihez**

A digitális televíziózás meghatározó jellemzője az értékesítési lánc kibővülése olyan új szolgáltatásokkal, amelyek – a platform-üzemeltetőhöz hasonlóan, szervezetileg azzal akár összefonódva – a tartalomszolgáltató és a közönség között sajátos, megkerülhetetlen szűrő-funkciót látnak el. A tartalomszolgáltatóknak a feltételes hozzáférési rendszerekhez, az alkalmazási program interfészhez, illetve az elektronikus műsorkalauzhoz való hozzáférési lehetősége jelentősen befolyásolja az esélyegyenlőség és a sokszínűség érvényesülését, ezek kialakítása és működtetése ezért nem egyszerűen technikai kérdés. Annak ellenére,

hogy az érintett szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket a hírközlési irányelvek tartalmazzák, szabályozásuk a hírközlés-szabályozás általános módszerétől jelentősen eltérő koncepciót követ. Szabályozásukhoz a közösségi jog két eszközt rendel: egyrészt a piaci erőtől függetlenül alkalmazandó tisztességes, méltányos és megkülönböztetés-mentes hozzáférés elvét, másrészt az interoperabilitást biztosító nyílt szabványok alkalmazásának támogatását.

A tisztességes, ésszerű és megkülönböztetés-mentes hozzáférés előírása összességében alkalmas arra, hogy lehetővé tegye a hozzáférést igénylő egyedi körülményeinek figyelembe vételét, és annak mérlegelését, hogy az adott szolgáltatás hogyan befolyásolja a plurális médiarendszer kialakulását. Így az érintett technikai és adminisztratív szolgáltatásokkal kapcsolatban az alkotmányos mediaszabályozási célok elérésének alkalmas, a felülvizsgálat lehetőségével pedig arányos eszköze. A közösségi jogban meghatározott hozzáférési feltételek tartalma ugyanakkor nem egyértelmű, az alkotmányos szabályozási célokkal való összhang feltétele, hogy a tagállami jogalkotó és szabályozóhatóság e feltételeket a mediaszabályozási célokra tekintettel értelmezze.

Az adott szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetősége hozzáférési kötelezettség nélkül is jelentősen bővíthet, ha a szolgáltatás a versenytársak által is ismert és alkalmazható szabványokon alapul. A nyílt szabványokon alapuló platformok biztosítékai egyrészt a szolgáltatások együttműködési képességének (interoperabilitásának), másrészt a fogyasztók választási lehetőségének. A platformok nyitottsága a verseny és a sokszínű médiakínálat kialakulásának egyaránt fontos tényezője, akkor is, ha a szabványosítás egyébként gazdasági kockázatokkal is jár, és a piaci tapasztalatok arra is rámutattak, hogy a nyílt szabvány önmagában, a piaci szereplők összehangolt magatartása és a megfelelő fogyasztói készülékek támogatása nélkül nem garantálja a hatékony piaci versenyt.

## **7. Ágazati médiakonzentráció-korlátozás**

A magyar Alkotmánybíróság 2007-ben megállapította, hogy „a külső pluralizmus a rádió és a televízió programok teljes kínálatát figyelembe véve, a sokszereplős piac létrejöttével megvalósult”. E megállapításból arra a következtetésre kellene jutni, hogy a továbbiakban nincs alkotmányos indoka a külső pluralizmust biztosító szabályozási eszközrendszer fenntartásának. E következtetést azonban az Alkotmánybíróság nem vonja le, és álláspontom szerint megalapozottan ezt nem is tehetné. Megállapítását ugyanis olyan médiarendszerre vonatkozóan tette, amelynek működését a külső pluralizmust biztosító szabályozási eszközök jelentősen befolyásolják, és az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt, hogy a megvalósult külső pluralizmus e szabályozási környezet nélkül is fennmaradna-e. Az Alkotmánybíróság e határozatában összekeverte a szabályozási célt a szabályozási eszközzel: a szabályozási célok szintjén nem értelmezhető önálló célként a külső és a belső pluralizmus. A pluralizmus, a sokszínűség a médiarendszer, illetve a tartalomkínálat egészének jellemzője, a jogalkotó pedig széles mozgástérrel rendelkezik a belső és külső pluralizmushoz sorolható szabályozási eszközök megválasztásában. Az ellentmondást fokozza, hogy a határozat szerint a belső pluralizmust biztosító kötelezettségek előírása a „kereskedelmi rádiók és televíziók” közül csak azokkal szemben indokolt, „amelyek véleményformáló ereje jelentőssé válik”. A határozatból így az a kötelezettség hárul a jogalkotóra, hogy meghatározza a jelentős véleményformáló erő azonosításának szempontjait, és a kiegyensúlyozottság követelményét az e szempontok alapján azonosított szolgáltatókra korlátozza. Ha pedig vannak, legalábbis lehetnek jelentős véleményformáló erejű szolgáltatók, akkor a külső pluralizmus megvalósulása nem maradéktalan.

Az ágazati koncentrációkorlátozás funkciója az, hogy kiegészítse a médiarendszer kialakításának elsősorban a hozzáférés szabályozásán alapuló modelljét. A médiarendszerhez, illetve a terjesztési kapacitásokhoz való akadálymentes hozzáférés minden álláspont számára esélyt teremt ugyan a közönséghez való eljutásra, de nem tudja megakadályozni, hogy ez az esély az egyes álláspontok esetében eltérő mértékben érvényesüljön. Ha a „figyelem” túlzott mértékben egy-egy tartalomszolgáltatásra koncentrálódik, akkor a kommunikációs rendszerhez való hozzáférés esélyegyenlőségen alapuló lehetősége önmagában nem volt képes garantálni a demokratikus közvélemény működését. Nem vezetett ugyanis arra az eredményre, hogy a közönség tagjai az így nyilvánosságra került álláspontok megismerése és mérlegelése alapján hozzák meg saját döntésüket. A figyelmet koncentráló „beszélővel” szemben ezért indokolt olyan szabályozási eszközöket alkalmazni, amelyek garantálják, hogy helyzetét nem használja fel a vélemények egyoldalú befolyásolására, illetve érvényesítik a nyilvánosság működésével kapcsolatos nagyobb felelősségét.

A hatékony médiapiaci verseny az ágazati koncentráció-korlátozásnak legfeljebb eszköze, de semmiképpen nem célja. A koncentrációszabályozás a véleménypiaci verseny hatékonyságát biztosító összetett eszközrendszer része, ami a médiapiac szerkezetének, illetve a médiavállalkozások gazdasági kapcsolatainak alakításával törekszik a sokszínűség előmozdítására. Módszere az, hogy – számos különböző szabályozási modell alapján – meghatározza azt a „véleménypiaci erőfölényt”, ami a médiarendszer, a tartalomkínálat sokszínűsége védelmében szabályozói beavatkozást tesz szükségessé, és az ilyen „erőfölénnyel” rendelkező (műsor)szolgáltatóval szemben a sokszínűség megóvására alkalmasnak vélt intézkedést helyez kilátásba. A „véleménypiaci koncentráció” korlátozása egyrészt tehát azoknak az a szolgáltatóknak az azonosítására irányul, amelyek „véleménypiaci helyzete” indokolja a belső pluralizmus biztosítására irányuló intézkedéseket, másrészt arra, hogy meghatározza a „figyelem-koncentrációból” eredő kockázatok kezelésére alkalmas szabályozási eszközöket.

