



ORSZÁGOS RÁDIÓ ÉS TELEVÍZIÓ TESTÜLET

**Dr. Majtényi László**  
Elnök

**Gazdasági Versenyhivatal**

**Nagy Zoltán**  
Elnök részére

**1054 Budapest**  
**Alkotmány utca 5.**

**Ügyiratszám:** 01-481/ /08  
**Tárgy:** észrevételek a média  
ágazati jelentéshez

Tisztelt Elnök Úr!

A Gazdasági Versenyhivatal 2009. január 13-án az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) mint érintett rendelkezésére bocsátotta az elektronikus média gazdasági ágazatba tartozó televíziós műsorszolgáltatással kapcsolatos piaci folyamatok megismerése és értékelése céljából lefolytatott ágazati vizsgálatának jelentését, valamint felhívta az ORTT-t a jelentés tartalmára vonatkozó észrevételek megtételére.

A 316/2009.(II.11.) számú ORTT határozat alapján tájékoztatom a Testület álláspontjáról és észrevételeiről.

Az ORTT tevékenysége szempontjából feltétlenül hasznos, hogy az elektronikus média gazdasági ágazatba tartozó televíziós műsorszolgáltatáshoz kapcsolódó piaci folyamatokra kiterjedő, színvonalas elemzés jött létre, amely az utóbbi évek leginformatívabb, legösszetettebb anyaga. Külön fontos kiemelni, hogy a jelentés segítheti a médiaszabályozás jövőbeni alakításának egyfajta szempontrendszer szerinti megalapozását.

Szükséges ugyanakkor kiemelni, hogy az ORTT-nek az Rttv.-ben biztosított versenyjogi jellegű jogosítványai igen szűk körűek, a médiapiac alakulását elsődlegesen médiapolitikai szempontok szerint hivatott ellenőrizni és alakítani. Ez várhatóan a médiajogi szabályozás átalakítása során sem változik lényegesen, hiszen a médiaszolgáltatásokról szóló törvénytervezet szakmai javaslatának második, átdolgozott változatából jórészt kikerültek azok az eredetileg tervezett előírások, amelyek a médiahatóság jogkörét ilyen jellegű eszközökkel bővítették volna.

Az ORTT piacalakítási lehetőségei a Dtv.-ben is korlátozottak, hiszen a must carry szabályok érvényesítésére vonatkozó jogvitás eljárásban (Dtv. 27. §) csak mint szakhatóság jár el, az ügy ura az NHH.

A dokumentum jelentősége miatt a Testület fontosnak tartja a következő kritikai megjegyzéseket megfogalmazni, bízva abban, hogy azok az ágazatról szóló Jelentésben elemzésre és értékelésre kerülnek.

Az anyag végső megállapításaként szerepel, hogy az ágazat versenyjogi oldalról jelen pillanatban nem igényel beavatkozást, de a Testület a tőkekoncentráció és a külső pluralizmus érvényesülését folyamatosan szükségesnek tartja figyelemmel kísérni.

A Testület nem tartja elégséges megközelítésnek a vizsgálat kiindulópontjaként rögzített megállapítást, mely szerint a műsorszolgáltatók piaca kétoldalú piac, és abban két vevői kör (a hirdető és a műsorterjesztők) azonosítható. A Testület hiányolja a nézői, ill. az előfizetői kör tételes vizsgálatát, elemzését, különösen azért, mert a műsorszolgáltatás piacán meghatározó szerepet töltenek be, és mert így a jelentés-tervezet nem tud reagálni az ágazati versenyszabályozás értelmére, céljára: a véleménypluralizmus biztosítására.

Az ORTT véleménye szerint az ágazati vizsgálatból nem hiányozhat a magyar médiapiac sajátosságának elemzése, és az abból történő mélyebb konzekvenciák levonása, amely szerint a hazai piacon lévő műsorszolgáltatók döntő hányada nem magyar joghatóság alá tartozik, nem vonatkoznak rájuk az ágazati szabályok. E jellegzetesség körültekintő, minden szempontot figyelembevevő értékelése – a Testület szerint – további vizsgálatot igényel, mert különösen veszélyes lehet a médiapluralizmusra, valamint a gazdasági versenyre.

A médiapiac szerkezetét, és évek óta történő alakulását médiahatósági (jogalkalmazói) szempontból figyelve a GVH vizsgálatának indokai reálisnak tekinthetők. A Jelentés azonban az észlelt anomáliákat (pl. piacra lépés korlátai – főként a vertikális integrálódás – UPC (57. bek.), nézettségmérés anomáliái) annak ellenére nem tekinti érdemi problémának, hogy ezek a kérdések már régen napirenden vannak a hazai médiapiac felépítését, mozgását illetően. És éppen a Jelentésben felsorolt vizsgálati okok lehetnek azok, amelyek – a jogszabályi környezet egyéb hibái mellett – akadályozzák a piac egészséges fejlődését, a kisebb szolgáltatók versenyképességét.

A Jelentés mindemellett szándéka szerint eltekint a médiajogi kérdések tárgyalásától, azonban a kettőt – álláspontunk szerint – nem lehet egymástól ilyen határozottan elkülöníteni. Az Rttv.-ben foglalt versenyjogi eszközök funkciójuk szerint médiapolitikai célokat szolgálnak, ezek elégtelensége, sikertelensége viszont versenyjogi problémákat okozhat. Ezzel is összefüggésben az Rttv. rendelkezései hibáira és hiányosságaira a Jelentés több helyen felhívja a figyelmet. Ezekkel egyetértve fontosnak tartjuk jelezni, hogy ezeknek az orvoslása csak az új mediatörvénytől várható. Példaként említve a GVH szerint indokolatlan az Rttv. országos műsorszolgáltatókra vonatkozó korlátozása, miszerint nem szerezhhetnek befolyásoló részesedést más műsorszolgáltatóban. Ez a rendelkezés lényegében a Magyarország területén kívüli csatornaalapítást kényszeríti ki, ami tartalomellenőrzési problémákhoz is vezet (43. és 94. bek.). Ezzel összefüggésben fontosnak tartjuk annak tisztázását, hogy a Jelentés mit tekint piacnak: a Magyarországon terjesztett csatornákat, vagy azokat, amelyek gazdaságilag főként ide kötődnek.

Ugyancsak elemzendőnek tartjuk annak a feltérképezését, hogy a speciális médiajogi szabályok betartása, illetve megsértése befolyásolja-e és mennyiben az egyes szereplők piaci pozícióit.

A Jelentés több helyen hivatkozik arra, hogy „az IPTV fejlődési potenciálja is jelentős”. Nem derül azonban ki, hogy ez a GVH feltételezése, vagy a szakértői véleményekkel alátámasztott prognózis. Mivel a GVH a médiapiacot érintő ügyekben korábban is hivatkozott e feltételezésre, és az IPTV szerepének alakulása vélhetően ténylegesen is befolyással lesz mind a műsorszolgáltatás, mind a nem lineáris tartalomszolgáltatás piacának fejlődésére és szabályozási igényeire, indokolt lenne e feltételezés részletesebb alátámasztása.

A Jelentés az „országos lefedettség” meghatározást használja (84. bek.), ami helytelen fogalom meghatározásnak minősíthető, mert az nem csak a földfelszíni terjesztésre vonatkozik. A műholdas és vezetékes műsorszolgáltatás esetében szintén van országos vételkörzet fogalom.

A Jelentés megállapítja, hogy „a csatornák számának emelkedése a piacra lépés realitását és egyúttal a koncentráció csökkenésének lehetőségét jelezheti”, ugyanakkor hozzáteszi, hogy „ezt a bővülést elsősorban a már piacon lévő műsorszolgáltatók által alapított, vagy honosított újabb csatornák adták” (94. bek.). Mint már fentebb utaltunk rá, a Jelentés egésze szempontjából meghatározó megállapítás önmagában is ellentmondásos, és a Jelentés máshol is kitér arra, hogy a magyar nyelvű műsorszolgáltatások jelentős része – a Jelentésben szereplő 75 magyar nyelvű csatornából több mint 40 – néhány vállalatcsoport irányítása alatt áll (100-102. bek.). Álláspontunk szerint ezek az adatok igen jelentős médiapiaci koncentrációra utalnak, ami egyúttal azt a kockázatot is magában rejt, hogy a piacra lépéshez szükséges erőforrások (tartalom, műsorterjesztési kapacitás, reklámbevételek) olyan mértékben koncentrálnak a felsorolt néhány vállalatcsoport kezében, ami kifejezetten akadályozza más, új szereplők piacra lépését. A Jelentés egésze nem fordít kellő figyelmet erre a folyamatra, ami pedig a szabályozói beavatkozás szükségességére vonatkozó következtetések újragondolását is indokolhatja. Feltétlenül indokoltnak tartanánk a Jelentés kiegészítését a magyar nyelvű műsorszolgáltatásokat nyújtó műsorszolgáltatók tulajdonosi szerkezetét bemutató részletes adatokkal. A jogalkotó a műsorszolgáltatók piacra lépésére vonatkozó szabályokat – a hatósági szerepkör tekintetében - egyszerűsítette, ma már gyakorlatilag csak az analóg földfelszíni frekvenciát igénybevevő rádiók piacára való belépést köti a szabályozás hatósági pályáztatáshoz. A működéshez szükséges erőforrásokhoz való hozzáférés a médiapiaci koncentráció magas foka mellett azonban éppen a szabályozóhatóság szerepének erősítését indokolná. Ennek háttérbe szorulása viszont a piaci koncentráció erősödésének veszélyével járhat.

Az anyag a műsorszolgáltatókat két nagy csoportra osztja: a reklámpiacból élő „free to air” csatornákra és a műsordíjból élő csatornákra. Ugyanakkor ez utóbbi csoport potenciáljáról, piaci működéséről nem szól a jelentés. A Testület megítélése szerint az ágazat, a piac bemutatása nem nélkülözheti a műsordíjból élő csatornák pozícionálását és elemzését.

A terjesztők és műsorszolgáltatók viszonyát illetően (95. bek.) a Jelentés nem tér ki arra, hogy a több csatornával rendelkező műsorszolgáltatók vajon nem kötik-e ahhoz terjesztésüket, hogy más csatornájukat is továbbítsa a terjesztő. A legnagyobb terjesztő, a UPC esetében rendelkezünk erre vonatkozó információval, miszerint a GVH kötelezte, hogy más műsorszolgáltatások terjesztésétől nem zárkozhat el. Ugyanakkor ez a probléma igazán az R-Time értékesítési gyakorlatával (290. bek.) kapcsolatban merül fel, ami nem csak reklámpiaci probléma, hanem – főként az analóg műsorterjesztés esetében, a kapacitás korlátossága miatt - komoly piacralépési korlát is lehet.

Ugyancsak hiányolja a Testület a reklámpiac azon szegmensének elemzését, amely nem a műsorszolgáltató, hanem a műsorterjesztő oldalán realizálódik. Így a Testület fontosnak tartaná annak értékelését, hogy a műsorszolgáltatásokban a műsorterjesztők révén megjelenő reklámok milyen módon válnak a piac részévé, miként értékelendők.

A Jelentés utal arra, hogy az ORTT a Viasat3-mal szemben pert vesztett a műsorszolgáltatás országos jellegének megállapításával kapcsolatban (83. bek.). Szükségesnek tartjuk e megállapítás pontosítását. Egyrészt a másodfokon eljáró bíróság nemcsak hatályon kívül helyezte az ORTT határozatát, hanem új eljárásra is kötelezte. Az ORTT ebben az ügyben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz. Másrészt a bíróság nem azt vonta kétségbe, hogy a Viasat3 (és a többi érintett műsorszolgáltatás) országos műsorszolgáltatásnak minősül, és ennek következtében a szigorúbb tartalomszabályozási rendelkezések hatálya alatt áll, hanem csupán annyit állapított meg, hogy az ORTT-nek nincs a médiatörvényben nevesített olyan hatásköre, ami alapján valamely műsorszolgáltatás vételkörzetét országosként meghatározhatná. Maga a Jelentés is rögzíti, hogy „a kötelezően továbbítandó közszolgálati és a két kereskedelmi adón kívül a Viasat3, a HírTV, az ATV, a Spektrum és a Sport1 csatornák érhetők el a legtöbb háztartásban” (85. bek.), sőt a Viasat3

