Gálik Mihály–Vogl Artemon

Az új médiakoncentráció-szabályozás első vizsgája:
az Axel Springer és a Ringier kiadói csoport meghiúsult összeolvadása a magyar piacon

A nagyközönség sokszínű tájékozódáshoz való joga konkrétan megjelenik a 2010 végén elfogadott új magyar médiatörvény, koncentrációt szabályozó rendelkezéseiben. A szándékkal egyet lehet érteni, de a jogalkotó talán maga sem volt tisztában vele, hogy kinyilvánított akaratának a jogalkalmazásba való átültetése milyen nehézségeket vet majd fel. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy gondosan kialakított módszertanok híján a sokszínű tájékozódás joga, mint döntési kritérium, nagyon is képlékeny, így óhatatlanul a szabályozói szubjektivizmus melegágya. A két nagy lapkiadó, az Axel Springer és a Ringier csoport hazai leányvállalatai összefonódási kérelmét elutasító Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának *ad hoc* jellegű módszertana véleményünk szerint hibás, nem állja ki a tárgyszerű szakelemzés próbáját.

Bevezető

A 2010. évi tavaszi országgyűlési választások eredményeként, amint az köztudott, a győztes Fidesz–KDNP-pártszövetség a mandátumok 68 százalékával rendelkezik az országgyűlésben. Ez a többség lehetővé tette és teszi, hogy a választás győztesei a maguk elképzelései szerint próbálják meg a média szabályozását is átalakítani, s ezzel a lehetőséggel az érintettek nem is haboztak élni. 2010 második felében a kormánypártok kicsit több mint kétharmados többségben lévő képviselői rendre megszavazták azokat a törvényeket, amelyekben az elképzeléseik megtestesülnek, és nyíltan szakítottak azzal a hagyománnyal, amely eddig a médiára vonatkozó törvénykezésben konszenzust keresett az ellenzékben lévő parlamenti pártokkal.

Írásunkban sem a mostani magyar törvényalkotás módjával, sem az új törvények részletes elemzésével/bemutatásával, sem az előbbiek átfogó kritikájával nem kívánunk foglalkozni. Ezt a tanulmány terjedelmi korlátai sem tennék lehetővé, de talán szükség sincs rá: jó okunk van ugyanis feltételezni, hogy a *Médiakutató* olvasótábora végigkövette azt a szakmai és politikai vitát, amely az új magyar médiaszabályozás kialakulását kísérte. Ugyanakkor tapasztalatunk szerint az új szabályok eddigi alkalmazására kevesebb figyelem jutott, pedig 2011 első felében történt egy olyan szabályozói döntés – a Médiatanácsnak az Axel Springer és a Ringier vállalatai közötti összefonódást megtiltó szakhatósági állásfoglalása –, amely megítélésünk szerint kifejezetten nagy horderejűnek tekinthető. Ez a döntés – miért, miért nem, ebbe most ne menjünk bele – különösebb vihart nem kavart sem a szélesen vett tömegmédiában, sem a szakmai nyilvánosság fórumain.

Mi, akik az elmúlt években rengeteg energiát áldoztunk a médiakoncentráció szabályozásának tanulmányozására, s publikációinkkal talán hozzá is tudtunk járulni ahhoz, hogy a tárgykörben az érdeklődők a relevánsnak számító médiakutatási eredmények jó részét megismerhessék,[1] értelemszerűen kiemelt figyelemmel kísértük az Axel Springer csoport és a Ringier csoport összefonódási kérelmének elbírálását, amelynek – az új média-törvényhozás következményeként – a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) mellett a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) Médiatanácsa is részese lett. Mi több, mint hamarosan kiderült, a Médiatanácsé lett a főszerep, s a nevezett testület – színházi

1 Ezeket a kutatásokat nem kis részben a Gazdasági Versenyhivatal, valamint az Országos Rádió és Televízió Testület Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézete támogatásával végeztük. Az eredményekből egyfajta ízelítőt nyújtanak a Gálik Mihály szerkesztésében megjelent, A médiakoncentráció szabályozása (2011) című szöveggyűjteményben lévő tanulmányok.

hasonlattal élve – le is játszotta a színpadról a GVH Versenytanácsát! A drámai végkifejlet, a Médiatanács elutasító állásfoglalása átmenetileg pontot is tett az ügy végére, s ez volt az a pillanat, amely kivételes alkalmat nyújtott a kérdéskör kutatóinak: egy valóban nagy horderejű esetben alkalmazta a törvényt a szabályozó hatóság, s magától adódik a kérdés: hogyan? Tanulmányunkban erre keressük a választ.

A médiakoncentráció szabályozásának indokai

A normatív médiaelmélet ideáltipikus médiaszíntere jól körülírható jellemzőkkel bír. A médiatudományok élő klasszikusa, Denis McQuail összefoglalásában az ilyen médiarendszerben sokszínű a kínálat, szabad a közlés, a nagyközönség tagjai számára elérhetőek a releváns közéleti információk és a kulturális értékek, a szereplők felelősen viselkednek, így támogatják a demokratikus politikai rendszert, tiszteletben tartják az emberi méltóságot és az alapvető szabadságjogokat, plurális a médiatulajdon (McQuail, 2003: 131). A valóságos médiaszínterek a demokráciákban is csak többékevésbé felelnek meg ennek a normatív képnek, ezért a közérdek érvényre juttatása érdekében a demokráciákban is kiépültek a média szabályozásának intézményei, amelyek az ágazatszabályozást működtetik.

Ahogy a közkeletű mondás szerint a háború túl fontos dolog ahhoz, hogy csupán a tábornokokra bízzák, úgy a média is túl fontos társadalmi tényező/ágazat/alrendszer ahhoz, hogy „csak úgy magától" működjék. Igaz, a közérdekből gyakorolt médiaszabályozás összeegyeztetése az egyén, a közösségek és a sajtó (a média) szabadságával a jelenkori demokráciák egyik legkényesebb és legvitatottabb kérdése, s az egyes országokban kialakult médiarendszerek, s ezen belül a médiaszabályozás konkrét gyakorlata magán viseli az egyes demokráciák kialakulásának történelmi-kulturális lenyomatát (Hallin & Mancini, 2008).

A modern demokráciákban a média színterének alapvető eleme a piac. A szereplők többsége piaci vállalkozás, s a média ágazatainak a szokásos értelemben vett és mért koncentrációja az országok döntő többségében magasnak minősíthető. Az ágazat magas koncentrációja egyrészt ugyanolyan jelenségekhez vezethet a médiában, mint más gazdasági szektorokban: ezek mindenekelőtt a magasabb árakban, valamint a kínálat korlátozásában és a szegényesebb szolgáltatásokban öltenek testet, s így csökkentik a *fogyasztói jólétet* (Picard, [1998] 2011). Az általános versenyszabályozás éppen az ilyen hatások kivédésére, enyhítésére irányul, s ebben a médiaágazat sem kivétel, így a versenyszabályozás ismert eszköztárának alkalmazása a médiaszíntéren is kézenfekvő.

A média koncentrációja egyben ellentmond a normatív médiaelmélet követelményeinek is, hiszen a médiakoncentráció jelensége potenciális fenyegetés a médiakínálat sokszínűségére, aminek vizsgálata viszont már kívül esik a versenyszabályozás keretein, s így felvetődik a külön, a sokszínűség érvényesítése érdekében alkalmazandó koncentráció szabályozása a médiában. Kézenfekvő a gondolat, hogy a tulajdoni pluralizmus szabályozásán keresztül kíséreljük meg a tartalmi pluralizmus, vagy másképpen fogalmazva a médiakínálat sokszínűségének ösztönzését, s ennek a közpolitikai célnak a szolgálatába állítsuk a külön (ágazati) médiakoncentráció szabályozását.[2]

Akár osztjuk azt a nézetet, hogy szükség van ágazatspecifikus koncentrációszabályozásra a médiában, akár nem, tényként rögzíthető, hogy ilyen jelenleg (még?) a demokratikus jogállamok majd' mindegyikében megtalálható.[3] Igaz, országonként a legkülönbözőbb formákban – mondhatni ahány ház, annyi szokás –, de akkor is ez a helyzet, amit számos körülmény magyaráz. Ezek közül a már említett történelmi és kulturális hagyományok mellett külön említést érdemel az infokommunikációs technológiáknak az elmúlt negyedszázadban végbement viharos gyorsaságú fejlődése, amely már önmagában arra kényszeríti az egyes országokat, hogy újból és újból átgondolják az alkalmazott szabályozás intézményrendszerét, eszköztárát és módszereit (Collins & Murroni, 1996).

A médiakoncentráció vizsgálatával foglalkozó széleskörű kutatások arra az immár *mainstream* következtetésre vezettek az ezredfordulót megelőzően, hogy a média színtéren meg kell különböztetni a gazdasági értelemben vett piacot, valamint a médiatartalmak piacát (Iosifidis, [1997] 2011). Ez utóbbira számos elnevezést találunk – az „eszmék piaca", a „politikai és kulturális értelemben vett piac", a „vélemények piaca", a „publicisztikai piac", hogy csak az iroda-

2 A média tulajdoni koncentrációja és a médiakínálat közötti összefüggés vizsgálata egyébként a médiakritikai iskola egyik legnépszerűbb témája, s a végkövetkeztetés szinte minden esetben a társadalomra, a demokráciára gyakorolt negatív hatás hangsúlyozása (Feintuck & Varney, 2011).

3 A médiakoncentráció korlátozását célzó versenyjogi és médiajogi eszközökről lásd Polyák (2008) tanulmányát.

lomban legelterjedtebb változatokat, szóösszetételeket említsük –, de egyben közös a vélekedés: a médiakoncentráció külön szabályozásának ehhez a piachoz kell kapcsolódnia. Míg abban nagyjából közmegegyezés uralkodik, hogy az általános versenyszabályozás keretében miként mérjék a koncentrációt a gazdasági értelemben vett médiapiacokon, addig gyökeresen eltérőek azok a módszerek, amelyeket az egyes országokban alkalmaznak a médiakoncentráció külön, az eszmék piacához kötődő szabályozásában (CEC, 2007).[4] Ennek alapvető oka, hogy a médiavállalatok nem csupán gazdasági szervezetek, hanem – akarva, akaratlanul – politikai és kulturális intézmények is.

A médiakoncentráció külön szabályozása a magyar jogalkotásban: az előzmények és a jelenlegi állapot

Az 1990-es évek közepén kidolgozott és elfogadott médiatörvény (az *1996. évi I. tv. a rádiózásról és a televíziózásról*, a továbbiakban Rttv.) médiakoncentrációra vonatkozó rendelkezései lényegében másfél évtizedig, *A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi. CLXXXV. törvény* (a továbbiakban: Mttv.) hatályba lépéséig megmaradtak. Az egyetlen érdemi kivételt a 2007 nyarán elfogadott és hatályba lépett, *A műsorterjesztés és digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény* (Dtv.) kapcsolódó rendelkezései jelentették, de azok is csak kiegészítő jellegűek voltak, hisz olyan platformokra (DVB-T és T-DAB, azaz a digitális földfelszíni televíziós és rádiós platformokra) vonatkoztak, amelyeknek a megindítása volt az elsődleges médiapolitikai cél.

A maga idejében az Rttv.-ben megjelenő ágazati médiakoncentráció-szabályozás beleilleszkedett a demokráciák hasonló tárgyú jogszabályaiba, s voltak nála szigorúbb és megengedőbb szabályok is. Az Rttv. által lefektetett *horizontálisintegráció-szabályozás* legfontosabb jellemzője, hogy az egy kézben lévő műsorszolgáltatási jogosultságokat korlátozta [86. § (5)]. Ez a szabály a terjesztési kapacitások szűkösségére vezethető vissza, s az 1990-es évek közepén a hazánkban rendelkezésre álló technológiai lehetőségek mellett az ilyen rendelkezések valóban szolgálhatták az elektronikus média kínálati sokszínűségének védelmét. Ebben az értelemben még egy olyan rendelkezés is úgymond „belefért" a médiatörvénybe, hogy földfelszíni műsorszórással országos televízió szakosított műsorszolgáltatóként nem működhet [8. § (4)].[5]

A *vertikális integráció* tilalmát szolgálta, hogy a szakosított műsorszolgáltató kivételével az országos műsorszolgáltatásra jogosult, illetve az abban befolyásoló részesedéssel rendelkező tulajdonos nem szerezhetett befolyásoló részesedést műsorelosztást végző vállalkozásban [123. § (1)], illetve vezetékes műsorelosztó hálózat útján végzett körzeti vagy helyi műsorszolgáltatás esetén egy műsorszolgáltató az általa használt rendszerben legfeljebb a magyarországi műsorszolgáltatások elosztására szolgáló csatornái egyharmadának megfelelő számú csatornát, de legalább egyet vehetett saját műsorszolgáltatásra igénybe [124. § (3)]. A Dtv. ez utóbbi korlátozásokat is átírta, de erre itt nem térünk ki.

Az *átlós* (a különböző iparágakon átívelő) *integráció* korlátozásával az Rttv. a lapkiadók, a lapterjesztők és a műsorszolgáltatók kereszttulajdonlása elé állított akadályokat. A 125. és a 126. § szerint egy személynek, vállalkozásnak nem lehetett befolyásoló részesedése egyszerre egy országos terjesztésű napilapban vagy lapterjesztő vállalkozásban és egy országos, műsorszórással terjesztett műsorszolgáltatóban, illetve műsorelosztóban. Az országos terjesztésű hetilapokra is érvényes volt a korlátozás, de ott a műsorelosztóban való befolyásoló részesedés tiltása nem szerepelt.

Az általános versenyszabályozás keretén belül megvalósuló, valamint az ágazatspecifikus médiakoncentráció-szabályozás lehetséges ütközésének kezeléséről a Rttv. egyértelműen fogalmazott [127. § (1)]:

> „A tisztességtelen piaci magatartást tilalmáról szóló törvény [a versenytörvény] szerinti szervezeti egyesülés és meghatározó befolyásszerzés nem engedélyezhető, ha az e törvényben foglaltak sérelmével jár."

4 Az Európai Bizottság megbízásából egy szakértői konzorcium kidolgozott egy komplex mutatószám-rendszert, amely a médiapluralizmust méri (K. U. Leuven et al., 2009). Ez a tanulmány arra is szolgált volna, hogy ez alapján az Európai Bizottság ajánlást adjon ki a tagországoknak a médiapluralizmus különböző szempontok szerinti komplex nyomon követésére. Erre azonban mindeddig nem került sor.

5 Ezt a korlátozást a jogalkotó a Dtv. 52. § (2)-ában – az Rttv. műsorszórás-fogalmának módosításával – az analóg földfelszíni műsorszórásra korlátozta, így a digitális földfelszíni műsorszórás platformján terjesztett országos műsorszolgáltatásokra a korlátozás már nem vonatkozik.

Az 1996 elején életbe lépett médiakoncentrációs szabályokat viszonylag hamar túlhaladta az idő, hisz az Rttv. által lehetővé tett liberalizáció eredményeként az ezredforduló utánra a magyarországi rádiózás és televíziózás is sokcsatornássá alakult, s ez már más szabályozást követelt meg. Mivel a médiára vonatkozó törvényeket az Alkotmány 61. § (4) rendelkezése szerint kétharmados többséggel hozhatta csak meg az országgyűlés, a kiéleződő belpolitikai feszültségek miatt a kormánypártok és az ellenzéki pártok közötti kompromisszumra egyre kevesebb esély mutatkozott. A 2007 végén az akkori kormánykoalíció Audiovizuális Média Kormánybiztossága által kidolgozott és közzétett Nemzeti Audiovizuális Médiastratégia (NAMS) jogalkotási koncepció már radikális változtatásokat vázolt fel a médiakoncentráció szabályozásában, de ezt nem követte jogalkotási munka, így minden maradt a régiben.

Különös közjátékként 2008 végén és 2009 elején az akkori öt parlamenti párt (a két kormánypárt, az MSZP és az SZDSZ, valamint a három ellenzéki párt, a Fidesz, a KDNP és az MDF) médiapolitikusainak bábáskodásával született egy dokumentum, amely a *Szakmai javaslat a médiaszolgáltatásokról szóló törvény egy lehetséges tervezetéhez* (2008. november 4.) címet viselte. Ebben a médiakoncentráció szabályozása lényegében a NAMS-ban felvázolt radikális változásokat tartalmazta. A heves vitát kiváltó szakmai javaslatot még kétszer átdolgozták, de mire a harmadik változat 2009 februárjában megjelent, már lényegében odalett az a politikai egyetértés, amelyen alapult. Mindenesetre annyi ma már megállapítható, hogy a NAMS-ban és a szakmai javaslat(ok)ban leírt médiakoncentráció-szabályozás maradandó nyomot hagyott maga után, hisz az új országgyűlésben 2010. november 22-én benyújtott *T/1747 sz. törvényjavaslat a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról* médiakoncentrációs rendelkezései jócskán merítettek belőlük.[6]

Az új médiatörvénykezést megelőző alkotmánymódosítások során 2010. július 6-án az országgyűlés elfogadta a médiarendszerre rendelkezéseket tartalmazó új 61. §-t, s ebben már *expressis verbis* utalt a sokszínűség normatív követelményére: „61. § (2): A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét." A sokszínűség védelmét az Mttv.-ben rendelkezések sora támogatja, így a médiapiaci koncentráció megelőzésére vonatkozó általános szabályokban is ott található, mindjárt az elején, hogy:

> „67. § A lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók piaci koncentrációja a sokszínű médiapiac fenntartása, valamint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása céljából e törvény keretei között korlátozható."

Sem most, sem a továbbiakban nem foglalkozunk azzal, hogy a jogalkotó miért tartja még ma is szükségesnek külön említeni a „tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása" követelményét, ez ugyanis egy demokráciában a mai infokommunikációs technológiai környezetben amúgy sem alakulhat ki. Így maradunk annál, hogy a köznyelvben rádiózásként és televíziózásként ismert lineáris médiaszolgáltatásokra vonatkozó előírás legitimációs alapja a sokszínű médiapiac fenntartásának követelménye. A választott szabályozási megoldást az Mttv. 68. §-a tartalmazza, küszöbértékeket szabva meg a lineáris médiaszolgáltatók által elért közönségarányokra (rádió és televízió esetében külön-külön 35 százalék, együtt 40 százalék), amelyek felett már új médiaszolgáltatást nem indíthatnak, illetve más ilyen vállalkozásban részesedést nem szerezhetnek (a konkrét rendelkezések részletezésétől eltekintünk). A hatósági vagy műsorszolgáltatási szerződés alapján végzett analóg lineáris rádiós műsorszolgáltatásban lényegében fennmaradtak az Rttv.-ben lefektetett, a szolgáltatások számán alapuló koncentrációs korlátok is (Mttv. 71. §). Fontos eleme a szabályozásnak, hogy a médiakoncentráció megelőzésére szolgáló eljárási szabályok a Médiatanácsot jelölik ki, hogy hatósági eljárásban ellenőrizze a rendelkezések betartását.

A lapkiadók és a médiaszolgáltatók közötti tulajdonosi összefonódást *(átlós integráció)* közvetlenül nem korlátozza az Mttv., s ez kardinális változás a korábbi szabályozáshoz képest. A médiapiac sokszínűségét e tekintetben az a kvalitatív rendelkezés hivatott védeni, amely kimondja, hogy a médiavállalatok összefonódását érintő kérelmek vizsgálata során a Gazdasági Versenyhivatal köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni [171. § (1)]. Ugyanakkor a szakhatósági hozzájárulást nem lehet megtagadni – a 68. § (2) szerinti esetet kivéve –, ha a független véleményforrások összefonódás utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás

6 A T/1747. törvényjavaslat szövegét összevetve az elfogadott és hatályba lépett Mttv. megfelelő részeivel kifejezetten feltűnő, hogy alig van eltérés a kettő között a médiakoncentrációt érintő rendelkezésekben. Ez akár annak a jele is lehetne, hogy kiérlelt és alaposan megtárgyalt rendelkezésekről van szó, de az is állhat mögötte, hogy a parlamenti vitára rendelkezésre állt szűkös időben erre a tárgykörre már nem jutott idő.

releváns piacán [171. § (2)]. A szóban forgó kvalitatív rendelkezés egyúttal kiszélesíti a vizsgált esetek körét is, hisz például a lapkiadók egymás közti összefonódását az Rttv. nem szabályozta, viszont az Mttv. már ezekre is kiterjed.

Az Mttv. médiakoncentrációs szabályairól nemzetközi összehasonlításban lényegében ugyanazt tudjuk megállapítani, mint a korábbi médiatörvény megfelelő részéről: ahogy a maga idejében az Rttv.-ben megjelenő ágazati médiakoncentráció-szabályozás illeszkedett a demokráciák hasonló tárgyú jogszabályai közé, úgy az Mttv. sem lóg ki ebben a tekintetben a sorból. A közönségarányon alapuló médiakoncentráció-korlátozás éppen úgy fellelhető számos külföldi médiatörvényben, mint az a rendelkezés, hogy az egyébként versenyhatósági engedélyhez kötött médiavállalati összefonódások esetében a versenyjogi szempontú vizsgálatot megelőzi egy médiajogi. Az átlós integráció szigorú, médiajogi alapú korlátozása másutt is sokat enyhült, sok országban meg is szűnt.

A médiavállalatok összefonódása versenyjogi engedélyezésének tehát szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy a médiajogi vizsgálatot végző személy/szervezet ne gördítsen elé akadályt. Ezt a *de facto* vétójogot gyakorolhatja akár egy erre felhatalmazott miniszter (brit példa), akár egy külön szervezet (német példa), akár maga a konvergált nemzeti média- és hírközlési szabályozó hatóság (amerikai példa). A médiajogi vizsgálat módszertanáról is jobbára hallgatnak a törvények, mint ahogy az Mttv. sem mond róla semmit, s azt többé-kevésbé rábízzák a vizsgálatot folytatókra, ami egyáltalán nem problémamentes, hisz a jogalkalmazásra bízza olyan fajsúlyos kérdések eldöntését is, amelyekben jobb lenne egy előre rögzített módszertan szerint dönteni. Az, hogy ez többnyire mégsincs így, jól mutatja mind a módszertani nehézségeket, mind a szabályozás erős átpolitizáltságát.

A médiaszabályozás világszerte ismert amerikai szakértője, Eli Noam ([2004] 2011: 98–99) írta a sokszínűség alapján történő szabályozói döntés módszertani megalapozása mellett érvelve:

> „... el kell ismernünk, hogy bármely számításon alapuló teszt könnyen keveredhet a mechanikusság gyanújába. Akiket ez aggaszt, azok inkább a releváns tényezők esetről esetre való mérlegelését részesítik előnyben egy-egy médiapiac vizsgálatakor. De látni kell, hogy egy ilyen rendszer a médiatulajdonlással kapcsolatos meghatározó döntéseket a kormányzati hivatalnokok kezébe adja, akik barátaikat jutalmazhatják, ellenfeleiket büntethetik, vagy éppen a hatalmas médiavállalatok számára teremt lehetőséget arra, hogy a számukra kedvezőtlen döntéseket meghiúsítsák" (Noam, [2004] 2011: 98–99).

Gyorsan hozzá kell tennünk, hogy Noam mindezt azt követően írta, hogy az amerikai szabályozó hatóság, az FCC által 2003-ban bevezetett sokszínűség index alkalmazása megbukott a bíróságon (Gálik & Vogl, 2009).

Az Axel Springer csoport és a Ringier csoport kelet-közép-európai érdekeltségeinek összeolvadása, a két cégcsoport a magyar piacon

„Egyesíti Kelet-Közép-Európa öt országában – Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország és Szerbia – működő érdekeltségeit az Axel Springer AG (Európa legnagyobb lapkiadója) és a svájci Ringier AG" – ezt jelentette be a két cég vezérigazgatója 2010. március 23-án a Zürichben tartott sajtóértekezleten (Rauch, 2011). Az érintett vállalatok 2009. évi árbevétele 414 millió euró volt, s a két multinacionális kiadó a térség üzleti lehetőségeinek további kiaknázásával indokolta a döntést. Négy országban nem okozott gondot az összeolvadás versenyhatósági engedélyeztetése, hisz egy nagy piaci részesedésű csoport egyesült volna egy szerény méretűvel, így néhány hét leforgása alatt a lengyel, a cseh, a szlovák és a szerb leányvállalatok meg is kapták az engedélyt (maga a közös vállalat 2010. július 1-jén alakult meg Zürich székhellyel).

Magyarországon ellenben mind az Axel Springer AG, mind a Ringier AG érdekeltségei komoly szereplői a lappiacoknak (az öt ország leányvállalatai együttes 2009. évi forgalmának több mint harmadát adták), így a Gazdasági Versenyhivatalhoz benyújtott összefonódási kérelem elbírálása egyáltalán nem volt formalitás, s várható volt, hogy

tetemes időt majd vesz igénybe.[7] A magyarországi Axel Springer csoport és a Ringier csoport lapkiadó vállalatainak 2008–2010. évi forgalmát mutatja be az 1. és a 2. táblázat.

Megnevezés	2008	2009	2010	2009/2008 (%)	2010/2009 (%)
AS Magyarország Kft.	10 792	9 421	8 195	87,3	87,0
AS Budapest Kft.	10 090	8 460	7 963	83,8	94,1
Petőfi Kft.	1 498	1 307	1 131	87,2	86,5
Népújság Kft.	1 250	1 101	961	88,1	87,3
Összesen	23 630	20 289	18 250	85,9	90,0

1. táblázat: Az Axel Springer csoportba tartozó lapkiadó vállalatok nettó árbevételének alakulása a 2008–2010. években (millió Ft)

Forrás: Cégbíróság, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Megnevezés	2008	2009	2010	2009/2008 (%)	2010/2009 (%)
Ringier Kft.	13 819	12 788	13 860	92,5	108,4
Népszabadság Zrt.	6 659	5 388	4 466	80,9	82,9
Összesen	20 478	18 176	18 336	88,8	100,9

2. táblázat: A Ringier csoportba tartozó lapkiadó vállalatok nettó árbevételének alakulása a 2008–2010. években (millió Ft)

Forrás: Cégbíróság, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

A felek nevében az Axel Springer csoport adta be a kérelmet a GVH-hoz 2010. április 23-án, s a vizsgálat nagyjából egy évig tartott. Időközben a magyar országgyűlés 2010 végén törvényt fogadott el tömegkommunikációról és a médiaszolgáltatásokról (2010. évi CLXXXV. tv.), amely – mint már említettük – a médiavállalatokat érintő összeolvadások vizsgálatába a Médiatanácsot is bevonta, s ezt a rendelkezést a már folyamatban lévő kérelmekre is kiterjesztette [Mttv. 216. § (5)]. A Médiatanács úgynevezett szakhatósági állásfoglalása a törvény szerint annyiban köti a Gazdasági Versenyhivatalt, hogy elutasító határozata esetén a GVH sem engedélyezheti az összefonódást.

Lappiaci tendenciák

Az elmúlt évek gazdasági visszaesése különösen érzékenyen érintette a médiapiacot, ezen belül is a lappiacot, ami nemcsak az értékesített példányszámok csökkenésében nyilvánult meg, hanem abban is, hogy a lapágazat részesedése az összes reklámbevételből az ezredforduló óta folyamatosan csökkent (lásd a 3. táblázatot). Ráadásul reálértéken számolva több mint tíz százalékkal kisebb volt a 2010. évi összes hirdetési bevétel, mint az ezredfordulón.

7 A két lapkiadó cégcsoport tevékenységi köre a lapkiadáson túl kiterjed a nyomdászatra, a lapterjesztésre, a tartalomgyártásra és az online megjelenésre is, s ezen belül a fogyasztói magazin ágazatban vannak egymással közvetlenül versenyző termékeik is.

Médium	2000	2004	2008	2009	2010	2010[b]
Televízió	40,3%	41,2%	39,0%	40,4%	42,4%	40,0%
Nyomtatott sajtó	40,3%	39,0%	34,5%	30,9%	27,0%	27,2%
Rádió	8,1%	8,1%	5,8%	5,1%	4,4%	4,2%
Közterület	9,9%	8,8%	10,2%	8,9%	8,8%	12,4%
Mozi	0,7%	0,6%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%
Internet	0,8%	2,3%	10,0%	14,4%	16,9%	15,9%
Összesen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Összesen (mrd Ft)	111,65	154,70	200,56	162,02	161,71	171,62
Összesen – 2000. évi árakon (mrd Ft)	111,65	120,30	126,46	98,08	93,31	99,03

b: A becslés módszertana némileg módosult a korábbi évekhez képest.

3. táblázat: Becsült nettó reklámköltések Magyarországon médiumok szerinti bontásban, 2000–2010 (százalékban és milliárd forintban)

Forrás: Magyar Reklámszövetség – www.mrsz.hu, Magyar Nemzeti Bank – www.mnb.hu

Tekintettel arra, hogy a lapok hirdetési bevétele szorosan összefügg az olvasottsággal, így a csökkenő olvasószámokat törvényszerűen követi a lapok hirdetési bevételének apadása. Miután a tájékozódás sokszínűsége tekintetében az országos politikai és a megyei napilapok kiemelt jelentőségűek, egyáltalán nem mellékes, hogy a legnagyobb olvasottságcsökkenést éppen az országos politikai napilapok szenvedték el: közülük ma már csak a Magyar Nemzet nyereséges cím, a piacvezető Népszabadság a 2008–2010. éveket pedig rendre veszteséggel zárta. Ez annak ellenére alakult így, hogy a Népszabadság kiadójának menedzsmentje radikális költségcsökkentési programot hajtott végre ugyanezen időszakban.

A hirdetési bevételek jelentős csökkenése oda vezetett, hogy például részesedésük az összes bevételen belül az Axel Springer kiadói csoportnál ma már alig több mint 40 százalék (Újvári, 2011), s a piaci előrejelzések további csökkenést vetítenek előre.

A kritikus kérdés: a releváns piac meghatározása

A médiapiacon a releváns piac versenyjogi meghatározása különösen kritikus kérdés, hiszen a médiumok nemcsak a nagyközönség piacán, hanem a hirdetési piacon is versenyeznek (Vogl, 2007). A Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának is kulcseleme a releváns piac meghatározása, miután – ahogy azt korábban már említettük – az Mttv. 171. § (2) bekezdésében követelményként fogalmazódik meg, hogy a szolgáltatók az összefonódást követően is biztosítsák a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacán.

A GVH korábban több lappiaci fúzió kapcsán is foglalkozott a releváns (érintett) piac meghatározásával a média gazdasági értelemben vett piacán (lásd például a GVH Versenytanácsának Vj-59/2003. és Vj-169/2004. határozatait). Az Mttv. azonban csak a sokszínű tájékoztatás szempontjából írja elő a médiatartalom-szolgáltatás releváns piacának meghatározását, ami nem feltétlenül – sőt jelen esetben egyáltalán nem – esik egybe a versenyjogi megközelítéssel.

Ez utóbbi esetben ugyanis a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: versenytörvény) szerint az érintett piac meghatározásakor – egyebek között – a keresleti helyettesíthetőség szempontjait, vagyis az egymást a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel ésszerűen helyettesítő áruk körét kell figyelembe venni. Ezt a Médiatanács is elismeri, mondván:

> „[A] véleménypluralizmus szempontjából a versenyjogi releváns piac fogalom nem alkalmazható, hiszen ez esetben nem a piaci szereplők áremelési képességét, hanem a véleménybefolyásolási képességét kell vizsgálni. [E tekintetben pedig] éppen az egymással kiegészítő viszonyban, azaz együtt fogyasztott termékek alkothatnak egy véleménybefolyásoló kört – egységes véleménypiacot" (NMHH, 2011: 3–4).

A releváns piacot „a fogyasztók számára hozzáférhető (földrajzi és közvetítő csatorna dimenziójában) azonos tematikájú médiatartalmak összessége jelenti" (NMHH, 2011: 4), amit a Médiatanács empirikus adatokra támaszkodva igyekezett meghatározni. Ehhez a Bell Research Kft. által elkészített „Nyomtatott médiumok helyettesítése napilapolvasók körében" című elemző tanulmányt (a továbbiakban: Piackutatás) használták fel, amelyet a GVH kifejezetten a versenyjogi vizsgálat lefolytatásához szükséges szempontok figyelembe vételével rendelt meg, s nem a sokszínűség mérésére szolgáló módszertan kialakítását akarta vele alátámasztani. Ennek ellenére a Médiatanács szerint a Piackutatás megfelelő segítség a szakhatósági állásfoglalás meghozatalához, mivel az

> „...a vizsgált médiatartalmak rendszeres és alkalmi tartalomfogyasztói (olvasói) körében elvégzett célzott felmérésre épült, és a különböző típusú napilapok egymás közötti és az elektronikus médiumokkal szembeni tartalomfogyasztói véleményeket, benyomásokat összegzi" (NMHH, 2011: 3).

A Médiatanács a tematikus dimenzió mentén releváns piacnak tekinti az általános tematikájú hírforrások piacát, ugyanakkor marginálisan kezeli az elektronikus médiumokat, arra hivatkozva, hogy a hírműsorokat vagy hírportálokat csak a napilapok mellett, kiegészítő jelleggel fogyasztják a megkérdezettek. Ez nemcsak a köznapi tapasztalatnak, hanem a Piackutatás adatainak is ellentmond: a 15. táblázata alapján is egyértelmű, hogy a televízió és a rádió számít a legáltalánosabb információforrásnak szinte minden témakör esetében („...az elsődleges információforrást vizsgálva láthatóvá vált, hogy a TV/rádió továbbra is vezető szereppel bír a legtöbb témát illetőleg", lásd Bell Research, 2010: 20), és az internet szinte kivétel nélkül jelentősebb a politikai napilapoknál. Több mint furcsa, hogy a szakhatósági állásfoglalás ezt a táblát negligálja, nem veszi figyelembe érvelése során.[8]

Teljességgel érthetetlen, és ez a Piackutatás adataiból sem következik, hogy a Médiatanács szerint „a jelen ügyben érintett tartalomfogyasztók a televízió, a rádió és az internet szerepét kiegészítő tartalomforrásnak tekintik" (NMHH, 2011: 13). Az igaz, hogy a nyomtatott sajtótermékek olvasói jellemzően más médiumokból is „fogyasztanak" híreket, hiszen ők a médiaelméletből ismert halmozottinformáció-fogyasztók klaszterébe tartoznak. Ettől még nekik is a televízió a legfontosabb információforrásuk, amit a Piackutatás 15. táblázata mellett a 18. táblázat adatai is ékesen bizonyítanak. Úgy látszik, valamiért ezt a táblát sem szeretheti a Médiatanács!

Az elektronikus médiát kiegészítőként kezelni azért is kérdéses, mert például az elmúlt években lemorzsolódó országos politikainapilap-olvasók az országos politikai témákról feltételezhetően (valamilyen szinten) továbbra is tájékozódnak, méghozzá az elsődlegesnek tartott hírforrásokból, a televízióból/rádióból, illetve az internetről. Az elsődlegesen országos politikai napilapokból tájékozódó olvasók például a belföldi hírek tekintetében helyettesítési forrásként együttesen több mint 80 százalékban ezen médiumokat jelölték meg (Piackutatás 18. táblázat – a kérdésre nem válaszolók kiszűrésével). Ez még akkor is ezen médiumtípusok helyettesítő jellegét támasztja alá a hírek tekintetében, ha ezt a Médiatanács cáfolni igyekszik. Az ugyanis nem lehet elegendő magyarázat, hogy az Mttv. is kifejezetten elhatárolja egymástól az elektronikus hírközlési hálózaton, illetve a nyomtatott sajtóterméken keresztül a nyilvánossághoz eljuttatott médiatartalmat, hiszen ugyanaz a tartalom megjelenhet egy nyomtatott napilapban, illetve annak online változatában is.

A Médiatanács téves értelmezése a hírforrásokra vonatkozó empirikus kutatások eredményeinek is teljesen ellentmond. 2008 júliusában az AKTI pénzügyi támogatásával, a Periszkóp Média Kft. közreműködésével, a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet által lebonyolított reprezentatív felmérés – egyebek között – választ adott azon kérdésekre, hogy melyik a legfontosabb, illetve második legfontosabb hírforrás, illetve mely médiumtípus járul hozzá a leginkább a válaszadók véleményének kialakulásához a közéleti és politikai hírekkel kapcsolatban. Az 1200

8 Az ügy megítélése szempontjából nincs jelentősége, ugyanakkor igencsak különös, hogy a Piackutatás miért kezeli együtt a televíziót és a rádiót.

fős – a tévesen válaszolók, illetve a félrekódolt válaszok kiszűrését követően 917 fős – mintán végzett kutatás főbb eredményeit a 4. és az 5. táblázat tartalmazza, amelyből egyértelműen kiderül a televízió, a rádió, valamint az internet jelentősége a hírfogyasztás, illetve a véleménybefolyásolás tekintetében.

	Budapest		város		község	
	No. 1.	No. 2.	No. 1.	No. 2.	No. 1.	No. 2.
Országos televíziók	71,2%	19,7%	76,1%	18,3%	75,4%	15,4%
Hír és információs csatornák	7,3%	11,3%	6,8%	11,8%	8,5%	12,3%
Helyi televíziócsatornák	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,7%	1,4%
Országos rádiók	1,5%	24,0%	3,8%	21,7%	3,7%	27,3%
Helyi/körzeti rádiók	0,0%	2,6%	4,0%	18,7%	0,5%	4,1%
Országos napilapok	4,8%	24,1%	1,7%	9,5%	1,9%	9,1%
Megyei napilapok	0,0%	0,0%	1,7%	5,0%	4,1%	14,3%
Közéleti / politikai és gazdasági hetilapok	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%
Internet / hírportálok	12,2%	6,7%	3,8%	4,6%	2,2%	0,3%
Egyéb médiumok	0,6%	4,3%	0,0%	0,1%	0,0%	3,0%
Személyes kapcsolatok	2,4%	7,3%	1,8%	4,8%	3,0%	0,3%

4. táblázat: Az Ön számára melyik a legfontosabb (No. 1.) és a második (No. 2.) legfontosabb hírforrás?
Forrás: Gálik & Vogl (2009: 45)

	Budapest		város		község	
	No. 1.	No. 2.	No. 1.	No. 2.	No. 1.	No. 2.
Országos televíziók	57,3%	17,9%	65,4%	23,8%	66,4%	19,9%
Hír és információs csatornák	8,0%	8,9%	9,0%	10,8%	9,8%	13,4%
Helyi televíziócsatornák	0,0%	0,0%	2,2%	2,6%	0,9%	1,9%
Országos rádiók	3,5%	17,7%	3,3%	19,8%	2,2%	19,3%
Helyi/körzeti rádiók	0,4%	0,4%	1,5%	5,6%	1,4%	5,6%
Országos napilapok	5,8%	19,8%	2,1%	9,2%	3,1%	6,5%
Megyei napilapok	0,0%	2,1%	5,5%	13,2%	4,5%	13,4%
Közéleti / politikai és gazdasági hetilapok	0,4%	0,0%	0,2%	1,8%	0,0%	0,0%
Internet / hírportálok	9,9%	14,9%	4,7%	4,7%	2,9%	3,5%
Egyéb médiumok	2,3%	4,3%	0,6%	0,0%	0,0%	0,2%
Személyes kapcsolatok	12,4%	14,1%	5,6%	8,7%	8,9%	16,3%

5. táblázat: Az alábbi hírforrások közül melyik az, amely leginkább hozzájárul az Ön véleményének kialakulásához a közéleti és politikai hírekkel kapcsolatban, első- (No. 1.) és másodsorban (No. 2.)?
Forrás: Gálik & Vogl (2009: 46)

Szintén az elektronikus média jelentőségét mutatja a 2008 májusában, az Index megbízásából a Forsense Piac- és Közvélemény-kutató Intézet 1000 fős, országos reprezentatív mintán végzett felmérése. A kutatás során – egyebek között – arra a kérdésre kerestek választ, hogy a megkérdezett honnan tájékozódik, ha a legfrissebb hírekre kíváncsi, illetve honnan értesül először a vezető hírekről. A kutatás eredményeit a 6. táblázat tartalmazza.

	Teljes lakosság	Nem internetezők	Internetezők	Online hírfogyasztók
Televízió	59%	68%	46%	20%
Rádió	19%	23%	14%	8%
Internet	13%	0%	31%	65%
Nyomtatott sajtó	8%	9%	7%	5%

6. táblázat: Honnan értesül először a vezető hírekről?
Forrás: Index – Forsense kutatás, 2008. május (Gálik & Vogl, 2009: 46)

Az empirikus adatok téves értelmezése alapjaiban kérdőjelezi meg a Médiatanács érvelését a releváns piac meghatározása kapcsán, mindez ugyanakkor eltörpül amellett, hogy a Bell Research 1249 fős mintán végzett kutatása olyan olvasottsági adatokat produkált, amelyek többszörösen magasabb értékeket mutatnak, mint a 32 ezer fős, országos, reprezentatív mintán készült Nemzeti Médiaanalízis olvasottsági eredményei. Nyilván nem véletlen, hogy az olvasottsági adatokat évtizedek óta nem egy alig több mint ezerfős mintán mérik, hiszen ilyen kis minta nem alkalmas arra, hogy tendenciájában stabil és megbízható adatokat produkáljon.[9]

A Piackutatás legszembetűnőbb eltérése a napilapolvasás felülmérése (Piackutatás 20. táblázat), így például a Népszabadság 12 százalékos közönségnagysága (ami egymillió fős olvasottságot jelentene), valamint a keresztolvasottságok jelentős mértékű eltérése. Ha a regionális napilapok olvasóinak valóban 36 százaléka olvasna országos politikai napilapokat, akkor feltehetőleg az országos napilapok kiadói kivétel nélkül prosperálnának. Ezzel szemben az elmúlt évek tendenciáiból és olvasottsági adataiból is világosan kitűnik, hogy az országos politikai napilapok és a megyei napilapok között lényegesen alacsonyabb a keresztolvasottság, ahogy a megyei napilapok olvasói a bulvárnapilapokat is jóval kisebb arányban fogyasztják. Nem állja meg a helyét tehát a Médiatanács azon következtetése, miszerint a „napilapcsoportok olvasói kritikus méretű része a sokszínű tájékozódás igényét több napilapcsoport együttes olvasásával elégítik ki" (NMHH, 2011: 21), hiszen ez csupán az olvasók szűkebb körére igaz.

A Médiatanács a releváns piac meghatározása során egy szokatlan megközelítést alkalmaz, miszerint „a véleményalkotás szempontjából való helyettesítés" esetén az a vizsgálandó kérdés, hogy „amennyiben kismértékben megváltozna az adott »hírforrás« által közölt tartalom, akkor az olvasó váltana-e más forrásra" (NMHH, 2011: 13). Véleményünk szerint ugyanis nem vizsgálható elszigetelten a tartalom mennyiségének vagy minőségének változása, hiszen egy fogyasztó a szabadon elkölthető jövedelmének vagy a szabadidejének csökkenése eredményeként is lemondhat például egy országos és egy megyei napilap együttes fogyasztásáról, vagy egy nyomtatott médiumról áttérhet az online hírszolgáltatókra, anélkül, hogy az adott hírforrás által közölt tartalom változott volna.

A Médiatanács összeolvadást megtiltó szakhatósági állásfoglalása

A Médiatanács látszólag dinamikájában vizsgálja a sokszínűség változását, hiszen rögzíti:

> „...relevanciával az bír, hogy az összefonódás engedélyezése esetén miként változna a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán a tájékoztatást jelentő tartalmak sokfélesége/sokszínűsége, milyen mennyiségű és választékú médiatartalom állna a társadalom rendelkezésére (külső pluralizmus) [...] a tervezett összefonódással érintett tartalmakban miként változna a tájékoztatást jelentő tartalmak mennyisége, sokszínűsége (belső pluralizmus)" (NMHH, 2011: 7).

9 A fent említett, ezerfős mintán végzett AKTI-kutatás sem lenne alkalmas a lapok olvasottsági adatainak megbízható kimutatására, és a médiumok megoszlásai is a hibahatáron belül értelmezhetők.

A Médiatanács továbbá a szakhatósági állásfoglalását – előzetes *(ex ante)* módon – az alapján alakítja ki, hogy „a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán feltételezhető-e, van-e lehetőség arra, hogy a sokszínű tájékozódás jogának romlása következzék be" (NMHH, 2011: 7).

Valójában a Médiatanács megközelítése teljesen statikus, hiszen nem veszi figyelembe a piaci tendenciákat és azt sem, hogy a tartalmi sokszínűség hogyan változhat az összefonódás nélkül. Az ugyanis tény, hogy a legolvasottabb közéleti-politikai napilap, a Népszabadság kiadójának nettó árbevétele 2008 és 2010 között 20 százalékkal csökkent, az Axel Springer érdekeltségébe tartozó megyei napilapok kiadóinak forgalma pedig ugyanezen időszakban 12–13 százalékkal zsugorodott (lásd az 1. táblázatot) Az árbevétel-csökkenés eredményeként pedig a kiadók – egy összefonódás szinergiáinak kihasználása nélkül – házon belül kénytelenek racionalizálni, ami jelentős mértékben a szerkesztőségi létszám, illetve költségvetés csökkentéséhez vezetett. A lapeladás és a hirdetési bevétel további esése pedig a lapok terjedelmének és minőségi tartalmának csökkenését, vagyis a sokszínű tájékoztatás romlását eredményezik. Feltételezhető ugyanis, hogy a bulvárnapilapok stagnáló forgalma és értékesített példányszáma nem ellensúlyozza a közéleti-politikai tartalom csökkenését a piacon.

A piaci tendenciák negligálása/nem ismerete alkalmanként egészen hihetetlen állításokhoz is vezet. A Médiatanács szerint:

> „6.9. A kérelmezők adatszolgáltatása alapján végzett előfizetéses értékesítésének arányának számításából megállapítható, hogy a napilapok meghatározó részénél kiemelkedően magas az előfizetéses értékesítés aránya, így a jelentős véleménybefolyásoló képesség mellett a napilapok stabil olvasóközönséggel rendelkeznek" (NMHH, 2011: 24).

Nos, egy ilyen következtetés nem válik a Médiatanács dicsőségére, hisz egy adott pillanatban fennálló összefüggést automatikusan kivetít egy olyan időhorizontra, amelyik a döntés szempontjából kiemelt jelentőségű. Sajnos a napilapfogyasztás (a bulvárnapilapok kivételével) monoton csökken immár hosszabb idő óta hazánkban (az országos politikai napilapok eladott példányszámának változását lásd a 7. táblázatban), s a magunk részéről nem ismerünk olyan mértékadó tanulmányt, amely ezen irányzat megtörését/megfordulását vetítené előre!

Megnevezés	2008 Q4	2009 Q4	2010 Q4	2009/2008 változás (%)	2010/2009 változás (%)
Népszabadság	104	86	70	82,7	81,4
Magyar Nemzet	55	49	47	89,1	95,9
Népszava	22	19	20	86,4	105,2
Magyar Hírlap	17*	15	12	88,2	80,0
Összesen	**198***	**169**	**149**	**85,4**	**88,2**

* becsült adat

7. táblázat: Az országos politikai napilapok eladott példányszáma Magyarországon a 2008–2010. időszak utolsó negyedévében (ezer példány)

(Forrás: MATESZ)

A nemzetközi és a hazai trendeket figyelembe véve akár az is kijelenthető, hogy a sokszínűség szempontjából még akár káros is lehet két jelentős piaci szereplő összeolvadásának megakadályozása. A költségcsökkentés kényszere ugyanis tovább erősítheti a tartalom felhígulását, ami végső soron (szélsőséges esetben) azt eredményezheti, hogy az országos közéleti-politikai, illetve a megyei napilapok elsősorban az – ingyenesen elérhető – MTI-híreket tartalmazzák majd, a lehető legkevesebb önállóan előállított tartalom mellett. A központosított, összevont hírgyártás helyett tehát nagyrészt az állami hírszolgáltatásra támaszkodnak majd a kiadók, hiszen egy fúzió által elérhető szinergiák kihasználása nélkül önállóan kénytelenek a csökkenő bevételek mellett fenntartani a jövedelmezőségüket, illetve piacon tartani a termékeiket. Egy korábban népszerű cím (lap) megszűnése pedig jóval nagyobb űrt eredményezhet a tartalmi sokszínűség tekintetében, mint az a tény, hogy egy fúzió eredményeként létrejövő összevont szerkesztőség nyomán csökken a sokszínűség.

Véleményünk szerint tehát a sokszínű tájékoztatás követelményét nem lehet a gazdasági/piaci racionalitás figyelmen kívül hagyásával vizsgálni, s nem elégséges csupán azt a változatot elemezni, hogy az érintett megyei lapok közös hírközpontjának és a Népszabadság „hírgyárának" összevonása milyen hatással lenne a sokszínűségre „a tájékozódási piacon", hanem azt is vizsgálni kellene, hogy a 2008–2010. időszakban erősen veszteséges Népszabadság kiesése a közéleti-politikai napilapok piacáról vajon hogyan hatna az olvasók által elérhető tartalmak sokszínűségére, illetve az összeolvadás mennyire javítaná a nevezett napilap piacon maradásának esélyeit!

A szakhatósági állásfoglalás szerint:

> „...a fúzió után kialakuló tájékoztatási monopólium és a szűkülő hirdetési lehetőségek tovább erősítenék a Kérelmezők véleménybefolyásolási képességét, hiszen a közös vállalat szerkesztői dönthetnének a kiadványokban megjelenő hirdetések tartalmáról, irányultságáról" (NMHH, 2011: 24).

Miközben a Médiatanács által vélelmezett tájékoztatási monopólium abszurditását továbbra sem kívánjuk kommentálni, nem hagyhatjuk szó nélkül, hogy a hirdetési piacok teljes félreismeréséről tanúskodik az elébb idézett megállapítás is: talán fölösleges magyarázni, hogy főszabályként nem a szerkesztők döntenek a hirdetések tartalmáról, irányultságáról sem a lapkiadóknál, sem más médiavállalkozásoknál.

A Médiatanács amellett érvel, hogy:

> „...a magas médiakoncentráció csökkenti a tartalomkínálat sokszínűségét, a vélemények pluralitását [...] a társadalomban. A tulajdoni koncentráció magában hordozza az egyoldalú közvélemény kialakulásának veszélyét azáltal, hogy a tájékoztatásból, véleményformálásból bizonyos szempontokat kizár vagy kisebb súllyal jelenít meg" (NMHH: 5).

Ez az állítás az esetek döntő többségében igaz, különösen akkor, ha csak statikusan vizsgáljuk a piacokat. A napilapkiadás esetében azonban egy ilyen következtetés sematikus, hisz az ágazatról nem túlzás azt mondani, hogy válságágazat, bizonyos részei, például a közéleti-politikai napilapok huzamosabb ideje a túlélésért küzdenek. Ilyenkor a válságkezelés egyik formája lehet a kiadók közötti összeolvadás, amit egyébként a szabályozás is figyelembe vesz. Nem véletlen, hogy az Amerikai Egyesült Államokban 1970-ben elfogadták az Újságmegőrzési törvényt (Newspapers Preservation Act), amely mentesíti az azonos piacon működő napilapkiadókat bizonyos antitröszt szabályok alól (konkrétan egyesíthetik az összes kiadói tevékenységet a nyomdától a hirdetésekig, ha ennek fejében piacon tartják a napilapokat, így azok száma nem csökken).

Megismételjük: az a veszély, hogy az összeolvadás következtében némileg homogenizálódik a szerkesztőségi tartalom, valós, bár mértéke csak akkor lenne jelentős, ha az összeolvadó kiadók közvetlenül helyettesítő (egy adott tematikában versenyző) termékeket jelentetnének meg. Ezzel szemben az országos politikai napilapok, a megyei napilapok, illetve a bulvárnapilapok között rendkívül alacsony a keresztolvasottság, így leginkább egymás kiegészítőinek tekinthetők. Köznapi megfogalmazásban: eddig is a fogyasztók csupán csekély hányada tájékozódott több különböző típusú napilapból, sokkal inkább a televízió vagy az internet tekinthető párhuzamos hírforrásnak. Amennyiben viszont az összeolvadás nyomán piacon maradhat egy olyan országos politikai napilap, amely egyébként rendkívül fenyegetett, és kiadója saját forrásaiból nem biztos, hogy még sokáig fenn tudja tartani, akkor az ebből eredő sokszínűség-többlet felülírhatja az összeolvadás nyomán beálló sokszínűség-csökkenést!

A Médiatanács azt is állítja, hogy „a tulajdoni koncentráció olyan környezetet teremthet, amely előnyben részesíti a reklámpiac monopolizálását" (NMHH, 2011: 5). Ez a kijelentés nehezen értelmezhető, hiszen ennek akkor is csekély lenne a valószínűsége, ha több különböző médiumtípusban domináns pozícióban lévő piaci szereplők összeolvadását vizsgálnák. A szóban forgó kiadók pedig az elektronikus és digitális médiában nemhogy erőfölényben, még domináns piaci pozícióban sincsenek, és együtt sem lennének.

Érdekes a Médiatanács azon jogértelmezése is, miszerint

> „...az Mttv. 67–69. §-aiban foglalt előírások, tényállási elemek a jelen hatósági ügy tekintetében közvetlenül nem jelentenek kiindulópontot, ugyanis az Mttv. ezen szakaszai a lineáris médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók tekintetében tartalmaznak rendelkezéseket, tehát a sajtótermék kiadását végző vállalkozásokra nem vonatkoznak, [ugyanakkor ezen elvek nem hagyhatók figyelmen kívül, hiszen jelen esetben is] a médiapiaci sokszínűség fenntartása, a sokszínű tájékozódás jogának biztosítása [...] a cél" (NMHH, 2011: 6).

Dicséretes a szabályozó hatóság szándéka, ugyanakkor érthetetlen a sajátos, önkényesen kiterjesztő jogalkalmazás.

A Médiatanács szerint a kérelem tárgyát képező összeolvadás lehetővé tenné a „véleménypiaci erőfölény" megvalósulását abban a nyolc megyében, ahol az Axel Springer csoport napilapjai megjelennek, így a tervezett fúziót követően nem lenne biztosított a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülése. Mindezt arra alapozza, hogy a tevékenységek ésszerűsítése, a költséghatékonyság növelése

> „...magával vonhatja egyrészt a tájékoztatáshoz elengedhetetlenül szükséges hírforrások beszerzésének racionalizálását, ezzel is szűkítve (esetlegesen torzítva) a véleményformáláshoz szükséges tájékoztatás sokszínűségét, másrészt a kiadvány-kínálat egésze minőségének változását, illetve a jelenlegi mintegy 67 különböző kiadvány választékának szűkülését" (NMHH, 2011: 23).

A Médiatanács itt nem veszi figyelembe, hogy ugyanezek a változások a fúzió nélkül is végbemehetnek, sőt a racionalizálás nélkül rövid időn belül a lapkiadók többsége bezárhatna.

A Médiatanács álláspontja szerint:

> „...a tervezett összefonódás veszélyeztetné a média sokszínűségét, hiszen az összefonódás után (horizontális koncentráció) mindenképpen jelentősen csökkenne a piacon jelenleg létező önálló médiavállalkozások száma, ami jelentősen veszélyeztetheti a [...] sokféle hír és vélemény megjelenését, valamint megakadályozhatja a tájékoztatás választékának megőrzését, ezáltal ismét széles társadalmi érdekek sérülhetnek" (NMHH, 2011: 24).

Feltéve, de meg nem engedve, hogy elégséges lenne a Médiatanács statikus elemzése, és nem lenne szükség a lappiaci trendek vizsgálatára a döntés meghozatalakor, még akkor is felvethető, hogy semmit nem mond arról, hogy mi számít jelentős „veszélyeztetésnek".

Hiányzik tehát egy olyan módszertan, amely határértékekhez kötné, hogy mikor engedélyeznek vagy utasítanak el egy összeolvadást. A versenyjogi döntéseket példának véve látható, hogy a döntések konkrét módszertanokhoz és meghatározott határértékhez kötődnek. A sokszínűség vizsgálatakor a Médiatanács mindezzel adós marad, így az összeolvadást megtiltó döntése – a legenyhébb minősítés szerint is – önkényes, ráadásul nem is szolgálja a médiapolitikai célt, a nagyközönség sokszínű tájékozódáshoz való jogát!

Epilógus

Az Axel Springer csoport 2011. május 6-án beadványt juttatott el a GVH Versenytanácsához, amelyben az összefonódási kérelmet visszavonta, s egyidejűleg a kérelmező sajtóközleményt adott ki, amelyben bejelentette a fentieket. Az Axel Springer a közleményben nem kommentálta a Médiatanács elutasító szakhatósági állásfoglalását, amelyet korábban hivatalból megkapott, s nem zárta ki, hogy a jogi körülményeket mérlegelve később a két csoport egy új összeolvadási kérelmet nyújt be. A Versenytanács a Vj-42-307/2010. sz. végzésében (kelt: 2011. május 11.) az eljárást megszüntette.

Az Axel Springer Budapest Kft. ügyvezető igazgatója, Bayer József, két hónappal később a Világgazdaság című napilapnak adott interjújában megerősítette, hogy a fúziót a magyar médiahatóság döntése hiúsította meg, s egyúttal azt is mondta, hogy „[a] két vállalatnak önállóan kell kialakítani a stratégiáját a következő időszakra" (Újvári, 2011). Az időszak konkrét hosszáról azonban nincs információ a nyilatkozatban. A magunk részéről nem bocsátkozunk előrejelzésekbe a két lapkiadó csoport jövőbeni összeolvadási terveit illetően, hisz nem vagyunk kompetensek: ezt majd eldöntik a lapcsoport tulajdonosai, mérlegelve mindazt, amit egy ilyen fajsúlyú döntésnél az üzleti életben mérlegelni szoktak.

Az Axel Springer–Ringier összeolvadási terv meghiúsulását azonban luxus lenne félvállról kezelni, s kutatóként meggyőződésünk, hogy eljött az ideje egy alapos módszertani vizsgálatnak. Mivel az Mttv. a Médiatanácsot ruházta fel azzal a jogkörrel, hogy a médiavállalatok nagyobb horderejű, versenyjogi döntéseket igénylő összefonódási eseteiben előzetesen véleményt nyilvánítson, s miután az általa kiadott szakhatósági állásfoglalás köti a Versenytanácsot, úgy véljük, ezt a módszertani vizsgálatot magának a Médiatanácsnak kellene kezdeményeznie. Ebben a munkában a Médiatanács bátran támaszkodhatna arra a szaktudásra, amely ebben az országban, úgy látjuk, ma már rendelkezésre áll.

A lapkiadás jövője továbbra sem rózsás, s jellemző, hogy mind az Axel Springer, mind a Ringier magyarországi leányvállalatainak két csúcsvezetője, Bayer József és Mihók Attila, a piac további zsugorodásával számol, amint azt a két gazdasági napilapban (Újvári, 2011; Napi, 2011) olvashattuk az év júliusában. Mindez még inkább aláhúzza, hogy az ágazatban az összefonódási kérelmek médiajogi alapú vizsgálata sem nélkülözheti az alapos piacelemzést, az érvényesülő trendek figyelembe vételét! Az alkalmazandó módszertanokat a szabályozó hatóságoknak alaposan át kellene gondolniuk, s ezeket mind egymással, mind másokkal (például a Magyar Lapkiadók Egyesületével és a kérdés akadémiai kutatóival) meg kellene vitatniuk.[10] Ezt persze semmilyen hatályos jogszabály nem írja elő, semmilyen politikai kényszer nem ösztökéli, de – mi legalább is úgy gondoljuk – ez a közelítés szolgálná a nagyközönség sokszínű tájékozódáshoz való jogát!

Irodalom

Collins, R. & Murroni, C. (1996): *New media new policies*. Cambridge: Polity Press.

Feintuck, M. & Varney, M. (2011): *Médiaszabályozás, közérdek, törvény.* Budapest: AKTI & Gondolat Kiadó.

Gálik, M., szerk. (2011): *A médiakoncentráció szabályozása – Szöveggyűjtemény.* Budapest: Gondolat Kiadó.

Gálik, M. & Vogl, A. (2009): *A média koncentrációjának mérése. AKTI füzetek,* 38. sz. Budapest: Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet (http://archiv.akti.hu/akti/dok/fuzet38.pdf).

Hallin, D. C. & Mancini, P. (2008): *Médiarendszerek. A média- és politikai rendszerek három modellje.* Budapest: AKTI & Gondolat Kiadó.

Iosifidis, P. ([1997] 2011): A médiakoncentráció mérési módszerei. In: Gálik, M. (szerk.): *A médiakoncentráció szabályozása – Szöveggyűjtemény.* Budapest: Gondolat Kiadó, 43–66. o.

McQuail, D. (2003): *A tömegkommunikáció elmélete.* Budapest: Osiris Kiadó.

Napi (2011): Csökken a médiapiac. *Napi Gazdaság,* 2011. július 6., 6–7. o.

Noam, E. ([2004] 2011): Hogyan mérjük a koncentrációt? In: Gálik, M., szerk. (2011): *A médiakoncentráció szabályozása – Szöveggyűjtemény.* Budapest: Gondolat Kiadó, 95–99. o.

Picard, R. G. ([1998] 2011): Médiakoncentráció, médiagazdaságtan és médiaszabályozás. In: Gálik, M., szerk. (2011): *A médiakoncentráció szabályozása – Szöveggyűjtemény.* Budapest: Gondolat Kiadó, 15–41. o.

Polyák, G. (2008): *Versenyjogi és médiajogi eszközök a médiakoncentráció korlátozásában. AKTI füzetek,* 21. sz. Budapest: Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet (http://archiv.akti.hu/akti/dok/fuzet21.pdf)

Rauch, C. (2010): Axel Springer, Ringier Combine Eastern European Units. March 24, http://www.bloomberg.co.jp/apps/news?pid=conewsstory&tkr=SPR%3AGR&sid=aLn6WlPIwjRw

10 Egy ilyen szakmai vita elemi előfeltétele, hogy a Médiatanács tegye a legszélesebb nyilvánosság számára hozzáférhetővé az NMHH honlapján a szóban forgó szakhatósági állásfoglalást: ez a kézirat lezárásának időpontjáig még nem történt meg!

Újvári, M. (2011): Függetlenség, integráció, hatékonyság – Interjú dr. Bayer Józseffel. *Világgazdaság,* július 11., 2. o.

Vogl, A. (2007): A koncentráció mérésének gyakorlati kérdései a média gazdasági értelemben vett hazai piacán. In: Gálik, M. (szerk): *A médiakoncentráció szabályozásának vizsgálata – Zárótanulmányok.* Budapest: Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ & BKTE Alapítvány, 2007. november, 47–60. o.

Bell Research (2010): *Nyomtatott médiumok helyettesítése napilapolvasók körében. Elemző tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal részére.* 2010. augusztus 31. (üzleti titoktól mentesített változat), http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=58&m5_doc=7254&m92_act=2 (utolsó letöltés: 2011. augusztus 5.).

Commission of the European Communities [CEC] (2007): *Media pluralism in the member states of the European Union*. Brussels: Commission Staff Working Document, SEC (2007) 32, January 16, 2007.

K. U. Leuven – ICRI & Jönköping International Business School – MMTC & Central European University – CMCS & Ernst & Young Consultancy Belgium (2009): *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach*. Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media. Leuven: K. U. Leuven – ICRI. July 2009

(http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/study/final_report_09.pdf)

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság [NMHH] (2011): *Szakhatósági állásfoglalás.* 2011. április 18. – ügyiratszám MP-1671-13/2011. (üzleti titoktól mentesített változat).