

A KVÓTASZABÁLYOZÁS AZ EURÓPAI AUDIOVIZUÁLIS MÉDIASZABÁLYOZÁSBAN – GAZDASÁGI ÉS KULTURÁLIS MEGFONTOLÁSOK HATÁRÁN¹

NYAKAS Levente

az NMHH Médiatanácsának Médiatudományi Intézete (Budapest)

Bevezetés

A TVWF irányelv úgynevezett kvótaszabályainak² megítélése már azok megszületésekor sem volt teljesen egyértelmű, sőt, az EU külkapcsolataiban kénytelen volt konfrontálódni a szabályozás elfogadása során, majd elfogadását követően is a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organisation – WTO) keretein belül az USA-val. Később a szabályok alkalmazhatóságával, a velük elérni kívánt szabályozási céllal kapcsolatban is kételyek fogalmazódtak meg, amely problémák viszont leginkább az EU és a tagállamok viszonyában kerültek felszínre. A nemzetközi konfliktusok és a szabályok Unión belüli alkalmazási problémájának ellenére azok fennmaradtak az irányelv 1997-es, majd a 2007-es átfogó módosítását követően is, mi több: a kvótaszabályok, ha enyhe formában is, de kiterjesztésre kerültek a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra.³

Jelen írás arra tesz kísérletet, hogy feltárja a kvótaszabályok megalkotása mögött húzódó eredeti szabályozási célokat, röviden bemutassa a szabályozást és annak

¹ A tanulmány az MTA BTK Médiatudományi Kutatócsoport keretében zajló, „Az európai médiajogi gondolkodás” című kutatási program eredményeként született meg.

² A Tanács irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról (89/552/EGK) HL L 298 , 17/10/1989 o. 0023–0030.

³ Értsd: az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (a továbbiakban: AVMS irányelv) (HL L 95/1. 2010.4.15.) 13., 16. és 17. cikkeit.

– az irányelvi általános szabályoktól – eltérő tagállami értelmezését, megoldásait, illetve rámutasson kvótaszabályokkal szemben megfogalmazott főbb kritikákra.

1. Röviden a szabályozott terület kettős természetéről

A kvótaszabályok kérdésköre szoros összefüggést mutat a médiaszabályozás egyik alaproblémájával. A médiaszabályozás irányát ugyanis nagymértékben határozza meg a szabályozott terület kettős természete, egyszerre gazdasági és kulturális jóság jellege. Bonyolítja a helyzetet, ha a kultúráról mint iparégról beszélünk, ui. a „kulturális iparág” (*cultural industry*) kifejezés magában foglalja az imént jelzett kettősséget és egyben a média gazdasági és kulturális felfogása között fennálló feszültséget.

Neuwirth szerint ez a feszültség a szabályozás szintjén úgy jelenik meg, hogy a szabad-kereskedelem alapvető elveit kellene összhangba hozni nem-kereskedelmi értékekkel, elvekkel. A szabad-kereskedelem a kereskedelem folyamatos liberalizációját feltételezi, és a megkülönböztetés-mentesség elvén alapul, ezt kellene összehangolni olyan értékekkel, mint a kultúra, környezetvédelem, nemzetbiztonság és emberi jogok, amelyek viszont éppen hogy nem semleges – hanem valamilyen értékítéleten, azaz megkülönböztetésen nyugvó – állami magatartást, beavatkozást feltételeznek. A nemzetközi szintéren ez a bizonytalanság – többek között – a nemzetközi szervezetek megkettőződésében mutatható ki, ami annak köszönhető, hogy ezen szervezetek a fentieknek megfelelően eltérő módon közelítenek ugyanazon problémához. Globális szinten ez például a Kereskedelmi Világszervezet és az ENSZ különböző specializált ügynökségei (például az UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) tevékenységében manifesztálódik.⁴

Bár jelen tanulmányban nem kívánunk kitérni a kvótaszabályozás legalitásáról folytatott nemzetközi szintéren folyó vitára,⁵ mégis egy mondat erejéig ki kell térni arra, mivel az jól példázza, hogy az audiovizuális szolgáltatások a gazdasági és kulturális értelmezésből fakadó konfliktust miként próbálják „rendezni” a fent említett, megkettőzött nemzetközi szervezetrendszer keretei között. Miután a WTO keretében a szolgáltatások liberalizációjával kapcsolatos multilaterális megállapodás létrehozása kudarcba fulladt – nagymértékben a TVWF irányelv kvótaszabályainak megszületésének köszönhetően –, az USA bilaterális kereskedelmi megállapodásokkal próbál érvényt szerezni a GATS-ban foglalt liberalizációnak. Az EU ezt ellensúlyozandó, válaszlépésként ugyanezen, az USA-val bilaterális megállapodást kötő tagállamok esetében jegyzőkönyvek létrehozásával próbálja kikényszeríteni az UNESCO

⁴ Rostam J. NEUWIRTH: The Culture Industries: From the Common Market to a Common Sense. In: David WARD (szerk.): *The European Union and the Culture Industries: Regulation and the Public Interest*. Hampshire, Ashgate, 2008. 243.

⁵ Ehhez ld. NYAKAS Levente: A média a nemzetközi kereskedelemben. In: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 199–207. (8.)

kulturális kifejezések sokszínűségéről szóló egyezményének⁶ végrehajtását, és egyben a nemzeti tartalmakra vonatkozó támogatások és a kvóták fenntartását.⁷

A nemzetközi szintéren tehát nem alakult ki egy egységes nézőpontot képviselő koherens politika a kereskedelem és kultúra vitájának kezelésére, sőt a kulturális iparág fogalma is tisztázásra szorul.⁸

Az Európai Unió, mint regionális gazdasági szervezet, audiovizuális politikájában ez az alapkonfliktus⁹ sajátosan került feloldásra. Az 1989-ben megszülető TVWF irányelvben foglalt közös szabályozásban az EU a televíziózás közös piacát¹⁰ kívánta megteremteni azzal, hogy a tagállami média-szabályozások egyes területeinek harmonizálásával (minimumszabályok felállítása) a szolgáltatások szabad áramlása előtti korlátokat lebontja. Azaz – a fenti gondolatmenet fogalomhasználatával – a szabályozás elsősorban a szabad kereskedelem elvei szerint szerveződött, deregulatív céllal. A nem harmonizált területeken ugyanakkor tagállami hatáskörben hagyta a médiaszabályozás egyéb, így például a társadalmi és kulturális (például közszolgálati médiaszolgáltatás) aspektusait azzal, hogy a harmonizált területen a tagállam – az irányelv céljaival és az EU szabályozással nem ellentétesen – alkothat szigorúbb vagy részletesebb szabályokat.¹¹ Médiapolitikáját tekintve tehát az EU – az alapító szerződések vonatkozó rendelkezéseiből, valamint az azt értelmező esetjogból következően – a gazdasági és kulturális szabályozási kérdések szétválasztása mellett döntött.

A fenti rövid eszmefuttatásból arra a következtetésre juthatnánk, hogy az uniós audiovizuális politika teljes mértékben gazdasági kérdéseket érint, azonban ez koránt sincs így. Ugyanis a TVWF irányelvben szabályozott, majd az átfogó módosítását követően az AVMS irányelvben is fenntartott ún. kvótaszabályok minősítésének kérdése – amint az már az a fent említett nemzetközi konfliktusból is sejthető – számos ellentmondással terhelt, mely kérdéseket vet fel az EU audiovizuális

⁶ Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005; 2008. évi VI. törvény a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, Párizsban 2005. év október hó 20. napján elfogadott UNESCO egyezmény kihirdetéséről

⁷ THOMAS GIBBONS – PETER HUMPHREYS: *Audiovisual Regulation under Pressure – Comparative Cases from North America and Europe*. London–New York, Routledge, 2012. 151.

⁸ SUSAN GALLOWAY – STEWART DUNLOP: A Critique of Definitions of the Cultural and Creative Industries in Public Policy. *International Journal of Cultural Policy*, 2007/1.

⁹ PERRY KELLER: *European and International Media Law. Liberal Democracy, Trade and the New Media*. Oxford University Press, 2011. 115.; HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 481–482.; KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Complex, 2009. 1078.

¹⁰ Television without Frontiers Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, Especially by Satellite and Cable COM(84) 300 final Brussels, 14th June 1984.

¹¹ NYAKAS LEVENTE: Az audiovizuális média szabályozása az Európai Unióban. In: KOLTAY ANDRÁS – NYAKAS LEVENTE (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, CompLex, 2012. 157–174. (6.1.–3.) 166–169.; NYAKAS LEVENTE: A közszolgálati műsorszolgáltatás a közösségi jog kontextusában – avagy az audiovizuális szolgáltatások természetéről folytatott európai vita. *Collega*, X. 2–3. sz. 227–230.

szabályozás előbb tárgyalt természetét illetően is. A következőekben áttekintjük a kvótaszabályok megalkotása mögött meghúzódó szabályozói célokat és szándékokat.

2. A TVWF irányelv kvótaszabályainak szabályozási háttere

2.1. Kulturális és gazdasági megfontolások

Az uniós audiovizuális szabályozás kezdetét jelentő 1982-es ún. Hahn-jelentés¹² egy intervencionalista közösségi audiovizuális szabályozásban és politikában gondolkodott.¹³ A piaci integráció mellett ugyanis nagyon fontosnak tartotta Európa politikai és kulturális egységét, melynek megvalósításában központi szerepet szánt egy nemzeteken átívelő televíziós műsorszolgáltatásnak. Hahn tehát olyan közösségi szabályozást javasolt, mely egy egységes európai kultúrát és identitást erősít.¹⁴

A Hahn-jelentés elképzelése megbukott, a TVWF irányelvet előkészítő 'zöld könyv' egyértelműen elvetette a közös európai televízió megteremtésének vízióját, és egy közös piaci ágazati szabályozás alapjait vázolta fel, mely lényegében a gazdasági feltételeit teremtette meg a határok nélküli szabad televíziózásnak, azaz egy alapvetően gazdasági jellegű szolgáltatásnak.¹⁵

A Bizottság TVWF irányelvről szóló javaslatát tartalmazó 'zöld könyvről' szóló 1985-ös gazdasági és szociális bizottsági jelentéstervezetben¹⁶ ugyanakkor a szabályozási célok között – a gazdaságiak mellett – megjelennek kulturális megfontolások is.¹⁷ A Jelentéstervezetből egyértelműen kiderül, hogy ezek a kulturális megfontolások a szabályozás előkészítése során abból a félelemből táplálkoztak, hogy Európában hasonló folyamat fog lejátszódni az új műsorterjesztési formáknak (műhold és kábel) köszönhetően, mint az USA-ban. Nevezetesen: a nagy nézettség elérése érdekében könnyű szórakoztató televíziós műsorok tömegével fogja szembe találni magát a merőben más (kulturális és társadalmi kérdéseket előtérbe helyező) televíziós környezetben nevelkedett európai nézőközönség, és ebből következően háttérbe fognak szorulni a minőségi szórakoztató, tájékoztató és oktató/nevelő tartalmak.¹⁸

¹² W. HAHN: Report drawn up on behalf of the Committee on Youth, Culture, Education, Information and Sport on radio and television broadcasting in the European Community. Working Documents 1981-82, Document 1-1013/81, 23 February 1982. [EU European Parliament Document].

¹³ A Hahn-jelentés az EU-n politikai diskurzusán belül ún. dirigiste (kulturális intervencionalista) irányzatot képviselte. Ez az irányzat az állam/EU gazdasági és pénzügyi beavatkozást favorizálja szemben a liberális irányzattal, amely a szabad-piac érvényesülését, a be nem avatkozást helyezi előtérbe.

¹⁴ Richard COLLINS: The Screening of Jacques Tati: Broadcasting and Cultural Identity in the European Community. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 11., 1993. 361–385., 380.

¹⁵ NYAKAS (2012) i. m. 167.

¹⁶ Revised draft report on Television without Frontiers – Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable [COM (84) 300 final]. CES 374/85, 17 July 1985. (a továbbiakban: Jelentéstervezet)

¹⁷ Uo. 4. Cultural aspects.

¹⁸ Ez a be is következett az 1990-es évek második felére az európai audiovizuális médiapiac liberali-

Collins az ezzel kapcsolatos félelmeket jól példázza Jacques Delors, az Európai Bizottság korábbi elnökének 1989-es, az Audiovisuális Eureka alapító ünnepségén mondott beszédével, melyben Delors kifejti, hogy a kultúrával nem lehet ugyanúgy bántani, mint egyéb más kereskedelmi cikkel, és csupán a laissez-faire elve alapján a piaci erőkre bízni sorsát, s egyben felteszi a kérdést „amerikai barátainak”, hogy „[...] jogunk van-e létezni?”¹⁹

Visszatérve a Jelentéstervezetre, levonva ebből a gondolatmenetből a következtetést, az uniós szabályozó arra jut, hogy a tagállami jogalkotóknak a kulturális identitást megfelelően védő környezetet kell biztosítaniuk, és mindezt nem restriktív (értsd: versenyt korlátozó, diszkriminatív) eszközökkel, hanem nemzeti alkotások támogatásával kell elérniük.²⁰

A Jelentéstervezet megszövegezéséből észre kell vegyünk, hogy itt tulajdonképpen az EU jelöl ki egy irányt a tagállamoknak az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó kulturális kérdések tárgyában egy közösségi szabályozást előkészítő dokumentumban! A kitűzött célok között megjelenik tehát a magas minőségű európai műsorok támogatása, valamint magának az egész európai műsoriparnak a fejlesztése és támogatása.²¹ Ezen belül az európai televíziózás értékeinek, azaz a televíziós médiaszolgáltatás kulturális felfogásának megőrzése.

A Bizottság TVWF irányelv megalkotására tett 1986-os javaslatában²² pedig már a jogszabály – azaz a közösségi szabályozás – által elérni kívánt célok között szerepelnek a kulturális célkitűzések, amelyeket ugyanakkor mindig összekapcsol a TVWF irányelv-javaslat gazdasági célokkal. Ezek között ott található: a televíziós műsorgyártás volumenének növelése, mellyel a kapcsolódó nemzeti kulturális iparágak fejleszthetők és adott tagállam speciális kulturális identitásának kifejeződése is elősegíthető; a kis- és középvállalkozások támogatása, hogy lehetőséget biztosítson a kulturális szakmáknak és az ebben dolgozóknak; és ide sorolható a terjesztés elősegítése, a gazdasági mellett a kulturális csere és európai integráció érdekében.²³

Összefoglalva tehát elmondható, hogy az 1986-os TVWF irányelvjavaslatában a kulturális célkitűzések mindig egy gazdasági céllal párhuzamosan, azzal összekapcsolva jelentkeznek.

zációjával, a kereskedelmi médiumok és a sokcsatornás műsorszolgáltatás elterjedésével, általánosságú válásával.

¹⁹ COLLINS i. m. 362.

²⁰ Jelentéstervezet 4.4.–4.7. pontok.

²¹ Uo. 4.8. pont.

²² Proposal for a Council Directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities. COM (86) 146 final/2. 6 June 1986. (a továbbiakban: TVWF irányelvjavaslat)

²³ Uo. 3. pont.

2.2. A normaszöveg formálódása

A szakirodalom rámutat arra, hogy a kvótákra vonatkozó konkrét normaszöveg igen későn jelent meg a TVWF jogalkotási folyamatában, és amikor megjelent, akkor is Franciaországnak tett engedményként. A TVWF irányelvtervezet ugyanis a televíziós műsorszolgáltatás szabad áramlását kívánta elsősorban biztosítani a belső piacon, lebontva az ezt akadályozó, versenyt torzító tagállami szabályozási akadályokat. Ilyen akadályként azonosítható a tagállami műsor és nyelvi kvóták, mely legmarkánsabban Franciaországot jellemezte és jellemzi máig is, amely jelentős és komplex kulturális eszközrendszerrel (*cultural toolkit*) rendelkezik saját audiovizuális iparának támogatására. Két megoldás kínálkozott: vagy a harmonizáció során eltörlik ezeket a korlátozó normákat, vagy pedig harmonizálásra kerülnek a nemzeti kvótaszabályozások (csakúgy, amint az egyéb irányelvi normák esetében történt). Az utóbbi valósult meg, hiszen a Franciaország továbbra is támogatni kívánta saját televíziós és filmiparát, illetve nem kívánt olyan külföldi versenytársakat ezen a területen, melyeket nem korlátoznak szigorú kvótaszabályok, mint amilyen a francia rendszer.²⁴ Ha mindezt nem tagállami, hanem európai dimenzióból szemléljük, akkor azt mondhatjuk, hogy a kvótaszabályozás TVWF irányelvbe kerülése tulajdonképpen a kulturális/intervencionalista (dirigiste) és az egységes belső piac irányzat (liberális) megegyezésének tekinthető.²⁵

Ami a konkrét szabályozást illeti, a Bizottság 1986-os TVWF irányelvjavaslata szerint közösségi gyártású (Community works) televíziós filmalkotások²⁶ számára a műsoridő 30%-át kell fenntartani, melyet 60%-ra kell növelni 3 éven belül. Hasonló progresszivitást tartalmaztak a független gyártók által készített közösségi gyártású műsorokra vonatkozó rendelkezések, csak itt 5%-ról 10%-ot kellett a tervezet szerint három éven belül elérni a műsorszolgáltatóknak.²⁷ A 60%-os arány egyébként a francia televíziós kvótaszabályozási rendszerének visszatükrözése volt, amely kiderült a TVWF irányelvjavaslat szövegéből.²⁸

Az 1987-es ún. Barzanti-jelentés,²⁹ mely az Európai Parlament illetékes bizottságának véleményét tükrözte, kis mértékben módosította a Bizottság 1986-os irányelv-

²⁴ Vö. Oliver CASTENDYK: Quota for European Works. In: Oliver CASTENDYK – Egbert DOMMERING – Alexander SCHEUER (eds.): *European Media Law*. The Hague–London–Boston, Kluwer Law International, 2008. 429–456. 13. ljj, 435., 440.; GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 75–79., 140.; Irini KATSIREA: Why European Broadcasting Quota Should be Abolished? *European Law Review*, 28, 2003/2. 190–209. 191., 208.

²⁵ COLLINS i. m. 374–375.

²⁶ Értsd: európai alkotások.

²⁷ Ld. TVWF irányelvjavaslat 2. és 3. cikk.

²⁸ Ld. TVWF irányelvjavaslat 55. pont.

²⁹ Report drawn up on behalf of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council (COM(86) 146-final – Doc C 2-38/86) for a directive on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of broadcasting activities. Session Documents 1987–1988, A2-246/87. (a továbbiakban Barzanti jelentés)

javaslatában foglaltakat. Megtartva a 60%-os célt, eltörölte a 30%-os alsó korlátot, illetőleg enyhébb szabályokat állapított meg az előfizetéses és tematikus csatornákra.³⁰ A szigorú kvótarendelkezések megjelenése majdnem megghiúsította a TVWF elfogadását, de végül – jelentős politikai feszültséget követően – Franciaország belement egy enyhébb verzió elfogadásába.³¹

3. A TVWF/AVMS irányelv kvótaszabályainak áttekintése

Az 1989-ben megszülető szabályozás is őrzi az irányelvet előkészítő anyagokban meglévő kettősséget, azaz a szabályozó a TVWF irányelv kvótákra vonatkozó normáinak egyszerre tulajdonít kulturális és gazdasági célt. Az irányelv preambuluma – közvetlenül a kvótaszabályokat tárgyaló részt megelőzően – egyértelműen úgy fogalmaz, hogy a szabályozás összehangolásának egyik legitim célja kulturális műsorkészítést (*producing programmes having a cultural objective*) folytató iparágaknak és szereplőknek (személyeknek), illetve az ilyen tevékenység megkezdésének és folytatásának támogatása. Ezt követően a jogszabály az európai audiovizuális alkotásokra vonatkozó minimumszabályozást az említett kulturális cél megvalósításához elvezető egyik eszközként (*means of promotion*) azonosítja, hiszen az audiovizuális ágazat 'kulturális részében/vonatkozásában' segíti elő a gyártást, a független gyártást és a terjesztést. Míg az európai alkotások műsorra tűzésének kötelezettsége ezeknek a kulturális célú műsoroknak a piacát és ezzel együtt az ezekben történő beruházás megtérülését hivatott biztosítani,³² addig a televíziós műsorszolgáltatóktól való független gyártásra vonatkozó normák (műsoridőre vagy műsorkészítési büdzsére vetített kötelezettségek)³³ a megfelelő forrást és – ezzel párhuzamosan – az európai kis- és közepes vállalkozások létrejöttének megfelelő feltételeket kívánják megteremteni. Castendyk egyébként a kulturális célra utalást az 1989-es irányelvet módosító 1997-es irányelv³⁴ 25. preambulumbekzdéséből olvassa ki, mely utal a maastrichti szerződés 128. cikkére,³⁵ mely alapján „a Közösség a Szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során figyelembe [kell] vegye a kulturális szempontokat”.³⁶ A TVWF irányelv 1997-es módosításban a gazdasági és egyben kulturális célok mellett a versenyképesség elősegítése is megjelent új célként.³⁷

³⁰ Ld. Brazanti jelentés 22. és 23. módosítását.

³¹ CASTENDYK i. m. 436.

³² Értsd: TVWF irányelv 4. cikk 1. bekezdés.

³³ Értsd: TVWF irányelv 5. cikk 1. bekezdés.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

³⁵ Később EK Sz. 151. cikk (4) bek., jelenleg EUM Sz. 167. cikk (4) bek.

³⁶ CASTENDYK i. m. 433.

³⁷ Uo. a szerző rosszul hivatkozta, ui. az 36/97/EK irányelv eredeti szövegében annak (5) és (28) preambulumbekzdése beszél a műsoripar versenyképességének fejlesztéséről.

A szabályozás a bizottsági tervezethez és a parlamenti véleményhez képest is jelentősen módosult. Az európai alkotások bemutatására vonatkozó rendelkezések³⁸ esetében az arány 50%-ra (adásidő többségi hányada) csökkent; módosulva, de megmaradt a fokozatosság és alsó minimum elve, ami azt jelenti, hogy a kitűzött 50%-ot meghaladó bemutatási arányt az irányelvben megjelölt időpont(ok)ban³⁹ fennálló tagállami teljesítményhez mérten kell elérni.

A műsorszolgáltatóktól független producerek által előállított európai művek bemutatására vonatkozó arányok esetében a 10%-os elérendő arány megmaradt (értsd: műsorkészítési költségre vetítve is). Az alsó minimumra viszont már nem tartalmaz rendelkezést a szabályozás.⁴⁰

A kvótaszabályok értelmezéséhez próbál segítséget nyújtani a TVWF irányelv 6. cikke, mely az 'európai mű' fogalmát tisztázza. Tulajdonképpen négy egymástól független feltétel alapján is egy audiovizuális mű a TVWF irányelv 4–5. cikkek hatálya alá tartozhat, az összekötő kapocs közöttük az európai letelepedés: így vagy a munkakerő, vagy a gyártó (producer), vagy a gyártást felügyelő és irányító, vagy maga a mű finanszírozása alapján minősülhet egy mű európai alkotásnak.⁴¹

Az AVMS irányelvben a televíziós műsorszolgáltatásra vonatkozó kvótaszabályok nem változtak meg.⁴² Ami lényeges változás, hogy noha igen enyhe formában, de kiterjesztésre kerültek az európai alkotásra vonatkozó rendelkezések a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra is.⁴³ Az enyhe forma azt jelenti, hogy megfogalmazásában a szabályozás hasonló, mint a televíziós műsorszolgáltatások esetében, ugyanakkor konkrét elérendő arányokat nem határoz meg a szabályozás.

4. A tagállami megoldások – nemzeti kvóták

Amint azt a kvótaszabályozás vázolt célrendszeréből is érzékelhettük, a közös, EU-s szabályozás megszületésének indoka az volt, hogy a globális folyamatokra reagáljon regionális szinten, azaz egyrészt támogassa az európai audiovizuális iparágat és megvédje az USA filmiparának nyomásától, másrészt pedig ebből következően új, kis- és középvállalkozások megjelenésének elősegítésével és a rendelkezésre álló erőforrások egységesítésére való törekvésével (értsd: európai, azaz koprodukciós alkotások) növelje és erősítse az európai televíziós műsorkészítési potenciált.

Kérdés azonban, hogy a tagállamok szabályozásukban mennyire érezték át ezt a nagyobb célt, illetőleg mennyiben használták fel a szabályozást lokális, nemzeti célokra – tulajdonképpen saját audiovizuális iparágaik támogatására – oly módon,

³⁸ TVWF irányelv 4. cikk.

³⁹ TVWF irányelv 4. cikk (2) bek.

⁴⁰ TVWF irányelv 5. cikk .

⁴¹ Oliver CASTENDYK: Definition of European Works. In: CASTENDYK– DOMMERING–SCHEUER (i. m.) 471–487., 474.

⁴² AVMS irányelv 1. cikk (1) bek. n) pont; 16–18. cikkek.

⁴³ AVMS irányelv 13. cikk.

hogy saját nemzeti kvótát állapítottak meg audiovizuális médiaszabályozásukban. Az alábbiakban elsőként az meghatározó gazdasággal rendelkező EU-tagállamok szabályozását tekintjük át ebből a szempontból, majd a kisebb audiovizuális ipárral rendelkező tagállamokról szólunk.⁴⁴

4.1. Nemzeti kvóták a nagyobb EU-tagállamokban

Érdekes a sort Franciaországgal kezdeni, hiszen – amint azt a jogtörténeti részben jeleztük – a szabályozás kialakulása nagymértékben köszönhető annak, hogy Franciaország tulajdonképpen a saját televíziós és filmtámogatási rendszerét próbálta megmenteni egy uniós szabály létrehozásával. Amint egyes szerzők összefoglaló jelleggel megállapítják, Franciaország kulturális eszközrendszere nem más, mint egy „komplex protekcionista kvóta és támogatási rendszer”,⁴⁵ melynek egy része a hazai televíziós műsorszámok bemutatásának és gyártásának támogatása. A francia televíziós kvótaszabályozás – amint az a TVWF irányelv 1986-os tervezetéből is kiderül – szigorúbb, mint az elfogadott uniós szabályozás, hiszen a lineáris televíziós műsorszolgáltatók műsoridejének legalább 60%-át kell fenntartani az európai művek, illetve minimum 40%-át eredetileg francia nyelvű alkotások (*d’oeuvres d’expression originale française*) számára. Ezt az arányt mindenképpen be kell tartani a főműsoridőben.⁴⁶ Az eredeti francia nyelvű alkotásokba beleértendők a regionális nyelvek is, mint például a breton. Fontos megjegyezni, hogy a 40%-os eredeti francia nyelvű kvóta az európai kvóta részének tekintendő. A tematikus műholdas és kábelcsatornák mentesülnek e szigorúbb szabályok alól, amennyiben hozzájárulnak a francia független produkciós szektor támogatásához, ugyanakkor rájuk is vonatkozik az 50%-os európai kvóta. A közszolgálati és kereskedelmi műsorszolgáltatók továbbá kötelesek befektetni a francia audiovizuális és mozifilm készítésbe az előző évi bevételeik meghatározott hányadának tükrében.⁴⁷

Az Egyesült Királyságban a közszolgálati tartalmi kötelezettségek azon része feleltethető meg a kvótaszabályoknak, melyek alapján helyi, regionális és nemzeti szinten kell az adott közösség igényeit visszatükrözni. Ezek a követelmények korábban igen magas arányt mutattak, hiszen a korábbi szabályozó hatóság, az IBA (Independent Broadcasting Authority) 86%-ban követelt brit eredetű alkotás az ITV-től, mely akkor kereskedelmi alapon közszolgálati feladatokat látott el, s amely

⁴⁴ A tanulmány csak a hagyományos (lineáris) televíziós és rádiós műsorszolgáltatás esetében vizsgálja a tagállami szinten a kvótaszabályozást, azaz a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatásokra vonatkozóan nem.

⁴⁵ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 75.

⁴⁶ Ld. A francia médiatörvény (Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard) Version consolidée au 17 novembre 2013) 70. §-át, illetve a végrehajtására kiadott rendelet (Décret n°90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l’application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.) 7. §-át.

⁴⁷ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 75–76.

arányt az 1990-es későbbi Műsorszolgáltatási törvény (Broadcasting Act 1990) később 65%-ra redukált. Az új, 2003-as Kommunikációs törvény (Communications Act 2003) tartalmaz a közszolgálati feladatot ellátó televíziók számára műsorkvótát a független gyártású és az eredetileg Egyesült Királyságban gyártott műsorok, valamint független és regionális gyártású műsorok megrendelése tekintetében úgy, hogy az Ofcom-nak döntő szava van ezeknek az alakításában.⁴⁸ Mindebből az következik, hogy a földfelszíni műsorszolgáltatóknak az Egyesült Királyságban az AVMS irányelvben foglaltaknál sokkal szigorúbb kvótáknak kell eleget tenniük, mindemellett a kábeles és műholdas műsorszolgáltatókra vonatkoznak az uniós követelmények, melyeknek viszont utóbbiak nem igen tesznek eleget.⁴⁹

Németországban nincs nemzeti gyártásra vonatkozó külön kvóta, a valamennyi műsorszolgáltatóra vonatkozó uniós szabályok a műsorszolgáltatásról szóló tartományközi szerződés⁵⁰ 6. §-ában kerültek rögzítésre.⁵¹ Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a hivatkozott 6. § (1) bekezdése általános megfogalmazással élve egyrészt az audiovizuális ipar kulturális modellje, felfogása mellett teszi le voksát, hiszen a következőképpen fogalmaz: „a televíziós műsorszolgáltatóknak hozzá kell járulniuk a német és európai televíziós és filmgyártás megóvásához mint kulturális vagyonhoz, és mint az audiovizuális örökség részéhez.” Az európai művek többségi bemutatására vonatkozó uniós norma a 6. § (2) bekezdésben kapott helyet, ugyanakkor erre vonatkozóan olyan megfogalmazást alkalmaz a tartományközi szerződés, mely egyértelművé teszi, hogy az európai kvóta német gyártású alkotásokkal is teljesíthető. A külön nemzeti produkciós kvóták hiánya nem érintette hátrányosan a német televíziós gyártást, 2007-ben például Németország 4,5 milliárd font értékben állított elő televíziós műsorszámokat, ami akkor Európában a legnagyobb volt. Ezt a kiemelkedő eredményt különböző tényezők együttesének köszönheti Németország, mint például a viszonylag magas közfinanszírozás (értsd: a közszolgálat számára nyújtott üzemen tartási díj), a nagy belső piac és az exportképesség a kulturálisan és nyelviileg hasonló országokba, mint Ausztria és Svájc.⁵²

Olaszországban a 2005. július 31-i 177. sz. törvényerejű rendeletet hajtotta végre az AVMS irányelv harmonizációját.⁵³ A törvényerejű rendelet 6. és 44. cikke szól a kvótaszabályokról, a konvergencia szabályozó hatóság, az AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) 2009. február 13-án kiadott 66/09/CONS számú ha-

⁴⁸ Communications Act 2003 277–278., 285–289. cikkek.

⁴⁹ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 102–103.

⁵⁰ Fünftehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünftehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 15./17.12.2010)

⁵¹ Wolfgang SCHULZ – Thorsten HELD – Stephan DREYER (in cooperation with Thilo WIND): *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany – A brief overview*. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, 2nd edition, March 2008. Nr. 13. 13–14.

⁵² GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 126.

⁵³ Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (Az audiovizuális és rádió médiaszolgáltatókról szóló törvényerejű rendelet, olasz médiakódex), <<http://www.medialaw.it/radiotv/2005177.htm#sthash.x1OJtOCY.dpuf>>.

tározata⁵⁴ pedig részletezi azokat. Apa és Cavalcanti szerzőpáros szerint ez utóbbi 3. cikkében a pay-per-view szolgáltatások esetében fogalmaz úgy, hogy adásidejük legalább 10%-át 5 évnél nem régebbi európai művek számára kell fenntartani, melynek 20%-ának eredetileg olasz nyelvű alkotásnak kell lennie, függetlenül attól, hogy hol készítették azt. A független gyártás tekintetében az AGCOM határozata a szabadon fogható műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az éves bevételük 30%-át kell az 'olasz kultúra' feltételeinek megfelelő alkotásokra elkülöníteniük, mely az előfizetéses televíziók esetében 35%.⁵⁵

4.2. Nemzeti kvóták a kisebb EU-tagállamokban

Ami a kisebb tagállamok szabályozását illeti, Belgium – köszönhetően sajátos alkotmányos berendezkedésének – kvótaszabályaival is megpróbálja visszatükrözni a területi, nyelvi és egyben kulturális különbségeket, sokszínűséget. A flamand médiatörvény⁵⁶ 154. §-a és a vallon médiatörvény⁵⁷ 44. § (1) bekezdése is átveszi az AVMS irányelv európai művekre vonatkozó uniós szabályozást azzal, hogy az 50%-os kvóta jelentős részét holland/francia nyelvű műsorokkal vagy flamand/vallon közösségből származó szerző eredeti művével kell teljesíteni. Az AVMS irányelv független gyártásra vonatkozó rendelkezéseit a nevezett törvények – sorrendben – 155. §-a és 44. § (2) bekezdése tartalmazza, mely szintén tartalmaz egy megszorítást: a 10%-os kvóta meghatározó részét flamand, illetve vallon közösségből származó producerek műveivel kell teljesíteni.⁵⁸

Emellett az egyes közösségek jelentős kötelezettségeket írnak elő közszolgálati műsorszolgáltatóik számára. A flamand közösség kormánya és közszolgálati műsorszolgáltatója, a VRT (Vlaamse Radio- en Televisieomroep) között létrejött megállapodás szerint a VRT-nek törekednie kell arra, hogy a lineáris televíziós műsorszolgáltatásaiban 18.00 és 23.00 óra között 50%-ot meghaladóan flamand (ko)produkciós alkotások, illetve rádiós műsorszolgáltatásaiban a műsoridő legalább 20%-át flamand zenei produkciók számára tartsák fent. Hasonló szerződést kötött a vallon kormányzat és közszolgálati intézménye, a RTBF (Radio Télévision Belge Francophone), melynek 15. cikke, hasonlóan a törvényi megoldáshoz, arról rendelkezik, hogy 55%-nyi európai művet kell szolgáltatni az RTBF-nek, melybe beleértendők a francia közösség szerzőitől származó művek, továbbá 35%-nyi adásidőt kell fenntartani olyan művek-

⁵⁴ DELIBERA N. 66/09/CONS Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti adottato ai sensi degli articoli 6 e 44 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

⁵⁵ Ernesto APA – Saverio CAVALCANTI: Italian broadcasters face new rules on quotas of European-created content *Entertainment Law Review*, 20., 2009/7. 266–268.

⁵⁶ 27 MAART 2009. – Decreet betreffende radio-omroep en televisie.

⁵⁷ 26 MARS 2009. – Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels.

⁵⁸ Peggy VALCKE – Eva LIEVENS: *Media Law in Belgium*. The Netherlands, Wolters Kluwer International, 2011. 97.

nek, melyeket franciául beszélő szakemberek készítettek vagy gyártottak. A közszolgálati műsorszolgáltatótól független gyártású műsorok kvótája (10%) esetében szintén jelzi a megállapodás, hogy ebbe beleértendők francia közösségtől származó művek. Emellett a francia közösség médiatörvényének 43. § (1) bekezdése tartalmaz műsorszerkezeti kvótát zenei műsorkészítés támogatására is. Eszerint valamennyi televíziós műsorszerkesztő köteles az éves zenei műsoridő 4,5%-át olyan zeneszámok számára biztosítani, melyet a Francia Régióban vagy a kétnyelvű, Brüsszel Főváros Régióban lakó személy írt/készített/komponált vagy előadója annak a zeneszámnak. Hasonló kötelezettség terheli továbbá a rádiós műsorszerkesztőket is.⁵⁹

A holland médiatörvény⁶⁰ szintén tartalmaz az irányelvi rendelkezésektől eltérő kvótaszabályokat. A médiatörvény 2.122 cikke szerint minden közszolgálati nemzeti vagy regionális televíziós médiaszolgáltatásnak legalább 50%-os arányban kell eredetileg holland vagy fríz nyelven készült alkotást tartalmaznia, ez az arány 40% a kereskedelmi szolgáltatók esetében (3.24 cikk).

A lengyel médiatörvény⁶¹ 15. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a televíziós műsorszolgáltatók negyedéves adásidejük 33%-át kell olyan alkotásoknak fenntartani, melyek eredetileg lengyel nyelven készültek. Ugyanilyen arányban követeli meg a 15. cikk (2) bekezdése a rádiós műsorszolgáltatóktól (kivéve ez alól a nemzetiségi vagy etnikai kisebbségi rádiókat) a lengyel nyelven énekelt zeneszámok közzétételét, melynek 60%-át 05.00 és 24.00 között kell sugározni.

A portugál televíziózásról szóló törvény⁶² a portugál nyelv védelméről szóló 44. cikk (2) bekezdése szerint az országos televíziós műsorszolgáltatók műsoridejük több mint 50%-ában eredetileg portugál nyelven készült műsorokat kötelesek sugározni – természetesen ebbe csak az AVMS irányelv által szűkített (negatív lista) műsorszámok értendők bele. A következő bekezdés szerint pedig ugyanezen csatornák kötelesek műsoridejük legalább 20%-át eredetileg portugál nyelven készült 'kreatív' műsorszámok számára fenntartani. A törvény 2. cikk (1) bek. c) pontjában próbálja meghatározni a kreativitást, mely strukturált kreatív elemekből álló alkotásokat jelent, lehet akár az fikciós, animációs műsorszám, dokumentumfilm, televíziós dráma, kulturális, művészeti műsorszám, de politikai műsorszámok is ide tartoznak.

A spanyol audiovizuális törvény⁶³ 5. cikke rendelkezik a kulturális és nyelvi sokszínűséghez fűződő jogról (*El derecho a la diversidad cultural y lingüística*). A hivatkozott cikk (2) bekezdése az országos és regionális televíziós műsorszolgáltatások tekintetében átvette az AVMS irányelv európai művekre vonatkozó szabályát (51%), ugyanakkor egyben azt is megköveteli, hogy az európai kvóta a 50%-át spanyol nyelvű művek számára kell fenntartani.

⁵⁹ Uo. 98.

⁶⁰ Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)

⁶¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

⁶² Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão). <<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=979660&languageId=1>>

⁶³ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-2010.html>

A szlovén médiatörvény⁶⁴ 85. cikke legalább 20%-nyi saját gyártású műsort követel meg a napi műsoridőben bármely televíziós műsorszolgáltató esetében, melynek 60%-osnak kell lenni a főműsoridőben (azaz 18.00–22.00 óra között). A médiatörvény 86. cikke valamennyi rádiós és televíziós műsorszolgáltatás esetében megköveteli, hogy a napi zenei műsor legalább 20%-ának olyan zenei műsorszámokból kell állnia, mely szlovén zenét tartalmaz, vagy mely szlovén alkotók vagy előadók által készült zenei produkció. A közszolgálati műsorszolgáltató (Radiotelevizija Slovenija) minden műsorszolgáltatása esetében ez az arány 40%. A szlovén médiatörvény 87. cikke nemzeti kvótáról is rendelkezik, annak (1) bekezdése általános kötelezettségként fogalmazza meg, hogy a televíziós műsorszolgáltatóknak törekednie kell, hogy műsorszolgáltatásaik éves műsoridejében jelentős mértékben legyenek szlovén audiovizuális alkotások. A (2) bekezdésben ugyanakkor alsó minimumként a 2%-os arányt határozza meg, melyet emelni kell évente, egészen addig, amíg el nem éri az 5%-os arányt.

A magyar médiaszabályozás⁶⁵ is tartalmaz nemzeti kvótákat. Az AVMS irányelv rendelkezéséhez kapcsolódó megoldást választva mondja, hogy a médiaszolgáltató „lineáris audiovizuális médiaszolgáltatása évi teljes műsoridejének több mint felét európai művek, több mint harmadát magyar művek bemutatására köteles fordítani.”⁶⁶ Az AVMS irányelv független gyártásra vonatkozó 10%-os szabályához pedig az Mttv. 8%-os magyar kvótát (független magyar műsorkészítő által készített alkotások) kapcsol. ⁶⁷ A közszolgálati médiaszolgáltatók esetében ezek az arányok magasabbak, hiszen az európai művek bemutatási arányának több mint 60%-nak, a magyar művekének pedig több mint 50%-nak kell lenni, a független gyártás esetében pedig a kvóta egységesen, több mint 25%.⁶⁸ Lineáris rádiós műsorszolgáltatások esetében pedig a zenei művek közzétételére szánt évi teljes műsoridő legalább 35%-át magyar zenei művek bemutatására kell fordítani. ⁶⁹

Röviden összegezve a fenti példákat arra juthatunk, hogy a tagállamok egy jó része élt azzal a lehetőséggel, hogy a TVWF/AVMS irányelv európai művek megjelenését és gyártását elősegítő normáit – amellet, hogy eleget tett jogharmonizációs kötelezettségeknek – saját nemzeti audiovizuális iparágának támogatására próbálja fordítani, függetlenül attól, hogy nagyobb vagy kisebb méretű médiapiaccal rendelkező tagállamról beszélünk. Ez alól kivétel Németország, ahol viszont nem volt szükséges külön nemzeti kvóta létrehozására az ott már említett okok miatt. Belgium esetében igen részletesen kerülnek szabályozásra a nemzeti kvóták, mely alkotmányos berendezkedésével (külön nemzeti/nyelvi régiók) mutat szoros összefüggést.

⁶⁴ Zakon o medijih – ZMed (Uradni list RS, št. 35/01 z dne 11. 5. 2001) <<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608>>

⁶⁵ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (a továbbiakban: Mttv.).

⁶⁶ Mttv. 20.§ (1) bek. a) pont.

⁶⁷ Mttv. 20.§ (1) bek. b) pont

⁶⁸ Mttv. 20.§ (3) bek.

⁶⁹ Mttv. 21.§ (1) bek.

A nemzeti szabályok a legtöbb esetben nyelvi kvótákként, azaz eredetileg az adott nyelven készült (azaz nem szinkronizált) alkotások formájában jelentkeznek. Emellett előfordulnak olyan megoldások is, melyek a műsorkészítők (előadók, gyártók stb.) nyelvéhez kötik az adott nemzeti kvótát, vagy pedig ahhoz, hogy azok az adott tagállamban telepedtek-e le (földrajzi származás), követve ezzel az irányelv 'európai' fogalmának logikáját. Szintén megfigyelhető, hogy a nemzeti kvóták mértéke sokkal nagyobb a közszolgálati, mint a kereskedelmi műsorszolgáltatók esetében. Ennek oka egyrészt a közszolgálat alapmissziójából következik (univerzális nemzeti médiaszolgáltató), másrészt abból a történeti tényből, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás állami monopólium volt, ez egyben azt is jelentette, hogy az töltötte be a nemzeti audiovizuális médiaipar fő megrendelőjének szerepkörét. Szintén jól mutatják a példák, hogy a televíziós műsorszolgáltatáson kívül egyes tagállamok a rádiós műsorszolgáltatás esetén is alkalmaznak nemzeti kvótákat. A nemzeti alkotások közzétételéről is rendelkeznek az egyes tagállami szabályozások azzal a céllal, hogy azok mindenképpen elérjék az adott tagállam állampolgárait, így vagy főműsoridős közzétételről rendelkeznek, vagy megpróbálják kizárni, hogy azt gyakorlatilag nem nézett időszámban (24.00 és 5.00 óra között) sugározzák.

5. Következtetések

5.1. A kvótaszabályozás helye az EU audiovizuális szabályozásán belül

A tanulmány kiinduló téziséhez igazodva, első kérdésként az fogalmazható meg: miként helyezhetők el a kvótaszabályok az EU audiovizuális szabályozási politikájában az audiovizuális szolgáltatások kettős, gazdasági és kulturális megközelítése fényében.

A szakirodalom a szabályozási célokban is megmutatkozó kettősségről beszél. Keller olyan szabályként értelmezi őket, melyek egyensúlyt kívánnak teremteni a nemzeti kulturális politikák és a piachoz való hozzáférés (szabad mozgás és tisztességes verseny) – tágabb értelemben a piaci integráció – céljai között. Ennek oka, hogy az Európai Unióban az amerikai filmipar erejétől, illetve annak kulturális hatásától való félelem mellett felismerték az európai filmipar lehetőségeinek korlátozottságát is, hiszen az európai filmgyártás és -terjesztés történetileg széttöredezett és alultőkésített. Éppen ezért Keller kulturális eszközként értékeli a kvótaszabályokat, hasonlóan azokhoz a (tag)állami támogatásokhoz, melyeket a közszolgálati médiaszektort és nemzeti filmipar élvez.⁷⁰

Keller gondolatmenetét azzal egészíthetjük ki, hogy míg a TVWF irányelv kvótaszabályait az európai kulturális egység (*cultural unity*), addig az 1989-ben útjára indított ún. MEDIA-programot⁷¹ a kulturális sokszínűség (*cultural diversity*) megvalósításának eszközeinek szánta az európai médiapolitika. A két fogalom (egység

⁷⁰ Perry KELLER: *European and international media law: liberal democracy, trade, and the new media*. Oxford University Press, 2011. 455–457.

⁷¹ MEDIA Programme http://ec.europa.eu/culture/media/index_en.htm

és sokszínűség) egy-egy fordulatot jelképez az európai audiovizuális politikában: a kulturális egység hangoztatását az európai kulturális sokszínűség váltotta föl, majd később, a kettő ötvözete (egység a sokszínűségben) vált az EU mottójává.⁷² Mint azt fent említettük, a dirigiste irányzat szerint a gazdasági egység megvalósításához szükség van politikai és kulturális egységre is. Ez azon a feltételezésen alapult, hogy az európai egység nem érhető el közömbös európai polgárokkal, azaz motiváltá kell tenni őket az integrációban, amely viszont csak egy közös európai identitás megteremtésével érhető el. Utóbbi kifejlődésének feltétele pedig a tájékozott európai polgár, melyben nagy szerepe van európai szintű médiának, tartalmaknak. Noha a kulturális egység gondolatával a kulturális megfontolások az európai audiovizuális politika legitím részévé váltak, aggodalmak is megfogalmazódtak a „kulturális egységesedéssel”, mint kitűzött céllal szemben. Az egységesülés ui. a munkamegosztás és verseny intenzív növekedését jelenti, mely viszont kedvezőtlenül hat a kevésbé hatékony műsorkészítők kulturális termékeire, melyek leginkább a nyelvi vagy földrajzi szempontból perifériális tagállamokból származnak. Így míg a kvótaszabályokkal támogatott kulturális egység azon félelmekre adott válasz volt, mely szerint az egységes műsorszolgáltatói piac létrejötte sérülékennyé tenné a közösség audiovizuális szektorát a külső, jellemzően észak-amerikai versennyel szemben, addig a – lényegében a TVWF irányelvvel egy időben indított – MEDIA-program egy belső, tagállamok közötti problémát próbál kezelni, a kisebb tagállamok audiovizuális iparágának segítségével.⁷³

Gibbons és Humphreys hasonló következtetésre jut, mint Keller, ugyanakkor egy tágabb kontextusba helyezi a kvótaszabályozást. Abból indulnak ki, hogy az európai kormányzás alapvetően strukturális aszimmetriában szenved, mely alatt azt értik, hogy a neoliberális piacositó, negatív integrációt (deregulatív politikát) sokkal könnyebben meg tudja valósítani az EU, mint a piacot korrigáló pozitív integrációt (reregulatív politikát). Ez megmutatkozik az EU intézményrendszerében is, hiszen a negatív integrációt, azaz a szabad versenyt és a különböző tényezők belső mozgását akadályozó szabályozások lebontása sokkal könnyebben megvalósítható, mert a Bizottság és a Bíróság pontos és megfelelő hatáskörrel rendelkezik ezen a téren, míg egy a piacot korrigáló, demokratikus és közszolgálati célú jogharmonizációt, mely a Tanács és a Parlament feladata, sokkal nehezekebb végrehajtani.⁷⁴

Ebben a kontextusban Gibbons a TVWF irányelv mint deregulatív hatású szabályozási eszközre tekint, amely megteremtette a lehetőséget a nemzetközi (határokon átnyúló) audiovizuális szolgáltatások számára a pozitív közszolgálati kötelezettségektől való elszakadásra, és egyben – minimumszabályozásán keresztül – szabályozói versenyt indukált a tagállami szabályozási különbségeknek és az eltérés lehetőségének (részletesebb vagy szigorúbb szabályozás) köszönhetően.⁷⁵

⁷² The EU motto http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_en.htm

⁷³ COLLINS i. m. 374–376., 383–384.

⁷⁴ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 133.

⁷⁵ Vö. GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 137–140.; Thomas GIBBONS: The Impact of Regulatory Competition on Measures to Promote Pluralism and Cultural Diversity in the Audiovisual Sector. *Cambridge Y.B.*

Az említett szerzőkhöz hasonló következtetésre jut Woods és Harrison is, akik szerint az „európai kultúra védelmét és stimulálását” célzó kulturális kvóták mögött gazdasági megfontolások állnak, hiszen azok célja az európai belső piac védelme és egy olyan audiovizuális iparág létrehozása, mely versenyképes az EU-n kívül is.⁷⁶ Gibbons mindezt úgy foglalja össze, hogy az EU audiovizuális szabályozása egyezre valósít meg protekcionista és liberalizáló politikát, hiszen tagállamai média-szektorát védi a globalizációtól, ugyanakkor a belső piacon a médiavállalkozások közötti verseny erősítésére törekszik.⁷⁷ Míg Katsiera a kvótaszabályokban manifesztálódó kettősséget úgy fogalmazza meg, hogy bennük a gazdaságpolitikai célkitűzés (az európai audiovizuális filmgyártás fellendítése) a kulturálissal (európai kulturális identitás védelme) kéz a kézben jár.⁷⁸

5.2. A kulturális cél megvalósulása előtti akadályok

A kvótaszabályozáshoz fűzött szabályozói célok mellett másik lényeges kérdés, hogy azok mennyiben valósultak meg, ezen belül is leginkább a kulturális cél megvalósulása tűnik vitatottnak, a szakirodalom felemás sikerről vagy pedig a hatékonyság elmaradásáról beszél leginkább.

A Harrison–Woods szerzőpáros a kvótaszabályokat elemezve arra mutat rá, hogy a szabályozás a gyártókra és nem a közzétett tartalomra (annak európaiságára) koncentrált, azaz strukturális szabályozással állunk szemben. A kvóták ugyanis produkciós szabályokat rögzítenek, azaz azt, hogy a gyártás felügyelete (*control*) egy olyan vállalkozás kezében van-e, amely az EU-n belül telepedett le (*established*). A szabályozás két fő jellemzője tehát a gyártás európai felügyelete és finanszírozása, míg az előbbi célja, hogy erősítse az európai gyártást a nem európai hatásokkal szemben, utóbbié pedig az, hogy a profit Európában maradjon.⁷⁹

Hasonlóan a hivatkozott szerzőpárhoz Keller és Kollins szerint is az ‘európai mű’ csupán a gyártás földrajzi jellemzőjét írja le, így nem alkalmas arra, hogy érzékelhető jogi különbséget tegyünk az európai és az azon kívüli hatások között. Az egyértelműen protekcionista tartalmi kötelezettségeket „közepesen sikeresnek” tekintik abban az értelemben, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy „mozdítsák elő az európai audiovizuális műsorok gyártását és terjesztését.”⁸⁰

A kvótaszabályok több más gyengesége is felfedezhető, amelyekkel emiatt a megfélemlítő hatást sem tudják kiváltani a kitűzött kulturális cél tekintetében. Az egyik ilyen probléma, amely már a TVWF irányelv születésekor egy központi kérdés volt: az „európai kultúra” fogalma. Amennyiben a kulturális hatást várjuk el (azaz az

European Legal Studies, 9., 2007. 255.

⁷⁶ Jackie HARRISON – Lorna WOODS: Television Quotas: Protecting European Culture? *Entertainment Law Review* 12., 2001/1. 5.

⁷⁷ GIBBONS (2007) i. m. 245., 252.

⁷⁸ KATSIREA i. m. 208.

⁷⁹ HARRISON–WOODS i. m. 6–7.

⁸⁰ Vö. KELLER i. m. 462.; COLLINS i. m. 378.

európai kultúra, kulturális identitás védelmét) a tárgyalt rendelkezésektől, ahhoz szükséges lenne egy közös fogalommal is rendelkezni erről. Az EU (EK) nem határozta meg pontosan, hogy mit ért „európai kultúra” alatt, amelyre maga a védelem irányul. További kérdésként merül fel, hogy milyen az adott tartalom minősége, hiszen a szabályozás csupán a gyártás nemzetiségére helyezi a hangsúlyt (strukturális szabályozás), leegyszerűsítve ezzel a kapcsolatot a producer származása és az általa létrehozott audiovizuális termék kulturális értéke között. Másként fogalmazva: az nem kérdés, hogy az adott nemzeti kvóta hozzájárul a nemzeti kultúrához és nyelvhez, de hogy ezt magas kulturális színvonalon teszi, az egyáltalán nem biztosított a szabályozás által.⁸¹ Azaz az, hogy az európai alkotások esetében nincs kulturális minőségi előírás tulajdonképpen megnyitotta az utat az előtt, hogy a kvótákat alacsony költségvetésű alkotásokkal töltsék fel a műsorszolgáltatók.⁸²

5.3. Az európai alkotások globális versenyképessége

A kulturális és gazdasági cél közötti ellentmondás jól értékelhető a TVWF irányelv 1997-es módosításakor⁸³ az irányelv szövegébe került, a kvótaszabályozáshoz kapcsolt új céllal, mely azt szeretné elérni, hogy az európai alkotások versenyképesek lehessenek globális viszonylatban is, azaz sikeresek lépjenek ki a nemzetközi piacra.⁸⁴ A kvótaszabályozás kulturális célkitűzése – mely magas minőségű, európai művek gyártását és megjelenését próbálja elősegíteni – azért nem egyeztethető össze a globális gazdasági célkitűzéssel, mivel figyelmen kívül hagyja a globális piacnak a vállalati döntéshozatalra gyakorolt hatását. Ezalatt olyan piaci kényszereket kell érteni, mely szerint olyan terméket kell előállítani, amely jól szerepel a globális piacon. Az ún. formátumoknak például globális kereskedelme van, és eleve nem európai, hanem angolszász formátumok kerülnek be az európai piacra. A kvótaszabályok mentén készült alkotások piaci életképessége attól fog függeni, hogy mennyire fősodorba tartozóak, nem pedig attól, hogy mennyire európai közönségnek szólnak.⁸⁵

Gibbons ennél pozitívabban szemléli az állam szabályozói lehetőségeit a globális kereskedelemben. Véleménye szerint az államok tudnak nemzetközi szinten is olyan eredményes szabályozói politikát folytatni, mely egyben a nemzeti kultúra megóvását célozza. Az egyik ezek közül az államnak a nemzeti termékek meghatározására vonatkozó szabályozói teljesítménye. Ez azt a képességet jelenti, hogy az állam a szabályozása révén mennyire tud olyan terméket létrehozni, mely adott szabályozói környezetre jellemző (szabályozott termék-differenciálás). Tulajdonképpen itt

⁸¹ Vö. HARRISON–WOODS i. m. 7.; KATSIREA i. m. 198.; COLLINS i. m. 363.

⁸² GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 142.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról (a továbbiakban: TVWF 97/36/EK irányelv).

⁸⁴ TVWF 97/36/EK irányelv (27) preambulumbekzdése.

⁸⁵ HARRISON–WOODS i. m. 7., 11.

egy olyan, a nemzeti piacokkal összehangolt nemzeti kultúrpolitikáról van szó, mely érdekeltté teszi a vállaltokat az ellátásban/terjesztésben és abban, hogy ellenálljanak a dereguláció diktálta külső nyomásnak. Gibbons egy olyan defenzív stratégiaként jellemzi ezt, mely ugyanakkor a nemzeti termékek világpiacon történő értékesítését támogató pozitív lépéseket kíván az államtól.⁸⁶

5.4. Európai versus nemzeti kvóták

Az európai alkotások uniós szabályozásba iktatásának irányelvi célja a nemzeti piacok megnyitása és közös európai műsorpiac létrehozása (gazdasági cél) volt, melyvel tulajdonképpen az észak-amerikai filmipar hegemoniáját kívánja ellensúlyozni a belső piacon.⁸⁷ Ez a cél egészül ki az európai kultúra- és identitásvédelem indokával, illetve az előző pontban részletezett említett globális versenyképességgel. A fenti, tagállami példák közül ugyanakkor azt láthatjuk, hogy a tagállamok jelentős része a közösnek szánt európai kvótákat tulajdonképpen a saját nemzeti gyártásukban készült alkotásokkal töltik fel, erősítve ezzel nemzeti kultúrájukat és nem utolsósorban audiovizuális iparágukat. Ez nyilvánvalóan szembe megy az eredeti szabályozói céllal, miszerint az egyik európai tagállamból származó vagy koprodukcióban készült (pán-európai) alkotások jelenjenek meg más vagy több tagállam piacán, csökkentve ezzel az EU belső piacának szétfűzöttségét. A jelzett törekvések ellenére ugyanakkor az EU-n belül a kulturális és nyelvi korlátok miatt az audiovizuális piac továbbra is töredeztet maradt.⁸⁸

Az, hogy a tagállamok nemzeti protekcionista szabályokat vezettek be az európai kvótaszabályokra alapozva, az nem meglepő. Egyrészt azért nem, mert az 'európaiság' fogalma jelenti egyrészt azt, hogy a tagállamok közös alapon állnak, közös gyökerekkel rendelkeznek, másrészt pedig a tagállamok közötti kulturális különbségek tiszteletét, az európai kulturális sokszínűséget.⁸⁹ Így a nemzeti kvótaszabályozás is európai szabályozás. Másrészt – amint arra fent utaltunk a szabályozás története kapcsán – az uniós szabályozás éppen egy tagállami szabályozásból nőtt ki, így akár tekinthető ez a francia modell-felfogás európai elterjesztésének.

Végül, de nem utolsósorban szólni kell az európai kvóták mögött meghúzódó gazdasági érdek-összeütközésről is. Az európaiság elsőként említett elgondolása felel meg nevezett irányelvi céloknak (egy tagállamból származó alkotások európai piacra jutásának és páneurópai-koprodukciós alkotások gyártásának elősegítése), ami viszont az alapvetően nagyobb filmgyártási kapacitással rendelkező nagy tagállamoknak kedvez, a kisebb audiovizuális iparággal rendelkező tagállamok rovására. Ennek következménye, hogy noha az európai kvóták egyik célja eredetileg az amerikai médiaipar által kifejtett kulturális imperializmussal szemben való fellépés volt, ahelyett

⁸⁶ GIBBONS i. m. 244.

⁸⁷ Katsirea szerint ez magával az TVWF irányelvvel a létrehozásával megvalósult, nem volt szükséges ehhez a kvótaszabályok beiktatására. KATSIREA i. m. 208.

⁸⁸ COLLINS i. m. 379.

⁸⁹ HARRISON–WOODS i. m. 8.

a szabályozás valójában német, francia és brit műsorok dominanciáját eredményezi a kisebb piacokon, amely szemben áll a másik értelmezéssel, a kulturális sokszínűség támogatásával.⁹⁰ Ez a konfliktus a TVWF 2003-mas felülvizsgálati eljárásában a nyilvános meghallgatások során a felszínre került.⁹¹ A meghallgatáson és az írásos hozzászólásokban⁹² is többször jelezték az ebben érdekelt tagállamok/vállalkozások – reagálva a nemzeti kvótákra –, hogy ‘pozitív előrelépés’ lenne, ha nyitnának egy ún. alkvótát a nem nemzeti gyártású európai művek számára.⁹³ A javaslat végül nem került be az AVMS irányelvbe.

Összegezve elmondható, hogy a TVWF irányelvben megjelenő, majd az AVMS irányelvben is fenntartott kvótaszabályozás hasznosságával kapcsolatos vélemények igencsak megoszlanak, közősek viszont abban, hogy azzal szemben igen kritikusak. Azoktól a véleményektől eltekintve, amelyek annak megszüntetését látnák ésszerűnek,⁹⁴ körvonalazható egy olyan közös vélemény, mely a kvótaszabályozást egy visszafogott pozitív integrációs elemként értékeli, mely az EU-ban uralkodó gazdasági liberális⁹⁵ és kulturálisan elkötelezett intervencionalista (dirigiste) irányzatok⁹⁶ közötti megegyezés eredményeképpen született meg.⁹⁷ Míg a kvótaszabályok a belső piacon a homogenizáció irányába mutatnak, addig védelmet nyújtanak az USA termelési dominanciájával szemben.⁹⁸

⁹⁰ GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 142.

⁹¹ Public consultation on the review of the „Television without Frontiers” directive, 2003. http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/index_en.htm#hearings

⁹² Written contributions. http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/contributions/index_en.htm

⁹³ Irini KATSIREA: *Public Broadcasting and European Law. A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States*. The Netherlands, Kluwer Law International – Wolters Kluwer, 2008. 295.

⁹⁴ Például KATSIREA i. m.

⁹⁵ Ide sorolható Nagy Britannia, Németország és Dánia, amelyek a szabályozás ellen lobbiztak.

⁹⁶ Míg Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Belgium a szabályozás bevezetése mellett lobbiztak.

⁹⁷ Vö. GIBBONS–HUMPHREYS i. m. 140.; GIBBONS i. m. 257.; CASTENDYK i. m. 435.; COLLINS i. m. 374–375.

⁹⁸ GIBBONS i. m. 257.