A jelenlegi szabályozási megoldásokban általában hibás már a beavatkozási küszöb viszonyítási alapjául szolgáló „véleménypiac” („eszmék piaca”) meghatározása is: az információszerzésre alkalmas, az információszerzés szempontjából egymást helyettesíteni képes minden médiumra kiterjedő „véleménypiac” helyett a szabályozás valamely médiapiacot határozza meg a koncentrációkorlátozás alapjaként. Ennek következtében a szabályozás a „véleménypiaci erőfölényt” kizárólag valamely médiapiaci, gazdasági pozícióra vezeti vissza. E pozíció viszont legfeljebb közvetve utalhat az adott szolgáltató véleményformáló képességére; e képességnek kétségkívül fontos befolyásolója, de biztosan nem az egyetlen tényezője. A szabályozás végrehajthatósága nyilvánvalóan megköveteli az egyszerűsítést. Ha a szabályozás célja a „figyelem-koncentrációból” eredő veszélyek elhárítása, akkor a „véleménypiaci erőfölény” mércéjének a közönség piacához igazítása elfogadható kiindulópont. A szabályozás minőségét egyrészt az határozza meg, hogy sikerül-e a vélemények piacán egymást helyettesíteni képes, adott esetben viszont a véleményformálásban különböző súlyú médiumok egységes piacát körülhatárolni, másrészt az, hogy sikerül-e a beavatkozási küszöböt úgy meghatározni, hogy az valóban a véleménypiac egészen „erőfölénnyel” rendelkező vállalkozásokat azonosítsa; az a szolgáltatás-típusok jelentős bővülése ellenére is aligha képzelhető el, hogy televíziós műsorszolgáltatással nem rendelkező vállalkozás kerüljön „erőfölényes” helyzetbe. A „véleménypiac” ilyen meghatározása szükségtelenné teszi a diagonális koncentrációt korlátozó önálló szabályozási fenntartását.

A szabályozás minőségét jelentős mértékben befolyásolja továbbá, hogy milyen intézkedéseket helyez kilátásba a „véleménypiaci erővel” rendelkező szolgáltatóval



szemben. Ha az „erőfölény” kizárólag újabb műsorszolgáltatási (tartalomszolgáltatási) jogosultság megszerzését zárja ki, vagy – egyes jogosultságok visszavonásával – a médiajogi beavatkozási mércének megfelelő piaci helyzet létrehozását írja elő, akkor nem tesz többet, mint az alkotmányos médiaszabályozás sérelmének feltételezett, távoli kockázatát csökkenti a médiapiac szerkezetének alakításával. Ez a szabályozás a kockázatot a szolgáltatások és a szolgáltatók nem megfelelő számában látja. A digitális médiarendszert azonban egyébként is a médiapiac jelentős bővülése, a szolgáltatások és szolgáltatók számának növekedése jellemzi; a szabályozással csökkenteni kívánt kockázat tehát szabályozás nélkül is nagymértékben csökken. Ez megkérdőjelezi a szabályozás arányosságát, sőt általában is a sokszínűség érvényesítésére való alkalmasságát.

Ha azonban a beavatkozási küszöbként meghatározott piaci pozícióhoz egyéb jogi következmények is fűződnek, nevezetesen olyanok, amelyek az adott szolgáltatásban a belső pluralizmus erősítésére irányulnak, akkor az *ex ante* szabályozás a piacszerkezetből adódó kockázatok csökkentésén túl már közvetlenül hozzájárul a sokszínűség biztosításához. E szabályozás egyúttal arra is alkalmas, hogy – az Alkotmánybíróság elvárásával összhangban – megteremtse a „jelentős véleményformáló erejű” szolgáltatók azonosításának feltételeit; célja végső soron az, hogy a lehető legkevesebb szolgáltatással szemben határozzon meg a belső pluralizmust biztosító kötelezettségeket. A kötelezettségek tartalmi, műsorszervezeti előírásokat – mint a harmadik fél részére rendelkezésre bocsátott műsoridő, közszolgálati tartalmak közlésének kötelezettsége, a kiegyensúlyozottság követelménye, vagy nyelvi kvóták előírása –, valamint a szolgáltató szervezetét érintő, rendszeresen felülvizsgált kötelezettségeket foglalhatnak magukban. A kötelezettségek hatékonyan csak azokkal a szolgáltatásokkal szemben írhatók elő, amelyek legalább adminisztratíván – valamely engedélyezési eljáráson keresztül – kötődnek az adott országhoz. A belső pluralizmust biztosító intézkedések nem szüntetik meg a beavatkozássra okot adó véleménypiaci pozíciót, hanem az abból eredő veszélyeket hártják el. Mivel azonban a szabályozásnak nem is a véleménypiaci pozíció korlátozása a célja, hanem a diverzitás fenntartása, ezért az újabb jogosultság megszerzésének tilalma, mint médiapiac- és véleménypiac-szerkezeti beavatkozás akár mellőzhető is.

A szabályozási célok különbözősége miatt az általános versenyszabályozás az ágazati koncentrációkontroll kiváltására nem alkalmas. Sem ebből, sem az ágazati szabályozás fenntartásából nem következik azonban, hogy a jogalkotó a plurális médiarendszer kialakításában ne támaszkodhatna az általános versenyjogra, mint szabályozási eszközre, mellőzve a médiajogi eszközöket minden olyan szabályozás kérdés megoldásában, amelyek a versenyjog keretein belül is kezelhetők. Ilyen kérdés különösen a versenyt korlátozó megállapodások ellenőrzése és a vertikális integráció kezelése. Az is megállapítható, hogy a versenyjogi gyakorlatban kidolgozott számos szabályozási megoldás jelent meg később a médiaszabályozást érintő jogszabályokban. A szabályozási célok különbözősége ellenére az ágazati szabályozás módszere és szemlélete egyre inkább közelít a versenyszabályozási módszerekhez és szemlélethez.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

### Tanulmányok, monográfiák

Ádám Antal (1998): A tömegközlés alkotmányi szabadsága, Acta Humana 30. sz. 6-20.

Ádám Antal (1998): Alkotmányi értékek és alkotmánybírászkodás, Osiris, Budapest

Albarran, Alan B. - Mierzejewska, Bozena I. (2007): Médiakoncentráció az Egyesült Államokban és az Európai Unióban - Összehasonlító elemzés, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 81-94.

Ariño, Mónica (2004): Competition Law and Pluralism in European Digital Broadcasting: Addressing the Gaps, [http://www.jvnf.org/books/Competition Law and Pluralism in European Digital Broadcasting.pdf](http://www.jvnf.org/books/Competition%20Law%20and%20Pluralism%20in%20European%20Digital%20Broadcasting.pdf)

Arrese, Angel - Herrero, Mónica (2004): Spain: A Market in Turmoil, in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London

Bahr, Martin (2006): 13 Fragen zum neuen Telemediengesetz, <http://www.telemediens-und-recht.de/#a2>

Bajomi-Lázár Péter (2006): Média és társadalom, Antenna Könyvek, Budapest

Bán Tamás (1994): A véleménynyilvánítás szabadsága az európai emberi jogi egyezményben, Magyar Jog 7. sz. 407-420.

Bär, Oliver (2005): Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der EU, Herbert Utz Verlag, München

Bayer Judit (2005): A háló szabadsága. Az internet tartalmának szabályozási problémái a véleménynyilvánítás szabadsága tükrében, Új Mandátum Könyvkiadó - Zsigmond Király Főiskola, Budapest

Beck, Hanno (2005): Medienökonomie. Print, Fernsehen und Multimedia, Springer-Verlag Berlin Heidelberg

Berényi Sándor (1998): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, in: Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Budapest, 273-304.

Beucher, Klaus - von Rosenberg, Oliver (1996): Kapazitätsknappheit und Programmvielfalt. Die neuere Rechtsprechung zur Praxis der Kabelbelegung, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 8-9. sz. 643-655.

Blaue, Andreas (2005): Meinungsrelevanz und Mediennutzung. Zu Konvergenz und Regulierung elektronischer Medien, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1. sz. 30-41.