„nem feltétlenül törekszik arra, hogy lefedettségéről pontos adatok jelenjenek meg” (31. lábjegyzet). Ezzel kapcsolatban természetesen az a szabályozási kérdés is felmerül, hogy a hazai médiapiacra indokolt-e a legszigorúbb műsortartalmi kötelezettségeket előírni minden olyan műsorszolgáltatással szemben, amely az ország lakosságának több mint felét eléri. A versenyjogi elemzés szempontokat adhat azzal kapcsolatban, hogy a jövőbeli médiaszabályozásban a műsortartalmi kötelezettségeket a műsorszolgáltatás vagy a műsorszolgáltató milyen ismérvei alapján lenne célszerű meghatározni.

Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a Viasat országos csatornává minősítés elleni tiltakozásának (261. bek.) oka abban keresendő, a médiatörvény számos többletkötelezettséget ró az országos műsorszolgáltatókra (pl. műsorszerkezeti követelmények, hírműsor-szolgáltatási kötelezettség, etc).

Nem vitatjuk, hogy versenyszempontból jelenleg nem jelent problémát a film- és sportjogok értékesítési gyakorlata, azonban fontos megjegyezni, hogy a szabályozás hiánya nézői érdekeket sérthet. A kizárólagos közvetítési jogokkal rendelkező csatornákat a műsorterjesztők általában nem az alapsomagjukban helyezik el, ami az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára nehézséget jelenthet. Fontos lenne a kérdés olyan szempontból való vizsgálata is, hogy – kábeltelevízió, vagy műholdas vételre alkalmas egység hiányában – hány állampolgár esik el annak lehetőségétől, hogy pl. a hazai válogatott mérkőzéseinek közvetítését megtekintse. Az EBU általi érdekérvényesítés hatása Magyarországon nem érvényesül úgy, ahogy azt a Jelentés Európára vonatkoztatva megállapítja (117. bek.). Megfelelő anyagi erőforrás hiányában a mindenki számára elérhető, illetve a műsorterjesztők alapsomagjában megtalálható magyar közszolgálati csatornák – az Olimpia kivételével – immár egyetlen nemzetközi versenyt sem közvetítenek.

A Dtv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott szakhatósági eljárásra valóban nem alakult még ki joggyakorlat (170-171. bek.). A jelentésben hivatkozott ügyben történt eljárást követően is csupán egy ilyen megkeresés érkezett az NHH-tól, ahol azonban nem volt szükség a Dtv. 26. § (1) bekezdés a)-f) pontjában meghatározott kategóriák értelmezésére, mert a továbbítási kötelezettség fennállása a Dtv. 25. §-a alapján is megállapítható volt.

A megfelelő értelmezés kialakítására az ORTT Irodája megkezdte egy egységes szempontrendszer meghatározását. Ennek végleges, a gyakorlatba átültetendő formáját az NHH-val történő egyeztetés folyamán szükséges kialakítani, tekintettel a két szerv között 2008. augusztus 13-án létrejött együttműködési megállapodásra is. Az Iroda erre vonatkozó előterjesztéséről még nem született testületi döntés.

E téren egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a kábelhálózatok műszaki képességei, kapacitás korlátai nem kifogásolt okai lehetnek a műsorszolgáltatókkal való szerződéskötéstől történő elzárkózásnak (172. bek.). Ez igaz lehet minden műsorterjesztő platformra, annak jellegétől függetlenül.

A Jelentés elsősorban a műszaki lehetőségek kibővülése szempontjából vizsgálja azt a kérdést, hogy a digitális műsorterjesztő rendszereken indokolt-e fenntartani azt az üzleti modellt, amely szerint az egyes műsorokat a műsorterjesztő nem önállóan, hanem csomagokban értékesíti (184. bek.). Mivel azonban ez a sajátos „árukapcsolás” a fogyasztói érdekeket közvetlenül és jelentős mértékben érinti, indokolt lenne a kérdéssel ilyen szempontból is részletesebben foglalkozni, különös tekintettel arra a megállapításra, hogy az egyedi értékesítésnek műszaki akadályai a digitális rendszerben nincsenek. Célszerű lenne e látszólag korlátlan lehetőség várható gazdasági következményeinek részletesebb bemutatása, amely választ adhatna a médiapiaci verseny intenzitásának kérdésére is.

A Jelentés vizsgálja a két országos kereskedelmi műsorszolgáltatás kimagasló nézettségének okait (92. bek.). A felsorolt okokat indokolt kiegészíteni azzal, hogy e két műsorszolgáltatás 1997 óta

olyan brandet épített ki, amivel hosszú távon is magánál tarthatja a közönséget. E sikeres brand-építés nem csak önmagában a földfelszíni terjesztéssel és az ebből eredő országos vételkörzettel függ össze, hanem azzal is, hogy az érintett műsorszolgáltatások a médiapiac fejlődésének legkorábbi szakaszában léptek be a piacra, és egy ideig igen kevés versenytárs mellett működtek; mivel ez a piacfejlődési szakasz nyilvánvalóan nem ismétlődő meg, újabb szolgáltatóknak alig lehet esélyük hasonló pozíciók megszerzésére.

A Jelentés említi azt a problémát, hogy egyes műsorszolgáltatók még rövid összefoglalók közlésére sem tudnak közvetítési jogot szerezni (124. bek). E kérdést azonban az Rttv. – az Európa Tanács vonatkozó egyezményével összhangban – rendezi: a törvény minden, valamely szolgáltató által kizárólagos joggal közvetített nyilvános eseményhez kapcsolódóan biztosítja az ún. rövid tudósításhoz való jogot (Rttv. 9. §). A kérdés felvetése azt is jelzi, hogy a tartalmakhoz való hozzáférés, mint versenyjogi és médiajogi szempontból egyaránt releváns szabályozási kérdés a versenyhatóság és a médiahatóság közötti együttműködés egyik lehetséges területe.

Az ORTT hiányolja annak kibontását, hogy az állami források milyen szerepet töltenek be az elemzett piacon, jelenlétük mennyiben befolyásolja a piaci versenyt. Az Uniós források, illetve más, jelenleg az NFÜ-höz köthető kampányok komolyan jelen vannak ezen a piacon, ezért ezek státusza, várható alakulása szükséges elemzési szempont kell hogy legyen egy ilyen véleményformáló anyagban.

*A Jelentésben felvetett, további vizsgálatot igénylő kérdések:*

- A Jelentésben felvetett első kérdés a nézettségmérésre vonatkozik.

A Jelentés végső soron nem foglal állást abban a kérdésben, hogy a nézettségmérés jelenlegi megoldása vezethet-e versenyproblémákhoz. Az eddigi tapasztalatok alapján korántsem biztos, hogy a piaci szereplők valóban képesek lesznek kikényszeríteni a tematikus és – a Jelentésben nem említett, de helyi reklámpiacokon fontos tényezőt jelentő – helyi műsorszolgáltatások érdekeit jobban figyelembe vevő mérési módszerek elterjedését, nagyrészt azért, mert az érintett műsorszolgáltatók a fejlesztések finanszírozásához nem rendelkeznek elegendő forrással. Ugyanakkor – ahogy a Jelentés is rámutat – valószínűsíthető, hogy a jövőbeli mediaszabályozásban a nézettségi adatok szabályozói beavatkozás alapját fogják jelenteni. Ez önmagában is valószínűvé teszi a nézettségmérés bizonyos mértékű állami kontrollját, ami a mérési módszerek változását eredményezheti, és – álláspontunk szerint is – legfeljebb valamiféle auditáló tevékenységet jelenthet. Az esetlegesen felmerülő versenyproblémák kiküszöbölése így leginkább a szabályozói beavatkozástól várható.

- A Jelentésben felvetett második kérdés a digitális földfelszíni műsorszórás médiapiaci versenyre gyakorolt hatását érinti.

A digitális átállással a Jelentés részletesen nem foglalkozik, a szükséges elemzések elvégzéséhez valóban nem áll rendelkezésre elegendő tapasztalat és információ. Szükségesnek tartjuk azonban annak a kérdésnek a hangsúlyos felvetését, hogy a digitális átállás elindulásának nehézségei magyarázhatók-e a szabályozásban rejlő okokkal. Fontos kérdés ezzel kapcsolatban, hogy a multiplex-kapacitások elosztására vonatkozó szabályozás megfelelően szolgálja-e a hozzáférés lehetőségét. Ebben a kérdésben ugyanakkor a jogszabályi előírások mellett meghatározó szerepe van a multiplex-üzemeltetőkkel kötött hatósági szerződések tartalmának. A jelenlegi helyzet alapján akár az a feltételezés is megkérdőjelezhető, hogy a piac-vezérelt, erős multiplex modellen alapuló

átállítás a médiapiaci verseny élénkítésének, illetve az alkotmányos médiaszabályozási célok megvalósításának a gyenge multiplex modellnél hatékonyabb módja-e.

A Jelentés megítélésünk szerint – talán az indulás részletes elemzésének hiánya miatt – túlzottan nagy reményeket fűz a DVB-T-hez, amely jelen pillanatban nem tekinthető reális tényezőnek. A közszolgálati televíziókon és rádióon kívül jelenleg egyetlen más adó sem került digitális földfelszíni sugárzásra (azok is csak kísérleti jelleggel), a set-top-boxok elterjedése egyelőre minimális mértékű (pl. 36. bek.). Valójában a digitális műholdas (UPC Direct, Digi Tv) és a kábeles platform versenytársai egymásnak.

- A Jelentésben felvetett harmadik kérdés a set-top-boxok interoperabilitását, illetve az annak hiányából eredő versenyproblémákat érinti.

A Jelentésben ezzel kapcsolatban felvetett problémák rendezése alapvetően a – közösségi joggal e tekintetben teljes összhangban álló – Dtv. feladata. Vélelmezhetően egyelőre nem gyűlt össze elegendő jogalkalmazói tapasztalat annak megítéléséhez, hogy a Dtv. vonatkozó rendelkezései mennyiben alkalmasak ezeknek a problémáknak a kezelésére. Valószínű, hogy a fogyasztók a set-top-boks cseréjét csak abban az esetben érzékelik a szolgáltatóváltás akadályaként, ha azt nem a műsorterjesztőtől kapják használatba, egyébként annak ára vagy a szolgáltatás egészén belül a használat díja nem is feltétlenül ismert számukra. Másrészt a szolgáltatóváltás jellemzően platformok közötti váltást jelent, ahol a fogyasztó természetesnek érezheti a vevőkészülék cseréjét. Az interoperabilitás problémája leginkább akkor válna valóban érzékelhetővé, ha ugyanazon a műsorterjesztő hálózaton különböző tartalomcsomagolók csomagjai lennének elérhetők, azonban a Jelentés rámutat arra, hogy ilyen szolgáltatók megjelenése a közeljövőben nem valószínű.

Az észrevételekben felvetettek egy része szűken is kapcsolódik az ORTT tevékenységéhez, ezért a Testület javasolja annak a lehetőségét, hogy a speciális ágazati elemek vizsgálatában a két szervezet működjön együtt.

Kérem észrevételeink figyelembe vételét, valamint a média ágazati vizsgálati jelentéssel egyidejűleg és azonos helyen történő nyilvánosságra hozatalát.

Budapest, 2009. február 16.

Tisztelettel:

Dr. Majtényi László