

•Valentiny Pál•

## VÁLTOZÁSOK A HÁLÓZATOS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN\*

A tanulmány az ágazati és versenyszabályozás intézményrendszereinek átalakulását tekinti át. Bemutatja a hálózatos szolgáltatások szabályozási intézményeinek kialakulását a koncessziós szerződésektől az állami szabályozáson keresztül az államok feletti intézmények megjelenéséig. Az átalakulás mozgatórugói közül kiemeli a technológiai változásokat, a verseny megjelenését és az ágazatok közötti konvergenciát. Kitér a szabályozás Egyesült Államokban és az Európai Unióban megvalósult rendszereire, a verseny- és ágazati szabályozás egymáshoz való viszonyának módosulására.

### BEVEZETÉS

Az Európai Parlament két spanyol képviselője 2012 novemberében írásbeli választ igénylő kérdéseket intézett az Európai Bizottsághoz. A Bizottság véleményét kérték a spanyol szabályozási intézményrendszer átalakítása ügyében. A spanyol kormány 2012 októberében törvénytervezetet nyújtott be a versenyhatóság és egyes ágazati szabályozó hatóságok összevonásáról. Az európai parlamenti képviselők aggodalmukat fejezték ki az egyes szabályozó szervezetek eltérő szakismereteket igénylő tevékenységének gyengülése, a szabályozás függetlenségének sérülése és a szabályozás Európai Unióra jellemző együttműködési szerkezetének akadozásai miatt. Arra is kíváncsiak voltak a képviselők, hogy a Bizottság tervez-e bármilyen lépést az összevonás megakadályozására (*Sánchez Presedo–Badia i Cutchet [2012]*).

A Bizottság nevében Neelie Kroes, a digitális politikáért felelős biztos 2013 januárjában válaszolt. Kifejtette, hogy ha az európai uniós jog nem sérül, a tagországok jelentős autonómiát élveznek a szabályozási intézményrendszer kialakításában. Az ágazati hatóságok összevonását sokszor az ágazatok közötti konvergencia indokolhatja, az ágazati és versenyhatóság összevonása is járhat szinergiával, az ágazati szabályozószervezetek pedig gyakran jelenleg is ellátnak versenyszabályozással összefüggő feladatokat. A változtatások azonban nem sérthetik a hatóságok függetlenségének elvét, mert a belső piac működéséhez a független, hatékony és megfelelő erőforrásokkal rendelkező szabályozó hatóságok elengedhetetlenek. A Bizottság hangsúlyozta, hogy már a törvényhozási fázisban figyelemmel kíséri ezeknek az elveknek az érvényesülését, és ha szükséges megteszi a megfelelő lépéseket (*Kroes [2013]*).

.....  
\* A tanulmány elkészítését a 105435. számú OTKA kutatás támogatta.

A törvényt a spanyol parlament 2013 júniusában elfogadta – az új szervezet, a korábbi versenyhatóságon kívül hat ágazati szabályozó hatóságot (energia, távközlés, posta, audiovizuális média, légi irányítás és vasúti közlekedés) is magában foglaló Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) 2013 októberében megkezdte működését. A versenyjoggal foglalkozó értékelések a spanyol versenyjogi tevékenység lanyhulásáról számoltak be az első nyolc hónapban, amit úgy is igyekeztek magyarázni, hogy az új intézmény vezetői a büntetéssel végződő ügyeket inkább a rendszer hibájának, semmint megfelelő működése jelének tekintik, a vizsgálat alá kerülő vállalkozásokkal elsősorban dialógusra törekcsenek (*Ward [2014]*). Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy az összevonás után fenn tudják-e tartani a két szabályozási szemlélet, a versenyszabályozásra jellemző *ex post* és az ágazati szabályozásra jellemző *ex ante* megközelítés elkülönülését. A Bizottság CNMC-re vonatkozó megjegyzéseinek egyelőre csak az ágazati szabályozás körébe (távközlés) tartozó ügyek szerepelnek, amelyeknél a CNMC elmarasztalása nem különbözött feltűnően a más hatóságnál is tapasztalt eljárásoktól.

A spanyol változásokkal részben egy időben zajlott a holland hatóságok átalakítása is. A 2011 februárjában indított folyamatban a versenyhatóságot, a fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóságot, valamint a postai és távközlési szabályozó hatóságot vonták össze. A holland helyzet három szempontból is különbözött a spanyoltól: egyrészt az utóbbi esetben a fogyasztóvédelem nem vált az összevont szervezet részévé,<sup>1</sup> másrészt a holland versenyhatóságba már korábban betagozódott az energia és a közlekedés ágazati szabályozása, harmadrészt az előkészítésre a spanyoloknál több időt hagytak. Az új hatóság, az Autoriteit Consument and Markt (ACM) 2013 áprilisától kezdte meg működését (*Ottow [2014]*). A spanyol és a holland összevonások közös jellemzője volt, hogy bár az összevonás lehetősége körüli viták korábban kezdődtek, a folyamatok elindítására elsősorban a kormányzati kiadások csökkentése miatt került sor.

A szabályozó hatóságok összevonásának sorában érdemes megemlíteni a brit intézményrendszerben zajló változásokat is, hiszen itt már 2010-ben körvonalázódott a két versenyhatóság összeolvadásának lehetősége, amely végül 2014 áprilisában fejeződött be, ekkor jött létre a Competition and Markets Authority (CMA). Ebben az esetben részben vertikális kapcsolatban álló hatóságokat vontak össze: az összefonódások vizsgálatában az Office of Fair Trade (OFT) az első szakaszt, a Competition Commission (CC) a második szakaszt jelentette, az összevont szervezetben többek között a vizsgálatok két szakaszának elkülönítését kell megoldani (*Nazzini [2012]*). Mindkét hatóságnak más fontos tevékenységi köre is volt: az OFT a fogyasztóvédelemért volt felelős, míg a CC gyakorolta a jogorvoslatot az ágazati szabályozó szervezetek döntései felett. A versenyhatóságok nemzetközi rangsorában az első öt-hat szervezetben szereplő OFT és CC összevonását – a kormányzati ki-

<sup>1</sup> A fogyasztóvédelem és a versenyszabályozás intézményi viszonyáról lásd *Cseres [2013]*.

adások csökkentésének szándékán túl – a túlzottan elszaporodottnak ítélt állami/fél állami szervezetek számának csökkentésével is indokolták (*Riedel–Mitchell* [2012]).

A hatóságok összevonásának elmúlt kétévi eseményei nagyjából érzékeltetik azt a problémakört, amellyel tanulmányunkban foglalkozni szeretnénk. Megkíséreljük feltárni azokat a szempontokat, amelyek a szabályozó szervezetek intézményi elrendezésének változásait magyarázhatják, ehhez az intézményrendszer kialakulásának kezdeteiig nyúlunk vissza. A hangsúlyt az ágazati szabályozás változásaira helyezzük. A hosszas történelmi fejlődés során kialakult, elméletileg, módszerét, intézményeit és eljárásait tekintve teljesen kiépített ágazati szabályozás olyan piacokra vonatkozott, amelyeknek kínálói oldalán ágazati monopóliumok vagy domináns szolgáltatók voltak. Az ágazati szabályozás mindenkor szorosan összefüggött a versenyszabályozás helyzetének alakulásával, ezért a verseny- és az ágazati szabályozás változó viszonyrendszerét, az *ex post* és *ex ante* szabályozás egymásra utaltságát is érintjük. A szabályozás intézményrendszerének átalakulását sokszor a szabályozott ágazatok közötti viszonyok megváltozása, gyakran – a technológiai változásokon alapuló és versenyt is indukáló – konvergenciája indokolja, erre a szempontra is igyekszünk kitérni. Az intézményrendszer alakulásában végül számításba vesszük az államok közötti kapcsolatok, szövetségi rendszerek befolyásoló szerepét is.

A tanulmányban először bemutatjuk a hálózatos szolgáltatások szabályozási intézményrendszerének kialakulását az Egyesült Államokban és az Európai Unióban, majd áttekintjük az intézmények megváltozásának főbb mozgatórugóit, a verseny- és ágazati szabályozás viszonyának változását, végül részletesebben foglalkozunk a szabályozás uniós átalakulásának okaival.

## A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA

Az ágazati szabályozás lényegében egyidős az általunk vizsgált olyan hálózatos szolgáltatásokkal, mint a posta, a vasút, a távközlés, az energiaipar vagy a vízszolgáltatás. A szolgáltatások nyújtásának előfeltétele volt, hogy a szolgáltatáshoz szükséges hálózat kiépítéséhez a helyi vagy központi hatóságok engedélyt adjanak. Az engedélyeztetést nem feltétlenül a tevékenység jellege, hanem elsősorban a köztulajdonban lévő föld használata, szorosabban véve az útvonaljog tette szükségessé. A különböző közszolgáltatások elvben kiépíthetők lettek volna magánterületeken, de egyrészt ekkor is szükség lett volna köztulajdonban lévő területek használatára, másrészt ez a megoldás rendkívül időigényes és jogilag is nehezen kezelhető szerződéstömeget eredményezett volna. Az engedélyek legnagyobb részét helyhatóságok által nyújtott koncessziók formáját öltötték.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A közszolgáltatásokkal összefüggő koncessziók részletes elemzését lásd *Priest* [1993].

### A helyhatósági koncessziók időszaka

Már az 1820-as évektől vannak dokumentumok koncessziók kiadására, az 1820-as években New Yorkban gázszolgáltatásra, az 1930-as években lóvasútra adtak ki útvonaljogokat is szabályozó engedélyt, majd ezek a vasútra, végül minden vonaljogot érintő – esetenként ma már nem is létező (például csőposta-) – szolgáltatásra is kiterjedtek. Időben jóval később, a kábeltelevíziók elterjedésekor hasonló koncessziós – a hosszú távú szerződések jellegzetességeit és problémáit viselő – megállapodások születtek. A kezdeti koncessziók gyakran olyan tevékenységekre vonatkoztak, amelyekről a helyhatóságok nem rendelkezettek ismeretekkel, mivel egy-egy találmányhoz kapcsolódtak.

A. G. Bell telefonszabadalmát például 1876-ban jegyezték be, az első telefonszolgáltatásra pedig 1878-ban adták ki az engedélyt New Havenben, T. A. Edison szénszálás izzója 1879-ben vált működőképessé, és ugyanabban az évben az első világitást szolgáltató elektromos centrálét is üzembe helyezték San Franciscóban (*Priest* [1993] 302. o.). Különösen az ilyen esetekben a kezdeti koncessziók meglehetősen általánosan határozhatták csak meg a szolgáltatásnyújtás feltételeit, a szolgáltatók fokozatos kiépülése után a szerzett tapasztalatok alapján kötött vagy újrakötött koncessziók már jóval több részletet szabályozhattak. A koncessziók feltételeinek a betartását a helyhatóságoknak ellenőrizniük kellett, ami hamarosan bizottságok vagy választott bíróból álló testületek létrehozásához vezetett.

A koncessziók ritkán jelentettek kizárólagosságot, egy-egy helyhatóság területén térben elkülönülve több szolgáltató is vállalkozásba kezdhetett, egyes esetekben még párhuzamos hálózatok is kiépülhettek, mint a német vagy holland vasutaknál, a brit gáz-, víz-, távíró-szolgáltatásnál vagy az amerikai gáz- és villamosenergia-szolgáltatásban (*Jarrell* [1978] 273. o., *Millward* [2011a] 675. o.).<sup>3</sup> A verseny lehetőségét, az új belépőknek adott koncessziókat a helyhatóságok a bent lévő szolgáltatókkal kialakított tárgyalási pozíciójuk javítására is felhasználták. A koncessziók általában annak a lehetőségét is tartalmazták, hogy adott feltételek mellett a helyhatóságok a szolgáltatót megvásárolhatják.

A koncessziók hosszú időre szóltak, időtartamuk jellemzően 20-30 év volt, de ennél hosszabbak is előfordultak. A szolgáltatások kiépítése jelentős és csak hosszabb távon megtérülő tőkét igényelt. Sok esetben ismeretlen technológiával, teljesen új szolgáltatások kiépítése kezdődött, amely a kockázatok mértékét tovább növelte. A koncesszió hosszú időtartama megnehezítette a koncessziók legfontosabb elemének, az árszabályozásnak a gyakorlatba ültetését. A potenciális verseny ellenére a koncesszió egy adott időszakra nehezen megváltoztatható helyzetet teremtett az adott szolgáltatás területén, emiatt az árak önkényes alakulását a helyhatóságok

<sup>3</sup> Chicagóban például 1905-ben 16 olyan koncesszió működött, amelynek területén más is jogosult volt szolgáltatni, miközben három koncesszió az egész városra kiterjedő jogosultsággal rendelkezett.

igyekeztek megakadályozni. A koncessziós szerződések eleinte csak általánosságban megfogalmazott, ésszerű árak alkalmazását írták elő a szolgáltatók számára, ami gyakran nem ment túl a más, hasonló szolgáltatást nyújtók áraival való összevetésen.

A későbbi időszakban – különösen a koncessziók megújításának idején – már részletesen kidolgozott tarifastruktúrákat tartalmaztak a szerződések. Az alkalmazható árak koncesszióba foglalásakor a hosszabb távon várható árváltozásokat is igyekeztek előre jelezni. Egyes esetekben rögzítették, hogy mind a helyhatóság, mind a szolgáltató kezdeményezhet árváltoztatást, amelyet választott bíróság bírál el. A döntnökök által alkalmazható szempontokat is megfogalmazhatta a koncessziós szerződés: felsorolhatta milyen költségelemeket kell mindenképpen figyelembe venni, mekkora megtérülési rátával lehet számolni, és meghatározhatta milyen osztalékkal kell kalkulálni (*Kiss [2008] 19–20. o., Priest [1993] 310., 319. o., Gabel [1994] 560–564. o.*).

A koncessziók szabályozták a szolgáltatás minőségét, a koncesszió módosításának eljárás módját, különösen azokban az esetekben, amikor a szolgáltató újabb területekre kívánta kiterjeszteni a szolgáltatását, vagy össze kívánt olvadni más szolgáltatóval. Az egyes fogyasztói csoportok közötti diszkriminációval már a koncessziók kezdete óta találkozni lehetett, szinte mindegyik koncesszió kedvezményes (gyakran ingyenes) szolgáltatást írt elő a helyhatóság helységeire, épületei, közttereire stb., amit a hálózatos szolgáltatásokra jellemző keresztfinanszírozás szabályozás által kikényszerített változatának tekinthetünk.

### Az állami szabályozás megjelenése

A 19. század végén tehát a koncessziók alapján működő hálózatos szolgáltatásoknál korán fellelhetők voltak a későbbi szabályozás alapelemei (árszabályozás, a szolgáltatásminőség szabályozása, a piacra lépés és kilépés szabályozása) és egyes esetekben a döntéshozatal intézményi formái (elkülönült hatósági testület, választott bíróság) is. A helyhatósági szintű, koncessziós jellegű szabályozás tagállami szabályozássá alakulására az Egyesült Államokban a 20. század elején került sor. A vasút szabályozása – a szolgáltatás jellegénél fogva – eleve nem helyhatósági, hanem állami szinten szerveződött. Kezdetben tagállamonként kinevezett biztos vagy biztosok felügyeltek, utóbbi esetben előfordult testületi, bizottsági forma is. A hálózatos szolgáltatások szélesebb körű tagállami szabályozásának kialakulásakor gyakori volt, hogy a meglévő vasút felügyelet – esetenként a nevét is megtartva – magába olvasztotta a többi szolgáltatás felügyeletét is. Ahol nem így történt, ott a létrejövő új szabályozó hatóság (bizottság) kezdettől fogva gondoskodott a hálózatos szolgáltatók – így a vasút – feletti felügyeletről (*IPU [2011a]*). A több szolgáltatóra kiterjedő, egységes elvek alapján folyó szabályozás egyben azt is megnehezítette, hogy egy-egy szolgáltatástípusnál az elkülönült csoportérdekek önállóan érvényesüljenek.