Bourreau, Marc (2004): France: Attempting to Enhance Competition in an Oligopolistic Market, in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London

- Brown, Allan (2004): Implications for Commercial Broadcasters, in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London
- Bullinger, Martin (1996): Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, Archiv für Presserecht 1. sz. 1-8.
- Charissé, Peter (1999): Die Rundfunkveranstaltungsfreiheit und das Zulassungsregime der Rundfunk- und Mediengesetze, Frankfurt am Main
- Christmann, Sabine - Enßlin, Holger - Wachs, Friedrich-Carl (2005): Der Markt für Breitbandkabel in der digitalen Übergangsphase - Ordnungspolitische Herausforderungen für die deutsche Medienpolitik, MultiMedia und Recht 5. sz. 291-294.
- Chronowski Nóra - Drinóczi Tímea - Petrétei József - Tilk Péter - Zeller Judit (2006): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok, Dialóg Campus, Budapest
- Cseh Gabriella - Ficsor Mihály (2000): Audiovizuális politika. in: Kende Tamás/Szűcs Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái, Osiris, Budapest, 403-433.
- Cseh Gabriella - Sükösd Miklós (1999): Médiajog és médiapolitika Magyarországon. 1. kötet. Médiajog, Új Mandátum, Budapest
- Cseh Gabriella (2004): A digitális műsorszolgáltatásra vonatkozó időszerű jogi kérdések Magyarországon, Médiakutató 3. sz.
- Damjanovic, Dragana - Oberkofler, Anja (2000): Neue Akzente aus Strassburg/Die Rechtsprechung zu Art 10 EMRK, Medien und Recht 70.
- Damjanovic, Dragana (2002): Regulierung der Kommunikationsmärkte unter Konvergenzbedingungen, Springer, Wien
- Degenhart, Christoph (2000): Medienrecht und Medienpolitik im 21. Jahrhundert, Kommunikation & Recht 2.sz.
- Dörr, Dieter - Charissé, Peter (1999): Die Rangfolge im Kabel und die Dienstleistungsfreiheit. Regionalbezug und Deutschsprachigkeit von Rundfunkprogrammen als Kriterium der Rangfolge in den Breitbandkabelnetzen, Archiv für Presserecht, 1. sz. 18-24.
- Dörr, Dieter (1997): Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Nomos, Baden-Baden
- Eberle, Carl-Eugen (1996): Digitale Rundfunkfreiheit - Rundfunk zwischen Couch-Viewing und Online-Nutzung In: Computer und Recht 4. sz.
- Engel, Christoph (2005): Zuschaueranteile in der publizistischen Konzentrationskontrolle. Grenzwert oder bloß ein Indiz unter vielen? Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 11. sz. 776-782.
- Engel-Flehsig, Stefan (1997): Das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes und der Mediendienststaatsvertrag der Bundesländer, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 4. sz. 231-239.

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2004): Glossar des digitalen Fernsehens. Beilage zur IRIS Spezial: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, Strassburg

Fairbairn, Carolyn (2006): Serving the public good in the digital age: implications for UK media regulation, in: Richards, Ed - Foster, Robin - Kiedrowski, Tom (eds.): Communications - The next decade. A collection of essays prepared for the UK Office of Communications, <http://www.ofcom.org.uk/research/commsdecade/>

Farda, Constanze (2000): Europäische Medienpolitik. Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden

Feintuck, Mike - Varney, Mike (2006): Media Regulation, Public Interest and the Law, Edinburgh University Press, Edinburgh

Frevert, Tobias (2005): Regelungen des neuen TKG zur Rundfunkübertragung, MultiMedia und Recht 1. sz. 23-27.

Frey, Dieter (1999): Fernsehen und audiovisueller Pluralismus im Binnenmarkt der EG, Nomos, Baden-Baden

Gábor József - Nyakas Levente - Barna Attila - Turkovics Mónika - Szijj Judit (1999): Írisz kontra ORTT. In: Cseh Gabriella - Enyedi Nagy Mihály - Soltészky Tibor, szerk.: Médiakönyv 1999. ENAMIKE, Budapest 269-285.

Gálik Mihály - Hidi János (2007): A médiakoncentráció külön szabályozása Magyarországon, in: Gálik Mihály (szerk.): A médiakoncentráció szabályozásának vizsgálata, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 29-47.

Gálik Mihály - Nyakas Levente - Nagy Krisztina - Timár János - Rozgonyi Krisztina - Tóth András - Molnár Péter (2007): Digitális átállás és alapjogok ( Fórum), Fundamentum 2. sz.

Gálik Mihály - Polyák Gábor (2005): Médiaszabályozás, KJK-Kerszöv, Budapest

Gálik Mihály (2003): Média gazdaságtan, Aula Kiadó, Budapest

Gálik Mihály (2004): A médiatulajdon hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon, Médiakutató, 3. sz. 69-90.

Gálik Mihály (2007): A médiakoncentráció közös európai szabályozásáról, Infokommunikáció és Jog, 1. sz.

Galperin, Hernan (2004): New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain, Cambridge University Press, Cambridge

Gardini, Francesca - Galperin, Hernan (2004): Italy: Slow Penetration, High Potential? in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London

Garzaniti, Laurent (2005): Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation, Sweet & Maxwell, London

Gersdorf, Hubertus (2003): Medienordnungsrecht, in: Eberle, Carl-Eugen - Rudolf, Walter - Wasserburg, Klaus, szerk. (2003): Mainzer Rechtshandbuch der Neuen Medien, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 81-200.

Gibbons, Thomas (2004): Kontrolle über technische Engpässe: Ein Fall für das Medienkonzentrationsrecht? in: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, IRIS Spezial, Strassburg, 65-77.

Goldhammer, Klaus - Schmid, Michael - Wichmann, Thorsten - Duft, Nicole (2006): Effektivität und Effizienz der Nutzung von Rundfunkfrequenzen in Deutschland, [http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/studie-effektivitaet-und-effizienz-der-nutzung-von.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/studie-effektivitaet-und-effizienz-der-nutzung-von-property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf)

Gounalakis, Georgios - Rhode, Lars (1998): Elektronische Kommunikationsangebote zwischen Telediensten, Mediendiensten und Rundfunk, Computer und Recht 8. sz. 487-492.

Gounalakis, Georgios - Zagouras, Georgios (2006): Crossmedia Konzentration und multimediale Meinungsmacht, Archiv für Presserecht, 2. sz. 93-103.

Gounalakis, Georgios (2003): Regulierung von Presse, Rundfunk und elektronischen Diensten in der künftigen Medienordnung, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 3. sz. 180-192.

Gounalakis, Georgios (2004): Medienkonzentrationskontrolle versus allgemeines Kartellrecht, Archiv für Presserecht, 5. sz.

Grád András (2005): A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. Strasbourg Bt, Budapest

Griffin, Em (2001): Bevezetés a kommunikáció elméletbe. Harmat Kiadó, Budapest

Grünwald, Andreas (2001) Fernsehen unter dem Hammer - Möglichkeiten und Grenzen einer Versteigerung von Rundfunkfrequenzen. MultiMedia und Recht, 1. sz.

Hain, Karl-E. (2006): Regulierung in den Zeiten der Konvergenz, Wirtschaftsrechtliche und/oder medienrechtliche Steuerung? Kommunikation & Recht 7/8. sz.

Hain, Karl-Eberhard (2000): Vorherreschende Meinungsmacht i.S.d. § 26 Abs. 1, 2 RStV. Die Kontroverse um „quantitative“ oder „qualitative“ Bestimmung, MultiMedia und Recht, 9. sz. 537-544.

Haller, Albrecht - Wittmann, Heinz (1996): Aktuelle Fragen des österreichischen Kabelrundfunkrechtes, Medien und Recht, 170.

