

FOGYASZTÓI SZEMPONTOK AZ UNIÓS HÍRKÖZLÉSI PIAC SZABÁLYOZÁSÁBAN *

Bordás Péter¹

A hírközlési közszolgáltatás közösségi szabályozása jelentős fejlődésen ment keresztül a liberalizációs hullámtól kezdődően napjainkig. Az uniós szakpolitikák közül, különösen a piacnyitás- és szabályozás szempontjából a hírközlést tekinthetjük az egyik legsikeresebb területnek, azzal együtt, hogy mai napig újabb és újabb szabályozási kérdések merülnek fel, többek között a közös piac fogyasztóinak védelme érdekében.

Különösen fontos kérdés tehát, hogy az egységes hírközlési piac kialakítása során, hogyan és milyen mértékben tartotta szem előtt az Unió a fogyasztói szempontokat. Már csak azért is, mert a liberalizáció megvalósítása egyes nagy gazdasági szereplők új piachoz való juttatásául szolgált, miközben a fogyasztók számára a piaci verseny kedvező hatásait állította a diskurzus középpontjába. A különféle szabályozási hullámok előrehaladtával világossá vált, hogy a fogyasztók, mint a szolgáltatás igénybevevőinek helyzete is átalakult, melyet csak újabb szabályozások útján lehet kezelni. Persze kérdésként merült fel az is, hogy mindez szabályozható-e hatékonyan közösségi szinten, miközben a hírközlési piac működési gyakorlata részben különböző, az eltérő sajátosságokkal rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok miatt.

Az elektronikus hírközlési szolgáltatás specifikumai

Mindenekelőtt érdemes rögzíteni, hogy jelen tanulmány az elektronikus hírközlési szolgáltatást vizsgálja, mely fogalom 2002-t követően jelent meg az európai uniós jogban az ún. keretirányelv alapján,² a korábbi telefonszolgáltatást kiegészítve a modern technológiák által nyújtott szolgáltatások területével. Az új definíció értelmében olyan, általában díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásról van szó, amely teljes egészében vagy nagyrészt elektronikus hírközlő hálózaton történő jelátvitelből áll,³ de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatást. Azaz a valamilyen közvetítő felület által közvetített írásos, vizuális vagy auditív tartalom elérhetővé tétele, így például az online video megosztó portálok, hírportálok kívül esnek a fenti fogalmi körön, s szabályozásuk is eltérő.

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.9.

¹ Dr. Bordás Péter, tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék, bordas.peter@law.unideb.hu
A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (OJ L 108, 24.4.2002, p. 33–50), továbbiakban: keretirányelv.

³ Beleértve a műsorterjesztő hálózatokon nyújtott távközlési szolgáltatásokat és átviteli szolgáltatásokat is.

Ennek megfelelően az elkövetkezőkben arra keresem a választ, hogy az elektronikus hírközlés közösségi szabályozásának fejlődésével hogyan reagált a fogyasztói szempontokra, s mennyiben tudta és tudja betölteni szerepét.

A téma áttekintését érdemes azzal kezdeni, hogy a hírközlési piac-szabályozásának egyes hullámaint elkülönítjük térben és időben egyaránt.⁴ Az első hullám keretében a már jól ismert privatizáció megvalósítására helyezték a hangsúlyt, melyhez szükség volt a piacnyitás feltételeinek meghatározására, azaz a piacosítható illetve nem piacosítható tevékenységek szétválasztására (unbundling). Ezt követően a második hullám a piacnyitás által okozott feszültségek enyhítése érdekében szabályozóhatóságok felállításával és deregulációval próbálkozott. Tehát már a második szabályozási hullám is azzal a céllal indult, hogy a piacnyitás következtében kialakult nem kívánt hatásokat enyhítse, s mindezt a mélyebb integráció erőltetésében látták. A szabályozás harmadik hullámban így különösen a szektorspecifikus szabályozások visszaszorítása és a közösségi versenyszabályozás bevezetése kapta a hangsúlyt, s ekkor került előtérbe a fogyasztóvédelem, mint kezelési eszköz. Ez utóbbi fogyasztói szempontok megjelenése a szabályozásban egy jó évtizedre meghatározta a fejlődés irányát, így elemzése és hatásainak vizsgálata indokolt. Már csak azért is, mert a negyedik hullám szabályozási tematikája jól mutatja, hogy a beavatkozások újabb és újabb szabályozást szülnek. Így például a fogyasztóvédelem kevésbé hatásos gyakorlati megvalósulása a nemzeti szabályozó hatóságok különbözőségéből eredő akadályok felszámolására helyezte a hangsúlyt, s egy közel egységes uniós hírközlési piac kialakítása vált a szabályozás céljává. A következőkben ezen két utolsó etap áttekintésére és értékelésére kerül sor.

Fogyasztói szempontok megjelenése a közösségi liberalizációban

A fogyasztói szempontok megjelenésének vizsgálatához érdemes egy kicsit visszakanyarodni a hírközlési piac sajátosságaihoz, melyek nagyban determinálták, hogy a piaccgazdaság keretei között előbb vagy utóbb szükségessé válik a keresleti oldalon álló vevő helyzetének szabályozása is.

A hírközlési piaca kialakulásától fogva monopolhelyzetben volt, s jellemzően állami tulajdonban, szabályozás alatt ált.⁵ A monopolhelyzetnek természetesen meg volt a maga előnye, így például a hálózat egy kézben összpontosult, mely e szektornál különösen fontos szolgáltatási összekapcsolást biztosítani tudta, vagy épp stratégiai célokra tudta az állam felhasználni a távközlést. Ráadásul az uralkodó monopóliári közgazdasági felfogás szerint, a monopólium a méretgazdaságosságból adódóan olcsóbban és hatékonyabban tudta ellátni a feladatát, mintha az egyes szolgáltatásokat külön-külön vállalkozások nyújtották volna.⁶ Így kérdésként merülhet fel, hogy miért is volt szükség a liberalizáció megindítására?

⁴ Az egyes korszakok részletes elemzését lásd: Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálózában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben, *Európa Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.

⁵ Kivételt képez például az Egyesült Királyság, ahol eredetileg magán társaságok tulajdonolták a hálózatokat, de csakhamar azok is államosításra kerültek. Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC, 31.

⁶ Koppányi (2003): *i.m.*, 21.

Alapvetően számos belső és külső okot tudunk megnevezni, mely a piacok megnyitását ösztönözte. A távközlés liberalizációjának belső okaként a műszaki, technológiai fejlődés hatását szokás kiemelni.⁷ Hiszen már ekkor meghatározó jelentőséget szerzett, s a gazdaság számára kulcsfontosságúvá vált az információ gyorsabb áramlása, a távközlési szolgáltatások fejlesztése, különösen az informatika fejlődésével együtt. A távközlő vállalatok fejlődési üteme viszont nem volt hatékony, nehezen reagáltak a gyorsan növekvő fogyasztói igényekre. További belső okként említhető, hogy a fejlődő technológia hatására létrejövő új szolgáltatások, mint például az internet új piacot teremtett. Továbbá az állami monopólium fogyasztóvédelmi funkciója is meghaladottá vált, rájöttek, hogy a piaci működés keretében is biztosíthatóak azok a jogi szabályozás útján. Így terjedt az az általános vélekedés, hogy az állami tulajdonú vállalatok működtetése tarthatatlanná vált, liberalizálni szükséges a piacot.

E mellett a külső okok között említhetjük azt, hogy a távközlés fejlődése nemzetközi szinten zajlott⁸, míg a rendszerek működtetése nemzeti szinten, sőt az állami vállalatok hatósági feladatokat is megvalósítottak, mely az országok közötti egységes hálózati rendszer működtetését hátráltatta.

Közösségi szintéren az 1980-as évek elején bontakozott ki változás a versenyképesség megőrzése és fenntartása érdekében, mely elindította a távközlés liberalizációját, s ezzel egyesek szerint a legsikeresebb szakpolitikai folyamatot.⁹

A szabályozás kezdeti lépése az ún. transzparencia irányelv elfogadása volt, mely a közzévalatok átláthatóságát biztosította, ugyanakkor eredetileg nem vonatkozott a távközlésre, majd csak annak egy későbbi módosítása vonta hatálya alá.¹⁰ Külön kiemelendő a Bizottság szabad verseny melletti elköteleződése, neoliberais politikája, mely szintén nagyban segítette a liberalizációs folyamatot – ez összefüggésbe hozható a korábbiakban említett nemzetközi szervezetek munkájával is.

Továbbá a szabályozás elindításához hozzájárult az Egységes Európai Okmány elfogadása, valamint az 1987-ben, a távközlésről kiadott Zöld Könyv.¹¹ Így ettől az időponttól számolhatjuk a közösségi távközlési liberalizáció kezdetét.

A Bizottság liberalizációs intézkedései tíz év alatt, több lépcsőben, 1988 és 1998 között teljesen megnyitották a távközlési piacot. A Bizottság és a Tanács által elfogadott irányelvek célja elsősorban az volt, hogy egy szabad versenypiaci környezetben a nyílt hálózatellátás bevezetése és az egyetemes szolgáltatásnyújtás révén létrehozzák a távközlési szolgáltatások belső piacát.

A közösségi távközlési politika ugyanakkor nem foglalta keretbe a privatizáció rendjét, csupán a köz- és magánvállalatok tulajdoni rendjére vonatkozó semlegesség állt

⁷ Így például 1965-ös évtől jelent meg a nyilvános vezeték nélküli távközlés (műholdas távközlés, földfelszíni analóg és digitális mobiltávközlés).

⁸ Külső ok volt az 1970-es évek gazdasági válsága után megjelenő óriási mértékű informatikai technológia fejlődése.

⁹ Lapsánszky (2009): *i.m.*, 202

¹⁰ A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közzévalalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (OJ L 195, 29.7.1980, p. 35–37), továbbiakban: transzparencia irányelv.

¹¹ COM (87) 290, Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment.

a középpontjában.¹² A hírközlés területén megvalósuló privatizáció így országonként eltérő sajátosságokat visel, ugyanakkor az általánosságban alkalmazott módszer az állami tulajdonjog teljes körű átruházása (zártkörű vagy nyilvános részvénykibocsátások útján), azaz a teljes magánosítás volt.¹³ A liberalizációhoz hasonlóan a privatizáció is jókora ellenállásba ütközött a közösség szinte valamennyi államában, melyben az alkalmazottak és a szakmai érdekvédelmi szervezetek meghatározó szerepet játszottak, nem véletlenül, mert a privatizáció egyben a vállalatok dolgozói létszámának csökkentését is jelentette a legtöbb esetben.¹⁴

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

2002-ben egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra.¹⁵ Az új szabályozás központi elemét az ún. keretirányelv adja, mely szubszidiárius, azaz a további négy irányelv (engedélyezési, hozzáférési, egyetemes szolgáltatási és elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) számára háttérjogszabályként szolgál.

A keretirányelv szabályai közül érdemes kiemelni, hogy rendelkezett a független tagállami szabályozó hatóságokról. Rögzíti a szabályozó hatóságok függetlenségének garanciális szabályait, így bármely vállalatától való jogi és funkcionális függetlenségének megteremtését, mely a piaci szereplők garanciális védelmét is szolgálja.¹⁶ A szabályozó hatóságokról általánosságban elmondható, hogy a függetlenségük megteremtése alapvetően a piaci szereplőktől való függetlenséget jelenti, s az államszervezettől való elkülönülése csak másodlagos.

Kialakításuk azért vált fontossá, mivel az állami monopóliumok helyét sokszor magánmonopóliumok vették át.¹⁷ A liberalizáció „eladói” oldalát tekintve jól látható, hogy egyes érdekcsoportok célja a jól jövedelmező piac megszerzése, s a profit lefölfözése lett. A liberalizáció pedig az ő szemszögükből addig jó, amíg be nem kerül a szereplő a piacra, aztán az az érdeke, hogy a megszerzett piacot saját befolyása alatt tartsa. Az újonnan kialakuló mono- vagy duopóliumok piaci erejüknél fogva

¹² Lásd az EKSZ 295. pontját.

¹³ Lapsánszky András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, *modelljei*. In: Kőhidi Ákos - Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére*. Győr-Budapest, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt., 255.

¹⁴ *Uo.* 262.

¹⁵ A korábban már említett Bizottság 2002/77/EK és 2002/21/EK irányelve, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (OJ L 108, 24.4.2002, p. 21–32) továbbiakban: engedélyezési irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (OJ L 108, 24.4.2002, p. 51–77), továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (OJ L 201, 31.07.2002 p. 37- 47) továbbiakban: elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124216a> (letöltés dátuma: 2019. december 28.)

¹⁷ A piacnyitást követően az európai hírközlési piacon a nagyobb nyugati szolgáltatók jutottak vezető szerephez, mint a Deutsche Telecom, Telefónica, Vodafone, Orange, vagy épp a British Telecom.

ármeghatározóvá váltak, s tovább erősödött a fogyasztók kiszolgáltatottsága. Ahogy a legtöbb közgazdász egyetért, a gazdasági verseny lehetősége tehát önmagában nem jelent garanciát a gazdasági és társadalmi hatékonyság biztosításához.¹⁸ Ennek érdekében a szabályozó hatóságok főbb feladatai lettek, a verseny ösztönzése, a belső piac fejlődése és az európai polgárok érdekeinek előmozdítása.¹⁹

A fogyasztóvédelem, mint eszköz a hírközlési piac nem kívánt hatásainak kezelésére

A 2003-ban hatályba lépett új szabályozási rendszer hiányosságaira nem csak a piac, de a Bizottság is felfigyelt,²⁰ s 2006 nyarán megkezdte a keretszabályozás felülvizsgálatát. Megállapításra került, hogy a szabályozás széttagoltsága és a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységében meglévő következetlenségek nemcsak az ágazat versenyképességét veszélyeztetik, hanem fogyasztói oldalon a határokon átnyúló versenytől remélhető alapvető előnyöket is.²¹ A nemzeti szabályozó hatóságok a piacelemzés terén is máshol tartanak. Egyes hatóságok már megkezdték a felülvizsgálat harmadik körét, míg mások még mindig az első fordulónál tartanak.²² Ahogyan az is bebizonyosodott, hogy az Európai Unióban területi különbségek vannak a nagy sebességű szélessávú szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

Megfogalmazódott tehát az új cél, az elektronikus hírközlés belső piacának kiteljesítéséhez ennek megfelelően meg kell reformálni a hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások európai uniós keretszabályozását, és meg kell erősíteni a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók szabályozására vonatkozó közösségi mechanizmust.²³ Mindezek megvalósítása érdekében pedig egy újabb szabályozási hullám indult el az Európai Közösségben. A Bizottság javaslatcsomagot dolgozott ki a problémák kezelésére, ugyanakkor az olyan heves vitát váltott ki az együttdöntési eljárás során, hogy jogszabályi formát csak 2009-ben ölthetett. Az újonnan elfogadott keretszabályozás két irányelvből és egy, az ún. Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét (BEREC) létrehozó rendeletből állt.²⁴

Az újabb szabályozásból az alábbi célkitűzéseket emelem ki:

- a BEREC létrehozása,

¹⁸ Pirrong, S. Carraig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1996., pp. 34–49.

¹⁹ Keretirányelv, 8. cikk

²⁰ A hiányosságokhoz kapcsolódóan lásd a Bíróság alábbi ügyekben hozott döntését: Bundesrepublik Deutschland kontra ISIS Multimedia Net GmbH und Co. KG C-327/03. sz. ügy; Mobistar SA kontra Commune de Fléron C-544/03. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország C-253/04. sz. ügy; Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség C-33/04. sz. ügy; Bizottság kontra Franciaország C-31/05. sz. ügy; Bizottsága kontra Lengyel Köztársaság C-492/07. sz. ügy.

²¹ A Bizottság 2006. június 29-i közleménye.

²² Kiss Károly Miklós (2010): Piaci és szabályozási trendek és kihívások az európai uniós távközlési piacokon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 354–378.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) (OJ L 337, 18.12.2009, p. 37–69), preambulumban.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról (OJ L 337, 18.12.2009, p. 1–10), valamint a 2009/140/EK irányelv.

- az egységes európai információs tér megvalósítása érdekében egy hatékony és koordinált spektrumgazdálkodási stratégia meghatározása,
- a nyitott információs társadalom megvalósítása érdekében a fogyasztékkal élő felhasználókra vonatkozó rendelkezések megerősítése,
- a nemzeti szabályozó hatóságok jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében e hatóságok függetlenségének megerősítése, különösen a külső beavatkozás vagy a politikai nyomással szemben,
- a jogbiztonság érdekében a szabályozó hatóság által hozott döntés elleni jogorvoslati eljárás indokolatlan hosszúra nyúlásának megelőzése.²⁵

A BEREK – az egyes uniós országokban létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok képviselőiből összetevődő testület – létrehozásának célja az volt, hogy közelítsék, egységesítsék a tagállami szabályozóhatóságok jelentősen eltérő gyakorlatait, mely gátja az egységes piac kialakulásának. Így a legjobb gyakorlatok kidolgozásával, szabályozási kérdésekben adott segítségnyújtással, tanácsadással, jelentés készítéssel.²⁶

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

A liberalizáció és a privatizáció után egyre inkább előtérbe kerültek a hiányosságok, melyek a fogyasztók kellő garanciális védelmét adták volna, így az irányelvek harmadik korszakában a fentiek mellett fontos kiemelni, hogy megjelent a fogyasztók védelmét hivatott rendelkezése beiktatása is, ugyanis a túlságosan túlnőtt vállalatok sokszor a fogyasztók számára előnytelen szerződéseket kínáltak, melyek piaci elégtelenségekhez vezetnek.²⁷ Ezen piaci kudarcok kezelése alapvetően a tagállami hatóságok szintjén zajlott, s az egyes intézmények eltérő hatásfokkal dolgoztak és dolgoznak.²⁸

A 2009-es új hírközlési irányelvcsomagot a tagországoknak 2011. május 25-ig kellett a nemzeti jogrendszerükbe átültetniük. A legnagyobb kihívás az egységes európai elektronikus hírközlési piac kialakítása volt, mivel a tagállamok nem azonos irányba és lépésben haladtak. Egyes nemzeti szabályozóhatóságok eltérő szabályozási megközelítéseket alkalmaznak, különösen a versenyproblémák kezelése érdekében – köztük Magyarország is.²⁹ Úgy gondolom - és az azóta eltelt időszakból is látható -,

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve, preambulum.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete.

²⁷ Lásd például a Bíróság alábbi ügyekben hozott döntését: C-243/08. sz. Pannon GSM ügy, C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy; C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy; C-152/07. sz. Arcor és társai ügy; C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.

²⁸ A magyar fogyasztóvédelmi hatóság 2011-es átalakításával kapcsolatban lásd: Barta Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A közép szintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. Kodifikáció és Közigazgatás 2015/1. 40-42.

²⁹ European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report) – Further steps towards the consolidation of the internal market for electronic communications. COM(2010) 271. final, június 1.

hogy a fogyasztóvédelmi szabályozás sem old meg önmagában semmit, csupán időlegesen kezeli a fenti problémákat, hiszen a rendszer egészében megjelenő feszültségek ezzel nem kezelhetők.

A fogyasztóvédelmi szabályozás új hulláma

A 2009-es szabályozási hullám után, a hírközlési szakpolitika némiképp háttérbe szorult, legalábbis a szabályozási üteme lelassult. Ez persze összefüggésbe hozható az időközben kibontakozó gazdasági válsággal, mely az egész hírközlési piac fejlődésére kihatott, bár viszonylag kisebb mértékben esett vissza a többi ágazathoz képest, de számos további kihívással szembesült. Ilyen kihívás, hogy a technikai fejlődésnek köszönhetően a hírközlés területén erőteljesen előretörték a mobilhívások és az internetalapú hívások,³⁰ mely a szolgáltatás piacát átalakította, új szolgáltatók megjelenését eredményezte. Mindeközben egyes államok, pénzügyi nehézségeinek leküzdésére, egyes szektorok adóztatását helyezték előtérbe, s több helyen különadót vetettek ki a hírközlési szektorra, így Franciaország, Spanyolország, Málta és Magyarország esetében.³¹ A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított az érintett országokkal szemben, melyet végül visszavontak a Bíróság 2013. június 27-án a francia ügyben született döntése miatt, mely szerint nem volt ellentétes a különadó az ún. engedélyezési irányelvvel. A döntés meglepetést okozott a távközlési vállalatok számára, mely jól mutatja egyúttal az időszak kihívásait is.

Jelentős előrelépés történt 2012-ben, amikor megszületett az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról szóló rendelet,³² ugyanakkor csak három évre rá 2015-ben fogadta el az Európai Parlament azt a módosítást, mely további két évvel kitolva 2017. június 15-től eltörölte a roaming díjakat az Unión belül.³³

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

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

Majdnem egy év elteltével, 2018. június 5-én az Európai Parlament és a Tanács megállapodott az egységes európai elektronikus hírközlési kódex végleges tartalmáról, s 2018. december 11-én elfogadásra került az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 rendelete. Emellett megreformálásra került a BEREC a 2018/1971 rendeletet által, mely létrehozta egyúttal a BEREC Működését Segítő Ügynökséget (BEREC Hivatal).

³⁰ Értve ez alatt az okos telefonok által kínált applikációkat, pl.: skype, facebook messenger, facetime stb.

³¹ Málta esetében jövedéki adó kivetéséről volt szó a mobiltelefon-szolgáltatásokra. C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy; C-71/12. sz. Vodafone Málta ügy.

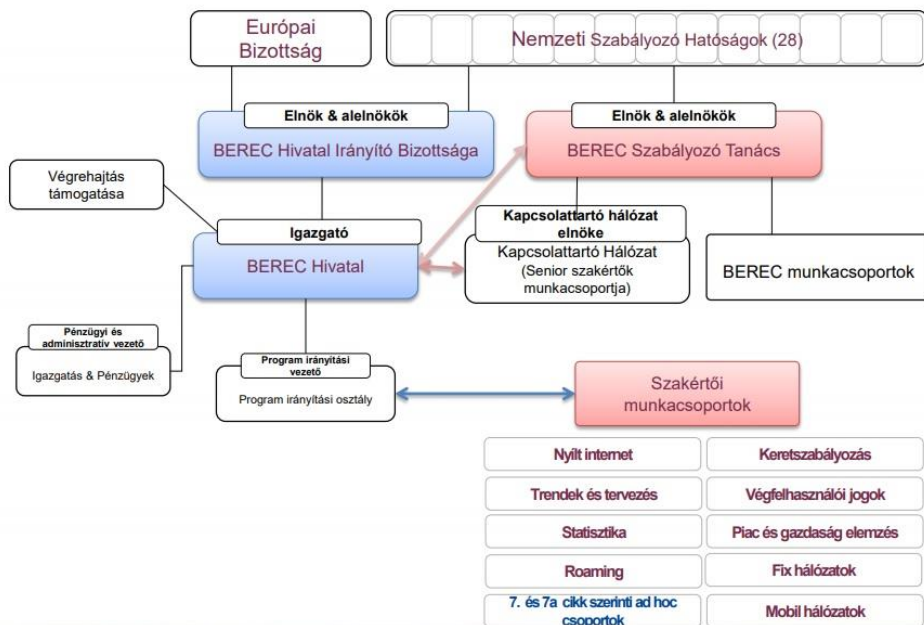
³² Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

A rendelet indokolásából kiderül, hogy a Bizottság szerint a BEREC és a Hivatal kedvezően járult hozzá az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetes végrehajtásához. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy még mindig jelentős különbségek vannak a tagállamok között a szabályozási gyakorlat tekintetében, ami kedvezőtlen hatást gyakorol a fogyasztókra, a határokon átnyúló üzleti tevékenységet folytató vállalkozásokra és a jelentős számú tagállamban tevékeny vállalkozásokra abban az esetben is, amikor ugyan rendelkezésre állnak BEREC-iránymutatások, de azokat tovább lehetne fejleszteni.³⁴

1. ábra

A BEREC felépítése



Forrás: Kajzinger (2018)³⁵

Mint ahogyan már korábban utaltam rá, a hírközlési politika részleges sikeressége mellett a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a tagállami szabályozó hatóságok gyakorlata igen eltérő, melyek jellemzően nemzeti, s nem szupranacionális érdeket képviselnek. Az új intézmény- és feladatrendszer kialakításakor már a Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani a

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1971 rendelete (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³⁵ Kajzinger Ervin (2018): Az új uniós elektronikus hírközlési szabályozás – a kótelhúzás eredménye. HTE konferencia 2018. november 8.

rendelet céljait, azonban az Unió szintjén az intézkedés terjedelme és hatása miatt a célok jobban megvalósíthatók, ezért az Unió intézkedéseket hozhat az EUMSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően.³⁶ A fenti indokok alatt értve az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának a nemzeti intézkedéstervezetekre vonatkozó hatékony belső piaci eljárásokon keresztül történő biztosítását, különös tekintettel a határokon átnyúló vonatkozásokra, valamint annak biztosítását, hogy fogyasztókkal szemben ne számítsanak fel túlzott díjakat olyan számfüggő személyközi hírközlési szolgáltatások igénybevételeért, amelyek a fogyasztó belföldi szolgáltatója szerinti tagállamban indulnak és egy másik tagállamban vezetékes vagy mobil hívószámon végződnek.³⁷ Mint tehát látjuk, az érvelésből jól kitűnik, hogy az új szabályozás nagyban fogyasztóvédelmi szempontú.

Az új rendelet preambulumból az is kiderül, hogy elsődleges célja az elektronikus hírközlési Unión belüli belső piacának létrehozása, egyúttal annak biztosítása, hogy az erősebb verseny révén biztosított legyen a befektetések, az innováció és a fogyasztóvédelem magas szintje. Ennek érdekében az említett irányelv számos új feladatot állapít meg a BEREC számára, így például iránymutatások kiadását több különböző témakörben, műszaki jelentések készítését, nyilvántartások, jegyzékek és adatbázisok vezetését, valamint vélemények kiadását a nemzeti piacsabályozási intézkedéstervezetekre alkalmazandó belső piaci eljárásokról.

A roaming árszabályozáshoz hasonlóan maximalizálja az új szabályozás a nemzetközi hívások percdíját és SMS-költségét az unión belül, ami korábban nagy eltérést mutatott. Így 2019. május 15-től az Unión belüli hívások kiskereskedelmi ára maximum 0,19 €/perc, míg az Unión belüli SMS-ek ára maximum 0,06 €/SMS lehet.³⁸ További újdonsága, hogy a korábbiakhoz képest kiterjeszti az elektronikus hírközlési szolgáltatások körét, figyelembe véve az interneten keresztül nyújtott szolgáltatások növekvő jelentőségét, így szabályozás alá veszi az internetes hangtovábbítást (VoIP), az üzenetküldő alkalmazásokat és az e-mail-szolgáltatásokat is, míg a korábbi szabályozás csak a hagyományos, egy adott számhoz kötődő szolgáltatásra – például szöveges üzenetekre és vonalas, illetve mobil telefonhívásokra – terjed ki.³⁹

Bár közvetetten, de a harmonizációhoz kapcsolódóan is találunk fogyasztóvédelmi eszközöket, így azt, hogy ezentúl a tagállamok nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be nemzeti jogukban olyan rendelkezéseket a végfelhasználók védelmével kapcsolatban, amelyek eltérnek a megállapított rendelkezésektől, így például eltérő védelmi szintet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú rendelkezéseket.

Az új rendeleten kívül, az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex megalkotásában is erőteljesen megjelentek a fogyasztói szempontok, sőt azt mondhatjuk, hogy szigorúbb fogyasztóvédelmi szintet léptet életbe melynek célja, hogy könnyebb legyen a szolgáltatók között váltani, és nagyobb védelmet adjon, például azon személyek számára, akik különféle szolgáltatáscsomagokra fizetnek elő.

A kódex megalkotásakor a korábban bevezetett 112-es európai egységes segélyhívó szám sikerességén felbuzdulva, előirányozták, hogy minden tagállamban létre kell hozni

³⁶ Az EU 2018/1971 rendeletének preambuluma (52)

³⁷ *Uo.*

³⁸ Kajzinger (2018): *i.m.*, 22.

³⁹ <http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf> (letöltés dátuma: 2019. december 21.)

egy lakossági riasztó rendszert polgáraik védelmének fokozása érdekében. Ez lesz az ún. „fordított 112-es” rendszer, mely figyelmeztetést fog küldeni az uniós polgárok mobiltelefonjára például egy, a lakókörnyezetükben bekövetkező természeti katasztrófáról, terrorista támadásról vagy más súlyos veszélyhelyzetről. Ezen új rendszert a Kódex hatálybalépésétől számított három és fél éven belül létre kell hozni. Mint láthatjuk, e körben például az Unió a hírközlési piac egységesítésén immáron túllépve közösségi, közbiztonsági szempontokat emel a szabályozásba.

A kódex alapelveként nevesíti, hogy a megfizethető és megfelelő szélessávúinternet-hozzáférésnek valamennyi felhasználó számára elérhetőnek kell lennie a tartózkodási helyüktől és a jövedelmüktől függetlenül. Továbbá rögzíti azt is, hogy a fogyatékosággal élő személyeknek egyenértékű hozzáféréssel kell rendelkezniük a távközlési szolgáltatásokhoz. Mindezek alapján az internet közszolgáltatási jellege tovább erősödik.

Céljai közül kiemelendő továbbá az 5G-re és a rendkívül nagy kapacitású hálózatokra vonatkozó verseny élénkítése és a beruházások bővítése, azért, hogy minden uniós állampolgár és vállalkozás élvezhesse a minőségi hálózati összekapcsoltság előnyeit, valamint a fogyasztóvédelem magas szintjét és az innovatív digitális szolgáltatások szélesebb választékát.

Mindenekelőtt azt várják a Kódextól, hogy javul a fogyasztók védelme. Már csak azért is, mert kiterjesztésre kerül a különféle interneten keresztül nyújtott szolgáltatásokra, többek között az üzenetküldő alkalmazásokra is az általános hírközlési fogyasztóvédelmi szabályok. Mindemellett a kódex alapján az uniós tagállamoknak az elektronikus hírközlő hálózatokat vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók köteleességzegése esetén nyújtandó kompenzációra vonatkozóan nemzeti szabályokat kell alkotniuk.

Ezzel egy újabb lépcsőfokot előre haladva az egységes európai hírközlési piac megteremtésében. Ugyanakkor a fogadtatása – ahogy a hírközlés liberalizációja esetében folyamatosan megfigyelhettük – nem volt teljesen pozitív, az Európai Távközlési Szolgáltatók Szövetsége (ETNO) szerint a kódex nem készzeti befektetésre a távközlési vállalatokat, illetve a már amúgy is komplex és bonyolult szabályozást még inkább azzá teszi.⁴⁰

Az európai hírközlés liberalizációs folyamatának legalább négy nagyobb szakaszt különíthetjük el. Mindegyikben közös, hogy a korábbi szabályozási hullám nem kívánt negatív következményeire, a versenypiac negatív hatásaira kívánt reagálni. Nem volt ez másképp az utolsó két hullámban sem, mely alapvetően a fogyasztóvédelmi szabályozás megerősítésére fókuszált. Bár több mint 10 éve, 2009-ben felállításra került egy közös hivatal, mai napig nem sikerült áttörést hozni a tagállami szabályozó hatóságok eltérő működéséből eredő negatív hatások felszámolására. Ez pedig mind hatással van a fogyasztók védelmének szintjére, ahogyan az egész hírközlési piac működésére. Mint láthattuk az elmúlt években egy újabb reformcsomag látott napvilágot, erősebb uniós szerepekkel. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy a fogyasztóvédelmi szabályok

⁴⁰ <https://etno.eu/home/library/etno-reports> (Letöltés dátuma:2019. december 27.)

megalkotása a problémák időleges kezelésére szolgálnak, azok a valós konfliktusokat nehezen oldják fel. Az uniós hírközlési piacon a „monopolizálódás” tovább folytatódik a nagy tőkeerős hírközlési vállalatok integrációja, felvásárlása útján, s egyre kevésbé beszélhetünk tiszta versenypiacról. A piaci kudarcokból eredően újabb és újabb megoldandó kérdések kerülnek az uniós döntéshozók elé, mely kérdésként veti fel, hogy elérhető-e közösségi szintű szabályozással a fogyasztók megfelelő védelme.

Források jegyzéke:

- Barta Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 39-45.
- Barta Attila (2020): A hírközlési szolgáltatások egyes fogyasztóvédelmi aspektusai. *KÖZJAVAK*, VI. évf., 2020/1. szám.
- Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben, *Európai Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.
- Kajzinger Ervin (2018): *Az új uniós elektronikus hírközlési szabályozás – a kötérlhúzás eredménye*. HTE konferencia 2018. november 8.
- Kiss Károly Miklós (2010): Piaci és szabályozási trendek és kihívások az európai uniós távközlési piacokon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 354-378.
- Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC.
- Lapsánszky András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, modelljei. In: Kőhidi Ákos - Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére*. Győr-Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt.
- Lovas Dóra (2019): A villamosenergia-piac reformja. Tiszta energia minden európainak. *KÖZJAVAK*, V. évf. 2019/1. szám, 23-27.
- Pirrong, S. Caraig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, pp. 34-49.
- Szilágyi Bernadett (2017): A közpénzek keletkezéskori védelméről. *KÖZJAVAK*, 3. évf., 2017/3. 32-33.
- A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról
- Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről
- A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról
- Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290 final
- European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report) – Further steps towards the consolidation of the internal market for electronic communications. COM(2010) 271 final
- C-327/03. sz. Bundesrepublik Deutschland kontra ISIS Multimedia Net GmbH und Co. KG ügy
- C-544/03. sz. Mobistar SA kontra Commune de Fléron ügy
- C-33/04. sz. Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügy
- C-253/04. sz. Bizottság kontra Görögország ügy
- C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy
- C-31/05. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy
- C-152/07. sz. Arcor és társai ügy
- C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy
- C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.
- C-243/08. sz. Pannon GSM ügy,
- C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy
- C-71/12. sz. Vodafone Málta ügy.

- <http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf>
- <https://etno.eu/home/library/etno-reports>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124216a>