

United Nations Convention
on Contracts for the
International Sale of Goods

EURÓPAI JOG

AZ EURÓPAI JOGAKADÉMIA FOLYÓIRATA

ULRICH G. SCHOETER

Globális egységes adásvételi jog – európai csavarral? A CISG EU joggal való kölcsönhatása
1. oldal

PRIEGER ADRIENN – PAÁR ÁDÁM

A 2018. évi török választások jelentősége az ország uniós csatlakozása szempontjából
9. oldal

BORDÁS PÉTER

Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben
17. oldal

MEZEI PÉTER

Sampling az Európai Bíróság előtt – Szerzői jogok kontra művészeti szabadság
28. oldal

MÉSZÁROS PÁL EMIL

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezése a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, illetve tisztességtelen szerződési feltétel fogyasztókkal szembeni irányelveivel kapcsolatosan
36. oldal

3

XIX. évfolyam,
2019. május
www.hvgorac.hu

hvgorac

TEMATIKUS JOGI SZAKLAPOK

BORDÁS PÉTER

PhD, tudományos munkatárs, MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉS HÁLÓJÁBAN. A HÍRKÖZLÉSI KÖZZSZOLGÁLTATÁS LIBERALIZÁCIÓJA EGY VÁLTOZÓ EURÓPAI KÖRNYEZETBEN

Kulcsszavak

Piacnyitás, szolgáltatói hálózatok, szabályozó hatóság, távközlés, telekommunikáció, liberalizáció, privatizáció, fogyasztóvédelem

BEVEZETÉS

A hírközlési közzszolgáltatás területe jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt évtizedekben, mely változási folyamat, úgy véljük, jelenleg is zajlik a liberalizációs hullám után, mellett is. Bár a közösségi liberalizáció egyik „legsikeresebb” példájaként szokás emlegetni a hírközlés piacát, a gyakorlati tapasztalatok számos konfliktushelyzetre és feszültségre világítanak rá.¹ Ennek okai sokrétűek, így például az integráció előrehaladásának megtorpanása, vagy éppen az uniós közpolitika ezredfordulót követő változása, mely a gazdasági válság hatására került még inkább a fókuszba. A liberalizáció, a privatizáció és a versenyszabályozás eltérő formában és módon valósult meg az egyes tagállamokban, sőt részben még most is zajló folyamatról beszélhetünk, mely új megvilágításba helyezi annak sikerességét. Egyúttal átértékelődött az Európai Unió, a tagállamok és az egyes távközlési szolgáltatók szerepe, így ma már talán másképpen kell meghatározni viszonyrendszerüket.

A távközlési szabályozás nemzetközi tendenciái és példái közvetlenül is hatnak a hazai szabályozásra, hiszen nagymértékben globalizálódott ágazatról van szó. Azonban a konkrét szabályozási megoldások nem jelentenek egyértelműen követhető példákat, ma már látszanak a választott megoldások gyengeségei, sőt a fejlett világban a szabályozás átalakulásának szemtanúi lehetünk. Kérdés az, hogy milyen okok vezettek a távközlési piac átalakulásához, s ebben az egyes tagállamoknak, az uniós intézményeknek és a távközlési szolgáltatóknak, szabályozó hatóságoknak milyen szerepe van. Továbbá az is vita tárgyát képezheti, hogy a szakpolitikában végbemenő szabályozási megoldások felülről vagy alulról szerveződtek, annak hátterében mennyire fedezhető fel a tagállami vagy épp az egyes

szolgáltatók érdekei. Sőt feltehetjük azt a kérdést is, hogy az uniós szabályozási megoldás segítette vagy épp gátolja a szektor innovációját? Jelen tanulmány e folyamatok rendszerezésére és az új irányok meghatározására vállalkozik.

A távközlés szabályozásának megértése ugyanakkor nem egyszerű feladat, a téma szerteágazódása miatt, továbbá a folyamatok, szerepek értékelése viszonylagos, adott nézőpontból tekinthető csupán. Így jelen írás nem vállalkozik a téma teljes körű feldolgozására, csupán a változási folyamat legfontosabb elemeit próbálja kiemelni.

1. A HÍRKÖZLÉSI SZOLGÁLTATÁS FOGALMI DIMENZIÓI, SAJÁTÓSÁGAI

A hírközlés és távközlés fogalma szorosan összekapcsolódik a hazai és nemzetközi szakirodalomban, ugyanakkor annak elhatárolása indokolt. Míg a távközlés kifejezés a közösségi jog fogalomhasználatából honosodott meg, addig a hírközlést a magyar szabályozás használja, viszont azok tartalma részben eltérő.² A hírközlés egyes részterületei időben eltérően fejlődtek ki, mely azt eredményezte, hogy a távközlési szolgáltatás alatt a liberalizációs szabályozásban alapvetően a telefonszolgáltatást értették, erről tanúskodnak az 1980/90-es években elfogadott EGK irányelvek.³ 2002-t követően az uniós jogban egy újabb fogalom, az elektronikus hírközlési szolgáltatás került bevezetésre az ún. keretirányelv alapján,⁴ felismerve, hogy a korábbi fogalom alapvetően a liberalizációs politika tárgyát, a telefonszolgáltatást értette csupán alatta, miközben a technikai fejlődés következtében számos új részterület fejlődött ki.

Például 2002 előtt a közösségi szabályozás nem érintette a távközlés fogalmában a műsorszórást, azaz a rádió és televízió szolgáltatást. A Bizottság indokolása szerint az új fogalom-meghatározás bevezetése nélkülözhetetlen volt ahhoz, hogy valamennyi olyan elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot, amely jelek vezetéken, rádióhullámon, optikai vagy egyéb elektromágneses úton történő továbbításához kapcsolódik

(azaz helyhez kötött, vezeték nélküli, kábeltelevízió-, illetve műholdas hálózatokat) egyetlen fogalomban lehesse összefoglalni a konvergencia érdekében.⁵ Utóbbi alatt értve azt, hogy az információk a technikai fejlődésnek köszönhetően különböző platformokon keresztül is elérhetők, az elektronikus hírközlési szolgáltatások részben összeolvadnak, keverednek.⁶ Mindezek alapján az elektronikus hírközlő hálózat alatt az uniós szabályozás értelmében olyan átviteli rendszert értünk, mely vezetéken, rádióhullámon, optikai vagy egyéb elektromágneses úton történő jelátvitelt tesz lehetővé, így az alábbi hálózatokat érthetjük alatta:

- helyhez kötött földi távközlő hálózatok (ide érte az internetet),
- mobil földi távközlő hálózatok,
- kábeltelevízió-hálózatok,
- földi és műholdas rádióműsor-, és televízióműsor-terjesztő hálózatok,
- internet protokoll felhasználásával működő hálózatok,
- bármely más elektronikus hálózat, mely jelátvitelre képes a továbbított információ típusra tekintet nélkül.⁷

A keretirányelv az elektronikus hírközlési szolgáltatás fogalmát is megadja, melynek tisztázása jelen írás szempontjából is releváns. Ennek értelmében olyan, általában díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásról van szó, amely teljes egészében vagy nagyrészt elektronikus hírközlő hálózaton történő jelátvitelből áll,⁸ de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatást. Utóbbi alatt pedig valamilyen közvetítő felület által közvetített írásos, vizuális vagy auditív tartalom elérhetővé tételét értjük, így például e körbe tartoznak az online video megosztó portálok, hírportálok is, melyek tehát nem tartoznak a fenti szolgáltatási körbe, azok uniós szabályozása eltér. Mindezek mellett megjegyezendő még, hogy bár a közösségi hírközlési liberalizáció sok esetben érintette és hatással volt a postai szolgáltatásra is, ugyanakkor az viszonylag korán önálló szakpolitikaként kezelve saját liberalizációs utat járt be, s nem értendő ez sem a fenti fogalom alá.

Az uniós fogalomhasználathoz képest eltérést mutatott és mutat a hazai. A 2001-es hírközlésről szóló törvény a közösségi értelemben vett távközlési szolgáltatás mellett nevesítette az egyetemes postai szolgáltatást és az országos és körzeti rádió- és televízió-műsor szétosztását is.⁹ Majd némiképp tisztázta a fogalomhasználat egységességét a 2003-ban elfogadott, azóta többször módosított elektronikus hírközlésről szóló törvény, mely már megfeleltethető az uniós elektronikus hírközlési fogalomhasználatnak, mely célt egyébként a törvény preambuluma is nevesíti.¹⁰ Tehát, mint látható, a hírközlés fogalma tágabb körét fedi le a szolgáltatásoknak, így mindezek ismeretében jelen írásban a hírközlés fogalmát használom, illetve a liberalizációs folyamatra tekintettel a távközlés fogalmát is.

2. A HÍRKÖZLÉSI PIAC MEGNYITÁSA EURÓPÁBAN

Nehéz megítélni történeti aspektusból, hogy a távközlés liberalizációjának kibontakozása mennyiben köszönhető az egyes államokat érintő globális hatásoknak, s mennyiben az európai közösség belső piac kiépítését célzó törekvéseinek. Mindenesetre számos külső és belső tényező felsorakoztatható, mely a piacnyitás megindítását okozta a szektorban.

Fontos leszögezni, hogy a hírközlés egyes részterületei időben eltérően fejlődtek ki. Kezdetekben a távközlési közszolgáltatás alatt a telefonszolgáltatást értették, így tehát amikor az távközlés liberalizációjáról beszélünk, akkor az alatt alapvetően a vezetékes telefonszolgáltatást értjük. A később kialakuló távközlési szolgáltatások egy része nem indokolta a közszolgáltatási rendszer kialakítását, vagy épp a liberalizáció és a privatizáció hatására indultak fejlődésnek, így a vezetékes internet és a kábeltelevízió szolgáltatás, melyet később szükséges volt a szabályrendszer alá venni. Mindazonáltal a távközlés liberalizációja jelentős eltéréseket mutat más, piaci alapú közszolgáltatások liberalizációjához képest.

A hírközlési piac-szabályozásának több hullámát különíthetjük el, mely részben időbeni, részben területi síkon tehető meg. Kezdetben a piacnyitás feltételeinek meghatározása, a piacosítható vagy nem piacosítható tevékenységek szétválasztása (unbundling) és a privatizáció révén történő megvalósítása zajlott. A második hullámban a piacnyitás által okozott feszültségeket próbálták enyhíteni a szabályozóhatóságok felállításával, deregulációval. A harmadik hullámban a szektor-specifikus szabályozások visszaszorítása és a verseny-szabályozás átemelése kapta a főszerepet, kiegészülve a fogyasztóvédelmi szabályozással. A negyedik hullámban pedig a gazdasági válságot követő hatások kezelése és a nemzeti szabályozó hatóságok különbözőségéből eredő akadályok felszámolása, az egységes uniós hírközlési piac megteremtése lett a cél. A következőkben e szakaszokat követve kívánom elemezni a távközlési liberalizációs politika sajátosságait, s meghatározó fordulóit közösségi szempontból.

2.1. A LIBERALIZÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGÉNEK FELISMERÉSÉTŐL ANNAK MEGVALÓSÍTÁSÁIG

A liberalizáció alatt lényegében a versenygazdaság viszonyainak visszaállítását, bevezetését értjük.¹¹ Szükséges rögzíteni, hogy a liberalizáció és a privatizáció két eltérő fogalom, ahogy a dereguláció is eltér tőlük, mely csupán a liberalizáció egyik eszköze. Éppen ezért e folyamatok a hírközlés területén is elkülönítendőek, s jelentőségük az alábbiakban áll.

A távközlés piaca kialakulásától fogva monopolhelyzetben volt, s jellemzően állami tulajdonban, szabályozás alatt állt.¹² A monopolhelyzetnek természetesen meg volt a maga előnye, így például a hálózat egy kézben összpontosult, mely a távközlésnél különösen fontos szolgáltatási összekapcsolást biztosítani tudta, vagy épp stratégiai célokra tudta az állam felhasználni a távközlést. Ráadásul az uralkodó monopolpárti köz-

gazdasági felfogás szerint, a monopólium a méretgazdaságosságból adódóan olcsóbban és hatékonyabban tudta ellátni a feladatát, mintha az egyes szolgáltatásokat külön-külön vállalkozások nyújtották volna.¹³ A piacnyitás megindításáról a szakirodalom számos külső és belső okot felsorol, a teljesség igénye nélkül nézzünk néhány okot.

A távközlés liberalizációjának belső okaként a műszaki, technológiai fejlődés hatását szokás kiemelni.¹⁴ Hiszen már ekkor meghatározó jelentőséget szerzett, s a gazdaság számára kulcsfontosságúvá vált az információ gyorsabb áramlása, a távközlési szolgáltatások fejlesztése, különösen az informatika fejlődésével együtt. A távközlő vállalatok fejlődési üteme viszont nem volt hatékony, nehezen reagáltak a gyorsan növekvő fogyasztói igényekre, s ahogy Koppányi fogalmaz, „szabályozói fogságba” estek az állami vállalatok. Ez utóbbi alatt értve azt, hogy a politikai nyomás miatt sem a szabályozó hatóság, sem a monopolhelyzetben lévő (állami) szolgáltató nem volt képes gazdaságilag optimális döntéseket hozni.¹⁵ Továbbá a verseny hiányában a szolgáltatók nem voltak érdekeltek a minőség javításában, magasabb szintű szolgáltatások nyújtásában, az árak csökkentésében. További belső okként említhető, hogy a fejlődő technológia hatására létrejövő új szolgáltatások, mint például az internet új piacot teremtett. Továbbá az állami monopólium fogyasztóvédelmi funkciója is meghaladottá vált, rájöttek hogy a piaci működés keretében is biztosíthatóak azok a jogi szabályozás útján. Így jött a beismerés: a védett, állami tulajdonú vállalatok működtetése tarthatatlanná vált.

Bár egyesek szerint a távközlés liberalizációja az általános külső folyamatoktól, okoktól függetlenül is elindult volna annak előzőekben említett sajátos tartalma és szerepe miatt, mégis érdemes néhány külső tényezőt is kiemelni.

Mindenekelőtt megemlíthető, hogy a távközlés fejlődése nemzetközi szinten zajlott¹⁶, míg a rendszerek működtetése nemzeti szinten, sőt az állami vállalatok hatósági feladatokat is megvalósítottak, mely az országok közötti egységes hálózati rendszer működtetését hátráltatta. Miközben kibontakozott az egységes működést biztosító szabványosítás is.

A liberalizáció külső okai között megemlíthető továbbá a Világbank és az IMF szerepe, melyek szerkezetátalakító programjainak, hitelezési politikájuknak része volt a liberalizáció támogatása, ahogyan a WTO is szorgalmazta azt.¹⁷ Az az időszakban teret nyerő neoliberalis politika is hatással volt a távközlés liberalizációjára az állami kiadáscsökkentő programok és a privatizáció révén. Végezetül meg kell említeni az Európai Közösség távközlési politikáját a külső okok között. A közösség hagyományosan közvállalkozásként tartotta számon a távközlési közszolgáltatást.¹⁸

Közösségi szinten az 1980-as évek elején bontakozott ki változás a versenyképesség megőrzése és fenntartása érdekében, mely elindította a távközlés liberalizációját, s ezzel egyesek szerint a legsikeresebb szakpolitikai folyamatot.¹⁹

A távközlési szerkezetváltás első lépése a klasszikus postai szolgáltatás és a távközlés szétválasztása volt

tagállami szinten – melyet majd a nemzetközi példánál láthatunk is –, hiszen kezdetben e szolgáltatások intézményeinél fogva is egy rendszerben összpontosultak. Ugyanakkor a '80-as években világossá vált, hogy a két szolgáltatás eltérő fejlődési irányba halad, s szűkszerűvé vált azok kezelésének, szabályozásának, finanszírozásának elválasztása.²⁰ Míg a postai szolgáltatás mértéke nem növekedett, a távközlés óriási technikai fejlődés mellett gyarapodott, hatalmas beruházási forrásokat igényelt, s így indokolt volt a keresztfinanszírozás elkerülése végett is a két szolgáltatást elválasztani. Ez azért is kiemelendő, mert az elválasztás együtt járt a korábbi állami tulajdonosi szerkezet megszűnésével, azaz a privatizáció megjelenésével, mely tehát elkülönülten jelentkezett a liberalizációtól.

A szabályozás kezdeti lépése az ún. transzparencia irányelv elfogadása volt, mely a közvállalatok átláthatóságát biztosította, ugyanakkor eredetileg nem vonatkozott a távközlésre, majd csak annak egy későbbi módosítása vonta hatálya alá.²¹ Külön kiemelendő a Bizottság szabad verseny melletti elköteleződése, neoliberalis politikája, mely szintén nagyban segítette a liberalizációs folyamatot – ez összefüggésbe hozható a korábbiakban említett nemzetközi szervezetek munkájával is.

Továbbá a szabályozás elindításához hozzájárult az Egységes Európai Okmány elfogadása, valamint az 1987-ben, a távközlésről kiadott Zöld Könyv.²² Így ettől az időponttól számolhatjuk a közösségi távközlési liberalizáció kezdetét.

Megállapítható, hogy a közösségi szabályozás ekkor még koránt sem volt magától értetendő. A '80-as években továbbra is marginális kérdés volt a távközlés, valamennyi tagállamban stratégiai kérdést töltött be, így a szabályozás és a liberalizáció jogi alapját is sajátos módon, némiképp erőltetetten kellett „megkeresni”. A Bizottság némi csavarral az EKSZ 86. cikkében²³ találta meg a jogalapot a liberalizációs irányelvek megalkotásához, a belső piac teljes körű integrációjára hivatkozással. E mellett pedig a Tanács az EKSZ 95. cikke²⁴ alapján megkezdhetette a harmonizációs irányelvek kiadását. Ugyanakkor a tagállami fogadtatása nem volt teljesen sikeres, mondhatni totális ellenállásba ütközött.

Érdemes talán kiemelni azt a kettősséget, hogy miközben a Bizottság elkötelezett a liberalizáció mellett, addig a tagállamok (és a tagállami vállalkozások) ellentétes reakciót mutattak. Felmerül itt az általános kérdés, hogy kinek az érdekeit képviseli a Bizottság? A verseny támogatása egy erkölcsi cél, vagy egy meghatározott gazdasági kör számára kíván piacot teremteni? Azaz már a kezdeti időszakban megjelenhetett a gazdasági érdek a döntések sorában.

A távközlési liberalizáció közösségi szabályozása tehát sajátos módon indult, már csak azért is, mert e szektorban a Bizottság által kibocsátott liberalizációs irányelvek által zajlott le. Az első az 88/301/EGK irányelv a távközlési végberendezések piacának versenyéről szólt. Az 90/388/EGK irányelv megkövetelte a tagállamoktól, hogy – kezdetben a beszédalapú telefonszolgáltatásokon, a műholdas szolgáltatásokon és a mobil rá-

diótávközlési szolgáltatásokon kívüli szolgáltatások tekintetében – szüntessék meg a távközlési szolgáltatók nyújtására vonatkozó különleges és kizárólagos jogokat. 1993-ban az adatkommunikációs szolgáltatók, 1994-ben a műholdas távközlés, 1995-ben a kábeltelevízió, 1996-ban a mobil távközlés, végezetül 1998-ban a vezetékes beszéd célú távközlés piaca is megnyílt a verseny előtt.²⁵ A Bizottság liberalizációs intézkedései tehát tíz év alatt, 1988 és 1998 között teljesen megnyitották a távközlési piacot. A Bizottság és a Tanács által elfogadott irányelvek célja elsősorban az volt, hogy egy szabad versenypiaci környezetben a nyílt hálózatellátás bevezetése és az egyetemes szolgáltatásnyújtás révén létrehozzák a távközlési szolgáltatások belső piacát.

A közösségi távközlési politika ugyanakkor nem foglalta keretbe a privatizáció rendjét, csupán a köz- és magánvállalatok tulajdoni rendjére vonatkozó semlegesség állt a középpontjában.²⁶ A hírközlés területén megvalósuló privatizáció így országonként eltérő sajátosságokat visel, ugyanakkor az általánosságban alkalmazott módszer az állami tulajdonjog teljes körű átruházása (zártkörű vagy nyilvános részvénykibocsátások útján), azaz a teljes magánosítás volt.²⁷ A liberalizációhoz hasonlóan a privatizáció is jókora ellenállásba ütközött a közösség szinte valamennyi államában, melyben az alkalmazottak és a szakmai érdekvédelmi szervezetek meghatározó szerepet játszottak, nem véletlenül, mert a privatizáció egyben a vállalatok dolgozói létszámának csökkentését is jelentette a legtöbb esetben.²⁸

A teljes piacnyitáshoz nem volt elegendő a liberalizáció és a privatizáció, szükségessé vált a versenyszabályozás is. Ez alapján a Tanács és a Parlament megkezdte a közösségi távközlés harmonizációs folyamatát, melynek célja az egységes belső piac létrehozása, az aszimmetrikus versenyszabályozás megreformálása volt.

A liberalizációs folyamat legnagyobb része tehát az ezredforduló előtt befejeződött, s néhány esztendőre a jogalkotási, szabályozási tevékenység háttérbe szorult. Viszont ezalatt sem szünetelt a piac figyelemmel kísérése, a Bizottság több vizsgálatot folytatott a tagállami piacok feltérképezése kapcsán. Ennek eredményeképpen megállapításra került, hogy továbbra is számos, a versenyt korlátozó tagállami szabályozás maradt fent, továbbá egyes részterületeken a liberalizáció nem egészen járt sikerrel. Ennek kezelése érdekében a közösségi távközlés területén speciális módon a Parlament és a Tanács rendeletet fogadott el a helyi hurokhoz való különdíjas hozzáférésről. Speciális volt, mert korábban nem volt példa kötelezően alkalmazandó és közvetlenül hatályos joganyag elfogadására e területen, másrészt egy újfajta szabályozási tartalmat is előrevetített a korábbiakhoz képest, ezzel a korábbi liberalizációs politika végéhez érkeztünk.²⁹

2.2. A NEMZETI SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK ÉS A HARMONIZÁCIÓ

A liberalizáció megvalósítását, és a harmonizáció elindítását követően hamar felismerésre kerültek annak

hiányosságai, mely újabb megoldást és szabályozást indukált, legalábbis a közösség részéről. Ahogy már korábban említésre került a fogalomhasználat ismertetése során, 2002-ben egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra egy hat irányelvet tartalmazó elektronikus hírközlési csomag keretén belül.³⁰ Az újraszabályozás központi eleme, hogy a korábbiakhoz képest valamennyi elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot egységesen kezel, biztosítja az egységes szabályozási feltételeket, a szektorspecifikus szabályozást közelíti a versenyjogi szabályozáshoz, valamint ösztönzi, és egyben védi a beruházásokat az infrastruktúra és szolgáltatás alapú versenyben.³¹ Azaz a kevesebb szabályozást, a könnyebb piacra lépést és az egyenlő feltételek melletti verseny megteremtését kívánták elérni. Mindezen célokhoz olyan eljárásrend követését és szervezetek létrehozását írta elő az irányelv-csomag, mely centralizáltabb módon biztosítja a Bizottság felügyelete alatt működő hírközlés szabályozását.³² Az új szabályozás központi elemét az ún. keretirányelv adja, mely szubszidiárius, azaz a további négy irányelv (engedélyezési, hozzáférési, egyetemes szolgáltatási és elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) számára háttérjogszabályként szolgál.

Ezzel egyidejűleg a korábbi „liberalizációs” irányelveket 2003. július 25-i hatállyal – vagyis az elektronikus hírközlő hálózatokra és elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó új keretszabályozás alkalmazásának időpontjától kezdődő hatállyal – hatályon kívül helyezték, a liberalizáció főbb elemeit a 2002/77/EK irányelv tartalmazza azóta.

Az új szabályozásból kiemelendő a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó szabályai, valamint a piacszabályozási eljárása. A keretirányelv rögzíti a szabályozó hatóságok függetlenségének garanciális szabályait, így bármely vállalatnál való jogi és funkcionális függetlenségének megteremtését, mely a piaci szereplők garanciális védelmét is szolgálja.³³ A nemzeti szabályozó hatóságok működésének alapelvei között megtaláljuk a függetlenség mellett a fellebbezési jog gyakorlásának lehetőségét, valamint a pártatlan és átlátható hatáskörgyakorlást.³⁴ Ugyanakkor a szervezeti forma kialakítására vonatkozóan nem határoz meg egységes szabályrendszert, azt valamennyi tagállam a saját közigazgatási hagyományaihoz illeszkedő formában hozhatta létre. Már csak azért is, mert a szabályozó hatóságok fogalma és intézménye szinte valamennyi tagállamban tradicionálisan ismeretlen volt, így változatos megoldások születtek.³⁵ A szabályozó hatóságokról általánosságban elmondható, hogy a függetlenségük megteremtése alapvetően a piaci szereplőktől való függetlenséget jelenti, s az államszervezettől való elkülönülése csak másodlagos. Különösen fontos ezt kiemelni, mivel a legtöbb tagállamban ez igazából a minisztériumoktól való elkülönülést jelenti, ritkábban a kormányoktól, azaz megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok működésére hatást gyakorolhatnak a tagállami kormányok.³⁶

De felmerülhet a kérdés, hogy miért is volt szükség a szabályozó hatóságok létrehozására? Az okfejtést érdemes onnan kezdeni, hogy a liberalizációt követő ese-

mények azt mutatták, hogy az állami monopóliumokat követően sokszor magánmonopóliumok vették át a helyüket. A liberalizáció célját a legtöbb tanulmány csak a fogyasztók szemszögéből írja le, miszerint a verseny olcsóbb fogyasztói árakat, jobb minőséget teremthet a piacon, s így szükséges a monopóliumok felszámolása. De ha csak ezt az oldalát vesszük figyelembe, akkor a valóságtól némiképp elvonatkoztató eredményre juthatunk. Ugyanis a liberalizáció „eladói” oldalát tekintve jól látható, hogy egyes érdekcsoportok célja a jól jövedelmező piac megszerzése, s a profit lefölozése. A liberalizáció pedig az ő szemszögükből addig jó, amíg be nem kerül a szereplő a piacra, aztán az az érdeke, hogy a megszerzett piacot megvédje, s más vállalat ne kerülhessen be. Így esett a hírközlés piacán is, hogy az állami monopóliumokból sokszor magánmonopóliumok, jobb esetben duopóliumok jöttek létre. Ahogy a legtöbb közgazdász egyetért, a gazdasági verseny lehetősége tehát önmagában nem jelent garanciát a gazdasági és társadalmi hatékonyság biztosításához.³⁷ Többek között ezen ok miatt, valamint a verseny megfelelő szabályozása érdekében, a privatizáció által okozott problémák kezelésére az új hullámú szabályozás bevezette a szabályozó hatóságok felállítását. Ráadásul a korábbiakban említett, liberalizációs politikát előtérbe helyező nemzetközi szervezeteknek, mint a WTO, IMF, Világbank, meghatározó szerepük volt a szabályozó hatóságok felállításában, akik több esetben elő is írták azok létrehozását pénzügyi támogatásuk feltételrendszerében, így a hírközlés piacán is.³⁸ A szabályozó hatóságok fő feladatai a keretirányelv 8. cikkében foglaltak szerinti verseny ösztönzése, a belső piac fejlődése és az európai polgárok érdekeinek előmozdítása.³⁹

A szabályozó hatóságok felállításával lényegében gazdasági regulációról beszélhetünk, melyben az a döntő, hogy nemzeti hatóságokról van szó a versenyhatósággal szemben, mely uniós szintű. A gyakorlatban azt láthatjuk, hogy a hírközlési szabályozó hatóságok felépítése, vezetése nagyban meghatározza a verseny piac működését, különösen úgy, ha a kormány és a piac szereplőinek nyomása alatt állnak. Mivel a legtöbb tagállamban újonnan hozták létre ezeket az intézményeket, így az intézmények vezetőségének kiválasztása is többféleképpen történt, történik. Az egyik esetben a hírközlési piacról érkező szakembergárda – mondjuk épp a vezető hírközlési vállalat korábbi alkalmazottja volt – vezetése, irányítása alá került a hatóság, mely előnye, hogy jól ismerik a piacot, de épp ebből kifolyólag a függetlenségük is megkérdőjelezhető. A másik esetben teljesen más területről érkező menedzserről beszélhetünk – például a közigazgatásból, minisztériumból –, mely esetben tehát a pici szférától független, de a kormányzattól való függősége, illetve a piac szerkezetének ismeretlensége felhozható kritikaként vele szemben. Az ilyen elfogult megoldások általánosságban nem kívánatosak a helyes működés érdekében. Akármelyik megoldás is született, a nemzeti jog határozza meg ezek működését, melyek a tagállami gazdasági környezet, érdekcsoportok által befolyásolt, azaz sokszor – még ha nem is kimondva – az uniós szabályokkal ellentétes érdeket képviselhetnek. S ez pedig

önellentmondáshoz vezet(ett), nem a globális piac problémáira reagál(t).

2.3. REGULÁCIÓ, DEREGULÁCIÓ ÉS A FOGYASZTÓVÉDELEM ÚJ HULLÁMA

A 2003-ban hatályba lépett új szabályozási rendszer hiányosságaira nem csak a piac, de a Bizottság is felfigyelt,⁴⁰ s 2006 nyarán megkezdte a keretszabályozás felülvizsgálatát. Megállapításra került, hogy a szabályozás széttagoltsága és a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységében meglévő következetlenségek nemcsak az ágazat versenyképességét veszélyeztetik, hanem fogyasztói oldalon a határokon átnyúló versenytől remélhető alapvető előnyöket is.⁴¹ A nemzeti szabályozóhatóságok a piacelemzés terén is máshol tartanak. Egyes hatóságok már megkezdtek a felülvizsgálat harmadik körét, míg mások még mindig az első fordulónál tartanak.⁴² Ahogyan az is bebizonyosodott, hogy az Európai Unióban területi különbségek vannak a nagy sebességű szélessávú szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

Megfogalmazódott tehát az új cél, az elektronikus hírközlés belső piacának kiteljesítéséhez ennek megfelelően meg kell reformálni a hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások európai uniós keretszabályozását, és meg kell erősíteni a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók szabályozására vonatkozó közösségi mechanizmust.⁴³ Mindezek megvalósítása érdekében pedig egy újabb szabályozási javaslatcsomagot dolgozott ki a problémák kezelésére, ugyanakkor az olyan heves vitát váltott ki az együttdöntési eljárás során, hogy jogszabályi formát csak 2009-ben ölthetett. Az újonnan elfogadott keretszabályozás két irányelvből és egy, az ún. Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét (BEREC) létrehozó rendeletről állt.⁴⁴

Az újabb szabályozásból az alábbi célkitűzéseket emelem ki:

- a BEREC létrehozása;
- az egységes európai információs tér megvalósítása érdekében egy hatékony és koordinált spektrumgazdálkodási stratégia meghatározása;
- a nyitott információs társadalom megvalósítása érdekében a fogyatékkal élő felhasználókra vonatkozó rendelkezések megerősítése;
- a nemzeti szabályozó hatóságok jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében a hatóságok függetlenségének megerősítése, különösen a külső beavatkozás vagy a politikai nyomással szemben;
- a jogbiztonság érdekében a szabályozó hatóság által hozott döntés elleni jogorvoslati eljárás indokolatlan hosszúra nyúlásának megelőzése.⁴⁵

A BEREC – az egyes uniós országokban létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok képviselőiből összetevődő testület – létrehozásának célja az volt, hogy közelítsék, egységesítsék a tagállami szabályozóhatóságok jelentősen eltérő gyakorlatait, mely gátja az egységes piac kialakulásának. Így a legjobb gyakorlatok kidolgo-

zásával, szabályozási kérdésekben adott segítségnyújtással, tanácsadással, jelentéskészítéssel.⁴⁶

Tehát, mint látható, egy deregulációs irány is felfedezhető az új szabályozásban, benne a tagállami szabályozás lebontása, s annak közösségi joggal történő helyettesítése. Ahogyan cél a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az ágazatspecifikus szabályok fokozatos csökkentése, s az elektronikus hírközlés versenyjog általi kizárólagos szabályozása, mely értelmében az előzetes szabályozási kötelezettségeket csak olyan esetben alkalmaznak, ha nincs hatékony és fenntartható verseny.

A liberalizáció és a privatizáció után egyre inkább előtérbe kerültek a hiányosságok, melyek a fogyasztók kellő garanciális védelmét adták volna, így az irányelvek harmadik korszakában a fentiek mellett fontos kiemelni, hogy megjelent a fogyasztók védelmét hivatott rendelkezése beiktatása is, ugyanis a túlságosan túlnőtt vállalatok sokszor a fogyasztók számára előnytelen szerződéseket kínálnak, melyek piaci elégtelenségekhez vezetnek.⁴⁷

A 2009-es új hírközlési irányelvcsomagot a tagországoknak 2011. május 25-ig kellett a nemzeti jogrendszerükbe átültetniük. A legnagyobb kihívás az egységes európai elektronikus hírközlési piac kialakítása, mivel a tagállamok nem azonos irányba és lépésben haladnak. Egyes nemzeti szabályozóhatóságok eltérő szabályozási megközelítéseket alkalmaznak, különösen a versenyproblémák kezelése érdekében – köztük Magyarország is.⁴⁸ Úgy gondolom – és az azóta eltelt időszakból is látható –, hogy a fogyasztóvédelmi szabályozás sem old meg önmagában semmit, csupán időlegesen kezeli a fenti problémákat, hiszen a rendszer egészében megjelenő feszültségek ezzel nem kezelhetők.

2.4. ÚJ IRÁNYOK A GAZDASÁGI VÁLSÁG UTÁN

A 2009-es szabályozási hullám után, a hírközlési szakpolitika némiképp háttérbe szorult, legalábbis a szabályozási üteme lelassult. Ez persze összefüggésbe hozható az időközben kibontakozó gazdasági válsággal, mely az egész hírközlési piac fejlődésére kihatott, bár viszonylag kisebb mértékben esett vissza a többi ágazathoz képest, de számos további kihívással szembesült. Ilyen kihívás, hogy a technikai fejlődésnek köszönhetően a hírközlés területén erőteljesen előretört a mobilhívások és az internetalapú hívások,⁴⁹ mely a szolgáltatás piacát átalakította, új szolgáltatók megjelenését eredményezte. Mindeközben egyes államok, pénzügyi nehézségeinek leküzdésére, egyes szektorok adóztatását helyezték előtérbe, s több helyen különadót vetettek ki a hírközlési szektorra, így Franciaország, Spanyolország, Málta és Magyarország esetében.⁵⁰ A Bizottság kötelezettségsegzési eljárást indított az érintett országokkal szemben, melyet végül visszavontak a Bíróság 2013. június 27-én a francia ügyben született döntése miatt, mely szerint nem volt ellentétes a különadó az ún. engedélyezési irányelvvel. A döntés meglepetés okozott a távközlési vállalatok számára, mely jól mutatja egyúttal az időszak kihívásait is.

Jelentős előrelépés történt 2012-ben, amikor megszületett az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról szóló rendelet,⁵¹ ugyanakkor csak két évre rá 2015-ben fogadta el az Európai Parlament azt a módosítást, mely további két évvel kitolva 2017. június 15-től eltörölte a roaming díjakat az Unión belül.⁵²

Ugyanakkor válságot követő időszakban továbbra is arról beszélhetünk, hogy nem jött létre egységes uniós hírközlési piac, az egyes tagállamok eltérő piacokkal rendelkeznek – bár a BEREC számos előrelépésben részt vett, de a gyenge pontja, hogy véleménye nem kötelező sem a Bizottságra, sem a szabályozó hatóságokra.

Az egységesítés érdekében újabb tervekkel állt elő a Bizottság, s 2016-ban elfogadta az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelvet, mely a negyedik „reformcsomag” lenne a hírközlés szabályozásában.

2017 őszen megkezdődtek a tárgyalások az Európai Parlamenttel az elektronikus hírközlési ágazat új szabályozásáról, amelynek fő célja a beruházások, a verseny és a fogyasztóvédelem ösztönzése, valamint új szolgáltatások fejlesztésének elősegítése, Európa felkészülése az 5G korszakra. A roaming árszabályozáshoz hasonlóan maximalizálná az új szabályozás a nemzetközi hívások percdíját és SMS-költségét az Unión belül, ami jelenleg nagy eltérést mutat. Az új szabályozás néhány további eszközt is bevezetne annak érdekében, hogy lehetővé tegye a nemzeti szabályozó hatóságok számára olyan problémák kezelését, amelyek bizonyos piaci körülmények között – így például a duopolisztikus helyzetekben – felléphetnek. A javaslat indokolása szerint az átdolgozás a jelenlegi szabályozás 2009-ben történt bevezetése óta a piacon történt változásokat kívánja figyelembe venni, és megfelelő keretet kíván biztosítani az 5G hálózatok és a piacon megjelenő egyéb új technológiák gyors és széles körű építéséhez. További újdonsága, hogy a korábbiakhoz képest kiterjeszti az elektronikus hírközlési szolgáltatások körét, figyelembe véve az interneten keresztül nyújtott szolgáltatások növekvő jelentőségét, így szabályozás alá veszi az internetes hangtovábbítást (VoIP), az üzenetküldő alkalmazásokat és az e-mail-szolgáltatásokat is, míg a jelenlegi szabályozás csak a hagyományos, egy adott számhoz kötődő szolgáltatásokra – például szöveges üzenetekre és vonalas, illetve mobil telefonhívásokra – terjed ki.⁵³

Majdnem egy év elteltével, 2018. június 5-én az Európai Parlament és a Tanács megállapodott az egységes európai elektronikus hírközlési kódex végleges tartalmáról, a végleges változat 2018 végén kerülhet elfogadásra, s a tagállamoknak 2020-ig kell átültetniük a hazai jogba. Ezzel egy újabb lépcsőfokot előre haladva az egységes európai hírközlési piac megteremtésében. Ugyanakkor a fogadtatása – ahogy a hírközlés liberalizációja esetében folyamatosan megfigyelhettük – nem volt teljesen pozitív, az Európai Távközlési Szolgáltatók Szövetsége (ETNO) szerint a kódex nem készíti befektetésre a távközlési vállalatokat, illetve a már amúgy is komplex és bonyolult szabályozást még inkább azzá teszi.⁵⁴

3. AZ EURÓPAI HÍRKÖZLÉS LIBERALIZÁCIÓJÁNAK FŐBB MINTA ORSZÁGAI

A távközlés sajátos utat járt be, eltérő a fejlődése kontinensenként és országokként. Mivel jelen tanulmány Európára koncentrál, így néhány mintaadó fejlődési utat kívánok bemutatni a következőkben, az előzőekben felvázolt folyamatok jobb megértéséhez.

Általánosságban elmondható, hogy a liberalizáció kezdődött meg hamarabb, melyet a privatizáció követett, de egyes tagállamokban eltérő időpontban, bár egy szűkebb időszávon belül, mely alapján mégis az mondható, hogy a liberalizáció térhódítása hamar sikeressé vált. Ezt a közösség dinamikus területi fejlődése valamint a szakpolitikai fordulatváltás még inkább fokozta. A következőkben a brit, a német és a francia távközlési liberalizáció kezdeti lépései kerülnek áttekintésre. Ugyanakkor megemlíthető, hogy Portugáliában például 1985-ben indult el a folyamat, s a távközlési szektor jelentős reformokon ment keresztül, a Portugal Telecom-ot privatizálták, melyek alapvetően a portugál rövidtávú közpolitikai célokat szolgálták, s azokat csak részben támogatták az uniós elvárások, szabályok.⁵⁵ Bár utóbbi esetében speciális, hogy a regionálisan szervezett hírközlésben a magán vállalkozások szerepe jelentős volt, s először azok egyesítésére volt szükség További érdekesség, hogy a privatizáció során más államok hírközlési vállalatai is tulajdont szereztek benne, így a British Telecom is. Svédországban 1988-ban indult el a liberalizáció „zéró alapú” jogi szabályozás útján, a lehető legminimálisabb szabályok mentén zajlott – a nemzetközi szabályoknak megfelelően.⁵⁶ A közép-kelet-európai országok kissé sajátosan, de nem sokat késve az 1990-es évek elején a rendszerváltással egyidejűleg indították meg liberalizációs politikájukat a távközlés terén. A liberalizáció sikeressége némiképp eltérést mutat, melyre, mint több kutatás is rámutatott, az ország mérete is hatással van.⁵⁷

E liberalizációs folyamatok ismerete azért is elengedhetetlen, mert a szektor specialitása, hogy a viszonylag korábban liberalizált, nagyvállalati formát öltő, piaci alapon működő társaságok nemzetközi terjeszkedésük révén az időben később liberalizált piacokon sorra megjelentek, s a privatizáció révén jelentős befolyást szereztek szinte az egész európai elektronikus hírközlési szolgáltatásokban.

3.1. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

A távközlés liberalizációjában, mondhatni, vezető szerepet töltött be az Egyesült Királyság, mely számos sajátos adottságra vezethető vissza. Különösen arra, hogy a telefonhálózat kiépítése és üzemeltetése magántársaságok útján jött létre 1878-tól, ráadásul ekkor még alapvetően helyi szolgáltatásként tekintettek rá. Aztán csakhamar államosításra került sor, méghozzá 1896-ban az állami tulajdonú posta felvásárolta a távolsági telefonszolgáltatást és a kiépített hálózatot, majd 1912-re a teljes távközlési szolgáltatás az állam kezébe került, annak stratégiai kulcsfontossága miatt.⁵⁸ Ugyanakkor egész hamar jelentkeztek az állami

működtetés negatív jelei, melyek a dinamikus fejlesztési igények útjában álltak, s reformok kivitelezését tették szükségessé. Így 1965-ben létrejött a postai és a távközlési szolgáltatásokat integráló állami tulajdonú közüzemi szervezet, mely beváltva a reményeket hatalmas fejlődést indukált.

Változást az 1980-as évek neoliberais politikája hozott, s azt korábban felsorolt általános külső okoktól eltérően nem csupán a technikai vívmányok terjedése idézte elő, hanem a költségvetési megszorítások szükségessége.⁵⁹ Sajátos módon a piac megnyitása, a liberalizáció és a privatizáció egymás mellett haladt. Az első fontos lépés 1980-ban történt meg, amikor is a vállalaton belül megalakult a British Telecom, majd a következő évben kiválva kezdetét vette a távközlés privatizációja.⁶⁰ Két évre rá, 1984-ben megalakult a távközlési piacot szabályozó hatóság (Office of Telecommunication), s még ebben az évben megkezdődött a BT vagyonának privatizálása is. Ennek hatására több szolgáltató is megjelent a piacon, sőt volt olyan, amely önálló hálózat kiépítésébe is kezdett.⁶¹ A liberalizáció persze nem egyik napról a másikra történt, 1984 és 1991 között egy átmeneti időszak keretében az állam számos kizárólagos jogot tartott fent, mely a BT számára jelentett állami támogatást. Ekkor viszont teljes egészében megnyitásra került a piac, a stabilizálódó szerepek következtében már nem volt indokolt fenntartani az állami kizárólagos jogokat, így például a nemzetközi és belföldi távhívás területén.⁶²

A következő lépésként 1993-ra teljes egészében privatizálásra kerültek a BT részvényei, a távközlési piac pedig versenypiaci alakult.⁶³ A folyamat hatása óriási volt, több európai országnak nyújtott mintát nem csak a liberalizációval, hanem a szabályozó hatóságok felállításához, az egyetemes szolgáltatáshoz, a szabványosításhoz, hálózati együttműködéshez.⁶⁴ Tehát a brit távközlési szektor átalakítása tekinthető az első, úttörő megoldásnak Európában, mely átértékelte az állami szerepvállalás fokát. Láthatjuk, hogy a brit liberalizáció némiképp megelőzve, illetve párhuzamosan zajlott a közösségi szabályozás kialakításával, így meghatározó hatással volt az utóbbira.

3.2. NÉMETORSZÁG

Az Egyesült Királysághoz képest a német távközlési szektor liberalizációját nagyban meghatározta az a történelmi tény, hogy a távközlési rendszer kezdetektől fogva állami tulajdoni formában működött. Sőt kifejezetten minisztériumi igazgatás alatt állt a posta (Bundespost) és a távközlés szektora, erős ágazati jogosítványokkal.⁶⁵ Azt mondhatjuk tehát, hogy a távközlés működtetésének monopóliuma a szövetségi állam kizárólagos hatáskörébe tartozott. Talán éppen ezért a liberalizáció és a reformok viszonylag későn jelentkeztek e stabilnak mondható szerkezetben belül. Ezen belül is először a csupán az állami tulajdongyakorlásban belül történtek változtatások, s a távközlési vállalat egyre nagyobb gazdálkodási függetlenségre tett szert a költségvetésben belül. Státusza egyúttal azt is jelentette, hogy a nyereség állami elvonása mellett az esetleges

veszteségeket állami forrásból tudták fedezni. Minde mellett folyamatosan fejlődött a szolgáltatás és a hálózat, melyet az állami vállalat értékpapírai révén a befektetők is elősegítettek.⁶⁶ Az állami monopólium felszámolása iránti igény az 1980-es évek elején jelentkezett, amikor is számos kritika megfogalmazódott, úgy, mint a túlságosan magas árak vagy az előzőekben említett keresztfinanszírozás torzító hatása. Ennek hatására először egy független távközlési bizottságot állított fel a kormány, melynek feladata a gazdasági, szerkezeti átalakítás koncepciójának kidolgozása volt, mely ekkor még a szervezeti struktúrát nem érintette. A német rendszert tehát magas szintű szabályozás jellemezte, míg egy reform 1989-ben deregulációt nem hirdetett.⁶⁷ Az igazi átszervezés ugyanakkor 1993-ban gyorsult fel, s megkezdődött a hírközlés állami szervezetrendszerből történő kiválasztása, majd független hírközlő vállalattá alakítása. Végezetül 1996-ban sor került a részvénytársasággá alakítására, mely immáron privatizálhatóvá vált. A Deutsche Telekom részvényeinek kibocsátása a kor legnagyobb hírközlési privatizációját eredményezte, a vállalatban amerikai és távol-keleti befektetők is megjelentek, de első körben az állam többségi tulajdona fennmaradt.⁶⁸

3.3. FRANCIAORSZÁG

Németországhoz hasonlóan a francia távközlés fejlődési története során egy erős állami monopólium jött létre. Ugyanakkor attól eltérően, a postai és a távközlési szolgáltatások elkülönülten, két vállalat kezében voltak. Ez azt is jelentette, hogy bár mindkettő szorosan kötődött az állami költségvetéshez, nem valósult meg keresztfinanszírozás.⁶⁹ Viszont a francia költségvetési gazdálkodás hagyományainak megfelelően, – különösen az előirányzatokkal való gazdálkodás – kiigazította a költségvetésekben jelentkező negatív, pozitív kilengéseket. A távközlés fejlesztése különösen az 1970-es években kapott lendületet az akkori kormány távközlés-fejlesztési programjának köszönhetően.⁷⁰ Az előző példákhoz képest a francia reformok negatív következménnyel jártak, a távközlési vállalat (Direction Générale des Télécommunications) hatalmas adósságálmányt halmozott fel ezáltal. Bár több próbálkozás indult a problémák megoldására, de az 1980-as évek reformjai nem voltak mélyrehatóak, s a „sláger” neoliberais politika kevésbé érvényesült.⁷¹ A valós reformfolyamat az Európai Közösség távközlési liberalizációs politikájának hatására indult meg, viszonylag megfontolt, lassú lépések keretében. A France Telecom privatizációja német megoldáshoz képest annyiban egyszerűbb volt, hogy már korábban önálló vállalati formában működött, így 1994-ben megkezdődhetett annak privatizációja a hazai és a nemzetközi tőkepiacon.⁷² Ehhez pedig a korábban említett német folyamat jelentősen hozzájárul – minta formájában, hiszen a német és a francia hírközlési vállalatok több évtizede szövetségben álltak egymással.⁷³ Végezetül kiemelhető, hogy vi-

szonylag később, csak 1997-ben állt fel a független szabályozó hatóság, az Autorité de Regulation des Telecommunications (ART).⁷⁴

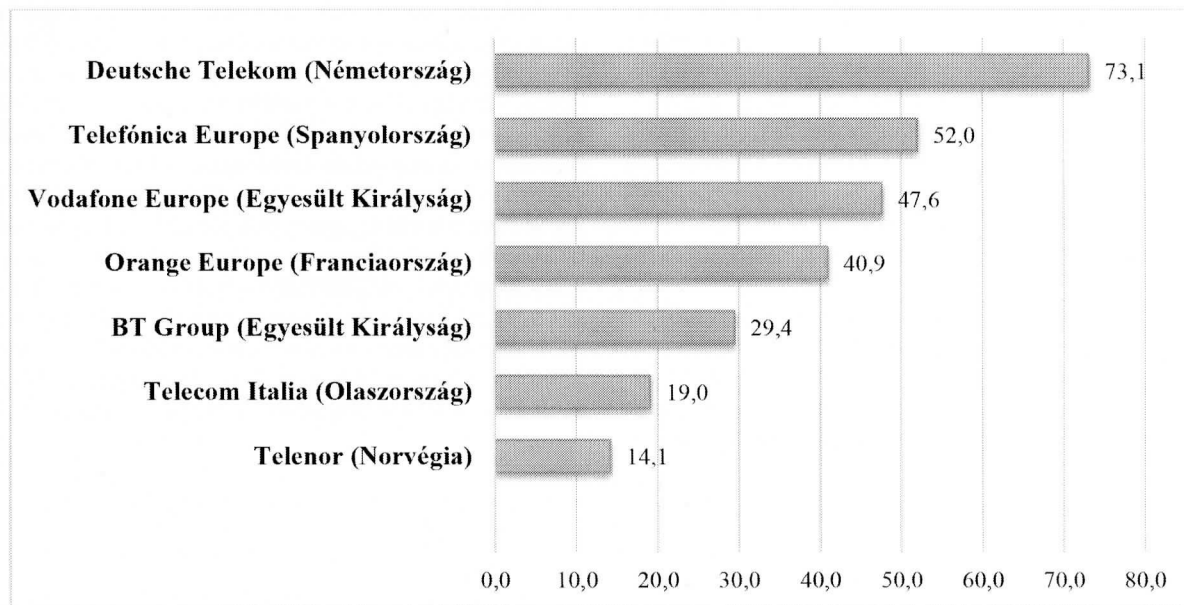
4. A SZABÁLYOZÁSON TÚL: ÉRDEKEK ÉS POLITIKÁK

A piacnyitást követően, az elmúlt 30 évben jelentősen átalakult az európai hírközlési piac és az ott jelen lévő szereplők köre. A liberalizáció kezdeti időszakában szinte valamennyi országban egy, állami tulajdonban lévő vállalat uralta a piacot. A privatizációs lépéseknek köszönhetően néhány év, évtized alatt globálissá vált az európai hírközlési piac, legalábbis a felvásárlások eredményeképpen néhány nagyobb vállalati csoport érdekkörébe került az egész európai hírközlési piac. Látszólag – ha végigtekintjük a 28 tagállam hírközlési piacát – viszonylagos sokszínűséget tapasztalhatunk benne, ha csupán a piacon megtalálható vállalatok nevét nézzük. Ugyanakkor a legtöbb hazainak tűnő vállalat mögött is valamely nagyobb hírközlési vállalat áll, tipikusan a liberalizációban élen járó országok vezető távközlési szolgáltatója (Deutsche Telekom, Telefónica, Vodafone, Orange, British Telecom). Így a korábban bemutatott országok mintáértékű liberalizációs folyamatának eredménye jól látható. E körülmény megemlézése nem indokolatlan, különösen, ha a hírközlés szabályozásának reformjairól beszélünk, s az egyes vállalatok érdekérvényesítő szerepéről. Az 1. sz. ábra az Európai Unió 7 legnagyobb hírközlési vállalatát mutatja bevételeik alapján, zárójelben feltüntetve, hogy melyik tagállam érdekkörébe tartozik az anyavállalat.

A 2016-os adatok alapján a német érdekeltségű Deutsche Telekom vezető szerepet tölt be az uniós hírközlési piacon éves bevételét tekintve, ahogy a spanyol, s brit és a francia vállalatcsoport nagyságát is jól mutatja az ábra.

A piaci szereplők változásának folyamata jól mutatja a hírközlés liberalizációjának sajátos érdekpoltikáját. Kezdetekben a Bizottság piacnyitó politikáját támogatták az új piacokra vágó, nemzetközi piacon terjeszkedni kívánó vállalatok, míg a Bizottság célja a több szereplős verseny megteremtése, a monopóliumok felszámolása volt. Aztán a piac megnyitását követően, az újonnan belépő vállalatoknak a célja a piac teljes megszerzése, a versenytársak felszámolása, piaci monopólium kialakítása lett, mivel hamar rájöttek, hogy az európai piacon csak az óriás vállalatok szűk köre tud megélni. Vagy épp, ha több szereplő szerzett meghatározó pozíciót a piacon, akkor az érdekeiket egyeztetve a „fogyasztókon való osztozkodás”, az árak és a profit magasan tartása is előtérbe került. Ilyen körülmények között kellett és kell a közösségi szabályozásnak lépést tartani, s a nemzeti szabályozó hatóságok, a vállalatok és a fogyasztók (nem utolsósorban az Unió) érdekeit szem előtt tartva építeni a közös hírközlési piacot, mely nem könnyű feladat, miközben maga az Unió is számos rendszerszintű problémával küzd.

1. sz. ábra
A hét legnagyobb elektronikus hírközlési vállalatcsoport az Európai Unióban, a 2016. évi bevételeik alapján (millió euró)



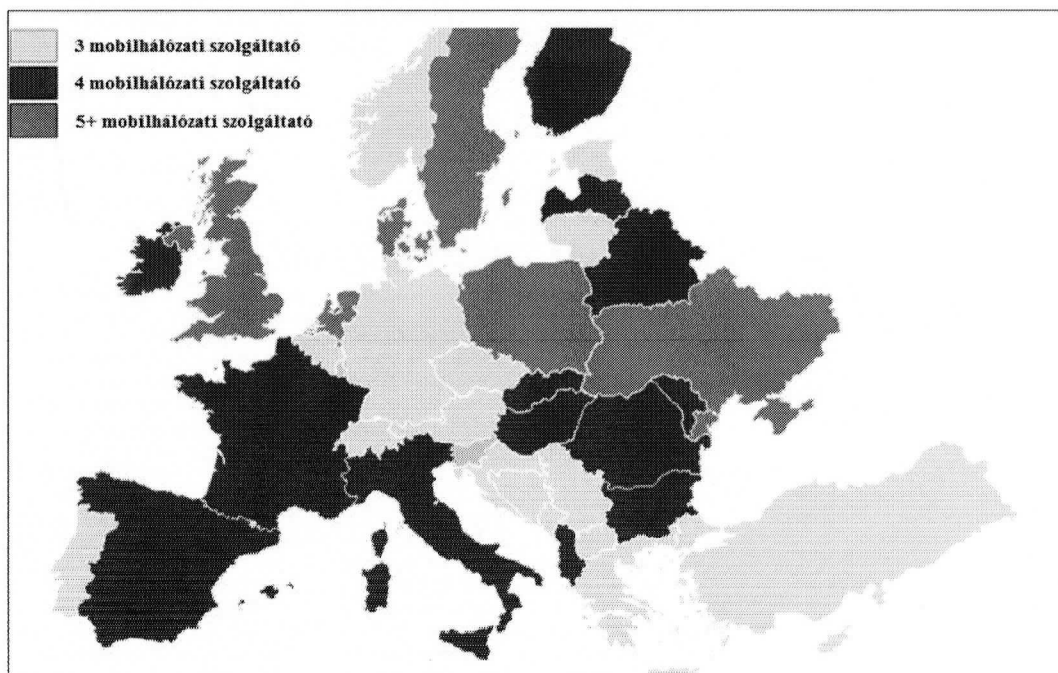
Forrás: a szerző saját készítése a Statista adatai alapján⁷⁵

Ráadásul a piac sajátosságává vált, hogy a vállalatok egyszerre többféle hírközlési szolgáltatást nyújtanak, jelen vannak a mobil-, vezetékös telefon, illetve internet, valamint a vezetékös és műholdas televízióműsor-terjesztésben is, ezzel kihasználva kapacitásukat, maximalizálva profitjukat. Az Unió hírközlési „versenymodelljében” fontos probléma, hogy sem a liberalizációtól, sem a privatizációtól, sem pedig a közösségi verseny-

szabályozástól önmagában nem várható el, hogy a hírközlés piacán a hatásos verseny megjelenjen.⁷⁶

A 2. számú ábra az európai mobiltelefon szolgáltatók pluralizálódását mutatja, nevezetesen azt, hogy az adott államban 3, 4 vagy több szolgáltató uralja a piacot. Érdekes megfigyelni, hogy a legtöbb államban jellemzően 3 vagy 4 szolgáltató van meghatározó piaci pozícióban.

2. sz. ábra
Mobiltelefon szolgáltatók eloszlása Európában, 2016



Forrás: a szerző által szerkesztett változat a Detecon ábrája alapján⁷⁷

5. KONKLÚZIÓ

Az európai hírközlés liberalizációs folyamata több hullámban haladt előre, mely sajátossága, hogy a következő hullámok, reformok az előző szabályozás problémáit hivatottak kezelni. Az egyik fő gond az egységes európai hírközlési piac megteremtése előtt, hogy a szabályozó hatóságok nemzeti szinten szervezettek, melyek a tagállami kormányok és a piaci szereplők nyomására is állnak. A kétezres évek elején fordulat következett be az integrációban, az alkotmányos szerződés elbukása, az integrációban való csatlódás, majd a gazdasági válság kibontakozása új hullámot teremtett a hírközlés szabályozásában is. Ekkortól különösen előtérbe került az a szemlélet, mely a tagállami szabályozókat, támogatások megteremtését eredményezte. A fogyasztóvédelmi szabályok megalkotása a problémák időleges kezelésére szolgálnak, azok a valós konfliktu-

sokat nehezen oldják fel. Bár még így is a legsikeresebb liberalizációs politikák között tartják számon a hírközlést számos megoldandó feladat áll a jövő előtt. Mi sem tükrözi ezt jobban, mint az elmúlt években zajló re-reguláció folyamata, mely egy újabb szemléletmódra épülő egységes hírközlési keretrendszert kíván létrehozni. Mindeközben az uniós szervek és a hírközlési piac szereplői, s azok súlya folyamatosan változik, a tagállami szabályozó hatóságok különbözősége továbbra is fennáll. Az európai hírközlési piac a felvásárlások révén tovább „monopolizálódik”, még ha néhány új kisebb szereplő piacra is lép, azok súlya a nagyobbakhoz képest jelentéktelen – már ha csak a közpolitikai szerepükre is gondolunk. Kérdés tehát, hogy sikerül-e egy egységes európai uniós hírközlési piacot kiépíteni e változó környezetben, már ha egyáltalán ez szolgálja az uniós polgárok érdekeit – vagy másokét?

Jegyzetek

- Martin Cave tanulmányában az uniós szabályozást az innovációt visszatartó okok között említi az Egyesült Királyság esetében, s egyúttal a brexit adta új lehetőségeket veszi számba, lásd részletesebben: Cave, Martin (2017). 40 years on. An account of innovation in the regulation of UK telecommunications, in 3% chapters. Telecommunications Policy, Volume 41, Issue 10, 2017, 904–915.
- Koppányi Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Osiris, Budapest, 27.
- Például a Bizottság 88/301/EKG iránymelvé (1988. május 16.) a távközlési végrendeletek piacának versenyről (OU L 131, 27.5.1988, p. 73–77) vagy a Bizottság 90/388/EKG (1990. június 28.) iránymelvé a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OU L 192, 24.7.1990, p. 10–16.).
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK iránymelvé (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OU L 249, 17.9.2002, p. 21–26.), (7) bekezdés.
- Koppányi (2003): i. m., 23.
- Keretiránymelvé, 2. cikk, a) pont.
- Befejtve a műsorterjesztő hálózatokon nyújtott távközlési szolgáltatásokat és átviteli szolgáltatásokat is.
2001. évi XL. törvény a hírközlésről
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 92.
- Kivétel képez például az Egyesült Királyság, ahol eredetileg magán társaságok tulajdonolták a hálózatokat, de csakhamar azok is államosították kerültek. Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szervezeti reformja*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 31.
- Koppányi (2003): i. m., 21.
- Úgy például 1965-os évtől jelent meg a nyilvánosság, nékiül távközlés (móhidosas távközlés, földfelszíni analóg és digitális mobil távközlés.
- Koppányi (2003): i. m., 29.
- Külső ok volt az 1970-es évek gazdasági válsága után megjelenő órási mértékű informatikai technológia fejlődése.
- Alexander Lehmann, Natalia T. Tarnirsa, and Jaroslaw Wiecek (2003): *International Trade in Services: Implications for the IMF*. IMF Policy Discussion Paper, 03/6.
- Lapsánszky (2009): i. m., 202.
- Heller Krisztina – Nádassdi Ferenc (szerk.) (1990): *A távközlés társadalmi és gazdasági összefüggései*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 220–222.
- A Bizottság 80/723/EKG iránymelvé (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (OU L 195, 29.7.1980, p. 35–37), továbbá: transzparenencia iránymelvé.
- COM (87) 290. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment.
- Jelenleg az EUMSZ 106. cikke.
- Jelenleg az EUMSZ 114. cikke.
- Koppányi (2003): i. m., 42. Továbbá lásd: a Bizottság 94/46/EK iránymelvé (1994. október 13.) a 88/301/EKG és 90/388/EKG iránymelvek különösen a műhoidási távközlés tekintetében történő módosításáról (OU L 268, 19.10.1994, p. 15–21.), a Bizottság 96/22/EK iránymelvé (1996. január 16.) a mobil- és személyi távközlés tekintetében történő módosításáról a Parlament és a Tanács 96/19 EK iránymelvé (OU L 74, 22.03.1996.)
- Lásd az EKSZ 295. pontját.
- Lapsánszky András (2015): *A hírközlés világszintű szektor reformjának privatizációs álagjai, modelljei*. In: Kóhid Akos, Keserü Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Bar-nabás tiszteletére*. Győ–Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt., 255.
- Uo. 262.
- Koppányi (2003): i. m., 95.
- A korábban már említett Bizottság 2002/77/EK és 2002/21/EK iránymelvé, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK iránymelvé (2002. március 7.) az elektronikus hírközlési hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (OU L 108, 24.4.2002, p. 21–32) továbbá: Lapsánszky András iránymelvé, Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK iránymelvé (2002. március 7.) az egyetlen szolgáltatóról, valamint az elektronikus hírköz-
- hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (OU L 108, 24.4.2002, p. 51–77), továbbá: Lapsánszky András iránymelvé, Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK iránymelvé (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, felidőgezéséről és a magánélet védelméről (OU L 201, 31.07.2002, p. 37–47) továbbá: Lapsánszky András iránymelvé, az elektronikus hírközlési adatvédelmi iránymelvé.
- Tóth András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenytörvény vonatkozásai*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 55.
- Koppányi (2003): i. m., 99
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A24216a (2018. június 16.)
- Keretiránymelvé, 3. cikk (2) bek.
- Lapsánszky András (2014): *A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetiének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai*. Új Magyar Közigazgatás, VII. évf., 2014/3, 1–10.
- Lapsánszky (2014): i. m., 4.
- Pirrong S. Garaig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1996., 34–49.
- Lapsánszky (2014): i. m., 3.
- Keretiránymelvé, 8. cikk
- A hianyosságokhoz kapcsolódóan lásd a Bíróság alábbi ügyekhez hozott döntését: Bundesrepublik Deutschland kontra SIS Multimedia Net GmbH und Co. KG C-327/03. sz. ügy; Mobistar SA kontra Communie de Fléron C-544/03. sz. ügy; Bizottság kontra Görögország C-253/04. sz. ügy; Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség C-33/04. sz. ügy; Bizottság kontra Franciaország C-31/05. sz. ügy; Bizottság kontra Lengyel Köztársaság C-492/07. sz. ügy.
- A Bizottság 2006. június 29-i közleménye.
- Kiss Károly Miklós (2010): *Piaci és szabályozási trendek és kihívások az európai uniós távközlési piacokon*. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 354–378.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK iránymelvé (2009. november 25.) (OU L 337, 18.12.2009, p. 37–69), preambulium.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai

- Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról (OJ L 337, 18.12.2009, p. 1–10.), valamint a 2009/140/EK irányelv.
- 45 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve, preambulumban.
- 46 Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete.
- 47 Lásd például a Bíróság alábbi ügyekben hozott döntését: C-243/08. sz. Pannon GSM ügy, C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy; C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy; C-152/07. sz. Arcor és társai ügy; C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.
- 48 EB (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report) – Further steps towards the consolidation of the internal market for electronic communications. COM(2010) 271. final, június 1.
- 49 Értve ezalatt az okos telefonok által kínált applikációkat, pl.: skype, facebook messenger, facetime stb.
- 50 Málta esetében jövedéki adó kivételéről volt szó a mobiltelefon-szolgáltatásokra. C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy; C-71/12. sz. Vodafone Málta ügy.
- 51 Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) (OJ L 172, 30.6.2012, p. 10–35).
- 52 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról (OJ L 310, 26.11.2015, p. 1–18).
- 53 <http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf> (2018. 06. 21.)
- 54 <https://etno.eu/home/library/etno-reports> (2018. 06. 27.)
- 55 Sousa, Helena (1996): Telecommunications reforms in Portugal and the European Union. *Telecommunications Policy*, Volume 20, Issue 9, November 1996, 653–667.
- 56 Thorngren, Bertil (1990): The Swedish road to liberalization. *Telecommunications Policy*, Volume 14, Issue 2, April 1990, Pages 94–98.
- 57 C. Symeou, Pavlos (2009): Does smallness affect the liberalisation of telecommunications? The case of Cyprus. *Telecommunications Policy*, Volume 33, Issues 3–4, April–May 2009, 215–229.
- 58 Lapsánszky (2009): i. m., 144.
- 59 Solomon, J. H. (1986): Telecommunications evolution in the UK. *Telecommunications Policy*, Volume 10, Issue 3, September 1986, 186–192.
- 60 Cave (2017): i. m., 910.
- 61 Így a Mercury Communications.
- 62 Solomon, J. H. (1986): i. m., 189.
- 63 A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy 48 vezetékes, 4 mobil és 18 kábeltelevízió szolgáltató volt a piacon 1993. végén. Lásd. Lapsánszky (2009): i. m., 293.
- 64 Lapsánszky (2009): i. m., 293.
- 65 Németország alatt ekkor az NSZK-t értem.
- 66 Dörrenbächer, Christoph (1988): Telecommunications in West Germany: The transformation of the technical and political framework. *Telecommunications Policy*, Volumen 12, Issue 4, December 1988, 344–352.
- 67 Dörrenbächer (1988): i. m., 348
- 68 Lapsánszky (2015): i. m., 261.
- 69 Hulsink, Willem (1999): *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications*. Routledge, London, 275.
- 70 Lapsánszky (2009): i. m., 146.
- 71 Schmidt, Susanne K. (1991): Taking the long road to liberalization: Telecommunications reform in the Federal Republic of Germany. *Telecommunications Policy*, Volume 15, Issue 3, June 1991, 209–222.
- 72 Lapsánszky (2015): i. m., 263.
- 73 Ez volt az Atlas, majd később a Global One.
- 74 Hulsink (1999): i. m., 275.
- 75 <https://www.statista.com/statistics/221386/revenue-of-top-20-european-telecommunication-operators/> (2018. 06. 28.)
- 76 Tóth András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 34.
- 77 <https://www.detecon.com/en/Publications/how-spectrum-auctions-trigger-market-consolidation> (2018. június 19.)

NEMZETEK FELETTI BÜNTETŐJOG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

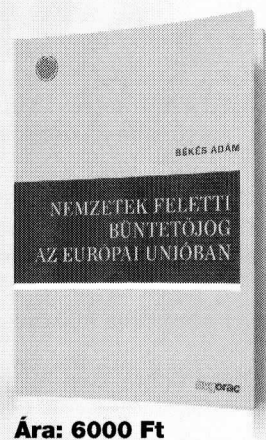
SZERZŐ: **Békés Ádám**

LEKTOR: **Belovics Ervin**

„Valamely nemzet jogi kultúráját meghatározza általános kultúrája, történelmi tradíciói, az a politikai rendszer, melynek uralma alatt él, illetve élt, a külállamok iránti nyitottsága. A jogi kultúra keretében kerülnek megalkotásra a törvénykönyvek; ezek visszahatnak a jogtudományi gondolkodásra, a rendszeralkotásra, a módszertanra és a fogalomképzésre.”

Békés Imre

A témában megjelent monográfiák, illetőleg mélyreható tanulmányok javarészt a Lisszaboni Szerződést megelőző esztendőben íródtak, így a szerző abban a kivételes helyzetben volt, hogy a Lisszaboni Szerződést követően szólalhatott meg. Békés Ádám feltárja az Európai Unió sajátos felépítéséből és működési rendszeréből eredő jellegzetességeket, bemutatva a közösségi jog szerves fejlődésének büntetőjogra gyakorolt hatását, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának egyes aspektusait. Ennek eredményeként mindinkább igazgá válik, hogy a jogfejlődés a nemzetek feletti büntetőhatalom irányába halad és az uniós jog ismerete nélkül nem lehet biztonsággal egy ügyben sem tanácsot adni, sem pedig dönteni, mert a már megszerzett rutin értéke az uniós jog előretörésével exponenciálisan erodálódik.



Ára: 6000 Ft