Hallin, Daniel C. - Mancin, Paolo (2004): Comparing Media Systems. Three Models of Media Politics, Cambridge University Press

Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, szerk. (2003): Emberi jogok, Osiris, Budapest

Halmi Gábor (1994): A vélemény szabadság határai. Atlantisz, Budapest

Halmi Gábor (1995): Függetlenség és kiegyensúlyozottság a médiumokban. in: Terestyéni T., szerk.: Közzolgálatosság a médiában, Osiris – MTA-ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoport, Budapest 31-45.

Halmi Gábor (2002): A kommunikációs jogok, Új Mandátum, Budapest

Harcourt, Alison (2005): The European Union and the regulation of media markets, Manchester University Press

- Hazay István, szerk. (2005): A digitális televíziózás. Bevezetési modellek, külföldi tapasztalatok, AKTI-Typotex, Budapest
- Hege, Hans: Gesucht (2007): eine digitale Medienordnung, in: Digitalisierungsbericht 2007. Weichenstellungen für die digitale Welt. Der Markt bringt sich in Position, [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Neu\\_Digitalbericht\\_2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Neu_Digitalbericht_2007.pdf) 13-21.
- Helberger, Natali (2004): Diskriminierungsfreier Zugang zu digitalen Zugangskontrolldiensten, <http://www.ivir.nl/publications/helberger/iris2.html>
- Helberger, Natali (2004): Überblick über die Regulierung technischer Engpässe im Digitalfernsehen im Rahmen der neuen Zugangsrichtlinie, in: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, IRIS Spezial, Strassburg, 127-135.
- Helberger, Natali (2005): Some critical reflections about access obligations under the European Communications Framework, [http://www.ivir.nl/publications/helberger/communications\\_and\\_strategies.pdf](http://www.ivir.nl/publications/helberger/communications_and_strategies.pdf)
- Hesse, Albrecht (2003): Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag Franz Vahlen, München
- Himberger, Simon (2005): Digitales terrestrisches Fernsehen in Österreich. Technische und rechtliche Grundlagen – Ausschreibung der Multiplex-Plattform, Medien und Recht 3. sz. 159-163.
- Hitchens, Lesley (2006): Broadcasting Pluralism and Diversity. A Comparative Study of Policy and Regulation, Oxford and Portland, Oregon
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, Archiv für Presserecht 1. sz. 9-15.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2002): Kommunikationsfreiheiten. Kommentierungen zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden/Hamburg
- Holoubek, Michael (1989) Grenzüberschreitender Rundfunk, Satellitendirektfernsehen und Art 10 EMRK, Zu den Entscheidungen „Radio Groppera AG“ und „Autronic AG“ der Europäischen Menschenrechtskommission, Medien und Recht 1989. 194.
- Holoubek, Michael (1992): Auf dem Weg zur privaten Hörfunkveranstaltung in Österreich, MR, 103.
- Holoubek, Michael (1994): Europäisches Rundfunkrecht. Zwischen Dienstleistungsfreiheit und nationaler Kulturhoheit, Rundfunkrecht 9.
- Holoubek, Michael (2003): Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Archiv für Presserecht 3. sz.
- Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa, VS Verlag, Wiesbaden
- Holznapel, Bernd - Krone, Daniel (2005): Wie frei ist der KEK? Ein Beitrag zur Auslegung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV, MultiMedia und Recht, 10. sz. 666-673.

- Holznagel, Bernd (1996): Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1. sz.
- Holznagel, Bernd (1996): Rundfunkrecht in Europa, J.C.B. Mohr, Tübingen
- Holznagel, Bernd (1998): Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, MultiMedia und Recht 9. sz.
- Holznagel, Bernd (1999): Multimedia zwischen Regulierung und Freiheit, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 6. sz. 425-435.
- Holznagel, Bernd (2000): Weiterverbreitung und Zugangssicherung beim digitalen Fernsehen, MultiMedia und Recht 8. sz. 480-486.
- Holznagel, Bernd (2001): What Future for Broadcasting in the Digital Era? (Expert Seminar on “The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment”)  
[http://www.humanrights.coe.int/media/events/2001/TTT\\_sem\\_exp\(EN\).htm](http://www.humanrights.coe.int/media/events/2001/TTT_sem_exp(EN).htm)
- Hujanen, Taisto (2004): Implications for Public Service Broadcasters, in: Brown, Allan - Picard, Robert G.: Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London
- Inotai G. András (2005): A piacmeghatározás közgazdasági problematikája az elektronikus médiaszektorban az EK versenyjogának tükrében, Gazdaság és Jog, 3. sz., 18-24.
- Inotai G. András (2005): Az elektronikus médiaszolgáltatási piacok meghatározása az Európai Bizottság fúziókontroll gyakorlatában, Európai Jog 2. sz. 31-39.
- Iosifides, Petros (2007): A médiakoncentráció mérési módszerei, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 7-28.
- Irion, Kristina - Schirnbacher, Martin (2002): Netzzugang und Rundfunkgewährleistung im deutschen Breitbandkabelnetz, CR, 1. sz. 61-68.
- Jakubowicz, Karol (2007): Média pluralizmus és koncentráció, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 141-155.
- Janik, Viktor (2000): Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer Entwicklung, Archiv für Presserecht 1. sz. 7-15.
- Janik, Viktor (2001): Rundfunkregulierung auch im Internet? Kommunikation & Recht 11. sz.
- Janik, Viktor (2002): Kapitulation vor der eingetretenen Konzentration? Die Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk nach dem Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Archiv für Presserecht, 2. sz. 104-114.
- Jarass, Hans D. (1998): Rundfunkbegriff im Zeitalter des Internet, Archiv für Presserecht 2. sz. 133-141.
- Jenei Ágnes (2005): Kereskedelmi televízió és demokrácia, Médiakutató 3. sz. 7-19.

- Jenei Ágnes (2007): A dekóder-támogatási botrány. Egy ellentmondásos ügy a Berlusconi-kormány médiapolitikájának illusztrálására, in: Polyák Gábor, szerk.: Esettanulmányok a médiakoncentráció tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 39-53.
- Jürgens, Uwe (2005) Marktutrittsregulierung elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste. Baden-Baden
- Kiefer, Marie Luise (2005): Medienökonomik, Oldenburg Verlag, München-Wien
- Kissné Akli Mária (2004): Frekvenciák biztosítása a földfelszíni digitális televíziózáshoz, Infokommunikáció és Jog, 4. sz. 134-138.
- Knothe, Matthias - Lebens, Julia (2002): Rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle des Bundeskartellamts, Archiv für Presserecht 2. sz. 125-131.
- Koenig, Christian (1998): Regulierungsoptionen für die Neuen Medien in Deutschland. MultiMedia und Recht Beilage 12. sz.
- Kogler, Michael - Kramler, Thomas - Traimer, Matthias (2002): Österreichische Rundfunkgesetze, Verlag Medien & Recht, Wien
- Koltay András (2004): A sajtószabadság két oldala és a tájékozódáshoz való jog, Jogtudományi Közöny 1. sz. 22-30.
- Koppányi Szabolcs (2006): A szabályozói konvergencia helyzete és irányai, in: Szigeti Péter, szerk.: Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei, Széchenyi István Egyetem, Győr
- Korinek, Karl (1980): Die Gewährleistung von Kommunikationsfreiheit im österreichischen Rundfunkrecht, Rundfunkrecht, 1. sz.
- Kovács András Péter (2006): Médiakoncentráció-szabályozás és konvergencia, in: Szigeti Péter, szerk.: Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei, Széchenyi István Egyetem, Győr
- Kovács András Péter (2007): Médiaszabályozás Franciaországban, AKTI Füzetek 12. sz.
- Kovács András Péter (2007): Médiaszabályozás Olaszországban, AKTI Füzetek 13. sz.
- König, Michael - Trafkowski, Armin (2003): Zum Anwendungsbereich der Rundfunkklausel des § 38 Abs. 3 GWB, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 7. sz. 513-516.
- Körmendy-Ékes Judit - Lengyel Márk (2004): A médiahatóság jogállásának kérdéseiről, Magyar Jog 4. sz. 211-219.
- Kröger, Detlef - Moos, Flemming (1997): Mediendienst oder Teledienst? Archiv für Presserecht 4. sz. 675-680.
- Kuch, Hansjörg (2002): Medienrechtliche Vorgaben für Kabelnetzbetreiber, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2. sz.
- Kübler, Friedrich (2002): Legitimationsfragen der Medienregulierung, Archiv für Presserecht, 4. sz. 277-283.