Mintául a Wisconsin államban kialakított modell szolgált. Az 1907-ben hozott törvény minden meglévő koncessziót határozatlan idejűvé változtatott, ami azt jelentette, hogy a helyhatóságok csak akkor tekinthették a koncessziót lezártnak, ha a szolgáltatót egy állami bizottság által meghatározott áron megvásárolták. Előírták, hogy mind az új belépőknek, mind az új területekre lépő meglévő szolgáltatóknak rendelkezniük kell a hatóság által kiadott, a szolgáltatás indításának vagy kiterjesztésének szükségességét igazoló okirattal. A törvény felhatalmazta a létrejövő (tag) állami szabályozó hatóságot, hogy meghatározza a szolgáltatások minőségét, az elfogadott értékelési szempontokat figyelembe vévő, a szolgáltató által javasolt végfelhasználói és továbbértékesítési árakat, és akár saját indíttatásból, akár panaszok alapján ellenőrizze azokat. Fontos megemlíteni, hogy a hatóság saját kezdeményezése alapján nem állapíthatott meg árakat. A törvény arra is lehetőséget teremtett, hogy a szabályozó hatóság ellenőrizze a szolgáltató rendelkezésre álló tőkéjét és értékpapírügyleteit is (*Glaeser* [1926] 233–239. o., *Jarrell* [1978] 271. o.). A wisconsini modellt New York és Kalifornia azonnal követte, ezek a tagállamok a későbbiekben is élen jártak a szabályozás megváltoztatásában.

Azokban a tagállamokban, ahol állami szabályozó bizottságok (*public utilities commission* – *PUC*) jöttek létre, a felügyelet az árak, a szolgáltatásminőség és a belépés tekintetében a helyhatóságtól átkerült az állami szabályozó szervezet kezébe. Ez a folyamat 1907 után nagy sebességgel ment végbe. A 48 tagállamból 1920-ban már 45-ben szabályozták tagállami szinten a távközlést (*Woroch* [2006] 651. o.). A többi szolgáltatástípus esetében az 1928. évi adatok szerint a 48 tagállamból csak egy nem szabályozta a gőzvasutat, kettő a villamos vasutat, három a városi vasutakat, négy a buszokat, hét a villamos energiát, hat a földgázt és nyolc a városi gázt, tizenkettő a vízszolgáltatást, tizenkilenc pedig az olaj- és gázvezetékeket (*Bonbright* [1928] 7. o.). A bizottságok a felügyelt szolgáltatásoknál igyekeztek azonos elveket alkalmazni, így például a törvények 32 államban tették lehetővé a bizottságoknak a számviteli szabályok meghatározását, és 22 tagállam azonos számviteli szabványt alkalmazott. A tagállami törvények mindenütt előírták, hogy az áraknak igazságosnak és ésszerűnek kell lenniük, és lehetővé tették, hogy a szabályozó hatóságok – hét tagállam kivételével – a diszkrimináció kérdésében is állást foglaljanak. A tagállamok közel fele (22) a felvásárlásokat és összeolvadásokat is ellenőrizhette. A tagállamok egy részében azokat a szolgáltatókat is az állami szabályozó szervezet ellenőrizhette, amelyeknél a helyhatóság volt a tulajdonos.

A szolgáltatási piacstruktúra változását a konszolidáció, a szolgáltatók összeolvadása, a szolgáltatási terület bővülése, a szolgáltatók méretének növekedése jellemezte. A kis, helyi szolgáltatók először több helyhatóságot is érintő, majd gyakran az egész tagállamra kiterjedő szolgáltatókká váltak. Chicagóban például 1882 és 1905 között ugyan 45 koncessziót adtak ki, de 1905-re már csak egyetlen társaság szolgáltatta a villamos energiát az egész városban. Hasonlóképpen New Yorkban

1887-ben hat villamosenergia-társaság kapott versengő koncessziós engedélyt, de 1907-re már csak egy társaság látta el teljes várost (*Jarrell* [1978] 273–274. o.).

A konszolidáció viszonylag gyors folyamatát tekintve a versenyből származó előnyök reménye hamarosan szétfoszlott – különösen a párhuzamos hálózatokra adott koncessziók számítottak rossz döntéseknek. A nagyszámú, nehezen áttekinthető, gyakran kaotikus helyzetet teremtő koncessziókra a korrupció árnyéka is rávetült. A szolgáltatások kiépülését és működését szabályozó engedélyeztetési rendszer könnyen válhatott a hatalommal való visszaélés melegágyává. Egyes szerzők a szabályozás intézményrendszerének átalakulását is összekötik a korrupció megváltozásával (*Troesken* [2006]). Szerintük annak ellenére, hogy a helyhatóságokon belül elkülönült testületek felügyelheték a szolgáltatók működését és a koncesszióknak való megfelelést, a nagyszámú esethez és az egyre tekintélyesebb méretűvé váló szolgáltatókhoz képest elégtelennek bizonyult a testületek felkészültsége, javadalmazása.

A szabályozás szintjének megváltozását magyarázó tényezők között a piacstruktúra átalakulása és a helyhatósági szabályozás korlátai mellett a szolgáltatók érdekeinek változását is meg kell említeni. A szolgáltatásindítás és -fejlesztés nagy tőkeigénye és – különösen a kezdeti – magas kockázati szintje megnehezítette a finanszírozást. Ebben némi változást hozott az, hogy egyértelművé vált: maga a koncesszió is rendelkezhet önálló értékkel. Ez biztosítékot jelentett a beruházók számára a szolgáltatók finanszírozásában, ugyanakkor a helyhatóságok is felismerték, hogy ezzel további feltételeket szabhatnak a koncesszió nyertesei számára. A koncesszió értékét növelhette, ha a koncesszió kizárólagos jogokat biztosít, vagy – mint a (tag) állami szabályozás létrejöttékor – határozatlan idejűvé változik. A szolgáltató eszközértékének ilyen növekedése megkönnyíthette a tőkeszükséglet pénzügyi feltételeinek teljesülését.

A kaotikus állapotokat meghaladó és a finanszírozást könnyítő állami szabályozásnak több szószólója is volt. A villamosenergia-iparban például a legfontosabb iparági szövetség elnöke, Samuel Insull már 1898-tól kezdve hangoztatta, hogy a szolgáltatóknak érdeke lenne a szabványosítás, a csúcsidejű és az azon kívüli fogyasztás elkülönítése, azaz a kereslet alakulásának befolyásolása. Ehhez a szétforgácsolt helyhatósági érdekekkel szemben a legmegfelelőbb keretet a (tag)állami szabályozás adhatná, amely ha az árszabályozást is jelentene, akkor azt a kizárólagos jogok kimondását követelve az ipárnak el kellene fogadnia, hiszen ezzel a finanszírozás problémája is enyhülne (*Hausman–Neufeld* [2002] 1057. o.). A kevésbé kockázatos finanszírozási lehetőségek keresése a távközlési szolgáltatásokra is jellemző volt: a szolgáltatók hitelképességét a finanszírozó bankházak a koncessziók egymás közötti összehasonlításával mérték (*Gabel* [1994] 564–566. o.)

### A szabályozás újabb szintjének megjelenése

A távközlés esetében a szabályozás viszonylag hamar került egy „szinttel” feljebb, szövetségi szintre. A szolgáltatások területén Bell szabadalmára épülve, kezdetben egyáltalán nem volt verseny: a távközlési koncessziókat elnyert társaságok mind Bell szabadalmát és az általuk gyártott berendezéseket használták. A távközlés első között lépett ki a helyi keretből, a települések közötti forgalom kiépítését 1885-től a Bell társaság által alapított AT&T végezte. A licenfeltételek között szerepelt a berendezésvásárlási kötelezettség, az üzemvitel Bell társaság általi ellenőrzése és az AT&T távolsági hálózatával való összekapcsolás. A Bell által alkalmazott üzleti modellben a licencek rövid időszakra szóltak, megújításuk fejében Bell részesedést kért. A szabadalom 1893-ban járt le, ezután éles verseny indult meg.

Az első évben 1894-ben 87 független társaság működött, nyolc évvel később, 1902-ben már 4000. A független társaságok hátrányban voltak az egységes szabvány és a közös érdekérvényesítés csatornáinak hiánya miatt, ugyanakkor kihasználták a Bell-társaságok viszonylagos gyengeségeit. A Bell addig elsősorban a városi körzetekre és az üzleti fogyasztókra koncentrált, a függetlenek az agrárkörzeteket és a háztartási fogyasztókat vették célba. A Bell-társaságokat 1907-ben beolvasztó AT&T a verseny élesedésével egyre több versenykorlátozó lépést tett, végül szövetségi vizsgálat indult ellene. Ennek lezárása előtt a cég alelnöke, Nathan Kingsbury 1913-ban levélben vállalt kötelezettségeket (*Kingsbury-commitment*) az eljárás megszüntetése érdekében (*Kiss* [2008] 23–24. o.).

A levél témánk szempontjából legfontosabb eleme az volt, hogy a jogilag védett monopolista státus fejében elfogadta a szövetségi szabályozást, azaz a tagállami szabályozás mellett az 1887 óta működő, addig csak a vasút feletti felügyeletet ellátó Interstate Commerce Commission (ICC) felügyeletét. Jelentős érvként szerepelt, hogy a monopolhelyzet teremt majd lehetőséget arra, hogy a szolgáltatást minden amerikai állampolgár számára elérhetővé tegyék, azaz egyetemes legyen. A szövetségi szintű szabályozás a következő évtizedekben a többi szolgáltatásban is megjelent, jellemzően akkor, amikor a szolgáltatások nyújtása átlépte a tagállami határokat, és így „szövetségi” üggyé vált. A villamosenergia-szolgáltatás szövetségi kérdéseinek szabályozását 1930-tól a Federal Power Commission (FPC), majd 1934-től a távközlését önállóan a Federal Communications Commission (FCC) végezte.

Végigtekintve a helyhatósági, állami és szövetségi szintű szabályozás egyesült államokbeli fokozatait, azt láthatjuk, hogy a hálózatos szolgáltatások helyhatóságok által kiadott koncessziói a szabályozás tárgyában, a szabályozandó kérdéskörökben közvetlen előzményeit jelentik a tagállami szabályozásnak. Bár a tagállami szabályozás iránti igény kialakulásában éppen a koncessziós rendszer hibáinak korrigálása játszott fontos szerepet, de a tagállami szabályozó szervezetek megjelenésére végül is a köz- és csoportérdekek érvényesülésének kompromisszumos formájaként tekinthetünk. Azt is hangsúlyozni kell azonban, hogy önálló szabályozó szervezetnek csak a tagállami/szövetségi

gi szabályozási bizottságokat lehetett tekinteni. A szabályozás szövetségi szintjének kialakulása pedig attól függött, hogy a szolgáltatók mikor lépték át a tagállami határokat, illetve a szolgáltatás mikor lépte át a nemzeti határokat és vált nemzetközi jellegűvé.

### Szabályozás Európában

Európában másként alakult a helyzet. Annak ellenére, hogy a hálózatos szolgáltatások műszaki háttere az egyesült államokbelivel azonos volt, és a világban születő szabadalmakat azonnal hasznosították, sőt egyes esetekben pedig éppen Európában alakultak ki egy-egy szolgáltatás technológiai feltételei, a szolgáltatások szabályozása és esetenként szerveződése más úton haladt, mint az Egyesült Államokban. A hálózatok egy részét természetesen Európában is az jellemezte, hogy a szolgáltatók kezdetben csak helyi igényeket elégítettek ki, majd regionális, később nemzeti keretek között szerveződtek, míg más hálózatok (például a vasúti) eleve regionális és nemzeti keretekben épültek ki.

Az európai országokban általában az állam erőteljes részvételével találkozhattunk ezekben az ágazatokban. Ez a koncessziós feltételek előírásában és főként a tulajdonosi szerepkör vállalásában nyilvánult meg. A koncessziós feltételek sok esetben kedvezőtlenebbek voltak, mint az Egyesült Államokban. Az állami szerepvállalás fokozatai országonként eltértek, de az állam mindenütt erőteljesebben volt jelen, mint az Egyesült Államokban. Robert Millward nyolc európai országra<sup>4</sup> gyűjtött össze 20. század eleji adatokat, amelyek azt mutatják, hogy Spanyolországon és Franciaországon kívül mindegyik országban a vasút, a távközlés, a villamosenergia-, a gáz- és a vízszolgáltatás közül legalább háromban az állami vagy helyhatósági tulajdon aránya 50 százalék felett mozgott (*Millward [2005] 18. o.*).

A távközlésben Európában 1913-ra minden távolsági kapcsolatot biztosító hálózat köztulajdonba került. A vasútépítésben az állam mindenütt jelentős szerepet játszott, később a legtöbb helyen a hálózat is állami tulajdonba került. Az állami tulajdon egyben minisztériumi kontrollt is jelentett, önálló szabályozó szervezetek nem alakultak, a szolgáltatások ellenőrzése – akár állami, akár magántulajdonú volt a szolgáltató – az államapparátus feladata lett. A második világháborút követően – politikai és ideológiai rendszerektől függetlenül – a vasút, a villamosenergia-ipar, a gázszolgáltatás és a távközlés egész Nyugat-Európában teljes vagy részleges állami tulajdonba és közvetlen állami szabályozás alá került. A szolgáltatók nagy része már nem is társaságként, hanem az államapparátus egységeként működött (*Millward [2011b] 90–94. o.*).

A távközlési szolgáltatások alakulásának bemutatása az európai piacot illetően is jól illusztrálta a fontosabb trendeket. E szolgáltatások megjelenésekor a szolgáltatók-

<sup>4</sup> Németország, Spanyolország, Egyesült Királyság, Dánia, Svédország, Olaszország, Norvégia, Franciaország.

nak azonnal egy erős, állami tulajdonú versenytársal,<sup>5</sup> a távíró-szolgáltatásokkal kellett megküzdeniük, ez alól alig volt kivétel. Svédországban az állam nem támasztott monopoljogot a távíró-szolgáltatásra, Dániában pedig nem élt vele. Ez a megengedőbb politika azt eredményezte, hogy Dániában 1895-re 50 cég rendelkezett telefonkoncesszióval, Svédországban pedig 1920-ra 100 társaság, s 1906-ra mindkét országban hatszor annyi egy főre jutó telefon volt, mint Franciaországban (*Wallsten* [2001] 3. o.). A monopolhelyzetű állami távíró-társaságok a telefon iránti kereslet növekedését látva, kezdeményezték a monopoljog kiterjesztését az új szolgáltatásra is. Nem sokkal az után, hogy Ausztria és Belgium koncessziókat adott a szolgáltatásra, államosította a szolgáltatókat, Franciaország pedig miután a kormány kezdeményezését a társaságok 1889-ben visszautasították, minden magánkézben lévő telefonközpontot erőszakkal állami kézbe vett. Ahol a kezdeti időszakban kevés befektetésre került sor, mint Németországban, Svájcban, a kormányzat állami monopóliumokat hozott létre.

