Polyák Gábor

A DIGITÁLIS TELEVÍZIÓZÁS EGYES MÉDIAPOLITIKAI KÉRDÉSEI[1]

A digitális televíziózásra való átállás egész Európában és azon túl is az egyik legaktuálisabb médiapolitikai (hírközlés-politikai stb.) feladat. Az átállás – amely több hálózati platformot érint – nem megy végbe kormányzati döntések meghozatala, meghatározott állami intézkedések végrehajtása nélkül. E tanulmány az állami szerepvállalás indokait, irányait és eszközeit vizsgálja.*

1. A digitális átállás szükségessége

Európában – és azon túl is – a médiapolitikusok körében egységesnek látszik az az álláspont, hogy a digitális műsorterjesztésre való átállás a társadalmi jólétet előmozdító folyamat, amely egyre inkább állami célkitűzésként fogalmazódik meg. A digitális televíziózás mellett olyan közvetlen előnyök szólnak, mint

- a műsorválaszték jelentős bővülése, ami a sokszínűség – mint alapvető médiapolitikai követelmény – erősödésével jár;
- az interaktív szolgáltatások megjelenése, amelyeknek különös jelentőségük lehet az információs társadalom kiépítésében;
- a jobb kép- és hangminőség;
- a hordozhatóság, a mozgás közben is zavartalan vétel;
- a regionális és a helyi műsorszolgáltatások nagyobb száma.

Ezek az előnyök valamennyi digitális platformon megjelennek, természetesen másmás arányokban. A műsorválaszték bővülése például elsősorban a földfelszíni digitális műsorszórást (*digital terrestrial television*, DTT) érinti, mivel a hagyományos, analóg műsorszórás útján csak igen kevés program terjeszthető.

---

[1] Az Országos Rádió és Televízió Testület Stratégiai Kutatások és Elemezések Programja keretében készült tanulmány részlete.

* A témához lásd még Polyák Gábor „Megjegyzések a digitális kor médiapolitikájához" című írását lapunk 2002. őszi számában és Pertti Näränem „Az európai digitális televíziózás: a jövő szabályozási dilemmái" című tanulmányát lapunk 2003. nyári számában – a szerk.

A DTT-ből következő sajátos közvetlen eredmény a felszabaduló frekvenciakincs más célra történő hasznosítása is:

> „annyival növekszik a társadalmi jólét, amennyi a felszabadult frekvenciatartomány más célokra való igénybevételének a haszna, levonva az átállás okozta többletköltségeket (azt vélelmezzük, hogy ez a különbség pozitív)" (Gálik et al, 2003: 53).

Ez akkor is igaz, ha a felszabaduló frekvenciákat továbbra is műsorszórásra használják fel. Ugyanakkor az átállás során komoly nehézséget okozhat az analóg és a digitális műsorszórás időleges párhuzamossága (*simulcasting*).

A digitális műsorterjesztési platformokhoz kapcsolódó közvetett és hosszú távú előny, hogy hatékonyan járulnak hozzá az *információs társadalom* kialakulásához. Ezt hangsúlyozza az Európai Unió *eEurope 2005* akcióterve is, amely előírta a tagállamoknak, hogy 2003 végéig hozzák nyilvánosságra a digitális televíziózással kapcsolatos szándékaikat és terveiket (Európai *Bizottság,* 2002a). Ennek a beszámolónak az elkészítéséhez nyújtott segítséget a Bizottságnak az analóg médiáról a digitális médiára való átállásról (digitális átállás és analóg leállás) szóló közleménye (Európai *Bizottság,* 2003). Az Egyesült Királyság digitális televíziós stratégiája kifejezetten beleillik abba a célkitűzésbe, hogy 2005-re megvalósuljon az általános internet-hozzáférés. A Magyar Információs Társadalom Stratégia ezzel szemben egyáltalán nem foglalkozik a digitális televíziózással. Az információs társadalom nem öncél, hanem a társadalom egészét, annak minden szegmensét érintő modernizációs folyamat. Önmagában már a digitális médiarendszer és az információs társadalom közötti szoros kölcsönhatás is indokolhatja az állami beavatkozást, ösztönzést. A kormányzati döntések meghozatala előtt ezt a kölcsönhatást elemezni kell, és meg kell találni azokat a pontokat, amelyeken a digitális műsorterjesztési platformok valóban hatékonyan segíthetik elő az információs társadalom megvalósítását.

Az átállást feltétlenül ösztönzi a jól érzékelhető *európai nyomás*. Mind az Európai Unió, mind az egyes tagállamok egyre határozottabban támogatják a teljes átállást. Az ezzel ellentétes hazai magatartás egyrészt gazdaságilag lenne ésszerűtlen és az európai médiarendszertől való leszakadást eredményezné, másrészt a nemzetközi frekvenciakoordinációval szemben is tarthatatlan lenne.

2. Állami szerepvállalás a digitális átállásban

A digitális átállás ütemét és egyéb feltételeit elsősorban a piaci viszonyoknak – a szolgáltatói kínálatnak és a fogyasztói keresletnek – kell meghatározniuk, nem pedig az állami kényszereknek. Egyértelműen ezt az álláspontot képviseli az Európai Bizottság is az analóg médiáról a digitális médiára való átállásról szóló közleményében. A közlemény szerint az átállást elsősorban a piaci erőknek kell alakítaniuk. Ennek megfelelően a Bizottság az átállás döntő tényezőjét a fogyasztói kereslet hatékony ösztönzésében látja. A digitális átállás alapkoncepciója az, hogy az átállás nem egyszerűen infrastruktúraváltást jelent, hanem olyan szolgáltatásorientált folyamatot, amely a polgárok számára érzékelhető többletértéket eredményez.

Állami beavatkozásra akkor van szükség, ha a piaci erők önmagukban az adott folyamatot valamilyen okból nem vagy nem a társadalom egésze számára megfelelő módon irányítják. A digitális átállással kapcsolatban a Bizottság az állami beavatkozást két feltétellel látja indokolhatónak. Az egyik lehetséges feltétel a közérdek védelmének szükségessége, azaz az olyan helyzetek kezelése, amelyekben meghatározott csoportok vagy egyének érdekei kerülnek szembe a társadalom egészét érintő potenciális előnyökkel vagy hátrányokkal. A beavatkozás másik lehetséges feltétele a piaci zavarok kiküszöbölésének szükségessége. Piaci zavar akkor áll fenn, ha a piaci erők maguk nem alkalmasak a közérdekű célok elérésére (Európai Bizottság, 2003).

Mivel a média működése minden esetben érinti a közérdeket, és a digitális átállás olyan összetett, sokszereplős folyamat, amelyben nagy a valószínűsége a piaci zavarok kialakulásának, bizonyos mértékű állami szerepvállalásra feltétlenül szükség van. A szerepvállalás feltételeinek teljesülése és a beavatkozás mértéke azonban csak a médiapiac alapos elemzése alapján ítélhető meg. Egyetlen digitális platform esetében sem kezelhető eleve adottként a beavatkozás szükségessége. Az állami beavatkozás szükségességét a következő érvek támasztják alá:

- az átállással és a kialakítandó digitális médiarendszerrel kapcsolatos alapvető médiapolitikai döntések meghozatalának szükségessége;
- nem eléggé hatékony verseny az alternatív platformok között;
- az átállás során felmerülő érdekkonfliktusok kezelésének szükségessége;
- a szükséges szabályozási keretek kialakítása
  – az átállással és
  – a digitális médiarendszer működésével kapcsolatban;
- az átállással járó jelentős kezdeti ráfordítások mind a szolgáltatói, mind a fogyasztói oldalon;
- a sikeres üzleti modellek kialakításának nehézségei;
- az információs alapellátás garantálása;
- a közszolgálati műsorszolgáltatók szerepének meghatározása;
- a frekvenciagazdálkodási feladatok;
- a digitális televíziózás népszerűsítésének szükségessége.