- Ladeur, Karl-Heinz (2000): Rundfunkaufsicht im Multimedia-Zeitalter zwischen Ordnungsrecht und regulierter Selbstregulierung, *Kommunikation & Recht* 4. sz. 171-180.
- Ladeur, Karl-Heinz (2001): Einspeisung digitaler Fernsehprogramme – Zur Rechtsstellung von Kabelnetzbetreiber und Programmveranstalter. Zugleich ein Beitrag Verhältnis von Medien- und Telekommunikationsrecht unter Multimediabedingungen, *Kommunikation - Recht* 10. sz. 496-506.
- Ladeur, Karl-Heinz (2002): Aktuelle Rechtsfragen der Einspeisung digitaler Fernsehprogramme in Kabelnetze, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 4. sz.
- Ladeur, Karl-Heinz (2005): Rechtsproblem der Regulierung der Entgelte, der Paketbündelung und der Vertragsgestaltung im digitalen Kabelfernsehen, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 1. sz.
- Lecheler, Helmut (1999): Die Rangfolge im Kabel - hinsichtlich der Einspeisung von Fernsehprogrammen, mit Ausblick auf neuartige Rundfunkangebote und digitales Fernsehen, [http://www.jura.fu-berlin.de/einrichtungen/we3/profs\\_em/lecheler\\_helmut/veranstaltungen/0002xx/s\\_medi\\_enrecht/Rangfolge.pdf](http://www.jura.fu-berlin.de/einrichtungen/we3/profs_em/lecheler_helmut/veranstaltungen/0002xx/s_medi_enrecht/Rangfolge.pdf)
- Lehofer, Hans-Peter (2007): Markt 18 - der ungeliebte Preis der Konvergenz, <http://lehofer.at/blog/2007/03/markt-18-der-ungeliebte-preis-der.html>
- Lendvai András (2002): A feltételes hozzáférési rendszerek és a digitális televíziózás szabályozásáról. in: Enyedi Nagy Mihály - Polyák Gábor - Sarkady Ildikó (szerk.): *Médiakönyv 2002. ENAMIKÉ*, Budapest
- Lengyel Márk - Polyák Gábor - Szőke Gergely László (2007): A nemzeti tartalmak előállításával, szerkesztésével és átvitelével összefüggő tartalmi és pénzügyi feltételrendszer kialakítása, *Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal részére*, Kézirat
- Lenk Zsuzsanna (2004): A Népszabadság és a Ringier lapkiadó csoport közötti tranzakció versenyjogi megítélése, *Infokommunikáció és Jog*, 1. sz.
- Ludányi Arnold - Rozgonyi Krisztina (2006): Kell-e szabályozni a médiakonvergencia folyamatokat? in: Szigeti Péter, szerk.: *Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei*, Széchenyi István Egyetem, Győr
- Marsden, Christopher - Ariño, Monica (2004): From Analogue to Digital, in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): *Digital Terrestrial Television in Europe*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London
- Marsden, Christopher T. (1999): Pluralism in the Multi-Channel Market. Suggestions for Regulatory Scrutiny, *International Journal of Communications Law and Policy*, Winter, [http://www.digital-law.net/IJCLP/4\\_2000/ijclp\\_webdoc\\_5\\_4\\_2000.html](http://www.digital-law.net/IJCLP/4_2000/ijclp_webdoc_5_4_2000.html)
- McQuail, Denis (2003): *A tömegkommunikáció elmélete*, Osiris Kiadó, Budapest
- Meier, Werner A. - Trappel, Josef (1998): Media Concentration and the Public Interest, in: McQuail, Denis - Siune, Karen (eds.): *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*, SAGE, London
- Molnár Péter (2002): *Gondolatbátorság, Új Mandátum*, Budapest
- Molnár Péter (2007): [Első oldal], *Infokommunikáció és Jog*, 1. sz.

- Morscher, Siegbert - Christ, Peter (2005): Rundfunkbehördenorganisation erneut am verfassungsrechtlichen Prüfstand, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 108.
- Möschel, Wernhard (2001): Die Öffnung der Breitbandkabelnetze für den Wettbewerb. Die Sicht der Monopolkommission, MultiMedia und Recht Beilage 2. sz. 13-19.
- Müller, Michael (2005): Die Rundfunkfreiheit emanzipiert sich - Zu den aktuellen Entscheidungen der Verfassungsgerichte, MultiMedia und Recht 12. sz. VII.
- Nagy Krisztina - Timár János (2003) Az új médiatörvény-koncepció alkotmányos problémái, Fundmentum 3-4. 137-155.
- Nagy Krisztina (2006): Egyről kettőre, avagy helyünk a piacon! – két eset a piaci belépés, konkrétan a kereskedelmi televíziók műsorszolgáltatási jogosultsága tárgykörében, in: Gálik Mihály, szerk.: Esetek a médiaszabályozás tárgyköréből, Budapesti Corvinus Egyetem, Kézirat
- Näränen, Pertti (2003): Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási megoldásai, Médiakutató 2. sz. 77-92.
- Näränen, Pertti (2003): Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási megoldásai, Médiakutató 2. sz. 77-92.
- Nehl, Hanns Peter (2004): Rechtsschutz im Bereich grenzüberschreitender Medienzusammenschlüsse. In: Medienkonzentration in der digitalen Medienordnung. in: Internationale Medienenquete – Medienkonzentration und Kontrollmechanismen in Europa: Rechtstatsachen - Rechtsinstrumente – Rechtsberufe, Wien
- Neitzel, Jens - Müller, Birgit (2004): Zugangsverpflichtungen von Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht, CR 9. sz. 655-662.
- Never, Henning (2002): Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk. Eine ökonomische Kritik der verfassungsrechtlich geforderten positiven Rundfunkordnung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Never, Henning (2007): Sokszínűség utasításra - a médiarendszer kialakítására vonatkozó szabályozás célszerűsége versenyjog-elméleti megközelítésben, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 53-73.
- Noam, Eli (2006): Why TV regulation will become telecom regulation? in: Richards, Ed - Foster, Robin - Kiedrowski, Tom (eds.): Communications - The next decade. A collection of essays prepared for the UK Office of Communications, <http://www.ofcom.org.uk/research/commsdecade/>
- Noam, Eli (2007): Hogyan mérjük a médiakoncentrációt? in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 75-79.
- Nyakas Levente (2005): A televíziós műsorszolgáltatás fogalmának értelmezése - az Európai Bíróság C-89/04 ítélete, Infokommunikáció és Jog 5. sz. 175-177.
- Nyakas Levente (2006): Az európai audiovizuális szabályozás és politika irányai a konvergencia tükrében, in: Szigeti Péter, szerk.: Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei, Széchenyi István Egyetem, Győr

Orea, Marcelino, Hg. (1998): Das digitale Zeitalter: Europäische Audiovisuelle Politik, [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/hlg/hlg_de.pdf)

Owen, Bruce M. (2007): A sikeresség és a hozzáférés fogalmának összekeverése. A tulajdonosi koncentráció „pontos” mérése és szabályozása a tömegmédiá és az online szolgáltatások piacán, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 95-117.