A Bell társaság Európában is hamar megjelent, 1880–1881-ben az Egyesült Királyságban, Dániában, Norvégiában és Svédországban is társaságot alapított és szolgáltatni kezdett. A brit kormány monopoljogot biztosított számukra (a Bell és Edison társaság 1880-ban egyesült), ugyanakkor tartott attól, hogy az 1871-ben államosított távíró-társaságba tett befektetése nem térül meg, ezért elég kedvezőtlen koncessziós feltételeket szabott. A telefon iránti kereslet gyors növekedése miatt 1906-ban további, helyhatósági koncessziók kiírásáról döntöttek, de a feltételek olyan kedvezőtlenek voltak (a koncesszió időtartama mindössze öt év volt, a lejárat utáni lehetőségek nem szerepeltek a kiírásban), hogy az 1334 helyhatóságból csak hatban került sor telefonközpont felállítására. A kezdeti francia koncessziók még rövidebbek, négyévesek voltak, Olaszországban és Spanyolországban a koncessziók időtartama hosszabb volt, de lejáratkor a kompenzáció nélküli állami tulajdonba vétel szerepelt bennük (*Wallsten* [2001] 5. o.).

A skandináv országokban – ahogy ma is – az állam szerepvállalását eltérően értelmezték. A magáncégek itt nem fizettek járadékot a koncesszióért, a svéd és a dán kormány a települések közötti hálózat kiépítésére koncentrált. Stockholmban, ahol a versengő cégek közül az egyik hamar domináns társasággá vált, a kormány versenytámasztó szándékkal új társaságot alapított, amelynek hosszú ideig megtiltotta, hogy más társaságot felvásároljon. Norvégiában, bár az 1881-es törvény monopoljogot adott a kormánynak a távíró- és a telefonszolgáltatásban, de lehetőséget biztosított koncessziók nyújtására is. A távíró-szolgáltatás itt a további terjeszkedés helyett a kiépülő telefonvonalakon kezdett szolgáltatni.

<sup>5</sup> Az Egyesült Államokban a távíró-szolgáltatás rivális szabadalmak alapján, versenykörülmények között épült ki. New Yorkban például tíz társaság szolgáltatott 1851-ben. A konszolidációs folyamatok eredményeként a Western Union lett a meghatározó vállalkozás, de a távközlés születésekor nem tekintették a telefont komoly versenytársnak – Bell felajánlott szabadalmát sem vásárolták meg. A Bell által alapított AT&T társaság távíró-szolgáltatással is foglalkozott, végül 1909-ben megszerezte a Western Union feletti ellenőrzést, amelyről a Kingsbury-felajánlás keretében mondott le 1913-ban (*Nonnenmacher* [é. n.]).

A korai időszakban (1892–1914) működő állami és magántulajdonú társaságok adatainak ökonometriai elemzése azt mutatta, hogy a telefon elterjedése állami tulajdon mellett sokkal lassabb volt, mint magántulajdon mellett, sőt az a feltételezés is megdőlt, hogy a kevésbé sűrűn lakott területek fejlesztésére az állam nagyobb figyelmet fordít. Azon magántulajdonú társaságok esetében, amelyek számára az állam a kisajátítást a koncesszió lejártakor előre jelezte, a telefon kevésbé terjedt el, és az árak magasabbak voltak. Ahogy a francia állami telefonhatóság indokolta: a magas árakkal próbáltak gátat szabni az előfizetők „kellemetlenül gyors növekedésének” (Wallsten [2001] 7. o.).

A hálózatos szolgáltatások európai kiépülésének sajátosságait nagyrészt a kontinens geopolitikai jellegzetességei indokolták. A 19. századot a nemzetállamok megerősödése jellemezte. Egyes országok – Belgium, Olaszország, Németország, Írország – ekkor születtek. A hálózatos szolgáltatások kiépítése – különösen a vasút, a távközlés és villamos energia területén – hamar stratégiai fontosságot kapott. Ahol – például a villamosenergia-szolgáltatásnál – a helyi kezdeményezéseknek, a magántőkének és a lokális szolgáltatásoknak időben hosszabb szerep jutott, a regionális hálózatok összekapcsolását, nemzeti hálózatok kiépítését sürgető állam a szolgáltatók ellenkezésébe ütközve, az 1920-as, 1930-as évektől kezdve államosítással oldotta meg a helyzetet (Millward [2011b]). Európában, úgy tűnik, a stratégiai megfontolások és a szolgáltatások piaci alapú kiépülése közül az előbbi dominált. Ez a szabályozásra is rányomta bélyegét, a kezdeti erősen kontrollált, többnyire állami indíttatású koncessziókat követően, önálló hatóságok nélküli, közvetlen állami beavatkozáson alapuló, az állami apparátus tevékenységéhez tartozó szabályozás alakult ki.

## A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁSÁNAK ÚJ MOZGATÓRUGÓI

Az Egyesült Államokban az 1930-as évekre kialakult kétszintű szabályozás intézményrendszere hosszú távon alkalmasnak bizonyult a szabályozási feladatok ellátására. Jelenleg a távközlést, a villamosenergia- és a gázszolgáltatást mind az ötven tagállamban szabályozzák, a vízszolgáltatás szabályozására 44 tagállamban kerül sor (IPU [2011b]). A szövetségi szabályozó szervezetek közül a vasútszabályozásra alakult, majd távközlés-szabályozást és 1935-től a közúti fuvarozást, 1940-től a vízszolgáltatás szabályozását végző Interstate Commerce Commission (ICC) – részben a deregulációs hullámnak köszönhetően – 1995-ben megszűnt. A szövetségi szintű távközlés-szabályozó, a Federal Communications Commission (FCC) jelenleg is működik, az 1930-ban alakult Federal Power Commission (FPC) 1977-ben átalakult, és Federal Energy Regulatory Commission (FERC) néven működik tovább.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tagállami és szövetségi szabályozás van többek között Kanadában és Ausztráliában is.

### Átalakulás a távközlésben

A szabályozó testületek feladatkörei természetesen a felügyelt szolgáltatási területek technológiai, piacszerkezeti változásait követve, az ágazatok közötti konvergenciát figyelembe véve átalakultak. A távközlés-szabályozás ma a verseny felügyeletén kívül a szélessáv, a frekvenciagazdálkodás, a média vagy akár a köz- és belbiztonság kérdéseit is felöleli, míg az energiaszabályozó szervezet az olajválságot követően kapott újabb feladatokat, így került át az olaj- és gázvezetékek felügyelete az ICC-től a FERC-hez. A szabályozó szervezetek hatásköreinek módosulását törvények diktálják: például az 1996-os távközlési törvény (Telecommunications Act) tette az FCC feladatává a helyi szolgáltatók közötti verseny erősítését, vagy a 2005-ös energiapolitikai törvény (Energy Policy Act) a villamos energia és a gáz nagykapacitású szállítóhálózatai megbízhatóságának ellenőrzését és a piacbefolyásolás büntetését. A törvények a piacokon kialakult jelentős versenyproblémák korrigálására szolgáltak, egyben jelezték, hogy a verseny- és ágazati szabályozás közötti munkamegosztás változóban van.

Az 1960-as, 1970-es években a távközlésben, az 1970-es, 1980-as években az energiaiparban gyors technológiai átalakulások mentek végbe. A számítógépek elterjedése, a digitális technikák és szoftverek felhasználása, a mikrohullámú távközlés lehetősége, egyre több új fogyasztói végberendezés megjelenése a távközlési szolgáltatók monopolhelyzetét kikezdte, egyre több piacuk vált megtámadhatóvá. A támadások nemcsak a technológia, hanem a jog oldaláról is megindultak, és végül mérföldkönek számító változásokat hoztak.

Az Egyesült Államos igazságügy-minisztériuma (Department of Justice – DoJ) által kezdeményezett perben született 1956-os megállapodás eltiltotta az AT&T-t a nem szabályozott piacokon való megjelenéstől. A nem szabályozott piac értelmezése újból és újból vitát kavart. A számítástechnika és a távközlés egyre nyilvánvalóbb közeledése miatt az FCC három alkalommal is (1966, 1976, 1985) részletes vizsgálatot folytatott, mert a szabályozott és a szabályozatlan ágazatok közötti határok elmosódásától, a szabályozás hatásának emiatti gyengülésétől tartott. Az első vizsgálat eredménye többek között az volt, hogy az adatfeldolgozási piacot szabályozatlan piacnak minősítették, távközlési cég csak teljesen elkülönült vállalat révén léphetett volna be, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy az AT&T távolmaradt a számítógépüzlettől (*Cannon* [2003] 179. o.).

Az AT&T társaságnak a távolsági hívások piacán az 1970-es évekre komoly versenytársa lett a mikrohullámú továbbításban élenjáró Microwave Communications Inc. (MCI). A helyi Bell társaságok végül megtagadták az összekapcsolást az MCI távolsági rendszerével, emiatt az MCI 1974-ben versenyeljárást kezdeményezett az AT&T ellen. Ugyanebben az évben a DoJ is beperelte az AT&T-t: több versenytorzító magatartás, elsősorban monopolizáció volt a vád, különösen amiatt, hogy a leányvállalataként működő berendezésgyártó a szolgáltatók kizárólagos szállítója

is volt, így a cég közel teljes ellenőrzést gyakorolt a távközlés minden ága felett, és nem alkalmazták alternatív, esetenként innovatív berendezésgyártók berendezéseit, készülékeit. A DoJ a hagyományos szabályozás oldaláról nem látott lehetőséget a megfelelő beavatkozásra, mert úgy ítélte meg, hogy a helyzeten csak a strukturális, piacszerkezeti átalakítás tud változtatni. A javaslat a berendezésgyártás és a helyi társaságok („Baby Bellek”) leválasztásáról és a berendezésgyártó eszközeinek további felosztásáról szólt (*Enis–Sullivan* [1985] 127–128. o.).

A perek hosszan elhúzódtak. Az *MCI versus AT&T*-ügyben a bíróság 1,8 milliárd dollár kártérítést ítelt meg az MCI javára. Az *Egyesült Államok versus AT&T*-ügyben a felek egyezségi javaslatot nyújtottak be a bíróságra 1982-ben, amelynek végső változatát 1983 decemberében fogadta el a legfelsőbb bíróság, és az AT&T szétválasztása 1984. januártól lépett életbe. A legfontosabb elemei az egyezésnek a következők voltak: a 22 helyi társaságot (Bell Operation Company – BOC) leválasztották és hét nagy regionális monopóliummá (RBOC) egyesítették, a berendezésgyártás az AT&T-nél maradt, de minden kizárólagos szerződés érvényét veszítette, azaz a regionális monopóliumok bárholnán beszerezheték berendezéseiket, és az AT&T is bárkinek szállíthatta gyártmányait. Az AT&T-t ugyanakkor mentesítették az 1956-os egyezés hatálya alól, azaz ezentúl részt vállalhatott a nem szabályozott ágazatokban, elsősorban a számítástechnikában (*Enis–Sullivan* [1985] 131–132. o.). Az egyezés megtartását 12 éven át a bíróság felügyelte.

A versenyszabályozás által kivitelezhető strukturális szétválasztással az ágazaton belüli verseny lehetősége jelentősen növekedett. A lépés szabályozási szempontból deregulációt jelentett, ez egybe csengett a többi szabályozott ágazatban is zajló deregulációs lépésekkel.<sup>7</sup> Az erre való felkészülés jegyében az FCC terveket készített arról, hogy a szétválasztást követően milyen deregulációs lépéseket kell megtenni. Az FCC szemszögéből az egyezés legfontosabb eleme az volt, hogy a hét RBOC ugyan jogilag védett helyi szolgáltatási monopóliummá vált, de ezekhez a piacokhoz ezentúl minden távolsági szolgáltató szabadon hozzáférhetett. Úgy számoltak, hogy körülbelül öt év alatt megteremtődnek a hozzáférési feltételek a dereguláció bevezetéséhez (*Kelley* [1982]). A verseny azonban nem úgy alakult, ahogy az FCC számította, az 1996-ban hozott távközlési törvény – újabb feladatokat adva az FCC-nek – ezt sikertelenül próbálta korrigálni. A tényleges versenylehetőségeket jóval később, csak a technológiák további fejlődése, különösen a többféle helyettesítő hálózat és szolgáltatás megjelenése teremtette meg.

<sup>7</sup> A légitársaságokban 1978 és 1981 között, a közúti szállításban 1980-ban, a vasúti közlekedésben 1982-ben, a villamosenergia-iparban 1978 és 2000 között történtek deregulációs lépések.

## Átalakulás az energiaiparban

A számítástechnika, a távközlés, az infokommunikációs technológiák maguk is gyors ütemben hatolnak be más iparágakba, megváltoztatva azok korábbi versenyhelyzetét. Az új technológiák ott hasznosulnak kellő hatásfokkal, ahol a működtetésükhöz legalkalmasabb szervezeti változásokkal, a vállalkozások belső átalakulásával társulhatnak. Ilyen példát szolgáltat az energiaipar, amelyben a korábban különleges árunak tartott termékeket ma már a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, kereskedésre alkalmas termékeknek tekintik. Az energiaipar technológiai átalakulásaira épülve ez a szemléletmód-változás indította el ezen a területen a szabályozás újraértékelését, a verseny kialakíthatóságába vetett hitt megerősödését, a korábbi vállalati, tulajdonosi struktúrák teljes átalakulását.

A hetvenes évektől lehetővé vált – általában szabályozói, törvényhozási beavatkozásra – új belépők (független áramtermelők) megjelenése a piacon. Ezt részben az tette lehetővé, hogy jelentős technológiai változások következtek be: a gázturbinák olyan generációja született meg, amelyek mind az üzembe helyezés gyorsaságát, mind a fűtőanyag relatív árát, mind a környezetszennyezést figyelembe véve, felülmúlták a meglévő technológiákat. A változás olyan drasztikus volt, hogy sok esetben a meglévő erőművek üzemeltetési és fenntartási költségeinél olcsóbban lehetett az új egységeket üzembe helyezni, mert ezeknek az üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltégei együttvéve is alacsonyabbak voltak a meglévő technológiával járó költségeknél.

Ott ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, a független áramtermelők száma és aránya gyorsan növekedett, mert az új technológiát gyorsan és az adott körülményekhez adaptálva (az igénynövekedést gyorsan követve, a teljesítményt kis egységekkel növelve) tudták alkalmazni. A villamosenergia-ipar vertikumában a független áramtermelők megjelenésével a verseny korábbi évtizedekben elképzelhetetlen elemei jelentek meg. Az áram termelése fokozatosan – a verseny erősödésével – kikerült a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alól. Ezt a folyamatot erősítette a hálózatokhoz való szabad hozzáférés elvének kimondása, majd egyre több helyen gyakorlatba ültetése. Egyes vélemények szerint a technológiák fejlődésére és a dereguláció terjedésére alapozva a korábbi centralizált felépítésű villamosenergia-szolgáltatás sok helyen több központú rendszerek interakcióját feltételező decentralizált energiaszolgáltatássá fog átalakulni (*Burger–Holtermann–Kalny* [2008]). Mivel a villamos energia árának körülbelül harmadát teszik ki a szállítási és elosztási költségek, egyre nagyobb az ösztönzés arra, hogy új, kisméretű áramtermelő-berendezésekkel, a megújuló energiákat is felhasználva a villamosenergia-, a hő- és a hűtésigények együttes ellátására egyre „intelligensebb” helyi ellátó rendszereket építsenek ki (*Cervigni–Larouche* [2014]).

A dereguláció eddig látható előnyei mellett új problémák is körvonalazódtak. Az energiaipar piacain a liberalizáció után is maradnak olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyek – részben természetes monopólium voltuknál fogva (szállítási,

elosztási tevékenység) – továbbra is szabályozást igényelnek. A szolgáltatás korábbi vertikális szerveződésének felbomlásával megnőtt az egymástól eltérő érdekek szerint működő piaci szereplők közötti koordináció igénye. Az átgondolatlanul véghezvitt piacnyitás viszont szabályozási kudarchoz is vezethet, amint erre a kaliforniai árampiac szolgáltatása az egyik legismertebb példát.

Az 1996-ban kezdődött kaliforniai piacnyitás során a korábban már tapasztalható piaci problémákat, a termelésben kialakult kapacitáshiányt nem vették figyelembe. Az új feltételek mellett a jelentős piaci erővel rendelkező erőművek könnyen visszaélhettek a helyzetükkel. A szabályozás súlyos tévedése volt, hogy a nagykereskedelmi szabadpiac mellett a kiskereskedelmi árak kötöttek maradtak, ezáltal a fogyasztók nem kaptak jelzést a szolgáltatás tényleges költségviszonyairól. Az egymással kapcsolatban álló regionális rendszerek között kevés szállítókapacitás létesült, a rendszerek összekapcsolása alacsony biztonsági fokozatot nyújtott, és a rendszerfelügyelet sem épült ki megfelelő módon.

Az azonnali (*spot*) piac 1998-ban kezdett működni, majd 2000 májusától egyre jelentősebben nőttek a nagykereskedelmi árak. 2000 júniusában a San Franciscót érintő áramszünet után egyes szolgáltatók panaszt tettek a piac feltételezett manipulálása miatt. 2001 januárjában több százezer fogyasztót érintő áramszünet után a kormányzó szükségállapotot rendelt el, ennek ellenére 2001 márciusában már 1,5 millió fogyasztót érintő áramszünet volt, majd az egyik regionális szolgáltató csődöt jelentett. Az árak csak 2001 szeptemberére álltak helyre (*Joskow* [2001]). A legnagyobb gáz- és villamosenergia-kereskedő cégnek számító Enronnal kapcsolatban – 2001. decemberi csődje után – felmerült, hogy Kaliforniában is manipulálta az árakat, és 2002 februárjában a Federal Energy Regulatory Commission vizsgálatot kezdett az Enron szerepéről. Az Enron többek között a meglévő hálózati kapacitások olyan lefoglalásával élt, amellyel látszólagos torlódást kelthetett, ami az azonnali piaci árak emelkedéséhez vezetett. Kiderült az is, hogy 1993–2001 között hamis bevételi és profitadatokat közölt, aminek elsődleges célja részvényárfolyamának és hitelbesorolásának mesterséges emelése volt. Ennek lehetőségét – ahogy a későbbi kutatások megállapították – a könyvvizsgálók, a hitelminősítők és a hitelező bankok által gyakorolt gyenge ellenőrzés, a beszámoltatás hiánya teremtette meg, azaz több másik terület (hitelminősítés, könyvvizsgálat, tőzsdefelügyelet) szabályozása is elégtelennek bizonyult.

Az amerikai villamosenergia-ipar deregulációjában azonban a kaliforniai válság inkább kivételnek számított. Azokról a tagállamokról, ahol a piacnyitás átgondoltan és a piacszerkezet meglévő problémáihoz illeszkedően ment végbe, kedvezőbb kép alakult ki. A kiskereskedelmi piaci verseny engedélyezése esetén a hatást a fogyasztók is érezhették, mert ezekben a tagállamokban az árak jelentősebb mértékben csökkentek, mint a kiskereskedelmi árak szabályozása mellett (*Joskow* [2005] 48. o.). A kaliforniai válság is azt mutatta, hogy a piacszerkezeti, technológiai változásoknak és az intézményi, szabályozási feltételeknek összhangban kellene lenniük. A hálózatos

szolgáltatások esetében a deregulált piacokon különösen fontos a hálózatok közötti kapcsolódás feltételeinek a biztosítása, a rendelkezésre álló kapacitások felügyelete és a rendszerirányítás (Crettenand–Finger [2013], Stern–Cave–Cervigni [2012]).

A villamosenergia-piacok deregulációja során kialakult azonnali piacok, energia-tőzsdék megalakulása a villamos energia mint termék új kereskedési formáit tette lehetővé. A piacokon létrejövő verseny előnyeit a kereskedési rendszer esetenként nem megfelelően kialakított szabályai hátránnyá is változtathatták, illetve ebben az esetben is számolni kellett a piaci erővel való visszaélés lehetőségével. A tőzsdei forgalom egyik eleme a szabályozással létrehozott kapacitásdíj volt, amelyet az áramtermelők a rendelkezésre álló kapacitásaik fejében építhettek be az árba, függetlenül a ténylegesen forgalmazott/szállított energia mennyiségétől. A díj nagysága a piaci viszonyoktól függően változhatott, ugyanakkor a jelentős piaci erejű termelőkre szabályozott ár (ársapka) vonatkozhatott.

Erre a lehetőségre építve, 2006-ban a New York-i tőzsdén szereplő kapacitásra mint termékre egy határidős (*swap*) megállapodás született a pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó cég (Morgan Stanley) és az egyik áramtermelő (Keystone) között, amelynek feltételeihez a közvetlen versenytárral kötött olyan megállapodás kapcsolódott, ami hatásában egyenértékű volt egy összefonódás vagy felvásárlás hatásával, a cél pedig a tőzsdei árak mesterséges felhajtása volt. A FERC vizsgálta ezt a helyzetet, de 2008-ban úgy döntött, hogy a piacbefolyásolás tiltásáról szóló szabályozásuk alapján nincs kellő jogalap a piaci szereplők magatartásának elítélésére. Versenyjogi alapon (Sherman Act 1. cikk) azonban úgy tűnt lehetséges az eljárás megindítása, a DoJ 2010-ben keresetet adott be a határidős megállapodás ellen, aminek eredményeként a bíróság elfogadta a felek közötti egyezséget: mindkét érintett cég visszafizeti a megállapodásuk alapján elért nyereséget (Morgan Stanley 4,8 millió dollárt, Keystone 12 millió dollárt). Az Egyesült Államok történetében ez volt az első eset, hogy a versenyjog megsértése miatt teljes visszatérítést követeltek, amit meg is ítélték (Stallings [2013]).<sup>8</sup>

### Az ágazati és versenyszabályozás viszonya

Ez az ügy is azt mutatta, hogy a versenyszabályozás és az ágazati szabályozás kiegészítheti egymást, bár a határok a két jogérvényesítési mód között változhatnak. A 2007-ben a *Credit Suisse versus Billing*-ügyben és a 2004-ben a *Verizon versus Trinko*-ügyben hozott legfelsőbb bírósági döntések után sokan úgy vélték, hogy a versenyjog a szabályozott ágazatok kérdésében háttérbe szorul. Az *FTC versus*

<sup>8</sup> A FERC piacbefolyásolásra irányuló vizsgálatsorozata eredményeként 2013-ban a J. P. Morgan bankház 410 millió dollár kifizetésébe egyezett bele (125 millió dollár visszafizetése a fogyasztóknak, 285 millió dollár büntetés – Bloomberg [2013]).

*Phoebe Putney Health System*-esetben kialakított 2012-es egyhangú legfelsőbb bírósági vélemény viszont azt hangsúlyozta, hogy a szabályozási környezetre hivatkozás nem jelent automatikus védelmet a versenyjog megsértése esetében, a versenyjog a szabad vállalkozáshoz és a gazdasági versenyhez kapcsolódó alapvető társadalmi érdekeket testesíti meg, ezért a mentességek – mint például az állam által kreált mentességek – nem részesíthetők előnyben (*Stallings* [2013] 4. o.).

A két jogérvényesítési ág szabályozó hatóságait a politikától való távolság szempontjából is vizsgálni lehet. Az ágazati szabályozó hatóságokra a „megismételt játék” a jellemző (*Baker* [2013]), hiszen ugyanazokkal a szereplőkkel visszatérően foglalkoznak több évtizeden keresztül. A nagy cégek a döntéshozó központokban saját irodákat tartanak fenn a szabályozóval való kapcsolattartást és érdekérvényesítést biztosítva. A versenyszabályozásnál ezzel szemben nem épül ki ilyen közvetlen kapcsolat a vizsgált ágazatokkal, cégekkel, hiszen a szabályozás a teljes gazdaságot érinti, és a vizsgálatok jellemzően alkalmoszerűek, nem visszatérők a hatóság életében. A versenyhatóságok munkájában az ítélező jelleg a domináns, jogi normák alapján dolgoznak, míg az ágazati hatóságok az *ex ante* szabályozás jellegzetességének megfelelően inkább szabályalkotók, tevékenységüknek törvényalkotási jellegük van, sokszor különböző érdekcsoportok közötti egyezséget kell létrehozniuk, nem véletlenül merül fel velük kapcsolatban a foglyul ejtés problémaköre. Ugyanezen okok miatt viszont az ágazati hatóságok felhalmozott szakértelme egy-egy kérdésben sokkal nagyobb lehet, a vizsgált problémák hosszú távú hatásait is képesek felmérni.

A felvázolt különbségek alapján az együttműködés előnye, sőt szükségessége fogalmazódik meg. Közösen vizsgált ügyekben a különböző irányból történő megközelítések jól kiegészíthetik egymást. A vizsgálati eljárások, az anyaggyűjtés különbözőségei is segíthetik a jobb döntéshozatalt. Az ágazati hatóságok az érdekelt felek által beterjesztett bizonyítékok vizsgálatával dolgoznak, míg a versenyhatóságok inkább tanúk és bizonyító erejű információk beszerzésével foglalkoznak. Az együttműködés azt is lehetővé teszi, hogy többféle cél is érvényesüljön a döntéshozási folyamatban, mivel az ágazati hatóságoknak a verseny szempontjai mellett gyakran más, közérdekűnek tekintett célokat is követniük kell. Amennyiben ezeket az együttműködési módokat, az eltérő megközelítések előnyeit nem sértve, egyetlen szervezetben is meg lehetne oldani, akkor érdemes lehet megfontolni ennek létrehozását.

A modern gazdasági rendszerek működése azonban ennek gyakran ellentmond. A társadalmi, gazdasági jelenségek komplexitásának a különböző készségekkel, ismeretekkel és jogosítványokkal működő szervezetek jobban megfelelhetnek, még akkor is, ha egymást átfedő felhatalmazásokkal rendelkeznek. A szervezetek közötti versengés, a különböző célú információk gyűjtése, az időben történő vészjelzés a törvényhozás ellenőrző szerepével összefüggő költségeket csökkenti, és a megalapozott döntéshozatalt segíti. A hatóságok létrejöttére is gyakran azért volt szükség, mert egy már működő intézmény nem felelt meg teljes mértékben a feladatnak. Például a DoJ működésével elégedetlen törvényhozás azért hozta létre az FTC-t, hogy a ver-

senyvtörvény érvényesítésében a DoJ-nál aktívabb szerepet játszon (*Hyman–Kovacic* [2012b] 20. o.). A hatóságokat létrehozó politikai döntéshozók és a hatóságok körül kialakult érdekcsoportok erejének függvényében természetesen a már létrejött hatóságok megszüntetése, összevonása is nehézségekbe ütközik. Vannak, akik a legmegfelelőbb eljárásnak a hatóságok közötti koordináció javítását látják (*Freeman–Rossi* [2012]), bár mások a DoJ és az FTC összevonásának különböző modelljeit vázolták fel (*Blumenthal* [2013]), míg vannak olyanok, akik Coase nyomán a szabályozó szervezetek felelősségi körének optimális határait keresik, és az ehhez szükséges szempontrendszert próbálják megfogalmazni (*Hyman–Kovacic* [2012a], [2012b]).

### A SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Európa nagy részén a nyolcvanas évekig uralkodó felfogás szerint az energiaszolgáltatás, a távközlés, a közlekedés, a vízgazdálkodás, a posta olyan, a nemzetgazdaságot behálózó stratégiai szerepkörű szervezet volt, amely – a szociális juttatásoktól a foglalkoztatáspolitikáig terjedően – társadalmi, szociális feladatokat is ellátott. Részben a társadalmi funkció betöltésének ellentételezéseként a szolgáltató vállalatok kizárólagos jogokkal rendelkezettek. A hálózatos szolgáltatások területén Európában a nyolcvanas évek elejéig a köztulajdonban lévő szolgáltató<sup>9</sup> és az államapparátus minisztériumi rendszerén belül kialakított közvetlen felügyelet, „szabályozás” volt a jellemző. A szolgáltatók sokszor a társasági jog hatálya alá sem tartoztak, a fejlesztési döntéseket a kormányzat hozta meg, és általában a finanszírozásról is gondoskodott.

Az alkalmazott technológiák változása, illetve újak belépése – ahogy azt a távközlés és energiaszolgáltatás példáján bemutattuk – nagyban befolyásolta a potenciális versenyhelyzet kialakulását. A szolgáltatások egyre több területén megjelenő versenyfenyegetettség miatt fontossá vált a hatékony gazdálkodás megteremtése, a keresztfinanszírozás csökkentése vagy átláthatóbbá tétele, a költségek csökkentése, illetve a veszteségek mibenlétének pontos ismerete, a szükségesnek minősített támogatások átláthatósága. A szolgáltatások bővülését szolgáló finanszírozás megoldatlansága pedig egyre inkább a magántőke bevonása irányába tolt el a szöba jöhető lehetőségeket. A szolgáltatások vertikális szerkezetén belül egyre világosabban elkülönült, hogy mely területeket lehet természetes monopólium jellegűeknek tekinteni, és melyek azok, ahol teret lehet engedni a versenynek. A hetvenes években induló deregulációs hullám Európában a szolgáltatók pénzügyi önállóságának megteremtésével és az állami tulajdon megszüntetésével kapcsolódott össze.

<sup>9</sup> Az Egyesült Államokban az első világháború idején rövid időre államosították az AT&T, de utána visszakérült magántulajdonba.

## A brit tapasztalatok

A magántőke bevonásában és a szolgáltatók nagyobb önállóságának megteremtésében az Egyesült Királyság játszott úttörő szerepet, ahol a hetvenes években sorra kudarcba fulladtak az egymást követő kormányok kísérletei az állami szektor hatékonyságának, a vállalatvezetés felelősségének, beszámoltathatóságának növelésére. Ez a felismerés – párosulva a költségvetési gondokkal, az addigi gazdaságpolitikai célok átértékelődésével – a nyolcvanas évekre a közszolgáltató vállalatok privatizációjához vezetett. A privatizáció és a szabályozás egymás mellett haladó és sok ponton egymást kiegészítő, egymástól függő jelenségévé vált a brit gazdasági életnek.

A privatizáció kezdeti szakaszában részben a privatizáció biztos sikere, részben a vállalatvezetés ellenállásának leküzdése érdekében a piacszerkezet lényeges átalakítása nélkül, lényegében egy egységben adták el a közszolgáltató cégeket (távközlés, gázszolgáltatás). Ez a gyors privatizációs megoldás, erős szabályozó szervezet felállítását igényelte. Ezt kezdetben az OFT keretében képzelték el, majd részben a hivatal ellenállása miatt az ágazati szabályozó szervezetek felállítása mellett döntöttek.

A szabályozó intézmények számára az ágazati szabályozáson túl a fogyasztók védelmét és a verseny ösztönzését is feladatul szabták.<sup>10</sup> A felállított új szabályozási intézmények egymást követően alakultak, a tapasztalatok figyelembevételével létrehozási feltételeik idővel módosultak, de alapvető jellegzetességeik változatlanok maradtak. Élükön kezdetben főigazgató állt (Director General – később a tapasztalatok alapján az irányítás bizottság kezébe került), akinek a fenti feladatokon kívül a szabályozott cégek pénzügyi stabilitását is biztosítania kellett. A szabályozó szervezetek minisztériumokon kívüli kormányszerveknek számítanak. Jogi felhatalmazásukat az egyes privatizációs törvények határozták meg, felsorolva a főigazgató kötelezettségeit, és megszabva az általános szabályozási keretet. A szabályozottak feletti ellenőrzés tényleges jogosítványai a szolgáltatók számára kibocsátott engedélyekben, az engedélyekben megfogalmazott működési feltételekben találhatók (*Valentiny* [1999]).

Az engedélyek feltételeit és az árszabályozást a szabályozó szervezetek időről időre felülvizsgálják. A Competition Commission további vizsgálatokat indíthatott, amennyiben a szabályozó szervezet igényelte, vagy ha a szabályozó és a szabályozott között az engedélyek vagy az árszabályozás kérdésében nem volt megegyezés.

Az első szabályozó szervezet, az Oftel 1984-ben a brit távközlés privatizációjakor alakult. Az itt kidolgozott elveket a később alapított szabályozó szervezetek esetében is követték. A brit gázszolgáltatás privatizációját 1986-ban az Ofgas megalapítása kísérte, a vízszolgáltatását 1989-ben az Ofwaté, a villamosenergia-iparét 1990-ben az Offer, a vasútét 1996-ban az ORR, végül a postáét 2000-ben a Postcomm. A pri-

<sup>10</sup> A szabályozó szervezetek számára megfogalmazott – gyakran egymásnak is ellentmondó – célkitűzések elemzését lásd *Tutton* [2012].

vatizációk kezdetekor nemcsak a szabályozó szervezetek hovatartozásáról, verseny-szabályozáshoz fűződő viszonyáról szolt a vita, hanem arról is, hogy a vállalatokat a dereguláció már elfogadott elvei szerint szétválasztva, a vertikum egyes szeleteit külön-külön meghirdetve vagy egyben értékesítsék. A szétválasztásra inkább az állami tulajdon keretei között volt lehetőség, mert az AT&T esete is megmutatta, hogy monopolhelyzetű magáncégek esetében a verseny szempontjából előnyösnek tekintett piacszerkezet kialakítása milyen ritka esetnek számít.

A privatizációs bevétel várhatóan magasabb volta miatt az első két esetben (British Telecom, British Gas) az egészben történő eladás mellett döntöttek. A vízszolgáltatás privatizációjakor ilyen probléma nem merült fel, a kilenc regionális vállalat még szabályozási szempontból is előnyös piacszerkezetet jelentett, mert lehetőséget teremtett az egymással való összehasonlításra (*yardstick competition*). A villamosenergia-iparnál történt a legjelentősebb beavatkozás, a privatizáció előtt az áramtermelést, a szállítást és a szolgáltatást különválasztva értékesítették ezeket a szolgáltatókat. Vertikális szétválasztásra később és korlátozottabb mértékben, szabályozói beavatkozásra a gáziparban is sor került és a mai napig is felmerül a távközlési szolgáltató részekre tagolásának lehetősége.

A brit piacokon a privatizációkat követően bizonyos mértékig megindult a szolgáltatók konszolidációja. Összefonódásra azonban nemcsak ágazaton belül, hanem ágazatok között is sor került. Az energiaiparon belüli ágazatközi összeolvadások indokainak vizsgálata fontos jelenségre hívta fel a figyelmet. Az összeolvadások fő mozgatóereje nem csupán a hagyományos piacokon elérhető méret- és választékgazdaságosság alapján jelentkező költségelőnyök kihasználása volt, hanem az, hogy felismerték: kiaknázhatók lesznek az azonos fogyasztóbázisra épülő, minél szélesebb szolgáltatási kínálat kialakításával elérhető új költségmegtakarítási lehetőségek. Ezek az előnyök nem korlátozódnak az energiaiparra, részesei lehetnek a többi közszolgáltatásban működő cégek is.

Az azonos fogyasztói bázisra épülő, többszektorú közszolgáltatók ma már felölelik az energiaipart, a távközlést és a vízszolgáltatást. A többféle szolgáltatástípus nyújtása esetén a fogyasztókkal való kapcsolattartásból származó hatékonyságjavulás és költségmegtakarítás mellett arra is lehetőség nyílik, hogy ugyanazt a fogyasztói bázist ne csak a hagyományos szolgáltatási körhöz tartozó termékekkel lássák el. A hagyományos szolgáltatások (áram, gáz, víz, telefon) esetében többek között a mérők közös leolvasásából, szállítási, raktározási, általában logisztikai egyszerűsítésekéből és a fogyasztók kiszolgálása terén (például számlázás) nyújtott szolgáltatások költségcsökkenéséből származnak a megtakarítások. Emellett arra is lehetőség nyílik, hogy a hagyományos szolgáltatások teljesen új kombinációit, ezekre épülő, a fogyasztást ösztönző kedvezményeket és általában a fogyasztói választás lehetőségét kiterjesztő rendszereket vezessenek be.

A többszektorú közszolgáltatók között az energiaipari társaságok dominálnak. A gáz- és az áram közös szolgáltatása, olyan „termékekkel” kiegészítve, mint az

energiatakarékosságot segítő eszközök/megoldások kínálata, a megújuló energiákra épülő kínálat, esetleg a költségminimalizáló, energiafelhasználást szabályozó rendszerek kiépítése továbbra is nőni fog. Az energiaipar és a vízszolgáltatók szintén sok területen hoztak létre közös szolgáltató társaságokat. A távközlési társaságok elsősorban az energiaipari cégekkel, a kábeltelevíziós szolgáltatókkal és a közlekedési, főként vasúttársaságokkal közös szolgáltatásokba szerveződtek (*Samarajiva–Mahan–Barendse* [2002]).

A többszektorú szolgáltatók megjelenése miatt a szabályozás hagyományos kezei is átalakultak. Az elkülönült, ágazati alapon működő szabályozó szervezetek együttműködésre kényszerültek, esetleg össze is olvadtak. Így került sor 2000-ben az Egyesült Királyságban a két, energiaszabályozó hatóság, az Offer és az Ofgas egyesülésére Ofgem néven, majd – elsősorban a szektorok közötti konvergenciára alapozva – a távközlés, a frekvenciaelosztás, a műsorszórás, a médiaszabályozás és a rádiófelügyelet hatóságait összeolvasztva 2004-ben létrehozták az Ofcomot (*NAO* [2006]), amelybe 2011-ben, az addig önálló postaszabályozást is beolvasztották.

A piacszerkezetek átalakulása a szabályozó szervezetektől gyors tanulási készséget igényelt. A szabályozott ágazatokban sokszor azonos típusú szabályozási kérdések merültek fel (például a hálózathoz való hozzáférés vagy a szolgáltatási tevékenységek, elemek szétválasztása, az *unbundling*) ezért a szabályozó szervezeteknek érdekében állt a rendszeres konzultáció megszervezése. Az Ofcom létrehozása után a szabályozó szervezetek saját kezdeményezésére létrejött a Joint Regulators Group (JRG), amely évente négy alkalommal ülésezve vitatta meg az aktuális kérdéseket. A Lordok Háza szabályozók működését vizsgáló bizottságának jelentése a szabályozók közötti együttműködésre is kiterjedt, megállapítva, hogy a beszámolók szerint a JRG működése hasznos, éppen ezért formalizáltabbá (titkárság felállítása) és elérhetőbbé (közös honlapon megjelenő beszámolók, éves jelentések) kellene tenni a csoport működését (*House of Lords* [2007] 65. o.). A kormányzat gazdasági szabályozással foglalkozó részlegei 2011-ben megismételték ezt a javaslatot (*BIS* [2011] 12. o.), amelynek hatása csak 2014-ben jelentkezett, amikor a CMA létrejöttével lényegében egy időben megalakult a UK Regulators Network (UKRN), amely teljesítette ezeket a felvetéseket.

Az ágazati szabályozók egymás közötti információcseréjén túl további együttműködés kialakításában is élenjárt a brit politikai kultúra és a szabályozói közösség. 1997-ben létrehozták az akkor „legjobb megoldások” között emlegetett Concurrence Working Partyt (CWP) (*Dabbah* [2011] 129. o.). A brit ágazati szabályozók legtöbbször törvény hatalmazza fel arra, hogy a verseny ösztönzésével, versenyszabályozási kérdésekkel is foglalkozzon. Az egyes ügyekben azonban nem mindig könnyű eldönteni, hogy a szakértelem és az ügytípus alapján az ágazati szabályozó vagy a versenyhatóság hatáskörébe tartozék-e a vizsgálat. A létrejött munkacsoport, a CWP tagjai az OFT és elsősorban a versenyügyekkel is foglalkozó ágazati hatóságok (Ofcom, Ofgem, Ofwat, ORR) lettek. Különböző törvények, elsődlegesen a társasági tör-

vény és a versenytörvény által körülírt esetekben a munkacsoport hozott döntést az ügy hovatarozásáról. A munkacsoport működési módját a versenytörvényben határozták meg.

A csoport működésével alapvetően elégedett volt a szakmai közvélemény, 2006-ban a gazdasági és a pénzügyminisztérium közös jelentése is kedvező képet festett, és hasonlóan elégedett volt a munkacsoport teljesítményével a Lordok Háza is, amely jelentésében a rendszer fennmaradását javasolta (*House of Lords* [2007] 69–70. o.). A jelentés ugyanakkor megemlítette, hogy a CC – amely nem volt tagja a munkacsoportnak – jelezte, hogy az ágazati szabályozóktól egyre kevesebb és egyre kisebb súlyú ügyekben érkezik megkeresés, ezáltal az a veszély, hogy egy ügy az ágazati hatóságtól a CC-hez kerülhet, egyre kevésbé tűnik elrettentő hatásúnak.

A kétféle szabályozási rendszer különbsége valószínűleg hozzájárult ahhoz, hogy a CC elé kerülő versenyügyek elfogytak: az ágazati szabályozás keretében hamarabb születhetett döntés, a problémákat gyorsabban lehetett kötelezettségvállalásokkal, engedélymódosításokkal elintézni. A szabályozó hatóságok attól is tarthattak, hogy az ügyek versenyhatósághoz továbbítása a nem hatékony működésük beismerésével lenne egyenértékű. Ugyanakkor a versenyhatóságok erőforrásai az ágazati hatóságokkal összevetve szerényebbek voltak, ezért sokszor nem is ragaszkodtak az ügyek átvételéhez. Az az ágazati szabályozás elején elképzelt helyzet, hogy a szabályozó hatóságok, ha jól végzik munkájukat, lassan feleslegessé válnak, nem következett be, a szabályozó hatóságok tartós működésre rendezkedtek be.

Ezen a helyzeten kívánt változtatni a brit kormány, amikor 2013-ban törvényt hozott a szabályozás reformjáról (Enterprise and Regulatory Reform Act). A törvény arra kötelezi az ágazati szabályozókat, hogy az ügyekben elsődlegesen a versenyjog alapján döntsenek, és csak akkor forduljanak az ágazati szabályozás eszközeihez, ha az bizonyul alkalmasabbnak az adott kérdés rendezésében. A továbbiakban az ösz-szevont versenyhatóság, a CMA vezető szerepet kap a verseny és ágazati hatóságok közötti egyeztetésben, sőt el is vehet ügyeket az ágazati szabályozó hatóságoktól. Ezeket az elveket a törvény intézményi átalakítás révén is érvényre kívánta juttatni, és a Concurrence Working Party (CWP) helyett létrehozta a United Kingdom Competition Networköt (UKCN). A CMA elnöke David Currie<sup>11</sup> az új szervezet megalakulásával összefüggésben William Kovacicot idézte:<sup>12</sup> úttörő jellegű szervezet, sehol másutt nem alakítottak ki ilyen átfogó koordinációs mechanizmust a verseny- és ágazati szabályozásra (Currie [2013]). Az új rendszer működésének első próbájaként – az OFT és az Ofgem korábbi vizsgálataira épülő, 2014 márciusában kiadott villamosenergia-ipari jelentés alapján – az Ofgem a CMA-tól az ágazat teljes körű vizsgálatát kérte (Maier-Rigaud–Gammons–Anstey [2014]).

<sup>11</sup> David Currie az Ofcom elnöke volt 2002–2009 között.

<sup>12</sup> William Kovacic az FTC tagja (2006–2011) és elnöke volt (2008–2009), 2013 óta a CMA egyik igazgatója.

A brit intézményi változások sorában a CMA megalakulását is a versenyszabályozás megerősítésével indokolták. Ugyan mind a két összevont intézmény a világ legjobbjai közé számított, az ügyek vizsgálatának első fázisa az OFT keretében történt, ha további vizsgálatokra volt szükség, akkor a második fázisban a CC vizsgálódott. Az összevonást azzal indokolták, hogy az első fázisból időnként túl sok ügy került át a CC-hez, amelyeket a viszonylag kis szervezet nehezen tudott feldolgozni. Az integrált hatóságban – a két fázis továbbra is fennálló elkülönítése mellett – a vizsgálatok gyorsabban, hatékonyabban folyhatnak, mert a változó terhelést a belső erőforrások változtatásával jobban lehet követni. Részben az erőforrások időszakos hiánya miatt a versenyhatósági eljárások sokszor a piaci változásokhoz képest nagyon lassúnak bizonyultak, az összevonástól ebben is változást remélnék. Végül meg kell említenünk, hogy az OFT a versenyjogi ügyekben több, jelentős ügyben nem volt képes álláspontját a bíróság előtt megvédeni, s ezen a megnövekedett erőforrások feltehetően változtatni fognak.

### Szabályozó hatóságok az Európai Unióban

A brit példák említése az ottani szabályozó szervezetek nemzetközileg élenjáró tevékenysége miatt kíváncsított élre. A szabályozási szintér változásai azonban az Európai Unió egészében is jelentősek voltak. Az Európai Unióban a szabályozás új, szupranacionális szintje jött létre, amely feladataiban és nehézségeiben sokban különbözik az Egyesült Államok föderális szintű szabályozásától. A hálózatos szolgáltatások piacán zajló változások fő mozgatóereje a szabályozás uniós szintű megváltozása volt. Bár egyes országokban spontán módon, hamar követték a legjobb gyakorlatot, nagyobb léptékű változtatásokra csak az új uniós irányelvek elfogadása után került sor. Ezek megszületésének időpontja természetesen tükrözte, hogy az egyes országokban zajló átalakulás mikor milyen fokig jutott el, és amikor elég sok országban érett meg rá a helyzet, uniós szintű egyezség jöhetett létre a szabályozási változtatásokról.

A szabályozási reformok első hulláma 1998-ban indult meg, a távközlés szabályozásáról szóló irányelv kiadásával, ezt 1999-ben a postai, 2000-ben a villamosenergia-, 2001-ben a gázszolgáltatási, 2003-ban a vasúti irányelv követte.<sup>13</sup> Közös vonásuk volt a szolgáltatásokat érintő kizárólagos jogok megszüntetése, a kötelezően előírt piacnyitás és az ágazati és versenyszabályozás közelítése (például versenyszabályozási elveket követő piacelemzések előírása a szabályozási folyamatban). Az irányelveket egyes országok gyorsan alkalmazták, másokban elhúzódott a folyamat, ugyanakkor

<sup>13</sup> A szabályozott piacokon az egységes piac megteremtése és a piacnyitás már a nyolcvanas évek végétől igényként fogalmazódott meg az uniós dokumentumokban (például *Green Paper* [1987], [1991]), ezeket a kilencvenes évek végétől kiadott irányelvek sorozata követte.

az egységes belső piac megteremtésének igénye a folyamatok felgyorsítását követelte. Az újabb irányelvek több esetben előrébb hozták a tervezett piacnyitás időpontját, de – elsősorban az új tagországok miatt – volt olyan szolgáltatás, ahol a tagországok derogációt kérhettek. A gyorsítás időszaka (2002–2004) után, a harmadik fázisban az addig elért eredmények alapján az egységes piac szempontjából fontos további harmonizációs lépéseket határoztak el (2007–2009) és a valamivel később indult vasúti szabályozásnál jelenleg a negyedik irányelv csomagnál tartanak (*Baldwin* [2013]).

Az első hullámban az irányelvek mindegyik ágazatban önálló szabályozóhatóság felállításáról is rendelkeztek. A hatóságok felállítása az irányelvekben megszabott időpontokra általában megtörtént, de hatáskörük, függetlenségük tekintetében még éveken át tartó, jogsértéseket megállapító egyeztetés folyt (és egyes esetekben folyik) a Bizottság és a tagországok között. A tagországok kezdetben a szabályozási feladatköröket a minisztériumok és a hatóságok között osztották meg, és a feladatkörök nem is voltak mindig világosan meghatározva. Gyakran a piacon már bent lévő monopolista feletti – többnyire tulajdonosi – felügyelet és a szabályozási hatáskörök sem különültek el. Sokszor előfordult, hogy szabályozási kérdések kidolgozásához szakemberhiány miatt a szabályozottaktól kölcsönöztek szakértőket, ami erőteljesen megkérdőjelezte döntéshozataluk függetlenségét (*EC* [1998]).

A régi tagországok körében a hatóságok függetlenségével összefüggő, részben rendeződő viták új erőre kaptak az Európai Unió 2004. évi bővülésével, az új tagországok érkezésével. 2007 novemberében az Európai Bizottság jogsértési eljárást indított Bulgária ellen, mert nem látta biztosítotttnak a távközléssel foglalkozó hatóság függetlenségét. Hasonló eljárás indult Szlovákia és Lengyelország ellen. A Szlovéniával, Ciprussal és Finnországgal szemben 2005-ben megkezdett eljárások 2006-ban lezárultak. Az utóbbi három esetben és Szlovákiában a tagországok állami szerveinek tulajdonosi, vállalat felügyeleti és szabályozói feladatköröi nem különültek el egymástól: ugyanaz a minisztérium felügyelte a szabályozó szervezetet, amely egyes távközlési szolgáltatók tulajdonosa is volt. A szlovén, ciprusi és finn esetben gyors megoldás született, a tulajdonosi jogok – formálisan legalább – máshova kerültek (*EC* [2005], [2006a], [2006b], [2006c], [2007a], [2007b]).

A Bizottság nyolc további ügyben (hat országban) találta úgy, hogy a nemzeti hírközléssel foglalkozó szabályozó hatóságok (Finnország, Spanyolország, Lengyelország, Szlovákia, Észtország, Németország esetében) hatásköre nem teljes, a nemzeti törvénykezés nem biztosítja az EU irányelveiben szereplő jogosítványokat vagy erőforrásokat a hatóságok működéséhez. Az ezekben az ügyekben indított jogsértési eljárások közül több esetben (például Németország, Lengyelország, Finnország) az eljárás az Európai Bíróságon folytatódott.

A távközléssel foglalkozó 2010. évi implementációs jelentés még mindig hangsúlyozta, hogy a szabályozási feladatoknak szervezetileg ténylegesen külön kell válniuk a szolgáltatók tulajdonjogával, illetve felügyeletével kapcsolatos tagállami tevékenységektől. Ennek nem teljesülése miatt jogsértési eljárás indult Lettország, Litvánia

és Románia ellen. Egyes szabályozási hatóságok elnökének leváltása arra készítette a Bizottságot, hogy kimondja: „a nemzeti szabályozó hatóság vezetője kizárólag akkor legyen elbocsátható, ha már nem felel meg a feladataik teljesítéséhez szükséges, a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek” (EC [2010] 7. o.).

A legutolsó jelentés a nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége kérdésében Olaszország, Lettország, Málta, Ciprus esetében az eljárás befejezését, míg Belgiummal szemben az eljárás megkezdését rögzítette. Svédországban a hatóság az általa hozott döntéseket a fellebbviteli fórumokon is sikeresen képviselte, ezért a hatóság tekintélye megerősödött, Hollandiában azonban fordított volt a helyzet. A jelentés beszámol a hatóságok közötti összevonas jelenségéről (a holland ACM és a spanyol CNMC stb.) (EC [2014a] 13. o.).

A csupán egyetlen szektorral foglalkozó szabályozó hatóságok megalakulása az Európai Unió szektorális irányelveinek időben elkülönülő, fokozatos megjelenésével is összefüggött. Az irányelvek előírását követve egy adott ágazatra hozták létre a szabályozás megfelelő intézményét, így például a korábban egy területnek számító posta és távközlés szabályozása sok országban különállóan jött létre, a kettőt később összevonták.<sup>14</sup> A postai szabályozás szempontjából az európai gazdasági térségre készített *1. táblázat* jól érzékelteti, hogy 2009-re szinte mindenütt egyetlen szabályozó szervezet végzi a posta és a távközlés szabályozását és a kisebb uniós tagországokon (Luxembourg, Lettország, Litvánia) kívül Németország az egyetlen, amelyik a kezdetektől fogva a szabályozás multiszektorális modelljét választotta.

A közszolgáltatások szabályozásának eddigi történetét vizsgálva láttuk, hogy két ország játszotta a legfontosabb szerepet: az Egyesült Államok és Nagy-Britannia. Az előbbi a lassan évszázados tradíciói miatt, az utóbbi a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően kiépített, az amerikaiétól eltérő, a közszolgáltatások európai szervezeti kereteiből kiinduló, mégis új szabályozási struktúrája következtében. A két szabályozási rendszer ma is megtermékenyítően hat egymásra, sok elem kerül az egyikből a másikba. Európában a skandináv országok, Hollandia és esetenként Spanyolország közelítette meg az egyre terjedő brit szabályozási újításokat, míg Franciaország és Németország, eltérő okokból ugyan, de végül is a nemzeti vállalatok támogatása érdekében lemaradt a korszerű szabályozások átvételében. Ez a sajátos európai megosztottság nagyon lassan változik, a hálózatos közszolgáltatásokat érintő európai uniós irányelvek átvételében e két ország rendszeresen lemaradásban van.

<sup>14</sup> A szabályozás nemzetközi helyzetét feltérképező kiadvány szerint 2010-ben a szabályozó intézmények 67 százaléka felügyelt egyetlen ágazatot, 23 százaléka kettőt, 6 százaléka hármat és a maradék négy százalék 4–6 ágazatot. A vizsgálat 115 országra és 16 ágazatra vonatkozott (központi bankok, versenyszabályozás, villamos energia, környezetvédelem, pénzügyi szolgáltatások, élelmiszer biztonság, gázzolgáltatás, egészségügyi szolgáltatások, biztosítás, nyugdíj, gyógyszergyártás, posta, tőzsd felügyelet, távközlés, vízszolgáltatás, munkavédelem) (Bianculli–Fernandez-i-Martin–Jordana [2013] 13. o.).

1. TÁBLÁZAT • Postaszabályozást végző nemzeti hatóságok (2009)

Név	Nemzeti szabályozó hatóság	A hatóság rövid neve	Más szabályozott ágazat*
Ausztria	Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications	RTR	A
Belgium	Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications	BIPT	A
Bulgária	Communications Regulation Commission		A
Ciprus	Office of the Commissioner of Electronic Comm. and Postal Regulation	OCECPR	A
Csehország	Czech Telecommunication Office	CTU	A
Dánia	Road Safety and Transport Agency, Postal Supervisory Department		–
Egyesült Királyság	Postal Services Commission	Postcomm	–
Észtország	Estonian Competition Authority		A, B, D, E
Finnország	Finnish Communications Regulatory Authority	FICORA	A, F
Franciaország	Regulation Authority for Electronic Communications and Posts	ARCEP	A
Görögország	Hellenic Telecommunications And Post Commission	EETT	A, F
Hollandia	Independent Post and Telecommunications Authority	OPTA	A
Írország	Commission for Communications Regulation	ComReg	A, F
Izland	Post and Telecom Administration	PTA	A
Lengyelország	The President of the Office of Electronic Communications	UKE	A
Lettország	Public Utilities Commission		A, B, E
Litvánia	Communications Regulatory Authority	RRT	A
Luxemburg	Luxembourg Institute for Regulation	ILR	A, B, D, F
Magyarország	National Communications Authority	NHH	A, F
Málta	Malta Communications Authority	MCA	A, F
Németország	Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecomm., Post and Railway	BNetzA	A, B, D, E
Norvégia	Norwegian Post and Telecommunications Authority	NPT	A
Olaszország	General Direction of Postal Services Regulation (Ministry of Economic Development)	DGRSP	
Portugália	National Communications Authority	ANACOM	A
Románia	National Authority for Management and Regulation of Communications	ANCOM	A
Spanyolország	Ministry of Public Works and Transportation		–
Svédország	National Post and Telecom Agency	PTS	A
Szlovákia	Postal Regulatory Office		–
Szlovénia	Post and Electronic Communications Agency of the Republic of Slovenia	APEK	A, F

\* Más ágazatok: A – távközlés; B – energia; C – víz; D – gáz; E – vasút; F – egyéb.  
Forrás: WIK [2009] 50. o.

A következő időszak kérdése lesz, hogy sikerül-e az Európai Uniónak ezeket a már új tagországokban is eleve jelen lévő, illetve a multinacionális vállalatok által közvetített érdekeket a verseny erősítése érdekében ellensúlyozni.

Az európai uniós megosztottság csökkentése és az ágazati szabályozó hatóságok közötti összhang megteremtése érdekében kezdetben informális jellegű egyeztetéseket kezdeményeztek, majd létrejöttek olyan fórumok – esetenként a szabályozó hatóságok szélesebb körű elterjedése előtt –, amelyek formális felhatalmazás nélkül alakítottak ki közös álláspontot. Ilyen volt az 1998-ban létrejött firenzei egyeztető fórum a villamosenergia-iparban és az 1999-ben létrejött madridi fórum a gázszolgáltatásban.<sup>15</sup> A fórumok munkacsoportjai az ágazatok fontosabb szabályozási kérdéseiben részletes, konszenzusos vélemény kialakításra törekedtek. A fórumok létrejötte, majd a más ágazatokban is kialakuló szabályozói munkacsoportok miatt a döntéshozatali szintek két szempontból is módosulni kezdtek, egyrészt a nemzeti hatóságok delegáltak bizonyos jogköröket a szabályozói fórumokra, másrészt a Bizottság is elfogadta, hogy egyes kérdésekben a fórumoknak döntő szavuk lehet.

A Bizottság ugyanakkor már az 1990-es évek végén foglalkozott az európai szintű szabályozó szervezet megteremtésének gondolatával (*NERA* [1997]), de erre – részben a megfelelő jogértelmezésnek és a tagországok egyetértésének hiánya miatt – nem került sor. Helyette bizottsági kezdeményezésre sorra alakultak a már formalizáltabban működő szabályozói csoportok, amelyekben a nemzeti hatóságokat és a Bizottságot hivatalos küldöttek képviselték. Ilyen volt a 2002-ben létrehozott European Regulators Group (ERG), a 2003-ban megalakított European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG), és a 2010-ben felállított European Regulators Group for Postal services (ERGP) (*Tapia–Mantzari* [2012], *Coen–Thatcher* [2008]). Az európai szabályozói csoportok egyfelől az irányelvek bevezetésének ellenőrzését végezték, másfelől tanácsadói szerepkört töltek be a Bizottság számára, a kidolgozott javaslatok az Európai Unió joganyagában általában bizottsági szabályozások formájában jelentek meg.<sup>16</sup> A szabályozói csoportok ugyanakkor nem hozhattak jogilag kötelező határozatokat, és természetesen nem is kényszeríthették ki érvényesítésüket.

A szabályozó szervezetek és a Bizottság egyre több olyan kérdés szabályozási problémájával találkozott, amelyek a tagországi kereteket túllépve uniós szintű megoldásokat igényeltek, vagy a szabályozási javaslatok hatásai uniós szinten jelentkeztek. A 2010-ben készült Monti-jelentés csokorba fogta a szabályozott belső piacokon szükséges változások irányát. Az energiaiparban a számos teendő között elsősorban

<sup>15</sup> A szabályozó szervezetek közötti koordinációs jellegű, természetesnek mondható együttműködés egyáltalán nem új keletű jelenség: az Egyesült Államokban a National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC) 1889-ben jött létre, és a tagállami szintű szabályozó szervezetek (*state regulators*) együttműködését szolgálja.

<sup>16</sup> A hatósági árszabályozás EU-jogi kereteit, különös tekintettel az liberalizált piacokra vizsgálja *Nagy Csongor István* tanulmánya ebben a kötetben.

a hálózati szűk keresztmetszetek számának csökkentését, a határkeresztező kapacitások növelését, a hálózatok összekapcsolódási pontjai számának emelését, az intelligens mérőrendszerek és hálózatok, átlátható nagykereskedelmi piacok kialakítását és az Európai Unió által is finanszírozott, célzott infrastrukturális beruházásokat említette a jelentés. Az elektronikus kommunikáció terén – annak ellenére, hogy a liberalizálódás folyamata korábban megkezdődött – az Európai Unióban továbbra is 27 elkülönült távközlési infrastruktúra és online piac működött, ahol a szellemi tulajdon kérdései tisztázatlanok, nincs bizalom és együttműködési készség, hiányoznak a digitális ismeretek, valamint a nagy kapacitású átviteli rendszerek.

A digitális piac létrejöttéhez a Monti-jelentés a következő lépéseket ajánlotta: a távközlési infrastruktúrák és szolgáltatások területén meg kell erősíteni az uniós szintű szabályozást, páneurópai engedélyezési rendszert kell bevezetni, és a frekvenciaelosztást is az Európai Unió szintjére kell emelni. Az elektronikus kereskedelem terjedése érdekében meg kell szüntetni a fogyasztóvédelmi törvénykezés széttagoltságát, különösen a szállítás, a garanciális jogok és a viták rendezése területén. A digitális tartalom fejlesztésénél európai szerzői jogra lenne szükség, és a műorszórásban is lehetővé kellene válniuk az európai online szolgáltatásoknak (Monti [2010] 46–49. o.).

Ezeknek a feladatoknak a teljesítését egyre kevésbé lehetett a nemzeti hatóságoktól várni, a szabályozott ágazatok belső piacának problémáira egyre többen vélték úgy, hogy európai uniós szintű szabályozás adhat választ, a szabályozó hatóságok közötti kooperációnak uniós intézményi keretben kell történnie, a hálózatos együttműködési forma helyett hatósági jellegű szervezetet kell alakítani (Geradin [2004]). Az ennek érdekében megkezdett konzultációk első eredménye az európai elektronikus hírközlési piacfelügyeleti hatóság létrehozására irányuló 2007-es bizottsági javaslat volt, amely a szabályozási környezet egyszerűsítését, egy országhatárokhöz egyre kevésbé kötött hírközlési piac kialakítását tűzte ki célul. A „rendeletjavaslat független szakmai testületet kíván felállítani, amely a Bizottság és a nemzeti szabályozó hatóságok munkáját segítené az elektronikus hírközlés közösségi keretszabályozásának végrehajtása terén” (EB [2008] 2. o.) A javaslat kidolgozását hatástanulmányokkal támasztották alá (Economisti [2007]).

A javaslat kidolgozásával azonban nem sikerült az önálló, uniós szintű szabályozóhatóság felállításával összefüggő jogi aggályokat eloszlatni (Lavrijssen–Bordei [2012] 8–9. o.). A tagországok szabályozó hatóságai – hatáskörük várható csökkenése miatt – szintén inkább ellenérzéseiket fogalmazták meg, az ERG formalizáltabb működésre áttérésének jeleként sietve titkárságot hozott létre Brüsszelben (Saz-Carranza–Longo [2012] 23–26. o.). A kialakult kompromisszum eredménye a Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC) 2009-es megalakítása lett, amely inkább az ERG folytatásának számított, semmint önálló hatóságnak. Hatásköre valamivel nagyobb, mint az ERG-é volt, javaslatait mind a nemzeti hatóságoknak, mind a Bizottságnak messzemenően figyelembe kell ven-

niük. Míg a bizottsági javaslati szakaszban az ügyvivői testületben a Bizottság még szavazati joggal rendelkezett, a ténylegesen létrejött BEREK ügyvivői testületében már nincs szavazati joga.

A Bizottság az elektronikus hírközlésben sürgősen megoldásra váró és a tagországok közötti forgalmat is érintő kérdések ügyében ezért saját kezdeményezéseket indított. Szabályozta a mobiltávközlésben a közösségen belüli barangolás tarifáit és a végződési díjakat. Az előbbi szabályozás jogszerűségét, amelyet a szolgáltatók megkérdőjeleztek, az Európai Bíróság 2010 júniusában megerősítette (C-58/08. sz. ügy).<sup>17</sup> Továbbá a Bizottság kidolgozott egy szempontrendszert, amelynek alapján, a Bizottság jóváhagyása esetén a szélessávú lefedettséget biztosító beruházások támogathatókká váltak.

Az uniós szabályozás erősítésével próbálkoztak az energiaiparban is. Az ERGEG utódjaként 2011-ben létrejött Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) esetében követni igyekeztek az európai szabályozó hatóságok működési feltételeit meghatározó – egyelőre csak tervezett – egyezményben megfogalmazott jogi kereteket. Nem egyszerűen testület jött létre, hanem – ahogy a neve is jelezte – hatóság, amelynek ügyvivő testületében az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának képviselői kaptak helyet. A hatóságon belül, függetlenséget biztosítva, fellebbviteli fórum is alakult, ahol a nemzeti szabályozók által delegált tagokból álló testület kétharmados döntései ellen lehet fellebbezni. Az ACER ajánlásai, útmutatásai sem rendelkeznek azonban kötelező erővel, ilyeneket továbbra is csak a Bizottság adhat ki. Szorosan együttműködik a villamosenergia-ipar és a gázipar rendszerirányítóinak 2009, illetve 2010 óta működő európai szervezeteivel (ENTSO-E, ENTSO-G). Eddigi tevékenysége és a 2013-ban kapott újabb felhatalmazások alapján viszont az is látszik, hogy meghatározó szerepe van a határokon átnyúló kereskedelem, az energia-nagykereskedelmi piacok kérdésében és az infrastrukturális beruházásokban (*Lavrijssen–Bordei* [2012], *Hancher–Hauteclouque* [2010]).

A szabályozási intézményrendszer másik eleme, a versenyhatóság is viszonylag új hatóságnak számított, sok esetben az ágazati szabályozás kialakítása megelőzte a versenytörvény elfogadását (*UNCTAD* [2010] 3. o.). Ugyan ma a világon több mint 120 állam jogrendszerében szerepel versenytörvény, de körülbelül 90-ben csak 1990 után került elfogadásra (*Hyman–Kovacic* [2012a] 1. o.). Így történt ez a 2004-ben belépett új tagországokban, de néhány korábbi uniós tagállamban is (például Olaszország, Írország, Hollandia) (*Córdova–Novion–Hanlon* [2002] 66–70. o.). A versenypolitika utóbbi két évtizedben megnövekvő elfogadottságát (nem feltétlenül alkalmazását) tükrözi, hogy a versenyhatóságok 2001-ben alakult Nemzetközi Versenyhálózatának

<sup>17</sup> A *Vodafone Ltd és társai kontra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*-ügyben The Queen előzetes döntéshozatal iránti kérelme.

(International Competition Network – ICN) megalakulásakor csak 14 tagja volt, de 2013-ben már 127 tagot számlált.

Az Európai Unió tagországaiban működő versenyhatóságok között a 2004-ben bizottsági kezdeményezésre alakult European Competition Network (ECN) teremti meg az együttműködést. A hálózat megalakításával egyidejűleg a tagországok versenyhatóságai számára kötelező jelleggel írták elő az uniós jog közvetlen alkalmazását a 101. és a 102. cikket érintő jogsértések esetében. A hálózat csak konzultációs fórumot kíván biztosítani a nemzeti hatóságoknak, léte semmiféle jogkövetkezéssel nem jár, és kötelezettségeket sem támaszt. Az ECN keretében működő szakértői csoportok döntően az erősebben szabályozott ágazatok kérdéseivel foglalkoznak. Ez a kiemelt figyelem mind a Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok elmúlt tízéves gyakorlatában is megmutatkozott, a versenyszabályozás egyre inkább hozzájárult a szabályozott ágazatokban zajló piacnyitás problémáinak megoldásához.

A Bizottság által versenyszabályozási ügyekben 2004 és 2013 között hozott 122 határozat több mint fele nem kartellügyekkel foglalkozott. A kartellügyekben (59 eset) az alapanyaggyártók és a feldolgozóipar dominált, a nem kartelljellegű ügyek (63 eset) 49,2 százaléka szabályozott ágazatokba (távközlés, energia,<sup>18</sup> média, közlekedés, posta) tartozó cégekkel állt kapcsolatban. A nemzeti versenyszabályozó hatóságoknál hasonló volt a helyzet, az 555 nem kartelljellegű ügy 49,5 százalékat tette ki az öt szabályozott ágazatba tartozó ügycsoport (*EC* [2014b] 25–29. o.).

Miután a belső piac élénkítésére tett radikálisabb bizottsági javaslatokat nem fogadták el (a szolgáltatók esetében a tevékenységek közötti szétválasztás nem vált kötelezővé, az európai szintű szabályozó szervezetek csak korlátozott formában jöttek létre), és fennmaradt az inkumbens cégek domináns szerepe, továbbá egyes tagországok a nagy vertikális szervezetek megmaradásáért harcoltak, ezért a szabályozás terén látható változtatás nehézségeit, a politikai kompromisszumok sokaságát látva egyre többen gondolták úgy, hogy a hálózatos szolgáltatások további liberalizációjához, ezen ágazatok belső piacának erősödéséhez a versenyszabályozás keretei több lehetőséget kínálnak. Ez a várakozás öltött testet a Bizottság 2009. júliusi döntésében, amikor első ízben büntettek meg energiatársaságokat a verseny szabályainak megsértése miatt (*Tilford–Whyte* [2010] 29–33. o.). A Bizottság piacfelosztás miatt 1106 millió euró bírságot vetett ki az E.ON és a GdF Suez vállalatokra.

Az energiaágazat fejleményeinek versenyszempontú rendszerezett figyelemmel kísérésére a 2005-ben kezdődött, 2007 elején befejeződött ágazati vizsgálat következtében került sor. Az elmúlt tíz évben 18 döntést hozott a Bizottság az energiaszektorban. Jelentősebb versenykorlátozásokat állapítottak meg a német nagykereskedelmi árampiacon (2008), a gázhálózatok és a rajtuk nyújtott szolgáltatások nem kellő szétválasztásában (*RWE*-ügy, 2009; *ENI*-ügy, 2010) és a határkeresztesző kapacitások használatában (svéd *interkonnektor*-ügy, 2010; *E.ON/GdF*-ügy, 2009)

<sup>18</sup> Az uniós statisztika az energiaágazathoz sorolja a vízszolgáltatást is.

(EC [2014b] 31. o.). Ezekre a versenykorlátozó magatartásokra nem a piaci szereplők panaszai alapján, hanem az ágazati vizsgálat során derült fény. Ez a tény megerősítette a Bizottságot abban, hogy érdemes aktívabb szerepet vállalnia, egyben lehetőséget teremtett arra, hogy az energiaszabályozás újabb csomagjának vitájában a Bizottság a verseny követelményeit nagyobb hangsúllyal érvényesítse.

A Bizottság ágazati vizsgálatának elindítása, majd az energiaágazatban hozott határozatok megsokszorozták a nemzeti versenyhatóságok aktivitását is. Az olasz és a spanyol hatóságok voltak az első ECN-tagok, amelyek felléptek hálózatműködtető társaság versenykorlátozó magatartásával szemben. A dán hatóság pedig az áramtőzsdén tapasztalható túlzó árazással szemben. Az indított ágazati vizsgálatok száma is megsokszorozódott,<sup>19</sup> ezek hozzásegítettek a piac oligopolista struktúrájának jobb megértéséhez, az esetleges kötelezettségek megfogalmazásához.

A szabályozó hatóságok európai szintű szerveződésében megjelenik a szabályozó szervezetek függetlenségére, uniós elkötelezettségére vonatkozó bizottsági vélemény is (*Tapia–Mantzari* [2012] 14–15. o.). A Bizottság az ágazati szabályozókat erősebb nemzeti kötődésűnek tekinti – ezt a BEREC felállítása körüli viták is jól illusztrálták –, mint a versenyszabályozó hatóságokat. Harmonizáció szempontjából az uniós versenyjog közvetlen érvényesítése jóval olajozottabb együttműködést kínál a nemzeti hatóságok között a versenyjog területén, mint az ágazati szabályozásban. Az ágazati szabályozók között nagyon jelentős felkészültségbeli különbségeket tartanak számon, egyes szabályozók mindig bevárják, amíg az élen haladók megoldásokat dolgoznak ki a felmerült problémákra. A töredezettség ágazati szabályozással szemben ezért a Bizottság előnyösebbnek, de legalábbis kivitelezhetőbbnek tekinti a közös cél – a piacnyitás – versenyszabályozáson keresztüli elősegítését.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Kiindulásként két szabályozó hatóság (ACM, CNMC) esetét említettük, amelyekben 2013/2014-től az addigi különálló verseny- és az ágazati szabályozás egy fedél alá került. Felvetődött a kérdés, hogy mi indokolta ezt a változást. Vajon a változás egy szélesebb körben érvényesülő trend jeleként vagy inkább egyedi esetként értelmezhető? Tanulmányunkban elsősorban azt a folyamatot igyekeztünk bemutatni, amelyben a szabályozási intézmények megszülettek, és a jogrendszer, politikai berendezkedés függvényében tovább fejlődtek. Az intézményi változások figyelemmel kísérése során láthatóvá vált, hogy a felügyelt ágazatok technológiai változásait,

<sup>19</sup> Ausztria (villamos energia és gáz – 2010); Németország (gázszállítás – 2009, villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem – 2011), Olaszország (földgáztárolás – 2009), Szlovákia (gázszolgáltatás – 2010), Lettország (árampiac – 2013), Bulgária (gáz és villamos energia – 2013), Egyesült Királyság (gáz és villamos energia – 2013), Észtország rendszeresen végzett ágazati vizsgálatokat (EC [2014b]33–34. o.).

a verseny megjelenését, az ágazatok közötti konvergens jelenségeket az intézményi változások követni igyekeznek. Az ágazati szabályozás ugyanakkor csak a verseny-szabályozással együtt volt képes megteremteni azt a szabályozási teret, amelyben a társadalmi érdekek leginkább érvényesülhetnek.

Az Egyesült Államokban az ágazati szabályozás intézményrendszerének kialakítása több évtizedet vett igénybe, meglehetősen stabilnak mutatkozott, és a monopolhelyzetű szolgáltatók szabályozási feladataitól csak a hetvenes években kezdett – részben a technológiák változására reagáló deregulációs hullám idején – elmozdulni a verseny lehetőségét is biztosító szabályozási keretek kialakítása felé. Az ágazati szabályozás során nehezen megoldható esetekben (AT&T versenykorlátozó magatartása), illetve az egyre összetettebb szabályozási rendszerek (például energiatőzsdék) szabályozási kudarcai esetén a problémák a versenyszabályozás keretében lettek orvosolhatók. Ugyanakkor ez nem feltétlenül jelent egyirányú folyamatot, hiszen a versenyszabályozással orvosolni kívánt esetekben is bíróságok döntöttek, amelyek a két szabályozási típus között keresik a jogilag leginkább megfelelő megoldásokat.

Az Európai Unióban az ágazati és a versenyszabályozás intézményi keretei még az elmúlt évtizedben is jelentősen átalakultak, és ez a folyamat – az ágazatok közötti konvergenciát is számításba véve – jelenleg is tart. A nemzeti szabályozó hatóságok által nehezen kezelt ágazati szabályozási kérdések gyakran uniós szintre kerülnek, megoldásukkal az egyelőre kevés hatáskörrel rendelkező új uniós szervezetek próbálkoznak, míg az ágazati keretben sem megoldhatóknál a versenyszabályozás eszköztárát vették igénybe. Ugyanakkor az egyes ágazatok szabályozási rendszerének harmonizálására való uniós törekvés és a szabályozás multiszektoralis jellegének erősödése ütközhet egymással.

Az Egyesült Államokban az intézményrendszert érintő javaslatok elsősorban a hatóságok közötti együttműködés és koordináció javítására szorítkoznak. Ezzel szemben az Európai Unióban – nem függetlenül a többi uniós gazdasági, politikai folyamattól – az uniós szintű szabályozás intézményi keretének megtalálása a feladat. Részben ennek megoldatlansága miatt a versenyszabályozás eszközeit kellett igénybe venni. Az ACM- és a CNMC-esetnek fényében kell értékelnünk. Egyrészt érzékelhető az ágazati szabályozás hatékonyságával összefüggő kétség, amely indokolhatja az ágazati szabályozó szervezetek versenyhatósággal való összevonását, bár a brit megoldás az együttműködés intézményes normáinak megteremtésére jó például szolgált. Másrészt egy összevonással a létrejött hatóság függetlensége növekedhet is, vagy csökkenhet is, hiszen az összevonás jellegének megítélésénél nem tekinthetünk el a szabályozó szervezetek adott politikai rendszerben elfoglalt addigi helyétől, a kialakult szabályozási kultúrától.

## IRODALOM

- BAKER, J. [2013]: Antitrust Enforcement And Sectoral Regulation: The Competition Policy Benefits of Concurrent Enforcement in the Communications Sector. *Competition Policy International*, Vol. 9. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/antitrust-enforcement-and-sectoral-regulation-the-competition-policy-benefits-of-concurrent-enforcement-in-the-communications-sector>.
- BALDWIN, R. [2013]: Regulatory stability and the challenges of re-regulating. Centre on Regulation in Europe. [http://www.cerre.eu/sites/default/files/130204\\_CERRE\\_Study\\_Stability\\_Final.pdf](http://www.cerre.eu/sites/default/files/130204_CERRE_Study_Stability_Final.pdf).
- BIANCULLI, A.–FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X.–JORDANA, J. [2013]: The World of Regulatory Agencies: Institutional Varieties and Administrative Traditions. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper, No. 58. <http://goo.gl/3ra8Xh>.
- BIS [2011]: Principles for Economic Regulation. Department for Business Innovation & Skills. <http://goo.gl/xEwZWO>.
- BLOOMBERG [2013]: JPMorgan to Pay \$410 Million in U.S. FERC Settlement, *Bloomberg.com*, Jul 30, 2013. <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-30/jpmorgan-to-pay-410-million-in-u-s-ferc-settlement.html>.
- BLUMENTHAL, W. [2013]: Models for merging the US antitrust agencies. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 1. No. 1. 24–51. o. <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jns003>.
- BONBRIGHT [1928]: A survey of state laws on public utility commission regulation in the United States; analyzing the principal powers and jurisdiction of state public utility regulatory commission, including the Bonbright utility regulation chart. *Bonbright & Company*, New York, 16 p. <http://catalog.hathitrust.org/Record/001430260>.
- BURGER, C.–HOLTERMANN, M.–KALNY, G. [2008]: On the Verge of a Paradigm Shift in the Energy Sector? From Centralized to Decentralized Energy Generation. *Business Brief No. BB-108-004*, ESMT European School of Management and Technology, <http://static.esmt.org/publications/businessbriefs/BB-108-004.pdf>.
- CANNON, R. [2003]: The Legacy of the Federal Communications Commission's Computer Inquiries. *Federal Communications Law Journal*, Vol. 55. No. 2. 167–205. o. <http://www.repository.law.indiana.edu/fclj/vol55/iss2/2>.
- CERVIGNI, G.–LAROCHE, P. [2014]: Regulating Smart Metering in Europe: Technological, Economic and Legal Challenges. Centre on Regulation in Europe, [http://cerre.eu/sites/default/files/140120\\_CERRE\\_SmartMetergReport\\_DraftV3.pdf](http://cerre.eu/sites/default/files/140120_CERRE_SmartMetergReport_DraftV3.pdf).
- COEN, D.–THATCHER, M. [2008]: Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, Vol. 28. No. 1. 49–71. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X08000779>.
- CÓRDOVA-NOVION, C.–HANLON, D. [2002]: Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sector Regulators. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2. No. 3. 57–118. o. [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-governance-improving-the-institutional-basis-for-sectoral-regulators\\_budget-v2-art16-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-governance-improving-the-institutional-basis-for-sectoral-regulators_budget-v2-art16-en)
- CRETTEANAND, N.–FINGER, M. [2013]: The Alignment between Institutions and Technology in Network Industries. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 14. No. 2. 106–129. o. <http://fsr.eui.eu/Documents/Presentations/Transport/1CRII/120615CrettenandFinger.pdf>.

- CURRIE, D. [2013]: The new Competition and Markets Authority: how will it promote competition? Speech given by CMA chairman David Currie to the Beesley Lectures on 7 November 2013. <https://www.gov.uk/government/speeches/the-new-competition-and-markets-authority-how-will-it-promote-competition>.
- CSERES KATALIN [2013]: Együtt vagy külön? Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2012. MTA KRTK, Budapest, 61–96. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2012/jogervenyesites.pdf>
- DABBAH, M. M. [2011]: The relationship between competition authorities and sector regulators. *Cambridge Law Journal*, Vol. 70. No. 1. 113–143. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S0008197311000195>
- EB [2008]: Módosított javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról. A Bizottság előterjesztése, Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2008. november 5. COM(2008) 720 végleges, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=HU&t=PDF&f=ST+15419+2008+INIT>.
- EC [1998]: Fourth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package. Commission of the European Communities, Brüsszel, november 25. COM(98)594. <http://aei.pitt.edu/3357/3/3357.pdf>
- EC [2005]: Infringement proceedings in the field of electronic communications: What are the issues at stake? European Commission. Press Release, MEMO/05/478., december 14. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-05-478\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-478_en.htm)
- EC [2006a]: Infringement proceedings in the field of telecoms and electronic communications: What are the issues at stake in this round? European Commission, Press Release, MEMO/06/158., április 6., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-158\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-158_en.htm).
- EC [2006b]: New round of infringement proceedings in the field of electronic communications: What are the issues at stake? European Commission, Press Release, MEMO/06/271., Press Release, július 7. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-271\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-271_en.htm).
- EC [2006c]: New round of infringement proceedings in electronic communications: What are the issues? European Commission, Press Release, MEMO/06/487. december 13. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-06-487\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-487_en.htm).
- EC [2007a]: Commission opens infringement proceeding because Bulgaria's telecoms regulator lacks independence and effectiveness. European Commission, Press Release, IP/07/1786., november 28. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1786\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1786_en.htm).
- EC [2007b]: New round of infringement proceedings under the EU telecom rules: What are the issues? European Commission, Press Release, MEMO/07/255 június 27. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-07-255\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-255_en.htm).
- EC [2010]: Az egységes európai elektronikus hírközlési piac fejlődéséről szóló 2010. évi jelentés (15. jelentés). COM(2010)253: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0253:FIN:HU:PDF>.
- EC [2014a]: Implementation of the EU regulatory framework for electronic communications – 2014. Commission Staff Working Document. SWD(2014) 249. final, Brüsszel, július 14. [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=6473](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=6473).
- EC [2014b]: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003. Achievements and Future Perspectives. Commission Staff Working Document. SWD (2014)230/2. [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/swd\\_2014\\_230\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/swd_2014_230_en.pdf).

- ECONOMISTI [2007]: For a study on the Cost-Benefit Analysis of Options for Better Functioning of the Internal Market in Electronic Communications (with special focus on the Establishment of European Electronic Communications Market Authority – EECMA). The European Evaluation Consortium Final report, Economisti Associati Srl. <http://goo.gl/wkAqcf>
- ENIS, B. M.–SULLIVAN, E. T. [1985]: The AT&T Settlement: Legal Summary, Economic Analysis, and Marketing Implications. *Journal of Marketing*, Vol. 49. No. 1. 127–136. o. <http://www.jstor.org/stable/1251182>
- FREEMAN, J.–ROSSI, J. [2012]: Agency Coordination In Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, Vol. 125. No. 5. 1131–1211. o. [http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125\\_freeman\\_rossi.pdf](http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125_freeman_rossi.pdf)
- GABEL, D. [1994]: Competition in a Network Industry: The Telephone Industry, 1894–1910. *The Journal of Economic History*, Vol. 54. No. 3. 543–572. o. [http://www.stern.nyu.edu/networks/Gabel\\_competition\\_in\\_a\\_network\\_industry.pdf](http://www.stern.nyu.edu/networks/Gabel_competition_in_a_network_industry.pdf)
- GERADIN, D. [2004]: The development of European regulatory agencies: what the EU should learn from American experience. *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11. No. 1. 1–52. o. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=877922](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922)
- GLAESER, M. G. [1927]: *Outlines of Public Utility Economics*. Macmillan, New York, xxvi+847 o. <https://archive.org/details/outlinesofpublic031955mbp>
- GREEN PAPER [1987]: Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290, 30 June 1987. [http://aei.pitt.edu/1159/1/telecom\\_services\\_gp\\_COM\\_87\\_290.pdf](http://aei.pitt.edu/1159/1/telecom_services_gp_COM_87_290.pdf)
- GREEN PAPER [1991]: Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services. COM (91) 476, 11 June 1991. [http://aei.pitt.edu/1173/1/postal\\_gp\\_COM\\_91\\_476.pdf](http://aei.pitt.edu/1173/1/postal_gp_COM_91_476.pdf)
- HANCHER, L.–DE HAUTECLOCQUE, A. [2010]: Manufacturing the EU energy markets: the current dynamics of regulatory practice. EUI Working Papers, RSCAS 2010/01. [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13077/RSCAS\\_2010\\_01.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13077/RSCAS_2010_01.pdf?sequence=1)
- HAUSMAN, W. J.–NEUFELD, J. L. [2002]: The Market for Capital and the Origins of State Regulation of Electric Utilities in the United States. *The Journal of Economic History*, Vol. 62. No. 4. 1050–1073. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S002205070200164X>
- HOUSE OF LORDS [2007]: UK Economic Regulators. Volume I: Report, House of Lords Select Committee on Regulators, 1st Report of Session 2006–07, 13 November 2007, HL Paper 189-I. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldrgltrs/189/189i.pdf>
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012a]: Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? GWU Legal Studies Research Paper, No. 2012-70. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2110351](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110351)
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012b]: Government Organization/Reorganization: Why Who Does What Matters. Conference paper, TILEC seminar, October 19.
- IPU [2011a]: Public Service Commission Origins and Evolution. IPU Research Note, Institute of Public Utilities, Michigan State University. <http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Commission%20Origins%20282011%29.pdf>
- IPU [2011b]: Database on Commission Jurisdiction. Institute of Public Utilities, Michigan State University. [http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Database%20on%20Commission%20Jurisdiction%20\(2011\).xlsx](http://ipu.msu.edu/research/pdfs/IPU%20Database%20on%20Commission%20Jurisdiction%20(2011).xlsx)
- JARRELL, G. A. [1978]: The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry. *Journal of Law and Economics*, Vol. 21. No. 2. 269–295. o. <http://www.jstor.org/stable/725233>

- JOSKOW, P. L. [2001]: California's Electricity Crisis. NBER Working Paper No. 8442. <http://www.nber.org/papers/w8442.pdf>.
- KELLEY, D. [1982]: Deregulation After Divestiture: The Effect of the AT&T Settlement on Competition, OPP Working Paper Series, April 1982. [http://www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working\\_papers/oppwp8.pdf](http://www.fcc.gov/Bureaus/OPP/working_papers/oppwp8.pdf).
- KISS FERENC LÁSZLÓ [2008]: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007. MTA KTI, Budapest, 11–95. o. [http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny\\_03\\_KissFL\\_bevetzes.pdf](http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_03_KissFL_bevetzes.pdf).
- KROES, N. [2013]: Answer given by Ms Kroes on behalf of the Commission, 10 January 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-010632&language=EN>.
- LAVRIJSSEN, S.A.C.M.–BORDEI, I. [2012]: ACER: Demystifying the European Energy. Oil, Gas & Energy Law Intelligence, Vol. 10. No. 5. 1–26. o. <http://dare.uva.nl/document/2/113412>.
- MAIER-RIGAUD, F.–GAMMONS, S.–ANSTEY, G. [2014]: The UK Energy Market Investigation: A Desperate Search for Evidence of a Lack of Competition? Competition Policy International, Europe Column, April 15, 2014. <http://ssrn.com/abstract=2424134>.
- MILLWARD, R. [2005]: Private and Public Enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1830–1990. Cambridge University Press, 351 o.
- MILLWARD, R. [2011a]: Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830–1939. Business History, Vol. 53. No. 5. 673–687. o. <http://dx.doi.org/10.1080/00076791.2011.599595>.
- MILLWARD, R. [2011b]: The institutional economic history of infrastructure industries, 1830–1990: ideology, technology, geopolitics? Megjelent: *Finger, M.–Künnecke, R.* (szerk.): International Handbook of Network Industries. Edward Elgar, 87–103. o.
- MONTI, M. [2010]: A new strategy for the Single Market. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso. [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf).
- NAO [2006]: The creation of Ofcom: Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies. National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/07/05061175es.pdf>.
- NAZZINI, R. [2012]: Functional Separation in the U.K. Competition Regime. CPI Antitrust Chronicle, May, 2012 (1). <https://www.competitionpolicyinternational.com/functional-separation-in-the-u-k-competition-regime>.
- NERA [1997]: Issues associated with the creation of a European regulatory authority for telecommunications. Report by NERA and Denton Hall for DG XIII. <http://aei.pitt.edu/39361/1/A4041.pdf>
- NONNENMACHER, T. [é. n.]: History of the U.S. Telegraph Industry. EH.net. <http://eh.net/encyclopedia/history-of-the-u-s-telegraph-industry/>
- OTTOW, A. T. [2014]: Erosion or innovation? The institutional design of competition agencies. A Dutch case study. Journal of Antitrust Enforcement, Vol. 2. No. 1. 25–43. o. <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnt016>.
- PRIEST, G. L. [1993]: The Origins of Utility Regulation and the „Theories of Regulation” debate. Journal of Law and Economics, Vol. 36. No. 1. 289–323. o. <http://www.jstor.org/stable/725477>.

- RIEDEL, P.–MITCHELL, A. [2012]: The Competition and Markets Authority: A New Era for U.K. Competition Law Enforcement? CPI Antitrust Chronicle, May, 2012 (1). <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-competition-and-markets-authority-a-new-era-for-u-k-competition-law-enforcement/>.
- SAMARAJIVA, R.–MAHAN, A.–BARENDIS, A. [2002]: Multisector Utility Regulation. WDR Discussion Paper, No. 0203.
- SÁNCHEZ PRESEDO, A.–BADIA I CUTCHET, M. [2012]: Question for written answer to the Commission (Subject: Merger of regulatory bodies and the competition authority in Spain) 21 November 2012. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-010632+0+DOC+XML+V0//EN>.
- SAZ-CARRANZA, A.–LONGO, F. [2012]: The evolution of the governance of regulatory networks: the case of the European telecommunications regulatory network. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper, No. 41. <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp41.pdf>.
- STALLINGS, W. H. [2013]: The continuing Role For Antitrust Enforcement In The Electricity Sector. Competition Policy International, Vol. 9. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-continuing-role-for-antitrust-enforcement-in-the-electricity-sector>.
- STERN, J. [2003]: What the Littlechild report actually said. Regulation Initiative Working Paper, No. 55. [http://www.london.edu/facultyandresearch/research/docs/1\\_Littlechild-JSFINMay03.pdf](http://www.london.edu/facultyandresearch/research/docs/1_Littlechild-JSFINMay03.pdf).
- STERN, J.–CAVE, M.–CERVIGNI, G. [2012]: The role of systems operators in network industries. Centre on Regulation in Europe, [http://cerre.eu/sites/default/files/120710\\_CERRE\\_SO\\_FinalReport.pdf](http://cerre.eu/sites/default/files/120710_CERRE_SO_FinalReport.pdf).
- TAPIA, J.–MANTZARI, D. [2012]: The regulation/competition interaction. Regcom WP 01-12. [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2044722\\_code1156403.pdf?abstractid=2044722&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2044722_code1156403.pdf?abstractid=2044722&mirid=1).
- TILFORD, S.–WHYTE, P. [2010]: The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020. Centre for European Reform, [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_967-251.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf)
- TROESKEN, W. [2006]: Regime Change and Corruption. A History of Public Utility Regulation. Megjelent: *Glaeser, E. L.–Goldin, C.* (szerk.): *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. University of Chicago Press, 259–281. o. <http://www.nber.org/chapters/c9986.pdf>.
- TUTTON, T. [2012]: Does Ofgem have a future? Oxera, Agenda, Advancing economics in business. <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/downloads/Agenda/Agenda-8-Does-Ofgem-have-a-future.pdf?ext=.pdf>.
- UNCTAD [2010]: Model Law on Competition. UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy. United Nations Conference on Trade and Development. New York, Genf. 7. fejezet, TD/RBP/CONE.7/L.7. [http://unctad.org/en/docs/trbpconf5d7rev3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/trbpconf5d7rev3_en.pdf).
- VALENTINY PÁL [1999]: A szabályozószervezetek működése a hálózatos közszolgáltatásokban. Közgazdasági Szemle, 46. évf. 10. sz. 873–887. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00053/pdf/valentiny.pdf>.
- WALLSTEN, S. [2001]: Ringing in the 20th Century: The Effects of State Monopolies, Private Ownership and Operating Licences on Telecommunications in Europe, 1892–1914. SIEPR Discussion Paper, No. 00-37. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2690>.

- WARD, A. [2014]: Spain's CNMC: The Story So Far. Competition Policy International, 2014. <https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/Uploads/EUJune14.pdf>.
- WIK [2009]: Role of Regulators in a More Competitive Postal Market. Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2009-wik\\_regulators.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik_regulators.pdf).
- WOROCH, G. A. [2006]: Local network competition. Megjelent: *Majumdar, S. K.–Vogelsang, I.–Cave, M. E.* (szerk.): Handbook of Telecommunications Economics Vol. 2. Technology evolution and the Internet. North Holland, 663 o.