



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

A Magyar Köztársaság Országgyűlése ötpárti munkacsoportjának tagjai,

dr. Biki Angelika, MSZP

dr. Farkas Attila Erik, Fidesz

dr. Vincze Ildikó, SZDSZ

Scherer Zsolt, KDNP

dr. Jen Sándor, MDF

szakértők

és

Tordai Csaba a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára

részére

Tárgy: a médiaszolgáltatásokról szóló törvény egy lehetséges tervezete 2008. december 23-án szakmai vitára bocsátott átdolgozott szakmai javaslatának véleményezése

Tisztelt Előterjesztők!

Hivatkozással a 2009. január 9-ig biztosított véleményezési lehetőségre ezúton küldöm meg a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) álláspontját a médiaszolgáltatásokról szóló törvény egy lehetséges tervezete 2008. december 23-án szakmai vitára bocsátott átdolgozott szakmai javaslatával (Javaslat) kapcsolatban.

A Gazdasági Versenyhivatal ismételten megjegyzi, hogy üdvözli a Javaslatban testet öltő jogalkotási kezdeményezést, mert mind 2005-ös, mind 2006-os Országgyűlési Beszámolójában arra vonatkozó ajánlást fogalmazott meg az Országgyűlés számára, hogy alkossa meg a média piacokon tapasztalható konvergencia folyamatok versenyélénkítő hatásainak indokolatlanul gátat szabó hatályos médiatörvényi rendelkezések módosítását. Nagy jelentőségűnek tartjuk azt a preambulumban megfogalmazott alapelvi szintű szabályozási célt, hogy a törvényalkotó a médiapiaci verseny biztosításán keresztül kívánja elősegíteni a médiapluralizmus és a tájékozódás szabadságának kiteljesedését.

Ugyancsak öröndetesnek tartjuk az előterjesztők azon lépését, hogy meghallgatták az érintett piaci szereplők és szakmai közvélemény kérését és a törvény megalkotásának sürgőssége által meghatározott korlátok között ugyan, de teret biztosítanak a

véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogának érvényesülése szempontjából rendkívüli jelentőségű jogszabály véleményezésének és megvitatásának.

Általános észrevételek

A Javaslattal szerinti médiaszabályozás alapelvei szinten a véleménynyilvánítás szabadsága alapján a médiaszolgáltatások kiemelkedő kulturális, társadalmi és gazdasági jelentőségére tekintettel a médiapluralizmus és a tájékozódás szabadságának kiteljesedése érdekében fogalmaz meg elvárásokat a médiapiac működése vonatkozásában, tartalmaz az általános versenyjogi koncentráció és magatartás kontrolltól eltérő beavatkozásra lehetőséget adó rendelkezéseket. Ez a szabályozói beavatkozás alkotmányos indokkal kétségtelenül alátámasztható, de nem vezethet a médiapiacok aránytalan korlátozására. Az utóbbi elkerülése szempontjából jelen átdolgozott Javaslattal elődjénél nagymértékben megfelelőbbnek tartjuk.

A GVH üdvözöli, hogy a Javaslattal szakítani kíván a médiapiacok korlátos erőforráshoz való hozzáférése alapuló merev hatályos szabályozásával és a tényleges véleménybefolyásoláson - meghatározott közönségarányhoz kötött véleménybefolyásoló képességen illetve jelentős piaci erőn – alapuló szabályozásra tesz javaslatot. A javaslattal immár egyértelműbben olvasható ki az is, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező médiaszolgáltató általános versenyjogtól eltérő szabályozása a külső véleménypluralizmus biztosítása érdekében történne, míg a meghatározó véleménybefolyásoló képességen alapuló szabályozás a belső véleménypluralizmus biztosítását szolgálná. Az előző körben a Javaslattal csak koncentráció tilalmi rendelkezéseket tartalmaz, és mellőzi az ex-ante magatartás kontrollt. Ez a megoldás összecseng a GVH által az elektronikus média gazdasági ágazatba tartozó televíziós műsorszolgáltatás (műsortartalom szerkesztés és csomagolás) nagy- és kiskereskedelmi, valamint televíziós hirdetési piacán a televíziós reklámok értékesítésével, a sport- és filmjogokhoz való hozzáféréssel, a televíziós műsorcsatornák továbbításának feltételeivel kapcsolatos piaci folyamatok megismerése és értékelése céljából lefolytatott ágazati vizsgálat előzetes jelentésének észrevételezés céljából 2008. év végén az érintettek rendelkezésére bocsátott megállapításaival. Az előzetes jelentés szerint ugyanis a GVH ágazati vizsgálata a megindítására okot adó körülmények között nem azonosított olyat, amely egy egyedi versenyfelügyeleti eljárás indítását, vagy szabályozási beavatkozás kezdeményezését szükségessé tenné, nem azonosított a GVH vizsgálat előzetesen olyan magatartást, melynek megfelelő kezelése érdekében a versenyjogtól eltérő szabályozás bevezetésére lenne szükség.

Másrészt, megjegyzi az előzetes jelentés, hogy a GVH szerint indokolatlannak tekinthető a jelenlegi médiatörvény országos műsorszolgáltatókra vonatkozó azon korlátozása, miszerint nem szerezhetnek befolyásoló részesedést más műsorszolgáltatóban. A piacra lépés nyilvánvaló feltétele, hogy a műsorszolgáltató megfelelő tartalmakkal illetve műsorkészítési lehetőségekkel rendelkezzen, emiatt az országos műsorszolgáltatóknak a többi műsorszolgáltatónál jobb esélyei lennének újabb, akár csak reklámbevételekre építő csatornák alapítására, amelyekre a DVB-T platform és a többi platform felől is mutatkozhatna igény. Különösen indokolatlan a korlátozás annak fényében, hogy a rendelkezés lényegében a Magyarország területén kívüli csatornaalapítást kényszeríti ki, amely megoldás azon túl,

hogy nyilvánvaló társadalmi szintű hátrányokkal járhat (pl. tartalomellenőrzés tekintetében), a cégcsoport szintű szinergiák kiaknázását is korlátozza.

A GVH ennek alapján elvi szinten elfogadhatónak tartja a Javaslat külső véleménypluralizmus biztosítását szolgáló speciális koncentrációtilalmi rendelkezéseit, de szükségesnek tartja a küszöbszámok körültekintő meghatározását, hogy az valóban az alkotmányos célkitűzés érvényesítését szolgálja, anélkül hogy aránytalanul korlátozza médiaszolgáltatók terjeszkedését. Így megfontolásra ajánljuk, a 81. §-ban található 30% illetve 35% megnövelését.

Arra is fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy kérdéses, hogy a jogalkotó hogyan képzei el a 81. § (2) bekezdésének végrehajtását, a rendelkezések megtartásának ellenőrzését, ennek megnyugtató rendezése nélkül e rendelkezések tartalmát aggályosnak találjuk. Ugyanakkor előremutatónak, akár a (2) a) illetve b) pontjaiba foglalt lehetőségek helyett is általánosan alkalmazhatónak tartjuk a (3) bekezdésben foglalt megoldást – meghatározott magatartás tanúsításának vállalását, bár további bizonytalanságot jelent annak a kérdésnek teljes nyitvahagyása, hogy a milyen jellegű magatartások vállalását tartja elfogadhatónak a jogalkotó. Amennyiben a belső véleménypluralizmus biztosítását szolgáló vállalásokra gondolt, ezt az elképzelést támogatni tudjuk.

A Javasolt rendelkezések alkalmazhatóságának kapcsán utalni kívánunk arra, hogy álláspontunk szerint az alkalmazhatóság egyik alapvető feltétele a közönségarány megbízható mérésének biztosítása. A nézettségmérés azonban nemcsak ezért érdemel figyelmet, hanem azért is, mert az ágazati vizsgálatban beszerzett információk alapján a nézettségmérés kapcsán nem zárható ki, hogy a kisebb csatornákra és szűkebb célcsoportokra vonatkozó megbízható adatok hiánya nehezíti a tematikus csatornák reklámpiaci érvényesülését. Ugyanakkor a GVH előzetes álláspontja szerint, ha a nézettségmérés piaci alapon, szabályozás nélkül is alkalmassá válik e feladatok ellátására, akkor szükségtelen a szabályozási beavatkozás. Tekintettel arra, hogy a nézettségmérés módszerének változása 2008 őszén kezdődött el és jelenleg is folyamatban van, a GVH jelen pillanatban még nem kíván határozott állást foglalni e kérdéssel kapcsolatban, az előzetes jelentés észrevételezése során várja az érintettek álláspontját. A Javaslat véleményezésének körében azonban már most szeretnénk volna a jogalkotó figyelmét felhívni a megfelelő nézettségmérés fontosságára, és arra, hogy nagy jelentőségű lesz az, hogy a Nemzeti Médiahatóság milyen joggyakorlatot alakít ki a Javaslat 79. § g) rendelkezésének keretében.

Végül a Javaslat 81. §-ba foglalt rendelkezések kapcsán szeretnénk megfontolásra ajánlani a „jelentős piaci erővel rendelkező médiaszolgáltató” elnevezés mellőzését, mert az indokolatlanul utal a versenyjogi alapú ágazati hírközlés szabályozás jelentős piaci erőn alapuló szabályozási koncepciójára, miközben világosan látszik, hogy a médiapiaci és a hírközlési többlétszabályozás más célokat szolgál. Javasoljuk a „jelentős véleménybefolyásoló képességgel rendelkező médiaszolgáltató” megnevezést a külső pluralizmust biztosító szabályok címzettjeként.

Speciális észrevétel

A 83. § (2) bekezdése kapcsán meg kívánjuk jegyezni, hogy az a megfogalmazás, hogy a GVH a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának megsértésével összefüggő eljárására vonatkozó szabályok alkalmazásával eljárva nyilatkozik arról, hogy egy személy akár közvetlenül, akár közvetetten irányít-e másik személyt, aránytalan módon és aránytalanul tágan határozza meg az alkalmazandó eljárási szabályok körét. A GVH az irányítási viszonyokat legnagyobb súllyal az összefonódással közvetlenül érintettek kérelmére induló a vállalkozások közötti összefonódások engedélyezésére irányuló eljárásokban vizsgálja, azonban még ezekben az eljárásokban sem alkalmaz – és indokoltság és felhatalmazás hiányában természetesen - nem is alkalmazhat a GVH az irányítási viszonyok feltárása érdekében a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 65/A §-a szerinti speciális vizsgálati jogosítványokat. A GVH a médiaszabályozás szempontjából azt a megoldást tartaná elfogadhatónak, hogy a Nemzeti Médiahatóság vizsgálja és állapítsa meg az irányítási viszony létét, a hozzá benyújtandó adatok alapján, és természetesen szankcionálhassa a valóságnak nem megfelelő adatszolgáltatást. A GVH az irányítási viszonyra vonatkozó szabályok értelmezésében (lásd értelmező rendelkezések) közreműködik, az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében célszerű annak előírása, hogy a GVH álláspontja köti a Médiahatóságot. Alapvető fontosságú azonban megfelelően részletes adatszolgáltatási kötelezettség előírása a médiaszolgáltatók irányában, és az adatok átadhatóságának biztosítása a hatóságok között. A médiaszolgáltatók jogkövető magatartását elősegítené az is, ha a jogszabály kifejezetten rendelkezne arról, hogy a Nemzeti Médiahatóság a rendelkezésére álló információk átadásával tájékoztatja a GVH-t arról, ha a Tpv. 11. §-ba ütköző magatartást valószínűsítő körülményt észlel. A függetlennek hitt, de ténylegesen nem független és ekként viselkedő vállalkozásokkal szembeni versenykorlátozó megállapodás gyanúja miatti eljárás és a tényleges irányítási viszony ebből következő feltárásának érdeke illetve lehetősége esetében ugyanis kevésbé kellene félrevezető információk szolgáltatásától tartani.

Végül, javasoljuk, hogy kerüljön egyértelműen beépítésre a törvény szövegébe, hogy a GVH és a Nemzeti Médiahatóság között fogyasztóvédelmi ügyekben is sor kerülhet együttműködésre, különös tekintettel a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény alkalmazására.

Részletes észrevételek

- 8. § (5) bekezdés c) pont és 12. § (5) bekezdésének összhangja

A GVH üdvözli, hogy az Átdolgozott Javaslat 8. § (5) bekezdés c) pontjába foglalt rendelkezésből a Hivatal értelmezése szerint kiolvasható, hogy az analóg műsorszórással megvalósuló rádiós médiaszolgáltatási jogosultság későbbi meghosszabbítása esetén a jogalkotó – eltérően a Rttv. analóg televíziós műsorszolgáltatási jogosultság meghosszabbítására vonatkozó hiányos rendelkezéseitől – nem kíván teret adni a jogosultság előzetes feltételek nélküli, kiszámíthatatlan, nem transzparens módon történő meghosszabbításának, ezért rendelkezik arról, hogy a Nemzeti Médiahatóság meghatározza annak médiapiaci és tartalmi feltételeit. A 12. (5) bekezdése azonban sajnálatos módon a

jogosultság pályázat nélküli megújításának médiapiaci feltételeit a digitális átállásban való közreműködés vállalására, a tartalmakat pedig a súlyos szerződésszegés hiányára szűkíti. A GVH ezt a szűkítési lehetőséget aggályosnak tartja, a médiaszolgáltatási jogosultság médiapiaci és tartalmi feltételeinek körültekintő és részletes elemzését, meghatározását biztosító szabályozást támogat, különösen a pályázat nélküli meghosszabbítás esetében.

- 23. § (2) bekezdése

A GVH szerint indokolatlanul korlátozó lehet az Átdolgozott Javaslat jelenlegi szövege, ami azt az elfogadott hatékony műszaki megoldást amely biztosítja, hogy a műsorszám kizárólag tizenhét éven felüli nézők vagy hallgatók számára legyen elérhető egyetlen technikai megoldásra szűkíti (műsorszám titkosítása és feloldásához szükséges kód). Amennyiben e technikai megoldástól eltérő hatékony lehetőségekkel is rendelkeznek a szolgáltatók a kiskorúak káros tartalmaktól való megóvásának biztosítására, akkor meg kell adni a lehetőséget ezek alkalmazására.

- 28. (2) bekezdés valamint 45. § (2) bekezdés

Ezeknek a rendelkezéseknek tartalmával összefüggésben arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a kötelezettségek teljesítése során „ésszerű időben” értelmezése bizonytalanságot okozhat mind a kötelezett, mind a hatóság számára. A 45. § (2) bekezdése esetében az ésszerű időn belüliség követelményének ráadásul nem ugyanaz az időpont felelhet meg.

- 31. § (4) és 32. §

A GVH átgondolásra javasolja a Javaslatnak a meghatározó véleménybefolyásoló képességű televíziós médiaszolgáltató vonatkozásában a gyermekeknek szóló műsorszámok valamint európai és eredetileg magyar nyelven készített művek szolgáltatására vonatkozó kötelezettségeit. A nézők ilyen tartalmakhoz való hozzáférése a Javaslatnak a közszolgálati médiaszolgáltatásra vonatkozó különös szabályai alapján megfelelően biztosítva lesz. A Javaslat ez utóbbi körbe tartozó rendelkezései nagyon helyesen a közszolgálati médiaszolgáltató kiemelt feladatai között említi a magyar nyelv értékeinek, a nemzeti hagyományoknak megőrzését megismertetését és azok gazdagítását, az európai és az egyetemes kultúra értékeinek bemutatását, a gyermekek egészséges fejlődését elősegítő műsorszámok és más tartalmak hozzáférhetővé tételét (47. § g-h, k). A Javaslat gondoskodik arról is, hogy legalább három televíziós közszolgálati médiaszolgáltatás alapszolgáltatásként többletdíj nélkül jusson el a műsorterjesztők előfizetőihez. Így a GVH álláspontja szerint szükségtelen az MVK televíziós médiaszolgáltatók gyermekeknek szóló műsorszámok szolgáltatására kötelezése, az európai és magyar nyelven készített művek szolgáltatására vonatkozó többletkötelezettség pedig aránytalan, elegendő a médiaszolgáltatókra általában vonatkozó előírás. E kötelezettségek elhagyása teret adhat annak, hogy a közszolgálati szolgáltatók nézettsége növekedhessen az ilyen tartalmakat kereső célcsoportok vonatkozásában, erősítheti a tematikus csatornák pozícióit is a nézőkért folyó versenyben, miközben egyik esetben sem kell attól tartani, hogy a nézők ilyen tartalmak nélkül maradnának.

Az európai illetve eredetileg magyar nyelven készített művek bemutatására vonatkozó általános kötelezettség (29. §) esetében pedig javasoljuk, hogy az arányszámok a megfelelő ismeretek birtokában lévő piaci szereplők véleménye alapján kerüljenek meghatározásra, hogy a teljesítésük ne jelentsen a kötelezettek számára aránytalan terhet, illetve ne

vezessen a kötelezettség céljával (értékeket közvetítő tartalmak bemutatása) ellentétes eredményre.

- 34. § (5)

A rendelkezés tartalmával egyetértünk, de javasoljuk annak újraszövegezését, mert az jelen formájában nem elegendő arra, hogy ösztönözze a szolgáltatókat az etikai szabályzathoz való csatlakozásra, sőt akár ezzel ellentétes hatása is lehet.

- 39. § (1)

Javasoljuk, hogy a rendelkezés zárja ki annak lehetőségét, hogy a reklám akusztikus elkülönítése jelenthesse azt, hogy a reklám hangosabb, mint az azt közvetlenül megelőző és azt közvetlenül követő műsor. Javasoljuk a hangosabb reklám közzétételének kifejezett tiltását.

- 56. § (2)

Javasoljuk annak megfontolását, hogy a bekezdés utolsó fordulata – „az nem lehet alacsonyabb, mint a tárgyévét megelőző év állami költségvetésében szereplő, a közszolgálati szerződés keretében nyújtott közszolgálati támogatás fedezetül szolgáló előirányzat összege” – megfelel-e a felelős költségvetési gazdálkodás elveinek.

- 68. § (2) f)

A megfogalmazás egyszerűsítését javasoljuk: „a súlyos szerződésszegés ismérveit,”.

- 79. § (1) bekezdésének e) pontja

Javasoljuk a rendelkezés kiegészítését a Tpvt. III. fejezetére való utalással. A Grt.-re és az Fttv.-re való utalás lefedi a tisztességtelen gyakorlatok teljes B2C aspektusait, illetve a B2B viszonyokban közzétett reklámokat, ám álláspontunk szerint az utalás úgy teljes, ha lefedi a B2B "nem-reklámokat", vagyis a Tpvt. vonatkozó szabályait.

Bízunk benne, hogy véleményünkkel hozzájárultunk ahhoz, hogy a Javaslat illetve a végül elfogadásra kerülő régen várt jogszabály a legmegfelelőbbben szolgálja azt a célkitűzést, amit preambulumban megfogalmaz és amelyre elengedhetetlenül szükség van a szektor további hatékony fejlődése és a hagyományos médiapiaci értékek megőrzése érdekében. Reméljük, hogy együttműködésünkkel munkájuk befejezéséig segíthetjük az új médiaszabályozás alkotóinak munkáját.

Budapest, 2009. január 12.

Dr. Kovács Anita s.k

a Gazdasági Versenyhivatal

Hálózatos Ágazatok Irodájának irodavezetője