Öhlinger, Theo (2003): Verfassungsrecht, WUV Universitätsverlag, Wien

Palzer, Carmen (2004): Marktdefinition im Bereich der audiovisuellen Medien nach dem Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaften, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 4. sz. 279-290.

Pánczél Andrea (2007): A médiapluralizmus uniós szabályozása, Média-Kábel-Műhold, 10. sz. 14-15.

Paschke, Marian (2000): Medienrecht, Springer, Berlin-Heidelberg-New York

Petersen, Jens (2003): Medienrecht, Beck, München

Picard, Robert G (2004): A Consumer Perspective on Digital Terrestrial and Interactive Television, in: Brown, Allan - Picard, Robert G. (eds): Digital Terrestrial Television in Europe, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London

Picard, Robert G. (2007): Médiakoncentráció, médiagazdaságtan és médiaszabályozás, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 29-52.

Polyák Gábor - Szőke Gergely (2007a): Médiaszabályozás Németországban, AKTI Füzetek 6.

Polyák Gábor - Szőke Gergely (2007b): Médiaszabályozás Svájcban, AKTI Füzetek 7.

Polyák Gábor (2002a): Közérdek és kiegyensúlyozottság a médiaszabályozásban, Jura, 2. sz.

Polyák Gábor (2002b): Hatalomleosztás. Nemzetközi önszabályozási kísérletek. in: . Enyedi Nagy Mihály, Polyák Gábor, dr. Sarkady Ildikó (szerk.): Médiakönyv 2002, ENAMIKÉ , Budapest

Polyák Gábor (2002c): Megjegyzések a digitális kor médiapolitikájához, Médiakutató 3. sz.

Polyák Gábor (2003): A digitalizáció hatásai a médiaszabályozásra, Jel-Kép, 2. sz.

Polyák Gábor (2004a): Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban. in: Ádám Antal, szerk.: PhD Tanulmányok 1.

Polyák Gábor (2004b): Médiaszabályozás az Egyesült Királyságban, [http://www.akti.hu/tanulmany/index\\_kulfold.html](http://www.akti.hu/tanulmany/index_kulfold.html)

Polyák Gábor (2005): Céltalan eszköz. Alkotmányossági aggályok a műsorelosztók vételkörzetének korlátozásával kapcsolatban, Infokommunikáció és Jog, 1. sz.

Polyák Gábor (2006): Gemeinschaftsrechtliche Gründe der Rundfunkliberalisierung, Jura 2. sz.

- Polyák Gábor (2007a): A közszolgálati műsorszolgáltatás alkotmányjogi pozíciói, Jura, 2. sz.
- Polyák Gábor (2007b): Az Axel Springer/ProSiebenSat.1 fúzió médiajogi és versenyjogi értékelése, in: Polyák Gábor (szerk.): Esettanulmányok a médiakoncentráció tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 5-23.
- Polyák Gábor (2007c): Értékelési szempontok a műsorszolgáltatók kiválasztására irányuló eljárásban. A német, az osztrák és a magyar szabályozás összehasonlítása, Médiakutató, 2. sz.
- Polyák Gábor (2007d): A műsorszolgáltatási szerződések módosítása a digitális átállás során, Gazdaság és Jog 12. sz.
- Polyák Gábor (2007e): Kétharmados jogalkotási tárgykörök a kereskedelmi televíziózás szabályozásában, Iustum Aequum Salutare 2. sz.
- Price, Monroe E. (1998): A televízió, a nyilvános szféra és a nemzeti identitás. Magvető Kiadó, Budapest
- Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik, UVK Verlag, Konstanz
- Radel, Peter - Haider, Andreas (1996): Der Verfassungsgerichtshof als Impulsgeber der österreichischen Medienpolitik, Rundfunkrecht, 1. sz.
- Rausch János (2007): [Első oldal], Infokommunikáció és Jog, 5. sz.
- Reinemann, Susanne (2002): Zugang zu Übertragungswegen. Zur Verfassungsmäßigkeit der Ausgestaltung privater Fernsehanbieter zu digitalen Übertragungswegen, Frankfurt am Main.
- Reinemann, Susanne (2006): DVB-H, DMB und interaktive Fernbedienung - Ist der Rundfunk(-begriff) den neuesten technischen Entwicklungen gewachsen? Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 7. sz. 523-530.
- Révész T. Mihály (2006): Szabadság és konvergencia, in: Szigeti Péter, szerk.: Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei, Széchenyi István Egyetem, Győr
- Ricker, Reinhart - Schiwy, Peter (1997): Rundfunkverfassungsrecht, Beck, München
- Ricker, Reinhart (1992): Kriterien der Einspeisung von Rundfunkprogrammen bei Kapazitätsgrenzen in Kabelanlagen, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 11. sz. 521-526.
- Rinke, Claudia (2003): Zugangsprobleme des digitalen Fernsehens, Duncker & Humboldt, Berlin
- Roider, Claudia (2001): Perspektiven einer europäischen Rundfunkordnung. Eine Untersuchung der gemeinschaftsrechtlichen Direktiven unter besonderer Berücksichtigung des Pluralismusbots, Duncker & Humblot, Berlin
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2000): Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1. sz. 36-46.

Roßnagel, Alexander - Hilger, Caroline (2002): Offener Zugang zum digitalisierten Kabel - Realität oder Zielvorstellung? MultiMedia und Recht 7. sz. 445-452.

Roßnagel, Alexander - Sosalla, Wener - Kleist, Thomas (2003): Der Zugang zur digitalen Satellitenverbreitung, [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gutachten%20GSDZ/Gutachten\\_emr\\_Satellit.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Gutachten%20GSDZ/Gutachten_emr_Satellit.pdf)

Rott, Armin - Kohlschein, Ingo (2007): A médiakoncentráció ellenőrzése Európában: elvek, vitakérdések és kilátások, in: Gálik Mihály, szerk.: Tanulmányok a médiakoncentráció szabályozás tárgyköréből, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, Kézirat, 119-139.

Roukens, Thomas (2005): Weiterverbreitung un der EU heute, in: IRIS Spezial: Haben oder nicht haben. Must-Carry Regeln, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 7-23.

Roßnagel, Alexander - Kleist, Thomas - Scheuer, Alexander (2007): Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa. Dargestellt am Beispiel der EG, Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreichs, Vistas Verlag, Berlin.

Sajó András (2005): A szólásszabadság kézikönyve, KJK-Kerszöv, Budapest

Sarkady Ildikó (2004): Az önálló sajtótörvény problematikája és a kormányzati irányítás, Infokommunikáció és Jog 4. sz. 115-123. o.

Sárközy Tamás, sorozatszerk. (2001): Versenyjog, HVG-Orac, Budapest

Schalast, Christoph (2004): Breitbandkabelmarkt und Fusionskontrolle, Chance und Risiko für ein Telekommunikationsnetz im Wandel, Kommunikation & Recht, 8. sz. 376-384.

Scheuer, Alexander - Strothman, Peter (2002): Media Supervision on the Threshold of the 21st Century - Structure and Powers of Regulatory Authorities in the Era of Convergence [http://obs.coe.int/oea\\_publications/iris\\_plus/iplus2\\_2002.pdf](http://obs.coe.int/oea_publications/iris_plus/iplus2_2002.pdf)

Schoser, Christof - Santamato, Sandro (2006): The Commission's state aid policy on the digital switchover, [http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2006\\_1\\_23.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2006_1_23.pdf)

Schulz, Wolfgang - Held, Thorsten (2002): Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, <http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/apapiere/10Selbstregulierungneu.PDF>

Schulz, Wolfgang - Held, Thorsten (2006): Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04083.pdf>

Schulz, Wolfgang - Seufert, Wolfgang - Holznapel, Bernd (1999): Digitales Fernsehen. Regulierungskonzepte und -perspektiven. Leske + Budrich, Opladen

Schulz, Wolfgang (2004): Ausweitung der Zugangsverpflichtung auf EPGs und Dienstplattformen? in: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, IRIS Spezial, Strassburg, 51-65.

- Schüll, Ralf (2006): Schutz der Meinungsvielfalt im Rundfunkbereich durch das europäische Recht: unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Wettbewerbsrechts, Bern , Stämpfli.
- Schüll, Ralf: Schutz der Meinungsvielfalt im Rundfunkbereich durch das europäische Recht : unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Wettbewerbsrechts. Bern , Stämpfli , 2006
- Schütz, Raimund - Attendorf, Thorsten - König, Annegret (2003): Elektronische Kommunikation. Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung in Deutschland, Beck, München
- Schütz, Raimund - Attendorf, Thorsten (2002): Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union - Was muss Deutschland ändern? MultiMedia und Recht Beilage 4. sz.
- Schütz, Raimund (2001): Nutzung von Breitbandkabelnetzen im Spannungsfeld von Netzbetreiberfreiheit, offenem Netzzugang und hoheitlicher Kabelallokation, MultiMedia und Recht Beilage 2. sz. 20-27.
- Secretary of State for Trade, Secretary of State for Culture, Media and Sport (2000): White Paper „A New Future for Communications”
- Seregélyesi, J. (1999): Az időszaki lap címe, a lapcím jelentősége és jogi védelme. in: Cseh, G. - Enyedi Nagy, M. - Soltészky, T., szerk.: Médiakönyv 1999. ENAMIKEÉ, Budapest 703-711. o.
- Sólyom László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris, Budapest
- Sporn, Stefan (1999): Vielfalt im digitalen Rundfunk. Eine Untersuchung zur Problematik der Sicherung von Programmangebotsvielfalt bei T-DAB und T-DVB sowie generell im digitalen Rundfunk, <http://www.emr-sb.de/news/dabgutachten.pdf>
- Thomaschki, Katrin - Krakies, Jens (1995): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Kanalbelegung in Kabelnetzen, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 6. sz.
- Tilk Péter (2003): A gyűlöletbeszéd szabályozásának néhány előzetes értékelési szempontja, Magyar Jog 6. sz. 321-331.
- Tóth András - Polyák Gábor (2007): A kereskedelmi műsorszolgáltatás versenyjogi alapú szabályozása. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából, [http://www.meh.hu/misc/letoltheto/media\\_verseny.pdf](http://www.meh.hu/misc/letoltheto/media_verseny.pdf)
- Tóth András (2005): A digitális televíziózás versenyjogi és elektronikus hírközlésjogi vonatkozásai, 5. sz.
- Tóth András (2006): A kábeltelevíziós tevékenység hazai szabályozásának egyes kérdései az infokommunikációs konvergenciára tekintettel, in: Szigeti Péter, szerk.: Leviatán, A Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Intézet Tudományos Közleményei, Széchenyi István Egyetem, Győr
- Tóth András (2007a): Az elektronikus hírközlés és média égazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, Oktatási segédanyag, Pécs, Kézirat
- Tóth András (2007b): Az elektronikus média versenyjogi vonatkozásai, AKTI Füzetek 16. sz.

- Trafkowski, Armin (2002): Medienkartellrecht. Die Sicherung des Wettbewerbs auf den Märkten der elektronischen Medien, Verlag C.H. Bech, München
- Traimer, Matthias (2006): „Medienkonzentration und Cross-Owner-Ships“, Universität Wien, Kézirat
- Trettenbrein, Harald E. (1989): Überlegungen zur Vereinbarung zwischen ORF und dem Verband österreichischer Zeitungsherausgeber über die teilweise Öffnung des Rundfunkmarktes, Österreichische Juristen-Zeitung, 363.
- Valcke, Peggy (2005): Die Zukunft der Weiterverbreitungspflicht, in: IRIS Spezial: Haben oder nicht haben. Must-Carry Regeln, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 31-45.
- van Cuilenburg, Jan - McQuail, Denis (2003): Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm, European Journal of Communication 18. sz. 181-207.
- Varney, Eliza (2006): Regulating the Digital Television Infrastructure in the EU. Room for Citizenship Interests? SCRIPT-ed, June, <http://www.law.ed.ac.uk/ahrc/SCRIPT-ed/vol3-3/varney.pdf>
- Wagner, Christoph - Grünwald, Andreas (2002): Rechtsfragen auf dem Weg zu DVB-T. Planungssicherheit beim Übergang zur digitalen Rundfunkübertragung, Vistas, Berlin
- Wagner, Christoph (2001): Wettbewerb in der Kabelkommunikation zwischen Transport- und Vermarktungsmodell, MultiMedia und Recht Beilage 2. sz. 28-33.
- Weisser, Ralf - Bauer, Andreas (2003), Verbreitung breitbandiger Inhalte nach dem neuen Telekommunikationsrecht, MultiMedia und Recht 11. sz. 709-714.
- Weyer Béla (2007): Hírzárlat. A Sat.1 új műsorpolitikája, HVG 30. sz.
- Wichmann, Anja (2004): Vielfaltsicherung in digitalisierten Breitbandkabelnetzen. Rechtsprobleme der Nutzung digitalisierter Rundfunk-Kabelnetze durch Fernsehveranstalter, Duncker und Humblot, Berlin
- Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1999): „Offene Medienordnung“, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Archiv/Medienordnung1,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Wrona, Stephan (2005): Die Entgeltregulierung der der Breitbandkabelnetze. Die deutsche Breitbandkabelbranche auf dem Prüfstand der telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierung, Computer und Recht, 11. sz. 789-796.
- Zachar Balázs (2004): A közzolgálati televíziók állami támogatása az EU-ban és hazánkban. Média, Kábel, Műhold, 12. sz., 27-29.
- Zimmer, Anja - Büchner, Wolfgang (2001): Konvergenz der Netze - Konvergenz des Rechts? Das Nebeneinander von rundfunkstaatsvertraglichen, telekommunikations- und kartellrechtlichen Regelungen beim Zugang zum Breitbandkabel, Computer und Recht 3. sz. 164-174.

## Egyéb dokumentumok

Analysys Limited: Public policy treatment of digital terrestrial television (DTT) in communications markets, 2005.  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/info\\_centre/documentation/studies\\_ext\\_consult/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/info_centre/documentation/studies_ext_consult/index_en.htm)

ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber (2007): Medien- und Plattformregulierung im Wettbewerb der Übertragungswege,  
[http://www.anga.de/uploads/media/ANGA-Grundsatzposition\\_2007.pdf](http://www.anga.de/uploads/media/ANGA-Grundsatzposition_2007.pdf)

BIPE Consulting (2002): Digital Switchover in Broadcasting, Final Report (Study for the European Commission)  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/final\\_report\\_120402.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/final_report_120402.pdf)

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (2006): Festlegung Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendehalten für Endnutzer. Markt Nr. 18 der Empfehlung 2003/311/EG,  
[http://www.bundesnetzagentur.de/enid/44c723547432c294d09306fe9e639130,0/Einheitliche\\_Informationsstelle/Nationale\\_Konsultationen\\_11i.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/44c723547432c294d09306fe9e639130,0/Einheitliche_Informationsstelle/Nationale_Konsultationen_11i.html)

CEC - Commission of the European Communities (1992): Pluralism and Media Concentration in the Internal Market - An assessment of the need for Community action [COM(92) 480 final]

CEC - Commission of the European Communities (1997): Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation. [COM(1997) 623 final]

CEC - Commission of the European Communities (1999): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age. [COM(1999) 657 final]

CEC - Commission of the European Communities (2002a): Fourth Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC „Television without Frontiers” [COM(2002) 778 final]

CEC - Commission of the European Communities (2002b): Working Document on ‘Must-carry’ obligations under the 2003 regulatory framework for electronic communications networks and services

CEC - Commission of the European Communities (2003a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Barriers to widespread access to new services and applications of the information society through open platforms in digital television and third generation mobile communications [COM(2003) 410 final]

CEC - Commission of the European Communities (2003b): Green paper on services of general interest [COM(2003) 270 final]

CEC - Commission of the European Communities (2004): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak



és a Régiók Bizottságának a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködési képességéről [COM(2004) 541 final]

CEC - Commission of the European Communities (2005): Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról [COM(2005) 646]

CEC - Commission of the European Communities (2006a) Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on Market Reviews under the EU Regulatory Framework. Consolidating the internal market for electronic communications [COM (2006) 28 final]

CEC - Commission of the European Communities (2006b): Commission Staff Working Document. Public Consultation on a Draft Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (Second edition) [SEC(2006) 837]

CEC - Commission of the European Communities (2006c): Fifth Report From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 89/552/EEC “Television without Frontiers” [COM(2006) 49 final]

CEC - Commission of the European Communities (2006d): Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services [COM(2006) 334 final]

CEC - Commission of the European Communities (2006e): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a digitális interaktív televíziós szolgáltatások együttműködési képességének felülvizsgálatáról a 2004. július 30-i COM(2004) 541 közleménynek megfelelően [COM(2006) 37 final]

CEC - Commission of the European Communities (2007a): Commission Staff Working Document. Annex to the Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: European Electronic Communications Regulation and Markets 2006 (12th Report) [COM(2007) 155 final]

CEC - Commission of the European Communities (2007b): Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report) [COM(2007) 401 final]

CEC - Commission of the European Communities (2007c): Commission Staff Working Document. Accompanying document to the to the Communication From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And

Social Committee and the Committee of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (2nd report) [COM(2007) 401 final]

CEC - Commission of the European Communities (2007d): Commission Staff Working Document on Media pluralism in the Member States of the European Union [SEC(2007) 32]

CEC - Commission of the European Communities (2007e): Commission Staff Working Document. Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services [SEC(2007) 1438]

CEC - Commission of the European Communities (2007f): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A digitális környezethez igazodó médiaműveltség európai megközelítése [COM(2007) 833]

CEC - Commission of the European Communities (2007g): Javaslat az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról [COM(2007) 697]

DLM - Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (1998): Erstes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/strukturpapier\\_2\\_98.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/strukturpapier_2_98.pdf)

DLM - Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (2003): Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten, [http://www.alm.de/fileadmin/user\\_upload/3Strukturpapier.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/user_upload/3Strukturpapier.pdf)

DLM - Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (2007a): „Überarbeitung des dritten Strukturpapiers / Internet-Radio und IP-TV“, 2007, [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss\\_IP-TV.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss_IP-TV.pdf)

DLM - Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (2007b): Eckpunkte für ein bundesweites DVB-H-Versuchsprojekt [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Eckpunktepapier\\_Endf..pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Eckpunktepapier_Endf..pdf)

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2000): Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz. Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Massnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/mk-bericht/index.html>

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2003): Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/mk-bericht/index2.html>

KEK - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2006): Dritter Konzentrationsbericht der KEK: Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für

die Konzentrationskontrolle,  
[online.de/Inhalte/mkbericht\\_3\\_gesamt.html](http://www.kek-online.de/Inhalte/mkbericht_3_gesamt.html)

<http://www.kek->

KommAustria - Kommunikationsbehörde Austria (2003): Market Definition for Broadcasting transmission services to deliver broadcast content to end users. Notification of Draft Measures Pursuant to Article 7 of Directive 2002/21/EC

KommAustria (2006): Digitalisierungsbericht 2006. Bericht über die Digitalisierung der Rundfunkübertragung in Österreich gemäß § 21 Abs. 6 Privatfernsehgesetz  
[http://www.rtr.at/de/komp/Digitalisierungsbericht2006/Digitalisierungsbericht\\_2006.pdf](http://www.rtr.at/de/komp/Digitalisierungsbericht2006/Digitalisierungsbericht_2006.pdf)

NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság - Ariosz Kft. (2007): Infokommunikációs eszközök használata és médiafogyasztási szokások,  
<http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=12805>

NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság (2006): A kábeles műsorelosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzése az ex ante és ex post szabályozás indokoltságának és lehetőségének bemutatása céljából, <http://www.nhh.hu/index.php?id=hir-cid=1069-mid=346>

NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság (2007a): Piacmeghatározás, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek előírása a 18. számú „Műsorterjesztési szolgáltatás, tartalom végfelhasználók felé való eljuttatása céljából” nagykereskedelmi piacon (18. piac) (DH-8536-48/2007.)  
[http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/hungary/registered\\_notifications/hu20070734/market18\\_nonconfdoc/HU\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/hungary/registered_notifications/hu20070734/market18_nonconfdoc/HU_1.0_&a=d)

NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság (2007b): Pályázat öt digitális televízió műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságának megszerzésére,  
<http://www.nhh.hu/?id=hir&cid=3492>

NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság (2008): Pályázat öt digitális televízió műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságának megszerzésére,  
<http://www.nhh.hu/?id=hir&cid=3490&mid=1706&lang=hu>

ORTT - Országos Rádió és Televízió Testület, ORTT (2006): Beszámoló az Országos Rádió és Televízió Testület 2005. évi tevékenységéről, Budapest

ORTT - Országos Rádió és Televízió Testület, ORTT (2007): Beszámoló az Országos Rádió és Televízió Testület 2006. évi tevékenységéről, Budapest

## HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK RÖVIDÍTÉSEI

### Közösségi jogi jogszabályok

Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 1989. október 3-i 89/552/EGK irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról
Egyetemes szolgáltatási irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról
Ekie.	Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól
Engedélyezési irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről
Hozzáférési irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó berendezésekhez való hozzáférésről és azok összekapcsolásáról
Keretirányelv	az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról
Televíziós irányelv	A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról

## Német jogszabályok

BayMG	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern
BremLMG	Bremisches Landesmediengesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen
LMedienG BW	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LMG NRW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen
LMG	Rh-Pf Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz
MedienG LSA	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
MStV BB	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
RStV	Rundfunkstaatsvertrag (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien)
RundfG-M-V	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
SächsPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen
SMG	Saarländisches Mediengesetz
ThürLMG	Thüringer Landesmediengesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz

## Osztrák jogszabályok

KartG 2005	Kartellgesetz 2005 (Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen)
KOG	KommAustria-Gesetz (Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) und eines Bundeskommunikationssenates)
MUX-AG-V 2007	MUX-Auswahlgrundsätzeverordnung 2007 (Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) zur näheren Festlegung der Auswahlgrundsätze für die Erteilung einer terrestrischen Multiplex-Zulassung 2005)
MUX-AG-V	MUX-Auswahlgrundsätzeverordnung 2005 (Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) zur näheren

	Festlegung der Auswahlgrundsätze für die Erteilung einer terrestrischen Multiplex-Zulassung 2005)
PrTV-G	Privatfernsehgesetz (Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden)
TKG 2003	Telekommunikationsgesetz 2003 (Bundesgesetz, mit dem ein Telekommunikationsgesetz erlassen wird und das Bundesgesetz über die Verkehrs-Arbeitsinspektion und das KommAustria-Gesetz geändert werden)

### Magyar jogszabályok

<i>ÁPF</i>	<i>Az Országos Rádió és Televízió Testület általános pályázati feltételei</i>
Dtv.	2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállítás szabályairól
Eht.	2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
Ekertv.	2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Rttv.	1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról
Tpvt.	1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról