



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

A Magyar Köztársaság Országgyűlése ötpárti munkacsoportjának tagjai,

dr. Biki Angelika, MSZP

dr. Farkas Attila Erik, Fidesz

dr. Vincze Ildikó, SZDSZ

Scherer Zsolt, KDNP

dr. Jen Sándor, MDF

szakértők

és

Tordai Csaba a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára

részére

Tárgy: a médiaszolgáltatásokról szóló törvény egy lehetséges tervezete nyilvános konzultáció alapján átdolgozott 2009. február 10-én kelt szakmai javaslatának véleményezése

Tisztelt Előterjesztők!

Hivatkozással a 2009. február 10-én biztosított véleményezési lehetőségre ezúton küldöm meg a Gazdasági Versenyhivatalnak (GVH) a médiaszolgáltatásokról szóló törvény egy lehetséges tervezete nyilvános konzultáció alapján átdolgozott szakmai javaslatára vonatkozó (továbbiakban: Szakmai Tervezet) álláspontját.

A GVH üdvözli, hogy nem módosult a Szakmai Tervezet alapvető jogalkotási koncepciója, amely szakítani kíván a médiapiacok korlátos erőforráshoz való hozzáféréseken alapuló merev hatályos szabályozásával és a tényleges véleménybefolyásoláson - meghatározott közönségarányhoz kötött véleménybefolyásoló képességen illetve jelentős piaci erőn – alapuló szabályozásra tesz javaslatot. Ezért a 2009. január 12-ei véleményezésünkben megfogalmazott koncepcionális, és általános jellegű észrevételeink megismétlését szükségtelennek tartjuk, azokat változatlanul fenntartjuk. Örömmel tapasztaltuk, hogy a Szakmai Tervezet kidolgozói nyitottak voltak a GVH által megfogalmazott egyes javaslatok

figyelembe vételére, melyek köréből a korábbi Javaslat 12. § (5)-ben még szereplő lehetőség örvendetes elhagyását emelnénk ki.

Az alábbiakban ismételten megfogalmazzuk azonban azokat az észrevételeinket, melyekről a Szakmai Tervezet megismerését követően is úgy gondoljuk, hogy azok figyelembe vételére a jogszabály tervezet megfogalmazása, illetve a jogalkotási folyamat végén a törvény szövegének elfogadása során mindenképpen szükség van annak érdekében, hogy megvalósulhasson a hatékony médiapiaci verseny és ezen keresztül a médiapluralizmus és a tájékozódás szabadságának kiteljesedése. Ebben immár a GVH által az elektronikus média gazdasági ágazatba tartozó televíziós műsorszolgáltatás (műsortartalom szerkesztés és csomagolás) nagy- és kiskereskedelmi, valamint televíziós hirdetési piacán a televíziós reklámok értékesítésével, a sport- és filmjogokhoz való hozzáféréssel, a televíziós műsorcsatornák továbbításának feltételeivel kapcsolatos piaci folyamatok megismerése és értékelése céljából lefolytatott ágazati vizsgálat előzetes jelentése mellett az érintettek számára biztosított észrevételezés során beérkezett véleményekből lesűrhető megállapításokra is támaszkodhatunk.

A jelentős piaci erőn alapuló szabályozás

Fontossága miatt korábbi véleményünkéből kiemelni kívánjuk, hogy a GVH elvi szinten elfogadhatónak tartja a Szakmai Tervezet külső véleménypluralizmus biztosítását szolgáló speciális koncentrációtilalmi rendelkezéseit, de szükségesnek tartja a küszöbszámok körültekintő meghatározását, hogy az valóban az alkotmányos célkitűzés érvényesítését szolgálja anélkül, hogy aránytalanul korlátozná a médiaszolgáltatók terjeszkedését. Így a 86.§-ban található közönségarány és hallgatottság értékek ennek megfelelő körültekintő meghatározására van szükség.

Továbbra is kérdéses, hogy a jogalkotó hogyan képzei el a 86. § (2) bekezdésének végrehajtását, a rendelkezések megtartásának ellenőrzését, ennek megnyugtató rendezése nélkül e rendelkezések tartalmát aggályosnak találjuk.

A Szakmai tervezet 86. §-ába foglalt rendelkezések kapcsán szeretnénk ismételten megfontolásra ajánlani a „jelentős piaci erővel rendelkező mediaszolgáltató” elnevezés mellőzését, mert az indokolatlanul utal a versenyjogi alapú ágazati hírközlés szabályozás jelentős piaci erőn alapuló szabályozási koncepciójára, miközben világosan látszik, hogy a médiapiaci és a hírközlési többlétszabályozás más célokat szolgál. Javasoljuk a „jelentős véleménybefolyásoló képességgel rendelkező mediaszolgáltató” megnevezést a külső pluralizmust biztosító szabályok címeteként.

A közönségarány és hallgatottság megfelelő mérésének biztosítása

A Szakmai Tervezet e rendelkezéseinek illetve egyéb a véleménybefolyásoló képességen alapuló kötelezettségek alkalmazhatósága kapcsán hangsúlyozni kívánjuk, hogy

álláspontunk szerint az alkalmazhatóság alapvető feltétele a közönségarány megbízható mérésének biztosítása. A nézettségmérés azonban nemcsak ezért érdemel figyelmet, hanem azért is, mert az ágazati vizsgálatban beszerzett információk alapján a nézettségmérés kapcsán nem zárható ki, hogy a kisebb csatornákra és szűkebb célcsoportokra vonatkozó megbízható adatok hiánya nehezíti a tematikus csatornák reklámpiaci érvényesülését. Álláspontunk szerint ezért nem elegendőek és átgondolásra szorulnak azok a jogszabályi alapok, melyeket a Szakmai Tervezet a nézettségméréssel kapcsolatban megfogalmaz (83. § (1) g) pont és 84.§).

A nézettségmérési szolgáltatási piacon a GVH által feltártak alapján nem az jelent problémát, hogy a mérés egyetlen eljárás, következésképp egyetlen alkalmazott módszertan alapján történik, sőt a nézettségmérésben érdekeltek ezt megkövetelik az adatok összehasonlíthatósága és elfogadottságának biztosítása érdekében. Az új médiaszabályozási előírások alapján az állam is belép a nézettségmérési adatok vevőinek körébe, ezért alapvető érdek, hogy a szabályozási célokra is használni kívánt szolgáltatás a lehető legolcsóbb és legjobb minőségű legyen. Véleményünk szerint ezt az eredményt a nézettségmérési szolgáltatás piacán is a verseny biztosítja a leghatékonyabb módon, a szabályozásnak tehát ennek feltételeit kell szükség esetében garantálnia.

Ennek reális lehetőségére jó példa, hogy az Egyesült Királyságban a nézettségmérés vevői oldalának szereplői, a televíziós csatornák és médiaügynökségek közösen hoztak létre egy non-profit szervezetet, amelynek a nézettségmérési feladatokkal kapcsolatos pályázatok kiírása, illetve a pályázók közül a megfelelő szolgáltatók határozott időre történő kiválasztása a feladata. A szolgáltatók személye ennek megfelelően időszakonként változhat. Javasoljuk tehát, hogy az új médiaszabályozás teremtse meg annak jogszabályi feltételeit, hogy a szükségszerűen továbbra is egyidejűleg egyedülként nézettségmérési szolgáltatást nyújtó szolgáltató kiválasztása az egyébként többszereplős szolgáltatási piac szereplői közül átlátható módon és a versenyt biztosító körülmények között történjen meg, melyre a pályáztatási eljárás lehet alkalmas. A kiválasztási eljárás részleteinek kidolgozása megfelelő törvényi felhatalmazás esetében végrehajtási rendeletben történhet.

Aránytalan műsorszerkezeti kötelezettségek

Értetlenül állunk az előtt a lépés előtt, hogy a Szakmai Tervezet immár a médiaszolgáltatókra általánosan vonatkozó kötelezettségként fogalmazza meg a korábbi Javaslatban csak a meghatározó véleménybefolyásoló képességű médiaszolgáltatókra a gyermekeknek szóló műsorszámok, valamint az európai és eredetileg magyar nyelven készített művek szolgáltatására előírt mértékű kötelezettséget. A szigorúbb arányok teljesítésére vonatkozó kötelezettség kiterjesztését egy tágabb címzetti körre teljes mértékben indokolatlannak tartjuk. Véleményünk szerint MVK médiaszolgáltatók gyermekeknek szóló műsorszámok szolgáltatására vonatkozó speciális, illetve európai és magyar nyelven készített művek

szolgáltatására vonatkozó többletkötelezése a korábbi Javaslatban megfogalmazott módon szükségtelen és aránytalan volt, mert a közszolgálati médiaszolgáltatásokra vonatkozó különös szabályokban való érvényesítés mellett ebben a körben elegendő egy a médiaszolgáltatókra általában vonatkozó, semmiképpen sem túl szigorú előírás. Általános kötelezés esetén még hangsúlyosabb válik az arányszámok megfelelő meghatározása, hogy a teljesítésük ne jelentsen a kötelezettek számára aránytalan terhet, illetve ne vezessen a kötelezettség céljával (értékeket közvetítő tartalmak bemutatása) ellentétes eredményre, javasoljuk tehát a Szakmai Tervezetben szereplő arányszámok (27. §) felülvizsgálatát és csökkentését. A 27. § (5) bekezdésében megfogalmazott kivételekkel egyetértünk, a tárgyilagos mérlegelés szerinti meg nem valósíthatósággal összefüggő megszorítást azonban szükségtelen tartjuk, így javasoljuk-e feltétel elhagyását.

A GVH-val történő együttműködés módja

A GVH nem támogatja a Szakmai Tervezet 88. § (2) bekezdésében szereplő javaslatot, a vállalkozások összefonódásának engedélyezésére irányuló versenyfelügyeleti eljárás ugyanis teljes eltérő szabályozási célt szolgál, alkalmazása a mediaszabályozás Szakmai Tervezetből kiolvasható céljaira szükségtelen és indokolatlan. A médiaszolgáltatók közötti irányítási viszonyoknak a törvényi előírások érvényesítése érdekében foglalt ellenőrizhetősége érdekében az alábbi megoldást javasoljuk:

A Szakmai Tervezet rendelkezik arról, hogy a médiaszolgáltatás nyilvántartásba vételére irányuló bejelentésnek az alábbi adatokat kell többek között tartalmaznia (6. § (1)):

...i) a médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatóval irányítási viszonyban álló ...személy vagy személyek megjelölését.

Javasoljuk, hogy a kötelezettség egészüljön ki az alábbiak szerint: A bejelentésre kötelezett a 6. § (1) (i) pontja szerinti adatszolgáltatást a Nemzeti Médiahatóság által közzétett nyomtatvány megfelelően kitöltött példánya egyidejű benyújtásával teljesíti.

A nyomtatványban – amelynek részleteit elegendő a Nemzeti Médiahatóság felállítását követően a hatóság által kidolgozni – rá lehet kérdezni minden olyan adatra, mely szükséges a médiaszolgáltatók közötti, a törvényben foglalt előírások érvényesítéséhez szükséges előírások ellenőrzéséhez. Mintaként szolgálhat a versenytörvény 68. § (2) bekezdése alapján a GVH által a vállalkozások összefonódásának engedélyezésére irányuló eljárások céljára kidolgozott űrlap VI.B-VI.C pontjai (mellékletként csatoljuk) természetesen kizárólag megfelelő átdolgozás után, melyhez a GVH a két hatóság közötti együttműködés keretében szakmai segítséget tud nyújtani.

A két hatóság közötti együttműködés alapjait rendező rendelkezések közül, ezért kérjük a 88. § (2) bekezdés törlését, helyette az alábbi eljárást javasoljuk:

88. §

(1) A Nemzeti Médiahatóság és a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) a média- és a sajtópiaci versenyt érintő kérdésekben a gazdasági verseny védelmének következetes érvényre juttatása, illetve az egységes jogalkalmazás érdekében szorosan együttműködik, így különösen

a) a média- és sajtópiaci verseny helyzetét elemző átfogó vizsgálatokkal, elemzésekkel, jelentésekkel,

b) a jelentős piaci erővel rendelkező médiaszolgáltatóvá nyilvánítással,

c) a médiaszolgáltatók közötti irányítási viszony fennállásának vizsgálatával kapcsolatos eljárásokban.

(2) A Nemzeti Médiahatóság és a GVH együttműködésének részleteit megállapodásban rögzíti, amelyet a felek évente felülvizsgálják.

Álláspontunk szerint a két hatóság közötti további részletes együttműködési szabályokat elegendő Együttműködési Megállapodás keretében rendezni azzal, hogy az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében célszerű annak előírása, hogy a GVH álláspontja köti a Médiahatóságot a médiaszolgáltatók közötti irányítási viszony fennállásának megítélése kérdésében. Alapvető fontosságú azonban megfelelően részletes adatszolgáltatási kötelezettség előírása a médiaszolgáltatók irányában, esetleges hiánypótlási lehetőség és az irányítási viszonyokra vonatkozó adatszolgáltatást nem teljesítésének megfelelő szankcionálása, továbbá az adatok átadhatóságának biztosítása a hatóságok között: a Médiahatóságtól a GVH-nak állásfoglalása megfogalmazhatósága érdekében.

A digitális földfelszíni platform bevezetésével összefüggő stratégiai célok biztosítása

Végül, de nem utolsó sorban a GVH az ágazati vizsgálat eredményei alapján azt az álláspontot képviseli, hogy további és határozott szabályozási lépésekre van szükség a digitális földfelszíni platform (DVB-T) indulásával kapcsolatos az alábbiakban ismertetésre kerülő problémák kiküszöbölése érdekében. Félő, hogy megfelelő gyorsaságú és tartalmú beavatkozás nélkül a platform nem lesz képes megvalósítani a bevezetésével kapcsolatos stratégia célokat és kihasználni benne rejlő – a nemzetközi tapasztalatok alapján reális – fogyasztói jólét növelő lehetőségeket.

A GVH ágazati vizsgálatának előzetes jelentésében kifejtette, hogy a digitális földfelszíni platformot kifejezetten fontos tényezőnek tartja mind a műsorterjesztési, mind a műsorszolgáltatói verseny élénkítése, hatékonyságának növelése szempontjából.

A DVB-T platform kapcsán előzetesen két alapvető cél fogalmazódott meg. Az egyik, hogy a jelenleg tető-, vagy szobaantennát használó háztartások (kb. a háztartások 20-25%-a) jobb minőségű és bővebb választékú szolgáltatást érhessenek el. A másik deklarált cél pedig az volt, hogy az új platform versenynyomást fejtsen ki a már működő műsorterjesztési lehetőségekre. Az új platform így elősegíthetné a reklámbevételekre építő televíziós

csatornák piacra lépését, illetve a már piacon lévő műsorszolgáltatók reklámpiaci versenyképességének javítását is.

Sajnálatos módon – ahogy arra a GVH előzetes jelentésében is utalt – ezen célok megvalósulása a jelenlegi helyzetben erősen kétséges, pedig a kifejtettek alapján nagyon is kívánatos lenne.

A digitális földfelszíni műsorszórással jelenleg csak a Duna és a Duna-Autonómia adások érhetőek el, késik a többi közszolgálati adó (m1-m2) tartós felkerülése és más kereskedelmi adók csatlakozása is kódolatlan terjesztéshez.

A közszolgálati m1-m2 digitális földfelszíni terjesztésben való részvétele elsősorban a digitális terjesztéssel kapcsolatos közbeszerzési eljárás csúszása miatt késik.

A kereskedelmi adókkal összefüggésben a legfőbb probléma, hogy a két országos kereskedelmi csatorna jelenleg (a digitális földfelszíni szolgáltatás elindulása után közel három hónappal) nem érhető el a platformon. A platform sikerét – további csatornák megjelenését a kódolás, vagyis előfizetési díj nélkül elérhető szolgáltatásban – nagymértékben befolyásolja, hogy a két legnépszerűbb csatorna szabadon fogható módon elérhető-e ezen. Az RTL Klub és a TV2 távolmaradása így akadályozhatja a reklámbevételekre építő műsorszolgáltatók piacra lépését, illetve azt, hogy más csatornák is valóban országos lefedettségűvé váljanak, mely országos lefedettség az RTL Klub és TV2 reklámpiaci előnyeinek is az egyik fontos forrása.

Mint ismeretes, a platform-üzemeltető vállalat (az Antenna Hungária csoport, a továbbiakban AH) és a kereskedelmi televíziók között sajtó által is tolmácsolt vita bontakozott ki, a két adó kifogásolta az AH által ajánlott terjesztési feltételeket, és a szerződés létrehozása céljából a bírósághoz fordultak. Az AH szerint maga a hatósági szerződés illetve a Dtv. 39. § (8) bekezdésébe foglalt rendelkezése akadályozza, hogy a szolgáltatás elindulását követően csatlakozzanak az országos kereskedelmi csatornák. A Dtv. vonatkozó rendelkezése ellen az egyik érintett műsorszolgáltató az Alkotmánybírósághoz is fordult.

A GVH az előzetes jelentéséhez beérkezett észrevételeket is figyelembe véve elsősorban azt vizsgálta, hogy a DVB-T platform indulásánál jelentkező vázolt problémák kapcsán felvethető-e valamely piaci szereplő egyedi felelőssége, illetve lehetséges, szükséges-e a további szabályozói beavatkozás.

A GVH álláspontja szerint elsősorban a két országos kereskedelmi csatorna szabályozási ösztönzése lenne szükséges annak érdekében, hogy a DVB-T platformon szabadon fogható formában minél hamarabb elérhetővé váljanak. E következtetés magyarázata, hogy a rendelkezésre álló információk szerint az AH magatartásának megfelelő keretek között tartására a jelenlegi szabályozási eszközök megfelelőnek tűnnek:

– Az AH nyilvánvalóan azért nyerte meg a DVB-T platform üzemeltetésére kiírt pályázatot, mert a legjobb feltételeket vállalta, ha ezeket feltételeket a szabályozó hatóság (NHH) ki tudja kényszeríteni, akkor a platform üzemeltető jogosultságának gyakorlásával

összefüggésben jelentkező problémák megoldhatóak. Az NHH a GVH előzetes jelentése kapcsán kifejtette: „az NHH piacfelügyeleti tevékenysége körében, hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja az Antenna Hungária Zrt.-vel (továbbiakban: AH) illetve az Antenna Digitális Televízió Kft.-vel között öt digitális televízió műsorszóró hálózat, valamint az egy VHF sávi digitális rádió műsorszóró hálózat üzemeltetési jogosultságának gyakorlására irányuló hatósági szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítését. Amennyiben az NHH az ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az AH a hatósági szerződésben vállalt kötelezettségét nem teljesítette, az NHH megfelelő szabályozói fellépéssel szankcionálja a jogsértést.” A fentiek fényében az AH-t szabályozási oldalról, a Dtv. és a hatósági szerződés alapján az NHH ösztönözni tudja a szerződések megfelelő feltételek melletti megkötésére.

A két országos kereskedelmi csatorna szerződéskötésre való szabályozási ösztönzése azonban jelenleg nem megoldott. A GVH álláspontja szerint az országos kereskedelmi csatornák által elindított bírósági eljárás ellenére szükséges szabályozási úton garantálni a két országos kereskedelmi csatorna csatlakozását a DVB-T hálózatra. Hosszú távon, az analóg rendszer lekapcsolásakor már a két országos kereskedelmi csatornának is mindenképp elemi érdeke lesz a csatlakozás, ugyanakkor rövid távon – éppen reklámpiaci pozícióik lehető leghosszabb védelme érdekében – nem feltétlenül érdekük a DVB-T platformon való jelenlét.

Ha a DVB-T életképes platformmá válása tovább késlekedik és az elsődleges célcsoportja (a jelenleg analóg földi vétellel televíziót nézők száma) tovább csökken, akkor reális veszély, hogy a platform ellehetetlenül, vagyis nem, vagy csak részben lesz képes a benne rejlő lehetőségek kihasználására. Ez csak a már piacon lévő műsorterjesztőknek kedvezne tartósan és néhány műsorszolgáltatónak átmenetileg, de a fogyasztóknak és a piac egészének rövid és hosszútávon egyaránt hátrányos lenne.

A GVH a jogalkotó figyelmébe ajánlja, hogy már a Digitális Átállás Stratégiája¹ is utalt rá, hogy a két országos kereskedelmi televízió műsorszolgáltatási jogosultságának 2005. évi pályázat nélküli meghosszabbításakor is felmerülhetett volna a hosszabbításnak a digitalizációban való részvételhez, mint kötelező feltételhez kötése.

A megfelelő szabályozási ösztönző megtalálása érdekében a GVH megjegyzi, hogy miként azt az előzetes jelentésében és a 2008. december 23-i médiatörvény-javaslat kapcsán megfogalmazott észrevételeiben is kifejtettük, indokolatlannak tekintjük a jelenleg hatályos médiatörvény országos műsorszolgáltatókra vonatkozó azon korlátozását, miszerint nem szerezhetnek befolyásoló részesedést más műsorszolgáltatóban. A GVH ezt a véleményét

¹ Digitális Átállás Stratégiája, DÁS, http://misc.meh.hu/letoltheto/DAS_.pdf 97. pont:

„Az országos kereskedelmi adók (RTL Klub és tv2) analóg sugárzásának lekapcsolására az ORTT 2005. nyári döntése miatt elvileg csak 2012 júliusában nyílik lehetőség, mivel a testület pályáztatás és a digitalizációban való részvétel feltételül szabása nélkül meghosszabbította a műsorszolgáltatási jogosultságukat, amely közvetve a vételkörzetet biztosító frekvenciák használatát is lehetővé teszi.”

továbbra is határozottan fenntartja, és üdvözljük, hogy a jogalkotó szakítani kíván az eddigi szabályozás fenti merev korlátozásra épülő logikájával. Ugyanakkor a DVB-T platform indulásával kapcsolatos problémák kezelését is hasonló jelentőségűnek tartjuk a kiegyensúlyozott versenyfeltételek biztosítása érdekében.

Szükséges, de nem elégséges szabályozói fellépés lehet a Dtv. 39. § (8) bekezdésének módosítása, annak egyértelművé tételére, hogy az országos kereskedelmi csatornák a szolgáltatás indulását követően is köthetnek szerződést.

Végezetül, engedjék meg, hogy kifejezzük reményünket azzal összefüggésben, hogy számítunk és bízunk a törvényalkotók bölcs belátására abban a vonatkozásban, hogy felismerik milyen alapvető fontosságú, hogy az új médiaszabályozás érdekében elkezdett jogalkotói munka minél előbb eredményesen fejeződjön be egy mindenekelőtt szakmai szempontokon alapuló, korszerű, koherens törvény elfogadásával. Ehhez a Gazdasági Versenyhivatal továbbra is kész minden rendelkezésére álló eszközzel hozzájárulni, jelen véleményünkben megfogalmazott javaslatainkkal összefüggésben pedig ez úton is jelezzük, hogy szóbeli egyeztetés keretében is örömmel ismertetjük azokat.

Budapest, 2009. február 25.

Dr. Kovács Anita s.k
a Gazdasági Versenyhivatal
Hálózatos Ágazatok Irodájának irodavezetője