3. Az állami szerepvállalás területei

A digitális médiarendszer kialakulása alapvető *médiapolitikai döntések meghozatalát* feltételezi. Az analógról a digitális műsorterjesztésre történő teljes körű átállás nem mehet végbe kizárólag a piaci folyamatok alapján, a teljes átállást csak az erre irányuló kormányzati szándék viheti keresztül. Kormányzati döntést kell hozni abban a kérdésben, hogy szükség van-e a teljes átállásra, és hogy az analóg leállás után a teljes lefedettség biztosításában mely platformok milyen mértékben vegyenek részt. Mivel a digitális televíziózáshoz kapcsolódó – korábban említett – előnyök mindegyike nem érvényesíthető egyidejűleg (a jobb minőség például nagyobb kapacitást igényel, és a kapacitások felhasználását rontja a mobilitás biztosítása is), ezért az egyes lehetséges előnyök közötti választás, egyúttal a kialakuló digitális médiarendszer alapvető jellemzőinek meghatározása szintén kormányzati döntést igényel. Ezeket a döntéseket minden esetben a tényleges fogyasztói igényekre, az egyéb kommunikációs hálózatok és szolgáltatások (például harmadik generációs mobilkommunikáció, xDSL) lehetőségeire és az infokommunikációs szektor egyéb sajátosságaira tekintettel kell meghozni.

A teljes átállás a folyamat egy pontján kötelezettségként jelenik meg mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók számára. A piaci erők által irányított átállás mindenképpen hagyna néhány analóg – földrajzi, szociális vagy egyéb – szigetet, e szigetek felszámolása pedig csak külső, állami kényszer alapján történhet meg. A teljes átállással kapcsolatban a kormányzat többféle magatartást tanúsíthat (*BIPE Report*, 2002: 135):

- Elvileg választhatja azt a megoldást, hogy a teljes átállást (az analóg leállást) a digitális televíziózás elindítása esetén sem határozza meg stratégiai célként, és lényegében tartózkodik a folyamat befolyásolásától. A piaci szereplők e koncepció szerint teljes egészében maguk alakítják az átállás ütemét és egyéb feltételeit.
- Olyan – Európában általánosan elfogadott – médiapolitikai koncepciót is követhet, amely szerint a teljes átállást a digitális műsorterjesztés kezdő időpontjának kötelező (a műsorszolgáltatási engedélyben előírt) meghatározása, az átállást ösztönző engedélyezési feltételek kialakítása, valamint az analóg leállás kilátásba helyezése és feltételeinek meghatározása irányítja. A kormányzat e koncepció szerint kereteket szab a piaci erők mozgásának, és megfelelő jelzésekkel igyekszik befolyásolni azok irányát, anélkül, hogy a működésükbe aránytalan mértékben avatkozna be.
- Az állami beavatkozás legerőteljesebb – az Egyesült Államokban alkalmazott – módja a teljes átállás végső határidejének szigorú meghatározása. A digitális terjesztés kezdő és végső időpontjának elmulasztása szankció kiszabását vonja maga után, ami akár a műsorszolgáltatási engedély visszavonásával és az analóg sugárzás leállításával is járhat. A kikényszerített átállás a fogyasztói érdekek sérelmét is okozhatja; állami intézkedésre a koncepció szerint legfeljebb az utolsó néhány analóg háztartással kapcsolatban kerülhet sor. Ha a kötelezettségeket nem egészítik ki megfelelő pozitív ösztönzők, akkor az átállás jelentős társadalmi és gazdasági károkat okozhat. Ezzel együtt azonban az átállás „második fázisában" valószínűleg minden országban szükség van a teljes átállás kikényszerítésére.

Összességében mind a túl szigorú átállási ütemterv, mind a túlzott bizonytalanság piaci zavarokhoz vezethet. Az átállási folyamat orientáló, de rugalmas kereteket – *átállási stratégiát* – igényel, amely a vállalkozások és a fogyasztók számára is bizonyos mértékű tervezhetőséget és kiszámíthatóságot biztosít, ugyanakkor a tényleges piaci fejlemények szerint módosítható. A Bizottság digitális átállásról szóló közleménye hangsúlyozza, hogy a kritikus tömeg eléréséhez szükség van az érintettek összehangolt és egyidejű intézkedéseire.

3.1. Versengő platformok

Az átállásban érintett platformok meghatározása során nem kezelhető megkérdőjelezhetetlen tényként az a nézet, hogy a földfelszíni műsorszórás a digitális televíziózás elengedhetetlen platformja volna. A DTT az egyéb platformokhoz képest az átállás során jóval több nehézséget vet fel, ugyanakkor a szolgáltatások számát és minőségét – például az interaktivitás lehetőségét – tekintve nem lehet az egyéb platformok egyenrangú versenytársa, ezért a digitális műsorszórás szükségességét és célszerűségét feltétlenül mérlegelni kell.[2] Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni többek között az analóg földfelszíni műsorszórással a televízióműsorokhoz hozzáférők arányát, az egyéb platformok elterjedtségét, valamint az egyetemes hozzáférés egyéb platformokon történő biztosításának (az infrastruktúra kiépítésének) költségeit.

[2] A BIPE Report a mindhárom platformot igénybe vevő *triple way* megoldás mellett felvázolja a *cabsat* megoldást is, amely szerint a földfelszíni platform nem vesz részt az átállásban.

A földfelszíni/kábeles/műholdas hozzáférési arány körülbelül 35:50:15 százalékos, azaz a viszonylag széles körben kiépített kábelhálózatok mellett a földfelszíni hozzáférés aránya is nagy, és a műholdas platform használata sem elhanyagolható, tehát a hazai műsorterjesztési rendszerben valójában nincs kifejezetten domináns platform. A DTT-vel szemben gazdaságossági szempontból így is ésszerű alternatíva lehet a kábelhálózatok digitalizálásának és további kiépítésének ösztönzése (ami egyébként a rádiózásról és televíziózásról szóló törvénynek a kábelhálózatok fejlesztését támogató koncepciójával is összhangban áll), a műholdas platform pedig egyértelműen biztosítani képes az általános hozzáférést. A költséghatékonysággal és minden egyéb érvvel szemben felhozható a földfelszíni műsorszórás fenntartása mellett a nemzeti érdekek védelme: a földfelszíni műsorszórás az egyetlen olyan platform, amely felett az állam hatékony rendelkezési jogosultságot gyakorol.[3] Mivel a műsorszórás ebben a megközelítésben a nemzeti szuverenitás megjelenítője, arról az egyes államok aligha mondanak le.

Médiapolitikai döntésre van szükség *a DTT jövőbeli szerepé*nek meghatározása során is. A BIPE Report ezzel kapcsolatban a következő négy alternatívát vázolta fel:

- a DTT-platform teljes mellőzése;
- információs alapellátást biztosító műsorszolgáltatás: elsősorban a közszolgálati műsorszolgáltatások és esetleg az országos földfelszíni analóg jogosultsággal rendelkező kereskedelmi szolgáltatások digitális szórása; ez a helyzet kifejezett médiapolitikai döntés nélkül is előállhat egy olyan szabályozási környezetben, amelyben a jogosultság megszerzéséért a pályázóknak fizetniük kell, amire csak a legnagyobb szolgáltatók hajlandók;
- viszonylag kevés csatornával működő DTT (*low multichannel DTT*): az Európában legszélesebb körben alkalmazott koncepció öt-hat multiplexszel, 30–40 műsorszolgáltatással; ez az analóg műsorszórásnál lényegesen nagyobb programválasztékot biztosít, ugyanakkor nem biztosítja a fizetős szolgáltatásokra épülő üzleti modell sikerességét;
- sokcsatornás DTT (*highly multichannel DTT*): elvileg elképzelhető, hogy az analóg leállással felszabaduló frekvenciák műsorszórási célú újraosztásával és a megfelelő műszaki kialakítással[4] akár 300 műsorszolgáltatás szórása is megoldható; ebben a koncepcióban azonban nem érvényesül a digitális televíziózás legnagyobb előnye, a frekvenciák más célra történő újrahasznosíthatósága.

A DTT hazai bevezetése mellett szóló egyik legnyomósabb érv az lehet, hogy *alternatív platform*ot teremtene a jelenleg kvázi-monopolhelyzetben lévő kábelszolgáltatókkal szemben. A DTT-n kínált szolgáltatáscsomag tartalmának (a műsorszolgáltatások számának és az interaktív szolgáltatások arányának) kialakítása során a minőség és az ár olyan kombinációjának kialakítására kell törekedni – azaz az állami beavatkozásoknak az ezt elősegítő feltételek megteremtésére kell irányulniuk –, amely a DTT-t az egyéb platformokkal szemben is reális fogyasztói választássá teszi. Természetesen a kábelszolgáltatók helyzetének gyengítése önmagában nem lehet a beavatkozás célja, a verseny azonban a kábelszolgáltatókat is üzleti modelljeik felülvizsgálatára kényszerítheti. Hatással lehet az egész infokommunikációs szektor fejlődésére, és végső soron a társadalmi jólét növelésére irányul.

A versengő platformok megteremtésének szükségessége azonban nemcsak a kábelszolgáltatókkal szemben fogalmazható meg, hanem éppen a *kábelhálózatok fejlesztésé*re

[3] Gálik Mihállyal folytatott személyes konzultáció alapján.

[4] MFN (*Multiple Frequency Network*) architektúra helyett SFN (*Single Frequency Network*) architektúra alkalmazása; helyhez kötött vétel esetén.

vonatkozóan is. A kábelhálózatok digitalizálása nem annyira egyértelmű médiapolitikai célkitűzés, mint a DTT-platform bevezetése, mivel egyrészt – külföldi piaci tapasztalatok alapján – általánosan elfogadott az a nézet, hogy a digitális kábelplatform nem igényel állami beavatkozást, másrészt már az analóg kábel is megvalósítja a sokcsatornás modellt, harmadrészt pedig a kábel digitalizálása nem eredményezi közvetlenül frekvenciák felszabadulását. A teljes átállás megvalósításához azonban kiemelt figyelmet kell fordítani erre a platformra, és az átállási stratégiának is foglalkoznia kell a digitális kábelplatform fejlesztésével.

A kábelhálózatok digitalizálása sem feltétlenül megy végbe egyszerűen a piaci folyamatok eredményeként, mivel a szolgáltató számára kockázatos a szükséges beruházás megtérülése. A fogyasztók ezen a platformon feltehetőleg kevésbé érzékenyek a műsorválaszték bővülésére, és a megfelelő vizsgálatok nélkül nem lehet meghatározni az újabb tartalmak iránti tényleges keresletet. A kábel ugyanakkor az értéknövelt, interaktív szolgáltatások nyújtásának igen hatékony platformja, és ezzel az információs társadalom kialakításának alapvető fontosságú infrastruktúrája. A kábelplatform digitális átállását a kormányzat különböző koncepciók mentén mozdíthatja elő (*BIPE Report*, 2002: 139). A digitalizálás és a háztartások megfelelő vevőkészülékkel való ellátása – közvetlenül vagy közvetve – megfogalmazható a szolgáltatókat terhelő kötelezettségként, ez azonban hosszabb távon piaci torzulásokat, az interaktív szolgáltatásokhoz szükséges beruházások elmaradását eredményezheti. A kormányzat támogathatja közvetlenül a fogyasztókat is a szükséges *set-top box*ok beszerzésében. A versengő digitális platformok megjelenése továbbá önmagában is fejlesztésre ösztönzi a kábelszolgáltatókat.

A hazai kábelhálózatok digitalizálása még el sem kezdődött, a médiatörvény azon előírása ellenére, hogy 2003. január 1-től nemcsak az újonnan kiépülő rendszereknek, hanem a már meglévő rendszerek további kiépítéseinek is meg kell felelniük a korszerű adatátvitel követelményeinek [115. § (8)], illetve annak ellenére, hogy a törvény szerint az egyik földfelszíni országos televízióműsor-szolgáltatótól származó műsorszolgáltatási díjat teljes egészében a műsorszórás és a műsorelosztás fejlesztésére kell fordítani [131. § (3)]. E rendelkezések lehetséges pozitív hatásaival szemben azonban a fejlesztések akadálya a kábelhálózatok által lefedett vételkörzet szigorú korlátozása.

3.2. Érdekütközések kezelése

Az átállás olyan komplex folyamat, amely sok szereplőre, tevékenységre és piaci szegmensre terjed ki, és ennek következtében számos, egymással gyakran ütköző érdeket érint. Az átállás közvetlenül érinti a műsorgyártókat és a műsorjogok tulajdonosait, a műsorszolgáltatókat, az értéknövelt szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat, a digitális műsorterjesztésben érdekelt egyéb szolgáltatókat, a műsorterjesztőket, a fogyasztói készülékek gyártóit, valamint a fogyasztókat (a nézőket). A közvetett hatás ennél is szélesebb, túlterjed az értékláncon, és lényegében az infokommunikációs (az összefonódó informatikai-, távközlési- és média-) piac egészét érinti. Ez a kormányzattól a folyamat komplexitásának felismerését és figyelembevételét követeli meg, továbbá azt, hogy az átállás során *teremtse meg az érdekkonfliktusok kezelésének mechanizmusait és fórumait*. Az átállás feltételei és a kialakítandó digitális médiarendszer jellemzői kizárólag a kormányzati, a szolgáltatói és a fogyasztói oldal együttműködésével határozhatók meg; a szükséges kompromisszumokat lehetőleg már a folyamat indulásánál meg kell kötni. Az átállási folyamattal kapcsolatban egyszerre kell érvényesülnie az operativitás és az érintettek közötti folyamatos párbeszéd követelményének. Kiemelt figyelmet kell fordítani a már piacon lévők és az új piacra lépők közötti viszony rendezésére; az analóg műsorszolgáltatók számára például biztosítani kell a digitális platformon való megjelenést, ugyanakkor el kell kerülni, hogy túl nagy piaci erőre tegyenek szert.

3.3. Szabályozás, szabványosítás

Míg a műholdas és a kábeles platform digitalizálása gyakorlatilag a hatályos szabályozási környezetben is végbemehet, addig a földfelszíni műsorszórás digitalizálása néhány ponton már az induláshoz feltétlenül *szükségessé teszi a hatályos szabályozás módosítását, kiegészítését*. Feltétlenül szabályozni kell a szolgáltatók piacra való belépését, és a jogbiztonság követelményére tekintettel tisztázni kell a műsorszolgáltatók és a digitális televíziózásban érintett egyéb szolgáltatók helyzetét. A piacra lépés feltételeinek kialakítása – a hazai szabályozást tekintve – szükségszerűen érinti a médiakoncentráció szabályozását. A digitális műsorterjesztéshez szükséges *middleware*-eszközök hozzáférhetőségével és interoperábilitásával kapcsolatos szabályok megalkotására terén jogharmonizációs kötelezettség áll fenn.

