

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

DR. ZACHAR BALÁZS

A KÖZSZOLGÁLATI TELEVÍZIÓK ÁLLAMI TÁMOGATÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

Európai uniós felkészülésünk jónéhány területre ráirányította a figyelmünket, amellyel eddig kevésbé foglalkoztunk. Elég, ha csak a hulladékgyűjtésre utalunk a környezetvédelem területéről, vagy a regionális politikák fontosságára a vidékfejlesztésben. A média területéről nem állíthatjuk, hogy ez elmúlt egy-két évtizedben nem foglalkoztunk vele, arra viszont már nem felelhetünk határozott igennel, hogy minden esetben helyesen kezeltük-e a kultúrának és az információs társadalomnak ezt a határterületét. Csatlakozásunk mindenesetre újabb dimenzióval gazdagította a hazai médiapolitikai disputákat: a közösségi normák és joggyakorlat figyelembevételével. Az alábbiakban olyan médiajogi kérdések rövid vizsgálatára teszünk kísérletet, amely egyszerre foglalkoztatnak – vagy kellene, hogy foglalkoztassanak – minket és ez Uniós tagállamait, illetve a közösségi intézményeket. Elsőként a közszolgálati televíziózással és annak jövőbeni alakulásával kapcsolatos aktuális vitákról essék szó.

Miért aktuális a téma Európában?

A közszolgálati televíziók szerepe és állami támogatásuk megítélése nem új keletű kérdés az Unióban, ehhez képest a 2004-es második félévi holland elnökség azt is megmutatta, hirtelenjében sokan tudnak egyszerre izgalomba jönni a téma kapcsán. Az elmúlt két-három évben jórészt a közösségi jog „médiatörvényéről”, a Határok nélküli televíziózásról szóló irányelv közelgő módosításáról folytak nyilvános konzultációk, szemináriumok és tanácsulések, amelyek során olyan témák szerepeltek az asztalon, mint a kiskorúak védelme, az európai művek arányára vonatkozó rendelkezések, vagy éppen a reklámszabályok jövőbeni alakulása. Bizonyos, hogy ezekben a kérdésekben részben módosulni, illetve a technológiai fejlődésnek (elsősorban a digitalizációnak) megfelelően aktualizálódni fog a jelenlegi szabályozás.

Legalább ekkora fejtörést okoz azonban a közszolgálati műsorszolgáltatás jellegének fokozatos átalakulása is. A kérdés vizsgálatakor az Unióban az állami támogatásokra vonatkozó szabályaiból kell kiindulnunk. Az Unió, a közösségi versenyjog egyik alapelveként (amit gyakran „tilalmi elvként” szoktak emlegetni) versenykorlátozó hatásuk miatt lényegében tiltja az állami támogatások alkalmazását, azonban a tilalom alól az alapszerződések által engedélyezett célből és körben kivételeket enged. Némileg leegyszerűsítve arról van szó, hogy bizonyos területeken – ilyen például a kultúra – a tagállamok nyújthatnak az Unió területén működő vállalkozások részére támogatást, feltéve, hogy az nem vezet a belső piaci verseny torzításához. Emellett az általános szabály mellett azonban a közszolgálati televíziózás esetében egy másik területre vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket is vizsgálnunk kell, ez a terület pedig az ún. „általános gazdasági érdekű szolgáltatások”, közelebbről a „közszolgáltatások” területe.

A közszolgálati televíziók állami támogatásának lehetősége azon alapszik, hogy ezek a műsorszolgáltatók az uniós alapszerződések által elismert közszolgáltatást nyújtanak. Az elmúlt két-három évtizedben, amikor a legtöbb tagállamban kialakult vagy megszilárdult a duálisként emlegetett médiarendszer (kereskedelmi és közszolgálati médiumok egymás mellett élése), a televíziók által nyújtott szolgáltatások a rendelkezésre álló technikai lehetőségek (földi frekvenciák) között viszonylag jól behatárolhatók voltak. A tévék műsort sugároztak, költségeiket pedig reklámbevételekből illetve előfizetési (vagy üzembentartási) díjból fedezték. A helyzet a kilencvenes években, a digitális műholdas sugárzás fokozatos elterjedésével kezdett megváltozni, az internetes szolgáltatások megjelenésével pedig végképp felborult a régi rend. A

műsorszolgáltatók egyre inkább kiléptek korábbi szerepükből, tevékenységüket kiterjesztve a televíziózás ún. „szomszédos piacaira” is (könyvkiadás, kábeles tematikus csatornák, online web- és SMS-alapú szolgáltatások, stb.). E tekintetben természetesen a köztelevíziók sem kívánnak lemaradni, és a digitális földi sugárzás elindulásával mára megkerülhetetlenné vált a kérdés: meddig és milyen mértékben finanszírozhatja az állam ezeket a tevékenységeket anélkül, hogy az a közös piacon belüli verseny torzításához vezetne?

2003-ban a korábbi évekhez képest megnőtt azoknak az eseteknek a száma, amikor az Európai Bizottság (EB) vizsgálatot folytatott közszolgálati televízióknak nyújtott állami támogatások kapcsán. Noha tavaly még csak egy ízben született tagállamot elmarasztaló döntés, a közműsorszolgáltatókat tömörítő European Broadcasting Union (EBU) lobbitevékenysége már mozgásba lendült annak érdekében, hogy e műsorszolgáltatók számára a jövőben is nyitva legyen az új média szolgáltatások nyújtásának lehetősége. Akkor, amikor Magyarországon is kormányzati ütemterv készül a digitális földi sugárzásra való átállásról, amikor a Magyar Televízió szakosított csatornák indítására készül, és a televíziók web alapú szolgáltatásai egyre gazdagodnak, talán indokolt megvizsgálni, mire kell felkészülnünk, ha a Bizottság közelebről is meg kívánja vizsgálni közmédiáink finanszírozását.

A közszolgálati televíziózás állami támogatása a közösségi jog szerint

Az Európai Unió jogforrásai elismerik a közszolgálati televízió különleges kulturális szerepét, és azt, hogy az közvetlenül összefügg a társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségleteivel, és a médiapluralizmus fontosságával. Ennek megfelelően az amszterdami szerződéshez csatolt – kifejezetten a közszolgálati műsorszolgáltatásról szóló – jegyzőkönyv, elismerve ezeket a szükségleteket, megállapítja, hogy *a közszolgálati műsorszolgáltatás támogatása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik mindaddig, amíg ez a támogatás a műsorszolgáltatóknak a tagállamok által meghatározott közszolgálati feladatainak ellátását szolgálja, és nem befolyásolja a Közösségen belüli kereskedelmet és versenyt olyan mértékben, hogy az ellenkezne a közérdekkel.* Ez a rendelkezés – mely lényegében a köztelevíziók támogatásának „arany szabálya” – implicit módon előírja a tagállamok számára a „közszolgálati feladat”, azaz a közszolgálati feladatok meghatározását. Ez a meghatározás nyilvánvalóan igen széles határok között történhet meg, és az sem egyértelmű, mennyire kell konkrétan lennie. A közelmúlt vitái épp azt mutatják, ha a jövőben is biztosítani kívánjuk a köztelevíziózás állami finanszírozását, a lehetőség szerinti pontos és konkrét definícióra kell törekednünk.

A technológiai konvergencia magával hozza a piacok közeledését is. Elég, ha csak a televíziók és a lapkiadók által indított internetes hírportálokra utalunk, amelyek eredetileg eltérő piacon működő szolgáltatók azonos közönséget célzó szolgáltatásai. A közszolgálati televíziók által indított ilyen új típusú szolgáltatások költségeit részben fedezik az eredeti közszolgálati tevékenység bevételei (hiszen hírszolgáltatást a televízió egyébként is végez), vagyis a tartalom előállításának nincsenek plusz költségei. Az Európai Bizottsághoz az elmúlt időszakban több olyan panasz érkezett, miszerint a közszolgálati televíziók belépése ezekre az új piacokra versenytorzító hatású, hiszen azokon egyébként állami támogatásban nem részesülő magáncégek már működnek. Ezek a panaszok elsősorban az internetes portálokban érdekelt lapkiadóktól és új médiaszolgáltatóktól érkeznek, szemben a kilencvenes évekkel, amikor rendszerint a konkurens kereskedelmi adók „jelentették fel” a köztelevíziókat az állami szubvenciók versenykorlátozó hatása miatt.

Az EB – éppen a szaporodó bejelentések hatására – 2001-ben közleményt adott ki a közszolgálati televíziók állami támogatásának szabályairól (2001/C 320/04 bizottsági közlemény az állami támogatás szabályainak alkalmazásáról a közszolgálati műsorszolgáltatásban), amely azóta is

zsinórmértékül szolgál az ilyen esetek megítéléséhez. A Közlemény rögzíti azt az alapelvet, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatásra adott állami támogatásnak arányban kell állnia a pontosan meghatározott közszolgálati feladat ellátásának nettó költségeivel. Ez azt is jelenti, hogy ha egy közműsorszolgáltató az előző példákban említett, a közszolgáltatásokon kívül eső szomszédos piacokon is tevékenykedik, ez utóbbi szolgáltatásait nem „keresztfinanszírozhatja” az állami támogatásból. E szigorú szabályok alól tehát csak oly módon mentesülhetnek a közmédia, ha elérnék, hogy az új média szolgáltatások is bekerüljenek a közszolgálati feladatellátás körébe, vagyis a jövőben ezek is közszolgálati tevékenységnek minősülnek. Ez a törekvés egyáltalán nem irreális, feltéve, hogy bizonyos szabályokat betartanak a felek.

Az EB versenypolitikáért felelős főigazgatósága (DG Competition) meglehetősen szigorúan őrködik az általa kialakított elvek gyakorlati érvényesítése fölött. Így különösen ügyel arra, milyen módon terjesztik ki a tagállamok a közszolgálatiág értelmezését. Fontos leszögezni, hogy az EB soha nem valamiféle elvont értékrendszer alapján dönti el, hogy egy adott műsorszolgáltatás közszolgálatinak minősül-e vagy sem, és ily módon államilag támogatható-e. Eljárása során a Bizottság a tagállami jogszabályokból indul ki, és azok közösségi joggal való kompatibilitása mellett azt vizsgálja, kellően pontos és konkrét-e az adott nemzeti jogszabály, vagy egyéb állami rendelkezés a közszolgálatiág terjedelmét illetően. Ha a nemzeti rendelkezés alapján nem egyértelmű, mi tartozik a közszolgálatiág körébe, már ez is elég lehet ahhoz, hogy az EB kimondja a közműsorszolgáltató állami támogatásának jogellenességét. Ez esetben a tagállam az Európai Bíróságnál kereshet jogorvoslatot.

Az elmúlt öt év bizottsági vizsgálatainak közül leginkább a BBC gyakorlati példái említhetőek, valamint legutóbb a dán TV2-vel szembeni eljárás. 1999-ben a BBC által indított 24 órás hírcsatorna ügyében született döntés. A Bizottság elfogadta, hogy a brit köztelevízió új digitális hírszolgáltatása közszolgálatinak tekinthető, ugyanakkor felhívta az Egyesült Királyság figyelmét, hogy – mivel a brit jogszabályok és hatósági rendelkezések nem voltak teljességgel egyértelműek a közszolgálatiág tekintetében – a BBC-nek konkrét megbízatást kell kapnia specifikus közszolgálati csatorna(ák) indítására.

2002 májusában a Bizottság a BBC kilenc új digitális csatornájának finanszírozását vizsgálta. Megint csak elfogadta, hogy az új szolgáltatások a BBC közszolgálati mandátuma részeként működnek, mivel valamennyi „a társadalom demokratikus, szociális és kulturális szükségleteinek” kielégítését célozza. Újra felhívta a figyelmet azonban az új közszolgálati feladatra vonatkozó állami felhatalmazás szükségességére. A leginkább kitapintható nézetkülönbség a BBC Digital Curriculum nevű szolgáltatása kapcsán alakult ki, amelynek során a köztelevízió online ingyenes oktatási szoftvereket bocsátott iskolák és diákok rendelkezésére. Az EB szerint nem tartozik a BBC közszolgálati feladatai közé ilyen szolgáltatás nyújtása, ráadásul a „rádiós és televíziós tevékenységgel való közvetlen kapcsolat hiánya miatt” az műsorszolgáltatásnak sem tekinthető. Mivel azonban oktatási tevékenységről volt szó, amely az alapszerződések alapján „általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak” minősül, végül az állami támogatás a közösségi joggal mégis összeegyeztethetőnek bizonyult.

Ez utóbbi eset alapján világossá vált az is, a közszolgálati televíziós lobbinak milyen úton kell továbbhaladnia. Abból az alapszabályból kiindulva, hogy a közszolgálati mandátum terjedelmét minden tagállam maga határozza meg, most az tartozik az EBU fő törekvései közé, hogy ne csak a hagyományos értelemben vett műsorszolgáltatás (vagyis a rádiós és televíziós tevékenység) tartozhasson a közszolgáltatások körébe, hanem az ún. „új média szolgáltatások” is. A Bizottság azonban vonakodik a közszolgálatiág értelmezésének ilyen jellegű kiterjesztésétől. Vitatja ugyanis azt, hogy például egy hír-, egy film- és egy sportcsatornából álló digitális csomag teljes egészében közszolgálatinak minősüljön, pusztán annak analógiájára, hogy egy hagyományos közszolgálati

televíziós csatornán is mennek sport- és szórakoztató műsorok, és ez önmagában mégsem kérdőjelezi meg a csatorna közszolgálati mivoltát. Az analógia ugyanis nyilvánvalóan sántít. Nehezebben lehet majd valószínűleg dűlőre jutni az új média szolgáltatásokkal (pl. web és SMS alapú hírszolgáltatással, vagy az említett oktatási szoftverek online nyújtásával) kapcsolatban, amelyek tekintetében már ma is jó néhány magánszolgáltató működik a piacon. Ezek elsőként fogják feltenni a kérdést: milyen alapon részesülnek versenytársaik állami támogatásban pusztán azért, mert közszolgálati műsorszolgáltatók állnak mögöttük?

Mire kell felkészülnünk?

A magyar médiatörvény közel tíz évvel ezelőtti kodifikálásakor a jogalkotók törekedtek a közszolgálati műsorszám és műsorszolgáltatás fogalmának pontos megfogalmazására. Értékválasztásai szempontból igen, a jogalkalmazás tekintetében viszont aligha vitatható, hogy a törvény, és az ORTT állásfoglalásai világos iránymutatást szabnak a tekintetben, hogy egy műsorszám közszolgálatinak minősül-e vagy sem. Mi történik azonban akkor, ha a Magyar Televízió – ahogy erről egy ideje már hallhatunk híreket – új, vélhetően szakosított csatornákat indít?

A közösségi joggal való kompatibilitás szempontjából legegyszerűbben azt kell megvizsgálni – az EB is valószínűleg ezzel kezdené – hogy a hatályos jogi környezet világos eligazítást nyújt-e az esetleges új műsorok közszolgálati jellegéről. A sokat bírált médiatörvény e tekintetben jóval több fogódzót nyújt, mint elsőre gondolnánk. Az értelmező rendelkezések 18. pontja megadja a közszolgálati műsor definícióját, amely szerint akkor beszélhetünk ilyenről, ha abban a „*közszolgálati műsorszámok meghatározó szerepet játszanak*”. Noha ez a fordulat kevésbé tűnik egzaktnak, mint a korábban hivatkozott „többségében” fordulat, az mégis kijelenthető, hogy egy például kizárólag sportműsort adó szakosított csatorna nem minősülne a törvény szerint közszolgálatinak, mivel a jogszabály magukat a sportműsorszámokat sem minősíti ilyennek.

Ugyanakkor, ha visszautalunk a 2. § 20. pontjára, vagyis a közszolgálati műsorszolgáltatásra, azt látjuk, hogy a törvényalkotó eleve lehetővé kívánta tenni a közmédia által sugárzott műsorok (értsd: csatornák) számának növelését, máskülönben miért alkalmazta volna azt a megfogalmazást, miszerint a közszolgálati műsorszolgáltató „feladata többségében közszolgálati műsor szolgáltatása”. Ez a definíció tehát még azt sem zárja ki, hogy a köztelevízió több csatornája közül egy vagy több (de nem a többség) nem közszolgálatiként működik. Ez esetben azonban – a fenti európai példák fényében – minden bizonnyal a közszolgálati műsorszolgáltatás állami finanszírozása is teljes felülvizsgálatra szorul. (Jelen cikkben szándékosan nem térek ki a finanszírozás jelenlegi módjával kapcsolatos kérdésekre, azok külön vizsgálatot érdemelnének.) Világos ugyanis, hogy állami forrásból nem lesznek támogathatók azok a műsorok, amelyeket a médiatörvény maga sem minősít közszolgálatinak. Meg kell tehát majd oldani a célhoz kötött támogatást, méghozzá az egyéb közösségi jogszabályoknak, mindenekelőtt az úgynevezett transzparencia irányelvnek (a Bizottság 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról) megfelelő módon. A korábban említett keresztfinanszírozás tilalma természetesen ebben az esetben is érvényesülni fog.

Végül a Bizottság eddigi jogértelmezését figyelembe véve valószínűsíthető, hogy a köztelevízió új műsorainak elindulása esetén az EB konkrét jogszabályi felhatalmazást lát majd szükségesnek a Magyar Televízió vonatkozásában, feltéve, hogy ezeket az állam közszolgálati jellegük miatt a jövőben is támogatni kívánja. Ha az az értelmezés válik hivatalos magyar állásponttá, hogy a médiatörvény jelenleg is lehetővé teszi a közszolgálati műsorszolgáltatók számára új csatornák indítását és azok támogatását, ezt egy esetleges Bizottsággal szembeni eljárásban is meg kell majd tudnunk védeni.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

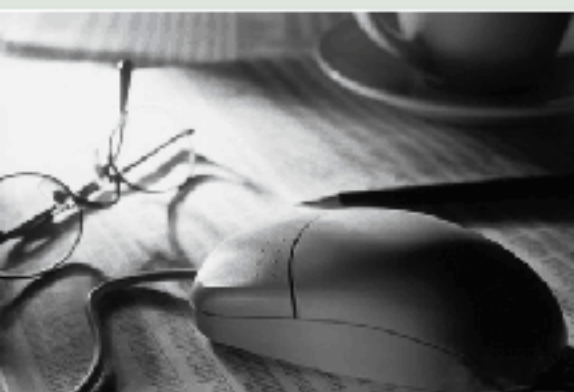
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás