

# Az új európai távközlés-szabályozás alkalmazásának problémái

MARTIN CAVE

Warwick Business School, University of Warwick  
Martin.Cave@wbs.ac.uk

**Kulcsszavak:** új szabályozási keretrendszer, elektronikus hírközlésszabályozás, piacelemzés, erőfölény, kötelezettségek

Az Európai Unió régi és új tagállamai most illesztik jogrendjükbe az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó új szabályozási keretrendszert, amelyek 2002. áprilisától hatályosak és amelyeket 2003. júliusától kell alkalmazni. Az azokban szereplő folyamatok hosszasak, és bonyolult együttműködést igényelnek a nemzeti szabályozó hatóságok és a brüsszeli székhelyű Európai Bizottság között. Ahhoz azonban elegendő tapasztalat gyűlt össze, hogy előzetes véleményt alkossunk a folyamat működéséről. A cikk először röviden összefoglalja az új szabályozást, majd néhány megállapítást tesz annak gyakorlati működéséről. A megállapítások a nemzeti szabályozó hatóságok által az egyes piacokról Brüsszelbe küldött notifikációinak vizsgálatán, valamint a szerző a számos nemzeti szabályozó hatóság számára, az eljárások alkalmazásához nyújtott támogatása során szerzett tapasztalatain alapszanak.

## 1. Az új szabályozás áttekintése

2002-ben fogadták el az elektronikus hírközlésre vonatkozó, új szabályozási keretrendszert. Az új keretrendszer fő célkitűzései: a korábbi szabályozás egyszerűsítése, annak technológiai szempontból semleges módon való alkalmazása, valamint a verseny ösztönzése és egyidejűleg a felhasználók jogainak biztosítása. A korábbi szabályozást egyértelműen egyszerűsítették, az irányadó közösségi jogi intézkedések számát húszról ötre csökkentve.<sup>1</sup>

Az új szabályozás egy bizonyos szinten nagy lépést jelent a szabályozott monopólium és a csupán az általános versenytörvény által szabályozott normál verseny közötti átmenet útján. Az új szabályozás eredményeképpen a nemzeti szabályozó hatóságok többé nem szabályozhatják az ágazatot egyedi engedélyek kiadásával. A tagállamok, korlátozott számú kivételtől eltekintve általános engedélyezési rendszert kell kialakítaniuk. Erősen körülhatároltak az előírható feltételek. Az új szabályozás előírásai az „elektronikus hírközlési szolgáltatások” körére vonatkoznak, a konvergencia előtti

megkülönböztetéseket figyelmen kívül hagyva. Ez a szabályozás ötletes kísérlet arra, hogy a nemzeti hírközlési hatóságokat egységes szemlélet útjára terelje – ugyanakkor lehetővé téve számukra, hogy saját tempójukban (de a belső piachoz szükséges egységes kereten belül) haladjanak.

Mivel a végső állapotot a tervek szerint a versenytörvény fogja szabályozni, a Bizottság azt javasolja, hogy a korábbi szabályozási csomag eléggé önkényes és nem egységes megközelítésétől eltérve valami olyan felé kell elmozdulni, ami összhangban áll a versenytörvénnyel. A versenytörvényt azonban (bizonyos piacokon) nem csak a szokásos reagáló módon, ex-post kell alkalmazni, hanem megelőző, ex-ante módon is. Az új szabályozás ennél fogva a verseny normál hármásának – a piac meghatározása, az erőfölény meghatározása és a versenytörvény (várható) megszegéseit kezelő el-lenszerek kialakítása – speciális végrehajtásán alapul. Ezeket vizsgáljuk meg sorjában.<sup>2</sup>

Az Európai Bizottság a követte jogszabályok alapjával szolgáló logikát először felsorolja azokat, a normál versenytörvényi alapelvek szerint meghatározott piaco-

<sup>1</sup> 2002/19/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről és azok összekapcsolásáról [2002] HL L 108/7. szám („Hozzáférési irányelv”),

2002/20/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről [2002]

HL L 108/21. szám („Engedélyezési irányelv”),

2002/21/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és szolgáltatások közös keretszabályozásáról [2002]

HL L 108/33. szám („Keretirányelv”),

2002/22/EK irányelv az egyetemes szolgáltatásról valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról [2002]

HL L 108/51. szám („Egyetemes szolgáltatási irányelv”), 2002. március 7-i,

676/2002/EK határozat a rádióspektrum-politika Európai Közösségen belüli használatának szabályozási kereteiről (rádióspektrum határozat).

<sup>2</sup> Az első kettő az alábbiakban van részletezve:

a Bizottság 2003. február 11-én kelt 2003/311/EK ajánlása az elektronikus hírközlési ágazat azon érintett termék- és szolgáltatási piacairól, amelyek ex-ante szabályozása indokolt lehet az Európai Parlament és a Tanács, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002/21/EK irányelvnek megfelelően.

[2003] HL C 114/45. szám („Ajánlás”), és az Európai Bizottság 2002/C 165/03 számú, a piacelemzésről és a jelentős piaci erő értékeléséről az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közösségi szabályozási keretében című iránymutatása („iránymutatás”) [2002] HL C 165/6. szám.

Az orvoslásokra a 2004. évi új keretszabályokban („az orvoslás könyve”) szereplő, a megfelelő az orvoslások megközelítéséről szóló közös álláspont vonatkozik, amelyet a szabályozó hatóságok európai csoportja

– a jogszabályok által létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok kollégiuma – alakított ki azzal a céllal, hogy többek között tanácsot adjon a Bizottságnak az eljárások végrehajtására vonatkozóan.

kat, amelyeken megengedhető az ex-ante szabályozása. Ezeket a piacokat a nemzeti szabályozó hatóságok adaptálják és az erőfölény megállapítása érdekében (előre tekintő módon) elemzik. Ha nem állapítanak meg erőfölényt, az érintett piac egyik vállalkozására sem róható ex-ante kötelezettség (az ex-post versenytörvény azonban továbbra is alkalmazható). Erőfölény megállapítása esetén egy adott listából kell kiválasztani a megfelelő szabályozási kötelezettséget. A szabályozási rendszer következményeként megszüntetési záradékokat<sup>3</sup> hoznak létre az egyes piacokra vonatkozóan, ami a tényleges verseny kibontakozásával csökkenti az ex-ante szabályozás mértékét.

### A piac meghatározása

A Bizottság 2003. februárjában az érintett piacokról szóló ajánlást adott ki, amely célja azon piacok meghatározása, amelyeken a Bizottság véleménye szerint az ex-ante szabályozás indokolható. A korábbi szabályozástól eltérően a piacokat a versenytörvény alapelveivel összhangban kell meghatározni. A nemzeti szabályozó hatóságok változtathatják a piacokat azzal a fenntartással, hogy a Bizottság ellenvetéssel élhet. Az ajánlás rugalmassága, megengedi, hogy a kapcsolódó „műszaki szolgáltatásokat” bevonják a piac meghatározásába. A tagállamok megadott (és elég összetett) eljárásokkal hozzáadhatnak, illetve elvehetnek piacokat.

Az ajánlás az ex-ante szabályozásra alkalmas piacok meghatározására három együttesen fellépő kritériumot határoz meg: magas és nem átmeneti belépési korlátok, a belépési korlátok várható fennmaradása egy adott időszak alatt, ami a tényleges verseny kialakulását valószínűtlenné teszi, valamint a versenytörvény alkalmatlansága arra, hogy az adott feladatot megfelelően kezelje. A második kritérium az elsőnek egyszerű kivetítése (habár nehéz a gyakorlatban alkalmazni). A szabályozás logikája tehát határozottan az első és a harmadik kritérium együttes érvényességén alapul.

### Erőfölény

A keretirányelv 16. cikke alapján az új keretszabályok csak akkor engedik meg az ex-ante szabályozást, ha úgy találják, hogy egy vagy több vállalkozás jelentős piaci erővel rendelkezik, ami azonos az erőfölény Európai Bíróság által meghatározott és megismételt standard definíciójával, elvileg nagyobb lépést biztosítva a szabályozás és a versenytörvény szerinti megközelítések konvergenciája felé.

### Kötelezettségek<sup>4</sup>

Az irányelvek szerint a nemzeti szabályozó hatóságoknak jogában áll kötelezettségeket róni azokra a cé-

gekre, amelyekről megállapították, hogy jelentős piaci erővel rendelkeznek az érintett piacon. A nagykereskedelmi piacok esetében a kötelezettségeket alapvetően a Hozzáférési irányelv 9-13. cikke tartalmazza, míg a kiskereskedelmi piacok esetében az Egyetemes szolgáltatási kötelezettségről szóló irányelv 17-19. cikke. A nagykereskedelmi kötelezettségek szigorúság szerint növekvő sorrendben: átláthatóság, megkülönböztetésmentesség,<sup>5</sup> számviteli szétválasztás, kötelező hozzáférés és költségalapú árképzés.

A nemzeti szabályozó hatóságoknak a Keretirányelv 8. cikkében meghatározott kereteken belül kell eljárniuk, és az általuk megtett intézkedéseknek arányban kell lenniük a meghatározott politikai célkitűzésekkel. Ez úgy értelmezhető, hogy a beavatkozás helyénvaló, a szükségesnél nem nagyobb mértékű, és ennek következtében megfelel a költség-haszon elemzésnek abban az értelemben, hogy a beavatkozástól várt haszon meghaladja a várható költségeket.

## 2. Tapasztalat

Több mint száz piaci bejelentés érkezett a Bizottsághoz a nemzeti szabályozó hatóságoktól, így le lehet vonni néhány előzetes következtetést arról, hogy mennek a dolgok. Az értékelést *folymat* és *eredmény* összetevőkre bontom, ez utóbbit pedig a piacelemzés és a kötelezettségek között osztom fel.

### Folyamat

Az első megállapítás, hogy a szabályozás nagyon nagy terheket ró a nemzeti szabályozó hatóságokra. Az Egyesült Királyságban – ahol már lefolytatták az eljárást – az Ofcom egy munkatársa úgy becsülte, hogy a vizsgálatok körülbelül 60 emberév munkát igényeltek. A kisebb országok nemzeti szabályozó hatóságai – amelyek a precedensek nyomán előnyben vannak – jelentős mértékben csökkenthetik ezt a munkát, de bizonyos országokban mégis óriási az elvégzett elemzések mennyisége és a notifikációk terjedelme. Véleményem szerint a notifikációk gyakran tartalmazzák a magától értetődő dolgok szükségtelenül kimerítő bizonyítékait, és a jövőben meg kellene gondolni a folyamat ésszerűsítését.

Az Európai Bizottság notifikációkat fogadó (a DG Comp<sup>5</sup> és a DG InfoSoc<sup>6</sup> tisztségviselőiből álló) munkacsoportja azt a kockázatot is vállalja, hogy elárasztja őket a notifikációk nagy száma (a 25 tagállam mindegyikéből 18 – azaz 450 – plusz egy pár extra).

A Bizottságnak egy hónap áll rendelkezésére a bejelentés véleményezésére és elfogadására, vagy azt további két hónapos tanulmányozás céljából visszatarthatja, amit a Bizottságon belül és más nemzeti sa-

<sup>3</sup> A megszüntetési záradék („sunset clause”–„naplemente záradék”) egy jogszabálynak az az intézkedése, amelynek hatására a jogszabály egy későbbi időponttól kezdve automatikusan hatályon kívül helyezi önmagát, amennyiben másik jogszabály nem hosszabbítja meg hatályát (A szerkesztő megjegyzése).

<sup>4</sup> *remedies*, „szabályozói orvoslás”

<sup>5</sup> „Verseny vezérigazgatóság”

<sup>6</sup> „Információs Társadalom vezérigazgatóság”

bályozó hatóságok végeznek, a Hírközlési Tanácson keresztül. Mindezidáig csak egy maroknyi bejelentés kerül a második szakaszba, és a Bizottság csak egy piacelemzés visszavonását követelte meg – a mobil hozzáférés és híváskezdeményezés finnországi nagykereskedelmi piacáról a szólót, amely esetben a nemzeti szabályozó hatóság a legnagyobb szolgáltató erőfőlényét állapította meg, elsősorban annak 60%-ot meghaladó piaci részesedésére alapozva. A nemzeti szabályozó hatóságnak most újból be kell nyújtani az elemzést.

Számos nemzeti szabályozó hatóság pre-notifikációs üléseket tart a Bizottsággal, amelyek során megbeszéljük a folyamatban lévő munkát. Ennek hasznossága megkérdőjelezhetetlen és (a korábbi bizottsági megjegyzéssel együtt) szinten bizonyosan hozzájárult a második szakaszba ért notifikációk számának csökkentéséhez. A nemzeti szabályozó hatóságok ésszerűen következtetnek arra, hogy ha egy másik nemzeti szabályozó hatóság által benyújtott érvelés vagy elemzés „átment”, eléggé hasonló körülmények között sikeres lesz ugyanaz a megközelítés.

Habár a Bizottságnak sokkal gyengébb a nemzeti szabályozó hatóságok által kirótt kötelezettségek jóváhagyását érintő jogi alapja, mint a piac meghatározások és elemzések jóváhagyására vonatkozó alapja, a notifikációkra adott válaszai a javasolt kötelezettségekre vonatkozó megjegyzéseket is tartalmazznak.

### Piacelemzés

Az elemzés során figyelembe vett hosszú időszak ellenére az eddig beérkezett notifikációk közül számosan nagyon alacsony a „meglepetés” értéke. Nagyjából tisztában voltunk azzal, hogy a verseny lassan fejlődik a vezetékes hálózatok területén, amelyeket a korábbi monopóliumok igyekeznek uralni.

Ez különösképpen igaz a kisebb tagállamokra. Ez alól kivételt jelentenek a belföldi és különösképpen a nemzetközi kiskereskedelmi hívások (elsősorban az üzleti ügyfelek hívásai, amelyek esetében az adatok lehetővé teszik a megkülönböztetést), valamint a nagykereskedelmi tranzit- vagy hordozó szolgáltatás a „nagyforgalmú” nyomvonalakon. Ugyanez vonatkozik a bérelt vonalakra kis adatátviteli sebességek esetében, amelyek általában monopolizált nyilvános kapcsolt távbeszélő hálózathoz kötődnek.

Növekvő az érdeklődés az iránt – különösen a vezetékes piacokkal kapcsolatban –, hogy eléggé egységes-e a versenyfeltételek egy tagállamban ahhoz, hogy azok indokolják az egész országot lefedő földrajzi piac meghatározást, vagy hogy meg kellene-e különböztetni eltérő számú szolgáltató által kiszolgált régiókat. A híváskezdeményezés például versenyszolgáltatás lehetne a nagy-forgalmú (interurbán) nyomvonalakon, más nyomvonalakon azonban nem. A nemzeti szabályozó hatóságok jelenleg vonakodnak az ilyen megkülönböztetésektől, de a jövőben szükség lehet erre.

Az alábbiakban néhány észrevételt teszek más piacokra vonatkozóan.

### Vezetékes és mobil hívásvégződtetés:

Az érintett piacokról szóló ajánlás ezeket egyedi szolgáltató által lefedett piacokként határozza meg, aminek következménye, hogy minden szolgáltató 100%-os monopóliumot élvez. A nemzeti szabályozó hatóságok eddig elfogadták ezt a megközelítést, és ez odáig vezetett, hogy a jelenleg a vezetékes hálózatokon tapasztalható költségalapú szabályozást kiterjesztették a mobil hálózatokban való hívásvégződtetésre is. A költségmodellek kidolgozásával párhuzamosan több nemzeti szabályozó hatóság javasolta a díjak csúszó csökkentését, aminek eredményeképpen néhány éven belül költségalapú szintre csökkennek a díjak. Kérdések merülnek fel arra vonatkozóan, hogy a különféle méretű mobil hálózatok esetében ugyanolyan hívásvégződtetési díjakat állapítsanak-e meg. Bizonyos esetekben a sebezhetőbb hálózatok számára átmenetileg engedélyezik a magasabb díjak megállapítását.

### Mobil hozzáférés és híváskezdeményezés:

Az érintett piacokról szóló ajánlás nem foglalkozik a kimenő mobil szolgáltatások kiskereskedelmi piacaival, az ex-ante szabályozás körébe tartozó piacok listáján belül. Mindazonáltal foglalkozik az alapul szolgáló nagykereskedelmi piaccal annak ellenére, hogy a belföldi barangolás, a mobil virtuális hálózati üzemeltetők vagy nagykereskedelmi beszélgetési idő értékesítés hiányában nincsenek tranzakciók ezen a piacon. A mobil szolgáltatók azonban az ilyen szolgáltatásokat nyújtják saját maguknak, és ez képezte annak a vitának az alapját, hogy az adott piacon egyetlen szolgáltató rendelkezik-e erőfölénnyel (amint azt Finnország esetében visszautasított a Bizottság – lásd feljebb), vagy kettő vagy több szolgáltató rendelkezik-e közös erőfölénnyel, hasonló piaci részesedéssel. Az EU mobil távközlési struktúráját tekintve nagyon is lehetséges, hogy egy vagy több, közös erőfölényben lévő vállalkozásról érkezhessen notifikáció.

### Nagykereskedelmi nemzetközi barangolás:

Ezek nemzeti piacok (így amikor egy magyar látogató Franciaországban van, nem tudja a német hálózatokat használni barangoló hívások kezdeményezésére és fogadására), nemzetközi dimenzióval: a magyarországi szabályozás a dolog természetéből adódóan a külföldről érkező látogatóknak fog kedvezni, nem pedig a magyaroknak. Ennek eredményeképpen az ERG (Európai Szabályozók Csoportja) intézkedéseket fogantatosított, amelyek arra ösztönzik a nemzeti szabályozó hatóságokat, hogy működjenek együtt a piacelemzések során. Ezzel a folyamattal egyidőben folyik a Bizottságnak a Szerződés 82. cikke szerinti versenyvizsgálata, két brit mobilszolgáltató által megszabott nagykereskedelmi barangolási díjak ügyében.

### Nagykereskedelmi szélessávú hozzáférés („bifolyam”) és előfizetői hurkok átengedése:

Ez a két piac központi jelentőségű a szélessávú DSL alapú, egymással versenyző szélessávú szolgáltatások

biztosítása szempontjából. Míg a helyi hurkok piacain valószínűleg erőfölény mutatkozik, nagyobb teret nyújt a vitához az, hogy egyetlen (vagy esetleg közös) erőfölényes cég található-e a bitfolyam piacon azokban a tagállamokban, amelyekben fejlett kábelhálózatok és egynél több olyan szolgáltató található, amely széles-sávú berendezéseket szerelt fel a helyi központokban.

#### *Műsorelosztó szolgáltatások:*

A nemzeti szabályozó hatóságok küszködnek, hogy meghatározzák és elemezzék ezt a piacot, amely a kábel, a DSL, a műholdas és földi átvitel alapuló, analóg és digitális platformok sorát foglalhatja magában. Ez a piac valószínűleg felülvizsgálatot fog igényelni a további elemzésekhez.

#### **Kötelezettségek**

Az ERG Kötelezettségek dokumentuma dicséretre méltó próbálkozás a nemzeti szabályozó hatóságok részéről annak érdekében, hogy útmutatást adjanak az kötelezettségekre vonatkozóan. Mivel azonban ezeket nem kell notifikálni és nem kell jóváhagyni a Bizottsággal, nehezebb áttekintést adni az alkalmazott kötelezettségek köréről.

A nemzeti szabályozó hatóságok előtt a kötelezettségek megválasztásával kapcsolatban az a kihívás áll, hogy hogyan használják ki legjobban a rendelkezésre álló rugalmasságot az új, szűkebben meghatározott trösztellenes piac és a specifikusabb kötelezettségek mellett. Véleményem szerint ez úgy valószínűleg meg legjobban, ha zéró bázisú megközelítést alkalmazunk – azaz találgatunk, hogy hogyan működne a piac szabályozás nélkül. (Ez mindenképpen elvégzendő a piacelemzés szakaszában, amikor az erőfölényt vizsgáljuk a szabályozás nélküli világban.) Fokozatosan hozzáadva a problémák kezelésére szolgáló kötelezettségeket megbecsülhető mindegyik hozzáadott kötelezettség hatása.

Ennek alternatívája, hogy nem szabályozás mentes állapotból indulunk ki, hanem a jelenlegi állapotból, és az azóta történt változások hatását értékeljük. Itt az a probléma, hogy a jelenlegi kötelezettségek többféle módon egymásra hatnak, és ez a megközelítés túl konzervatív lehet abban az értelemben, hogy egy nemzete-

ti szabályozó hatóság, amelyik nem tiszta lappal indul, végül nem jut semmilyen jelentősebb változtatásra.

Az ERG Kötelezettségek dokumentumában meghatározott második pont az, hogy rendkívül hasznos, ha a nemzeti szabályozó hatóságnak valóságos képe van arról, hogyan fog a verseny fejlődni a vizsgálat időtartama alatt, és fel tudja mérni a folyamatot segítő beavatkozásait. Ez magával hozhatja, hogy a régen a piacon levő szolgáltató bizonyos hozzáférési pontjait hozzáférhetővé teszik, másokat visszavonnak ott, ahol a versenytársak párhuzamos eszközökkel rendelkeznek.

A nemzeti szabályozó hatóságok piacmeghatározásától és piacelemzésétől eltérően – amelyek saját szempontjukból azonnal értékelhetők – az kötelezettségek hatása hosszabb távon lesz érezhető. A nemzeti szabályozó hatóság mindazonáltal jogosan kritizálható, ha az új szabályozás keretében meggondolatlanul többszörözi minden mostani kötelezettségeket.

### **3. Következtetés**

A Bizottság 2005. végén fogja áttekinteni az új szabályozást, amikor nyilvánvalóbbá válik annak hatása. Próbaképpen a következő következtetéseket vonnám le:

- az új szabályozás alapját képező gondolatmenet szilárd és alkalmas a hosszú távú deregulációs cél megvalósítására,
- a folyamatot egyszerűsíteni kellene kivéve a nagyon nehéz piacok esetét, és ez együtt kellene, hogy történjék az ajánlásban szereplő, ex-ante szabályozás körébe tartozó piacok számának csökkentésével; ez a folyamat felgyorsulását kellene, hogy eredményezze,
- mindezt sikeres és eredményes volt a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság közötti együttműködés, de meg kell nézni, hogy kezelhető-e egy gyorsabb munkafolyamat,
- jobban át kell gondolni az kötelezettségek megtervezését, a tagállamoktól szisztematikusabban összegyűjtve a hatékonyság bizonyítékait.

## **Felhívás**

A Híradástechnika folyóirat 2005. februári száma a **fotonika, a fénytávközlés és az optikai technológia** újdonságaival és eredményeivel foglalkozik.

Január 20-ig várjuk közlésre a témában eddig még nem publikált szakmai-tudományos cikkeket 15.000-25.000 karakter terjedelemben.

További felvilágosítást ad a vendégszerkesztő: Paksy Géza,  
telefon: 463-4315, e-mail: paksy@tmit.bme.hu