A digitális televíziózás megindításához elengedhetetlen média- és hírközlési jogi jogalkotási feladatokon túl hosszabb távon szükség van a szabályozási környezet teljes felülvizsgálatára, ami elsősorban a digitális médiarendszer jellemzőihez igazodó arányos követelmények megfogalmazását, valamint az érintett jogterületek teljes körű összehangolását jelenti.

Szükség esetén az államnak közre kell működnie az egységes szabványok kialakításában is. A digitális műsorterjesztés számos olyan műszaki rendszerre épül, amelynek esetében az egységes szabványok hiánya jelentősen korlátozhatja a szolgáltatások együttműködési képességét, a fogyasztók választási lehetőségeit, végső soron a piaci versenyt. A szabványosításban való állami közreműködés mértékét az határozza meg, hogy azzal kapcsolatban ténylegesen mennyiben merülnek fel problémák.

3.4. Az információs alapellátás

Állami feladatként fogalmazható meg az *információs alapellátás* garantálása. Ez egyfelől az *infrastrukturális ellátottság* biztosításában való részvételt, másfelől az *alapvető tartalmakhoz való hozzáférés* biztosítását jelenti. Az állami részvételt e tekintetben végső soron az indokolja, hogy az átállás a közönséget, illetve annak meghatározott csoportjait nem hozhatja a korábbinál kedvezőtlenebb helyzetbe. A műsorszórás ma lényegében egyetemes szolgáltatásként működik, és bizonyos – elsősorban a tájékoztató és a kulturális – médiatartalmakhoz való hozzáférés egyértelműen állampolgári alapszükségletnek tekinthető. Mivel az analóg leállás megfosztja a közönséget a korábbi hozzáférési lehetőségtől, a digitális hozzáférés pedig többletköltséggel jár, az információs alapellátás biztosításában való részvétel állami kötelezettségként fogalmazható meg. Az információs alapellátás biztosítása egyrészt ugyan a médiapiaci szereplőkre is többletterheket ró, másrészt viszont a digitális médiarendszer elfogadottságának erősítésével hosszabb távon kedvezően befolyásolhatja a piacot.

Az infrastrukturális ellátottsággal kapcsolatban (a) megfelelő garanciákat kell kidolgozni a teljes lefedettség biztosítására, és (b) támogatni kell a digitális vételhez szükséges műszaki eszközök beszerzését.

(a) A teljes lefedettség az analóg leállás alapvető feltétele – a közönség egyetlen csoportja sem szorulhat ki a médiatartalmak vételéből. A teljes lefedettséget ugyanakkor technológiasemleges követelményként kell megfogalmazni; ez felel meg úgy a gazdaságosság, mint a verseny elveinek. Az analóg műsorszórás leállítására tehát csak akkor kerülhet sor, ha a háztartások közel száz százaléka hozzáfér kábeles, műholdas vagy földfelszíni terjesztésben a digitális műsorokhoz. A DTT médiapolitikai szerepétől függően önálló lefedettségi arány határozható meg a digitális földfelszíni műsorszórásra vonatkozóan is, ami akár a DTT teljes – az analóggal azonos mértékű – lefedettségének követelményét is jelentheti.

(b) Állami szerepvállalásra van szükség a digitális vételt lehetővé tevő *set-top box*ok vagy integrált digitális készülékek beszerzésében. Az átállás sikerét nagymértékben befolyásolja, hogy a háztartások milyen gyorsan szerzik be ezeket az eszközöket. Az állami szerepvállalás indoka, hogy az eszközök beszerzése viszonylag nagy terhet jelent, nélkülük viszont nem biztosított a műsortartalmakhoz való hozzáférés. A megfelelő eszközök biztosítása azonban elsősorban nem állami feladat. Kormányzati szerepvállalásra egyrészt a folyamat gyorsításához, másrészt meghatározott társadalmi csoportoknak a digitális médiarendszerbe való bekapcsolásához – a „digitális szakadék" csökkentéséhez – van szükség, annyiban, amennyiben az ellátottság biztosítása a médiavállalkozások és a fogyasztók részére egyaránt aránytalan, vállalhatatlan terheket jelent. Az információs alapellátás körének meghatározásában figyelembe kell venni, hogy a piacon különböző fejlettségű, különböző szolgáltatásokat nyújtó *set-top box*ok érhetők el – különös tekintettel az interaktivitás biztosítására –, továbbá azt, hogy a teljes átállás a háztartások második (esetleg harmadik, illetve további) tévékészülékét is érinti.

Az infrastrukturális ellátottság garantálása az információs alapellátásnak szükséges, de nem elégséges feltétele. Megfelelő garanciákra van szükség ahhoz is, hogy egyes tartalmak valóban eljussanak a közönség egészéhez. Biztosítani kell egyrészt, hogy a közönség legalább ugyanazokhoz a szolgáltatásokhoz hozzáférjen, mint az analóg rendszerben. A beavatkozás célja másrészt a „közszolgálati" tartalmak elérése. A Bizottság digitális átállásról szóló közleménye is az állami beavatkozás egyik elemeként határozza meg egyes szolgáltatások kötelező terjesztésének az egyes platformokra vonatkozó előírását (*must carry*). A *must carry* kötelezettségek megállapításánál figyelemmel kell lenni az érintett vállalkozások érdekeire is, a kötelezettségeknek ezért a legszükségesebb körre kell korlátozódniuk, és egyúttal ki kell alakítani a megfelelő kompenzációs rendszert. A *must carry* szabályok alkalmazhatóságát végső soron az Európai Unió egyetemes szolgáltatási irányelve alapján kell megítélni.

Számos európai országban a *közszolgálati műsorszolgáltatás* jelenti a digitális átállás egyik húzóerejét. Ennek természetesen feltétele az, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók jelentős társadalmi elfogadottsággal rendelkezzenek, és képesek legyenek kínálatukat a digitális médiarendszer feltételeihez igazítani. A közszolgálati műsorszolgáltatások digitális platformra kerülése sok esetben új, tematikus csatornák létrehozásával járt. A közszolgálatiságnak a digitális médiarendszerben is meg kell őriznie, ezzel együtt újra kell fogalmaznia az információs és a kulturális alapellátással kapcsolatos funkcióit.

3.5. Az átállással járó terhek elosztása

Az állami szerepvállalás előmozdíthatja *a költségek és a kockázatok célszerű megosztását*. A digitális átállás mind a médiapiaci szereplőktől, mind a közönségtől (a fogyasztóktól) jelentős ráfordítást igényel. A rövid távú költségeknek a digitális médiarendszer sikeres kialakításával hosszú távon valamennyi félnél meg kell térülniük, de a kezdeti ráfordítások akár a folyamat elindítását is meggátolhatják. Olyan mechanizmusok és feltételek kidolgozására van szükség, amelyek az átállás terheit rövid távon is elviselhetővé teszik, és minden érintett részére megteremtik a hosszabb távú megtérülés lehetőségét. Az átállási stratégia kidolgozása során fel kell mérni az egyes érintetteknél felmerülő ráfordításokat és azok várható megtérülését. A költségek és a kockázatok viselésével kapcsolatos túlzott kormányzati beavatkozás a legjobb szándék ellenére is rossz piaci magatartáshoz és piaci torzulásokhoz vezet. A közvetlen támogatási beavatkozások helyett a vállalkozások mozgásterének növelésével olyan feltételeket kell teremteni, amelyek lehetővé teszik a sikeres üzleti modellek kialakítását.

Az átállás egyik legjelentősebb hátráltatója éppen a sikeres üzleti modellek kialakításának nehézsége. Az európai tapasztalatok egyértelműen a fizetős DTT-szolgáltatások kudarcát mutatják, és mivel a földfelszíni műsorszórás platformján a fizetős szolgáltatásoknak egyáltalán nincs „gyakorlatuk", ezért nálunk sem várható, hogy a fogyasztók más európai fogyasztóktól eltérően reagáljanak. Már a DTT-platform műszaki jellemzői is akadályozzák, így elsősorban a viszonylag kevés szolgáltatás sugárzásának lehetősége zavarja a fizetős televízióra épülő üzleti modell sikerességét. Közvetlen állami eszközökkel természetesen nem lehet biztosítani az üzleti modellek sikerességét, azonban a digitális platformok piacképességét jelentősen befolyásolja a beavatkozások eredményeként létrejövő szabályozási, adminisztratív és fogyasztói környezet. Olyan szabályozási környezet kialakítására van szükség, amely megfelelő autonómiát biztosít a szolgáltatóknak a kockázatok kezeléséhez és megosztásához, és a hatályos szabályozásnál kisebb mértékben korlátozza a gazdasági döntések meghozatalát. A nagyobb autonómia ugyanakkor nem akadályozhatja a közérdekű médiapolitikai célok elérését. E követelmények együttes érvényesülését a rugalmas és következetes médiafelügyeleti rendszer garantálhatja.

Az átállást jelentősen hátráltatják a piaci nehézségeken felül a piaci szereplőkre rótt különböző állami terhek is. A szűkös erőforrások elosztása során – jellemzően a földfelszíni műsorszolgáltatási jogosultságok vagy multiplexek pályáztatásánál – az egyszeri jelentős bevételhez jutás helyett a hosszú távú társadalmi hasznot kell szem előtt tartani. El kell kerülni a szabályozási anomáliákból eredő olyan problémákat, mint a többszörösen megfizetendő műsorszórási díj vagy a szerzői jogdíjak többszörös megfizetése. Fel kell mérni a DTT elindításának reklámpiaci következményeit, és megfelelő eszközöket kell kidolgozni a szűkülő reklámpiaci lehetőségek ellensúlyozására; ilyen eszköz lehet a műsorszolgáltatási díjak nagymértékű csökkentése, illetve a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának – amúgy is napirenden levő – átdolgozása. A költségek megosztása során adópolitikai eszközök (például célzott beruházási kedvezmények) is alkalmazhatók.

A költségek megosztása során külön figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű fogyasztói csoportokra. E csoportok digitális hozzáférésének biztosítása olyan szociális feladat, amelynek célja a „digitális szakadék" csökkentése. A hozzáférés egyrészt az infrastruktúrához és a szükséges vevőberendezésekhez való hozzáférést, valamint az alapvető tartalmak elérését jelenti. E csoportokra vonatkozóan különösen nagy jelentősége van annak a követelménynek, hogy ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint az átállás előtt. A célszerű költségmegosztás másrészt azt jelenti, hogy támogatásra valóban csak a „digitális szakadék" csökkentése érdekében és az információs alapellátás garantálása végett kerülhet sor.

3.6. Frekvenciagazdálkodás

A digitális műsorszórás számos *frekvenciagazdálkodás*i kérdést vet fel, amelyek egy része a nemzetközi koordinációt érinti, más részük pedig az adott országban rendelkezésre álló frekvenciák hasznosítását. A hatékony frekvenciagazdálkodás az átállásból származó társadalmi előnyök maximálásának alapfeltétele.

A nemzetközi koordinációval kapcsolatban a Nemzetközi Távközlési Unió 2004-ben és 2006-ban konferenciát szervez, amelynek célja a műsorszóró frekvenciák jelenlegi kiosztásának felülvizsgálata, többek között az európai régióban. A felülvizsgálat kifejezetten a digitális átállás feltételeinek kialakítására és az analóg leállás utáni időszak előkészítésére irányul.

A nemzeti frekvenciagazdálkodással kapcsolatban egyrészt azt kell vizsgálni, hogy az analóg leállással felszabaduló frekvenciák milyen célra használhatók fel, másrészt a frekvenciák kiosztásának kérdéseit kell elemezni. Az újrahasznosítással kapcsolatos egyes elképzelések szerint a felszabaduló frekvenciákat továbbra is műsorsugárzásra kellene használni, amivel például növelhető a műsorválaszték, javítható a kép- és a hangminőség, biztosítható a hordozhatóság. A frekvenciák természetesen egyéb célra

is hasznosíthatók, alkalmasak például különböző „konvergens" szolgáltatások vagy akár mobiltávközlési szolgáltatások nyújtására. Már a digitális átállás elindításával párhuzamosan fel kell mérni a felszabaduló frekvenciák iránt várható igényt, és ennek figyelembevételével kell megtervezni a teljes átállást követő időszakot. A frekvenciakiosztással kapcsolatban olyan megoldásokra van szükség, amelyek a jelenleginél hatékonyabban fejezik ki a frekvenciák gazdasági értékét.

3.7. Tájékoztatás

A digitális átállás kulcskérdése a megfelelő *tájékoztatás és népszerűsítés* is. A vállalkozások sikeréhez a fogyasztók meggyőzésén keresztül vezet az út. Egyértelműen rá kell mutatni az átállással járó előnyökre, ami feltételezi az elvárt előnyök megfogalmazását, médiapolitikai célkitűzésekké alakítását. Ehhez fel kell mérni a fogyasztói igényeket, és ezek alapján kell meghatározni a kialakítandó digitális médiarendszer fő jellemzőit. A magyar közönség jelenleg egyáltalán nem rendelkezik a digitális televíziózásra vonatkozó ismeretekkel. Az átállás elindításával hatékonyan kell tájékoztatni az embereket a várható előnyökről és a felmerülő ráfordításokról. A tájékoztatás és a meggyőzés sem elsősorban kormányzati feladat, de állami szerepvállalásra e területen is mindenképpen szükség van.

4. Az állami szerepvállalás koncepciója

Az állami szerepvállalással kapcsolatban nincs általános, bármely országban követhető koncepció. A szerepvállalás konkrét irányát és mértékét a konkrét körülményekhez kell igazítani. Ebből következik, hogy az átállási stratégia és vele együtt a megfelelő szabályozási környezet kialakítása előtt alapos vizsgálatokat kell végezni a médiapiaci helyzetről, a szolgáltatói elképzelésekről és magatartásról, a fogyasztói elvárásokról, valamint az infokommunikációs rendszer egészéről. A fogyasztói preferenciák megismerése például segítheti a sikeres üzleti modellek kialakítását; a média- és a távközlési szolgáltatók elképzelései mentén határozható meg a felszabaduló frekvenciakincs jövőbeli hasznosítása; a távközlési technológiai és piaci fejlődés felmérése alapján határozható meg, hogy a digitális platformok mely előnyeire érdemes hangsúlyt helyezni. Fel kell mérni továbbá az állami beavatkozással járó, illetve annak hiánya esetén felmerülő kockázatokat.

A külföldi tapasztalatok az átállás feltételeinek kialakításában természetesen jól hasznosíthatók, azonban e feltételeket végső soron a hazai környezetnek kell meghatároznia. Az állami szerepvállalás egyik legfontosabb elemének éppen a környezet felmérésében való hatékony – de semmiképpen nem kizárólagos – szerepvállalás tűnik, amely elsősorban a médiafelügyeleti szervek irányításával képzelhető el, és módszertanok kidolgozására, valamint kutatások lefolytatására irányul.

Az állami szerepvállalással és a szabályozással kapcsolatos általános követelményként fogalmazható meg

- az átláthatóság,
- az arányosság,
- az alkalmazkodóképesség,
- a technológiasemlegesség,
- a jogbiztonság,
- a verseny erősítése és
- az átfogó szemlélet.

4.1. Átláthatóság

Az Európai Bizottság digitális átállásról szóló közleményében az állami szerepvállalás kapcsán megfogalmazott alapvető követelmény az *átláthatóság*. Egy átlátható stratégia a piaci szereplők részére biztonságot jelent, elősegíti a koordinált intézkedéseket és végső soron egyszerűbbé teszi az átállási folyamatot. A transzparencia erősítésében az Európai Unió is hatékonyan közreműködhet a folyamatos felügyelet biztosításával és a tapasztalatcsere lehetővé tételével.

Az átláthatóság egyrészt az állami beavatkozások tervszerűségét, azaz a digitális átállási stratégia megfogalmazását és annak következetes végrehajtását jelenti. Másrészt magában foglalja az érintettek lehető legszélesebb körének a döntések meghozatalába és a végrehajtás ellenőrzésébe való bevonását. Az átláthatóság garantálása egyúttal a várható költségek és hasznok kiszámíthatóságát is eredményezi, ami szolgáltatói oldalon például a beruházások megtérülésének tervezhetőségét, fogyasztói oldalon pedig az átállással kapcsolatos bizalom erősítését jelenti.

Az átláthatóságot egy olyan irányító testület segítheti elő, amelyben mind a kormányzati, mind a szolgáltató, mind a fogyasztói oldal képviselői jelen vannak. Össze kell azonban egyeztetni az átláthatóság követelményét az operativitással, azaz pontosan rögzíteni kell az irányító testület döntéshozatali mechanizmusait. Az irányító testületnek csak akkor van gyakorlati jelentősége, ha annak és azon belül a tagoknak érdemi jogosítványaik és számon kérhető feladataik vannak. Az irányító testület működésének alapvető kérdéseit célszerű, de nem feltétlenül szükségszerű jogszabályban rendezni. Feltétlenül jogszabályi keretekre van szükség azonban akkor, ha az irányító testület harmadik felekre is kötelező döntéseket hoz. Ha az irányító testület konzultatív és döntés-előkészítő feladatokat lát el, meg kell határozni a döntéshozatalra jogosult szervet. Természetesen a testület létrehozásában építeni lehet a már működő, hasonló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervekre is.

Az átláthatóság követelménye nem teljesülhet a megfelelő ellenőrző és értékelő mechanizmusok nélkül. Ezek a mechanizmusok teszik lehetővé a stratégia folyamatos aktualizálását, a tényleges piaci folyamatokhoz való hozzáigazítását. Ki kell dolgozni – az európai tapasztalatokra is támaszkodva – az ellenőrzés feltételeit, valamint az értékelés szempontrendszerét.

4.2. Az arányosság követelménye

Az állami szerepvállalással és kifejezetten a szabályozással kapcsolatos követelmény az *arányosság,* amivel szorosan összefügg az *alkalmazkodóképesség*. Az arányosság a legáltalánosabban azt jelenti, hogy kormányzati beavatkozásra csak pontosan meghatározott közérdekű célok szolgálatában, és valóban csak akkor és annyiban kerüljön sor, ha és amennyiben a szolgáltatói és a fogyasztói oldal a felmerülő problémát nem képes hatékonyan megoldani. Valamely intézkedés arányossága csak az adott körülmények alapján ítélhető meg: az arányosság követelménye magában foglalja az intézkedések folyamatos felülvizsgálatának és a tényleges helyzethez való hozzáigazításuknak a képességét. Az arányosság követelménye következik egyrészt az Alkotmánybíróságnak a médiaszabadsággal kapcsolatos gyakorlatából, másrészt az Európai Bíróságnak a szolgáltatások szabadságával kapcsolatos gyakorlatából is. A követelmény kifejezetten megjelenik továbbá az 1999-es Kommunikációs Jelentésben (Európai *Bizottság* 1999a), a digitális kor audiovizuális politikájáról szóló bizottsági közleményben (Európai *Bizottság* 1999b), valamint a Bizottság már hivatkozott digitális átállási közleményében.

A digitális átállással kapcsolatban az arányosság egyúttal a fejlődést elősegítő szabályozási és adminisztratív környezet kialakítását is jelenti. Az átállással járó jelentős költségekre és kockázatokra tekintettel olyan feltételeket kell teremteni, amelyek

bővítik a szolgáltatók mozgásterét. Az analóg szabályozási és adminisztratív környezet több ponton hátráltatja a piaci fejlődés korai szakaszának megfelelő piaci magatartás kialakítását, és hosszabb távon sincs összhangban a kialakuló digitális médiarendszer jellemzőivel.

A nagyobb szolgáltatói autonómia a sikeres üzleti modellek kialakításának alapfeltétele. A beruházások megtérülésére figyelemmel kell meghatározni például a műsorszolgáltatási engedélyek időtartamát. Lehetővé kell tenni, hogy a szolgáltatók a rendelkezésükre álló kapacitásokat szabadon, a kereslethez igazodó szolgáltatások nyújtására használják fel, különös tekintettel az interaktív szolgáltatásokra – a kapacitások felhasználásával kapcsolatos szabályozás *ex ante* alapvetően befolyásolja a kialakuló piacszerkezetet, ezzel minden esetben jelentős kockázatot hordoz. A Bizottság digitális átállásról szóló közleménye szerint meg kell könnyíteni az értékesítési lánc különböző szintjein tevékenykedő vállalkozások együttműködését, elsősorban a technológiai fejlesztések, az új eszközök és szolgáltatások bevezetése, valamint a közös fejlesztések népszerűsítése terén.

Az átállás során kialakuló bizonytalan piaci helyzet ellensúlyozására az arányosság követelményének megfelelő kormányzati választ a szabályozási és az adminisztratív terhek csökkentése jelenti. Az átállás során a jelenleginél „óvatosabb" médiapolitikára van szükség, mivel a médiapolitikai célok megvalósulásának alapvető feltétele a működőképes – gazdaságilag is hatékony – médiarendszer. A szabályozási terhek csökkentése megvalósulhat a műsorszerkezetet befolyásoló – például a közszolgálati műsorszámok kötelező közzétételére vonatkozó – előírások enyhítésével. A piaci autonómia erősítése, a mozgástér növelése végett felül kell vizsgálni a médiakoncentrációt korlátozó szabályozást. Az adminisztratív terhek a különböző eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával, illetve a kapcsolódó díjak mérséklésével csökkenthetők.

Az arányosság ugyanakkor azt is jelenti, hogy a nagyobb szolgáltatói autonómiát összhangba kell hozni a médiapolitikai célkitűzésekkel. Az állami, közigazgatási szerveknek képeseknek kell lenniük jól definiált médiapolitikai célok megfogalmazására, és fel kell mérniük, hogy e célok elérése mely pontokon ütközik a tisztán gazdasági érdekekkel. A szolgáltatók mozgásterének növelése nem vezethet olyan helyzethez, amely hosszabb távon visszafordíthatatlanul gátolja a közérdek érvényesítését – az összefonódások és az együttműködések korlátozásának enyhítésével párhuzamosan például ki kell alakítani azokat a garanciákat és mechanizmusokat, amelyek a sokszínűség és a verseny veszélyeztetése esetén lehetőséget teremtenek a beavatkozásra. Az Európai Bizottság szerint a verseny vagy a pluralizmus követelményére figyelemmel a médiapolitikai döntéshozóknak mérlegelniük kell a gyors átállás és az egyéb közérdekű célok szempontjait; ezzel kapcsolatban igen nehéz feladat a különböző célok közötti egyensúly megtalálása annak érdekében, hogy az átállás a társadalmi jólétet a lehető legnagyobb mértékben mozdítsa elő.

A piaci autonómia és a közérdek érvényesítése közötti összhang megteremtésében a legnagyobb felelősség a *médiafelügyeleti szervek*re hárul, amelyeknek szoros és szabályozott együttműködést kell kialakítaniuk a hírközlési és a versenyfelügyeleti szervekkel, illetve az iparági és a fogyasztói önszabályozó szerveződésekkel. Az érintett szolgáltatók autonómiájának erősítésével egyidejűleg a médiafelügyeleti szervek mozgásterét is növelni kell; ez a szabályozási koncepció az átállási folyamat során is garantálja a szükséges alkalmazkodóképességet.

A médiafelügyelet fontos jövőbeli funkciója a törvényben rögzített általános garanciális keretek kitöltése. A felügyeleti szervek közvetlen kapcsolatban állnak a médiarendszer más szereplőivel, így a törvényhozónál sokkal gyorsabban érzékelik a feltételek változását, és e változásokra azonnal reagálhatnak is. A médiapiaci folyamatok rendszeres elemzése alapján a médiafelügyeleti szerv e koncepció szerint, a tényleges

piaci helyzetre tekintettel, a törvény keretei között a közérdek érvényesülését és a versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos kötelezettségeket állapít meg az egyes szolgáltatókkal szemben. Ez különösen a médiakoncentráció szabályozása terén jelent hatékony megoldást. A hatáskör ilyen bővítése egyúttal szükségessé teszi e szervek új képességeinek kialakítását, és feltételezi a közigazgatáson belüli és azon kívüli kapcsolatok erősítését. A médiafelügyeleti szervek mozgásterének meghatározásában irányadó lehet az Európai Uniónak a távközléssel kapcsolatos új szabályozási csomagja, amely a távközlési felügyeleti szerveket – kifejezetten mint szabályozó hatóságokat (*national regulatory authority*) – igen széles hatáskörrel ruházza fel, többek között a releváns piacok és a piaci erő meghatározásában, valamint a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókkal szemben alkalmazandó intézkedések meghatározásában.

Az arányosság követelményével összhangban mind a digitális átállás, mind a digitális médiarendszer szabályozása során hatékonyan be kell vonni a szabályozási környezet kialakításába a szolgáltatói és fogyasztói önszabályozó kezdeményezéseket. A közhatalmi szabályozás és az önszabályozás együttműködéseként kialakuló társszabályozási megoldások hatékonyan hozzájárulhatnak az érdekütközések kezeléséhez, erősíthetik az intézkedések transzparenciáját és legitimitását. A szabványok kialakításában különösen nagy jelentősége van az iparági önszabályozásnak. A szabványosítással kapcsolatban állami szerepvállalásra akkor van szükség, ha például az önszabályozás kudarca túlzottan töredezett piacszerkezetet hozna létre, vagy ha a szabványosítás – a versenytársakat kirekesztő zárt szabványok létrehozásával – tisztességtelen piaci magatartást valósít meg.

Az arányossággal összefüggő további követelmény az egyes intézkedések megfelelő *időzítése*. Mind a túl korán, mind a túl későn meghozott intézkedések a céljuktól eltérő hatásokat válthatnak ki, és végső soron piaci torzulásokat okozhatnak. Az intézkedések megfelelő időzítésének legfontosabb garanciája a piaci viszonyokat folyamatosan elemezni képes felügyeleti rendszer.

Különös jelentősége van az időzítésnek a jogalkotással kapcsolatban. A törvényhozó választhatja azt a koncepciót, amely szerint először csak az átállás elindításához elengedhetetlenül szükséges módosításokat és kiegészítéseket végzi el, a digitális médiarendszerhez igazodó átfogó felülvizsgálatra pedig csak később kerül sor. E koncepció mellett szól gyorsasága, valamint az, hogy az átfogó felülvizsgálat egy már működő piac tényleges jellemzőihez igazítható. E megoldás azonban hátráltathatja a médiapolitikai célkitűzések megvalósítását, mert a szabályozás így alkalmatlan a hosszabb távú célok, a médiapiac szerkezetére vonatkozó elképzelések megjelenítésére. Ezt a hiányosságot küszöböli ki a médiaszabályozás egy lépésben történő átfogó felülvizsgálata, amellyel kapcsolatban azonban a számos konfliktust hordozó, ennek következtében elhúzódó jogalkotás jelentősen késleltetheti a digitális átállás elindítását.

Az alkalmazkodóképesség hosszú távú garantálása végett a digitális médiarendszer szabályozása során magában a törvényben célszerű előírni a rendszeres felülvizsgálat kötelezettségét.

4.3. Technológiasemlegesség

Az analóg leállás feltételeként meghatározott teljes lefedettséget technológiasemleges követelményként kell meghatározni, azaz a lefedettség meghatározásában minden digitális platformot figyelembe kell venni. A technológiasemlegesség ösztönzi a versenyt, mivel elvileg minden platformot érdekeltté tesz a fejlesztésben. A teljes lefedettség biztosítása a földfelszíni platform számára aránytalanul nagy költséggel járna: a háztartások utolsó néhány százalékának elérése olyan terhet jelent, amely az egész folyamatot hátrányosan befolyásolja. Amennyiben a lefedettség szempontjából a föld-

felszíni, a kábeles és a műholdas platformot egyaránt figyelembe veszi a döntéshozó, akkor ezek a terhek megoszlanak a szolgáltatók között. A technológiasemlegesség tehát a költségek és a kockázatok célszerű megosztásához is hozzájárul.

Az Európa Bizottság digitális átállásról szóló közleménye szerint ugyanakkor a technológiasemlegesség ellenére is megengedhető egyes platformok kiemelt kormányzati támogatása, amennyiben az pontosan meghatározott közérdekű célból és arányos eszközökkel történik. A Bizottság szerint az egyes infrastruktúráknak a digitális környezetben nem feltétlenül kell ugyanazt a pozíciót betölteniük, mint amit az analóg környezetben betöltöttek:

> „A cél a gyors és hatékony átállás, ahol hatékonyságon a média közmegbízatásának megőrzését és ezzel egyidejűleg a közkiadások korlátozását kell érteni" (*Európai Bizottság* 2003).

A technológiasemlegesség a kommunikációs rendszer szabályozásának általános alapelve, amely az Európai Uniónak a kommunikációs rendszerre vonatkozó új szabályozási koncepcióját is megalapozza. E szabályozási alapelv szerint az egyes hálózati platformok között a szabályozási és az adminisztratív terhekre vonatkozóan nem tehető indokolatlan különbség. Ilyen indokolatlan diszkriminációt tartalmaz a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény azon rendelkezése, amely a kábelszolgáltatók lehetséges vételkörzetét a lakosság egyharmadára korlátozza. A rendelkezés hatályon kívül helyezésére irányuló törvényjavaslatot az Országgyűlés 2004 júniusában utasította el.

A technológiasemlegességből következik az infrastruktúra és a tartalom szabályozásának következetes szétválasztása. Míg azonban az infrastruktúra – éppen a digitalizáció és a konvergencia következtében – szabályozható a rajta továbbított tartalomtól teljesen függetlenül, a tartalomra vonatkozó követelmények a jövőbeli szabályozásban sem lehetnek függetlenek a közvetítő hálózat (vagy egyéb médium) jellemzőitől.

4.4. Jogbiztonság

A digitális televíziózás szabályozásával kapcsolatban – az előzőekre tekintettel – nagy jelentősége van a *jogbiztonság* garantálásának, azaz annak, hogy a konkrét szolgáltatásra vonatkozó jogi rendelkezések egyértelműen azonosíthatók legyenek. A digitális televíziózás platformfüggetlen szolgáltatásokra épül: a digitális televíziós platformokon a szolgáltatások számos, egymástól eltérő jellemzőkkel bíró típusa érhető el, illetve ugyanaz a szolgáltatás számos különböző hálózati platformon nyújtható. A média típusú szolgáltatások – a digitális televíziózás esetében jellemzően a műsorszolgáltatások – és a nem média típusú szolgáltatások – azaz a különböző értéknövelő, interaktív szolgáltatások – közötti egyértelmű elhatárolásra azért van szükség, mert a különböző típusú szolgáltatásokra különböző kötelezettségek vonatkoznak, és a szolgáltatónak minden esetben tisztában kell lennie azzal, hogy milyen előírásoknak kell megfelelnie. Feltétlenül ki kell zárni ugyanazon szolgáltatás több, eltérő célkitűzéseket követő szabályozás – mint a médiaszabályozás, a távközlés-szabályozás és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás – hatálya alá sorolásának lehetőségét.

4.5. A gazdasági verseny erősítése

Az arányos és technológiasemleges szabályozás egyúttal alkalmas a *verseny erősítésé*re is. A digitális médiarendszer kialakítása során törekedni kell arra, hogy a közönség tényleges választási lehetőséggel rendelkezzen, ne csak a műsorszolgáltatásokra és az egyéb tartalomszolgáltatásokra vonatkozóan, hanem a műsorterjesztési platformok-

ra vonatkozóan is. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a fogyasztók valóban választhassanak az alternatív platformok között, azaz az egyes terjesztési hálózatok között valódi verseny alakuljon ki, másrészt pedig azt, hogy az egyes platformok üzemeltetésében (például a különböző kábelszolgáltatók között) is verseny alakuljon ki. Az alternatív platformok versenyének előmozdítására elsősorban a hírközlési jogi eszközök alkalmasak, amelyek az adott földrajzi és szolgáltatási piacon gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltatóval szemben a verseny hatékonyságát erősítő intézkedések alkalmazását teszik lehetővé. Az olyan sajátos médiajogi eszközök, mint a kábelszolgáltatók vételkörzetének korlátozása, a verseny erősítése helyett a verseny torzítását eredményezik.

A verseny erősítésének fontos módszere a piacszerkezet megfelelő szabályozása, amelynek része

- az egyes platformoknak a teljes lefedettség biztosításában betöltött szerepe,
- a DTT-multiplexek száma,
- az egyes multiplexekben továbbított szolgáltatások száma,
- a hagyományos műsorszolgáltatások és az értéknövelő szolgáltatások aránya,
- az ingyenes és a fizetős szolgáltatások aránya,
- a tematikus műsorszolgáltatások aránya, továbbá
- a regionális szolgáltatások aránya.

A *must carry* szabályozás kialakítása is hatással lehet a különböző platformok közötti versenyre. A túl széles – sok platformot terhelő és sok szolgáltatásra kiterjedő – műsorterjesztési kötelezettség akadályozza az egyes platformok közötti, a fogyasztók számára világosan érzékelhető különbségek kialakítását. Az információs alapellátáshoz szükséges kötelezettségek előírásán túl ezért nem célszerű korlátozni a szolgáltatáscsomagok összeállítását.

A verseny erősítésében nagy szerepe van a felszabaduló frekvenciakincs hasznosításának, a szolgáltatói igények kellő időben történő felmérésének, illetve a frekvencia „forgalmi" értéke piaci alapon történő meghatározásának.

A szolgáltatások versenyét, végső soron a médiapluralizmust egyrészt a szűkös erőforrások hatékony engedélyezési rendszere, másrészt a digitális műsorterjesztés szűk keresztmetszetei (multiplex, alkalmazási programinterfész, feltételes hozzáférési rendszer, elektronikus programkereső), harmadrészt pedig a szolgáltatások kialakításához és a hatékony piaci magatartás alakításához szükséges szolgáltatói autonómia garantálja.

4.6. Globális szemlélet

A médiapolitikai döntéshozatal során az állami szerveknek képeseknek kell lenniük arra, hogy a digitális médiarendszer kialakulását egy átfogó technológiai, gazdasági, társadalmi folyamat részeként kezeljék (*globális szemlélet)*. Az infokommunikációs rendszer egyes elemeit nem lehet elkülönülten kezelni, a beavatkozások minden esetben hatással vannak a rendszer egészére. Mind a technológiai, mind a piaci fejlemények túlmutatnak a nemzeti médiapiacokon, és egy sokszereplős, globális infokommunikációs rendszer részévé válnak.

A globális szemlélet a jogalkotás és a jogalkalmazás számára konkrétan azt jelenti, hogy a médiát, a távközlést és az informatikát érintő kérdéseket csak egymásra tekintettel, mindhárom ágazat jellemzőinek és joganyagának alapos ismeretében lehet kezelni. Ez a képesség a hazai joggyakorlatból ma teljesen hiányzik.

Irodalom

Európai Bizottság (1999a) *Az elektronikus kommunikációs infrastruktúra és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások új szabályozási keretének fejlődése. Kommunikációs Jelentés 1999* [COM (1999) 539] http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/1999/com1999_0657de01.pdf

Európai Bizottság (1999b) *Az Európai Unió Bizottságának közleménye az audiovizuális politika alapelveiről és irányelveiről a digitális korban* [COM (1999) 657] http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_en.pdf

Európai Bizottság (2002a) *eEurope 2005: Információs társadalom mindenkinek* [COM 2002 (623)] http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf

Európai Bizottság (2002b) *Az Európai Unió Bizottságának negyedik jelentése a 89/552/EK sz. „Televíziózás határok nélkül" irányelv alkalmazásáról* [COM (2002) 778] http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/applica/comm2002_778final_en.pdf

Európai Bizottság (2003) *Az Európai Unió Bizottságának jelentése az európai szabályozási politika jövőjéről az audiovizuális területen* [COM (2003) 784] http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0784de01.pdf

Európai Bizottság (2003) *Az Európai Unió Bizottságának jelentése az információs társadalom új szolgáltatásaihoz és alkalmazásihoz való széles hozzáférés akadályairól a digitális televízió és a harmadik generációs mobilhálózat nyílt platformjain* [COM(2003) 410] http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0410de01.pdf

Európai Bizottság (2003) *A Bizottság jelentése az analógról a digitális műsorszolgáltatásra való átállásról (digitális átállás és analóg leállás)* [COM(2003) 541] http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0541de01.pdf

BIPE Report (2002) BIPE Consulting (2002) *Digital Switchover in Broadcasting*, Final Report (Study for the European Commission)

http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/final_report_120402.pdf

Gálik Mihály & Horvát János & Szente Péter (2003) Egy új médiatörvény alapjai. *Médiakutató*, tél. A teljes szöveget lásd http://archiv.meh.hu/media_vitaanyag/media_vitaanyag.html

Magyar Információs Társadalom Stratégia http://www.ihm.hu/strategia/mits_2003.pdf

Munkaanyag (2003) *Az információs társadalom új szolgáltatásaihoz és alkalmazásihoz való széles hozzáférés akadályairól a digitális televízió és a harmadik generációs mobilhálózat nyílt platformjain.* http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/publiconsult/documents/211_29_en.pdf

Schulz, Wolfgang & Seufert, Wolfgang & Holznagel, Bernd (1999) *Digitales Fernsehen. Regulierungskonzepte und -perspektiven.* Leske und Budrich.