

# Fórum

GÁL GÁBOR

## Az európai elektronikus hírközlési keretszabályozás rendszerének felülvizsgálata, különös tekintettel a hírközlési piacelemzés rendszerének reformjára

### 1. Bevezetés

Mint ismeretes, az Európai Unió elektronikus kommunikációra vonatkozó keretszabályozása 2003 óta van hatályban,<sup>1</sup> mint a növekedést és versenyképességet ösztönözni kívánó újraindított Lisszaboni stratégia egyik eleme.<sup>2</sup> A szabályozás célja ezzel összhangban hármas, (i) a verseny élénkítése, (ii) a belső piac fejlődésének előmozdítása, valamint (iii) az európai állampolgárok, a fogyasztók érdekeinek a védelme. A keretszabályozás talán egyik legfontosabb eleme az úgynevezett 7. cikkely szerinti piacelemzési mechanizmus, melyet az egyik szerző találóan az európai versenyjog és a szektorspecifikus távközlési szabályozás új szimbiózisaként jellemezett.

<sup>3</sup> A mechanizmus lényege, hogy azokon az elektronikus kommunikációs piacokon, ahol nincs hatékony verseny,<sup>4</sup> a nemzeti szabályozó hatóságoknak meghatározott időközönként piacelemzést kell lefolytatniuk, és ahol úgy találják, hogy jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató van, ott kötelezettséget kell kiszabniuk. A tagállami szabályozó hatóságok kötelesek az Európai Bizottságnak (a továbbiakban „Bizottság”) bejelenteni

a piacelemzés eredményét és a kiszabni kívánt intézkedéseket, mellyel kapcsolatban a Bizottságnak észrevételezési és – bizonyos körben – vétójoga van. A szabályozás folyamatosan megszűnhet, ha egy adott piacon időközben kialakul a hatékony verseny.

Ez a tanulmány a keretszabályozás rendszerét felülvizsgáló Bizottsági javaslatokat ismerteti, különös tekintettel a hírközlési piacelemzés rendszerének reformjára és a spektrumgazdálkodás rendszerében tervezett változtatásokra.

### 2. A jelenlegi rendszer működése és eredményessége

A Bizottságnak az európai elektronikus hírközlési szabályozásról és piacokról kiadott legfrissebb, 11. számú jelentése<sup>5</sup> („Jelentés”) arra a következtetésre jut, hogy a fokozódó verseny a fogyasztók számára nagyobb előnyökkel jár, és hogy a tagállamokon belüli és a határokon átnyúló innovációra és beruházásra való kilátás pozitív. A keretszabályozás biztosítja a fogyasztók számára, hogy alapvető szolgáltatásokat megengedhető áron vegyenek igénybe. Emellett az iparág rendkívül sikeresen és dinamikusabban fejlődik. A távközlési és információs és kommunikációs technológia-ágazat („IKT”) a Jelentés szerint az egyik legegészségesebb és legdinamikusabb része az európai gazdaságnak. A Bizottság adatai szerint éves értéke 2005-ben 614 milliárd euró volt. A teljes árbevétel-növekedés tovább folytatódott 3,8% és 4,7% közötti

becsült szinten. Az IKT termelés és használat a termelékenység növekedésének körülbelül 40%-át, és az európai teljes növekedés egy negyedét teszi ki.

Az ágazatba eszközölt befektetés mértéke a Jelentés szerint eléri, sőt talán meg is haladja az észak-amerikai és ázsiai volument, ami az európai gazdaság nem sok ágazatáról mondható el manapság. Az éves növekedés is számottevően magasabb, mint az átlagos GDP-növekedés. Egy, a Bizottság megbízásából készített tanulmány szerint azok a tagállamok vonzották a legtöbb befektetést, melyek az EU szabályozási keretét hatékonyan és versenyorientáltan alkalmazták.<sup>6</sup>

A Bizottság 2005 februári – kifejezetten a piacelemzésről szóló – tájékoztatójában<sup>7</sup> megerősítette, hogy a jelenlegi rendszer eredményesnek tekinthető. A Bizottság véleménye szerint a keret konzisztensebb szabályozást és átláthatóbb eljárást eredményezett. Egyébként a hatálybalépés óta eltelt mintegy három évben a Bizottság 2006. augusztus végéig mintegy 470 ügyet zárt le, amelyek közül mindössze öt végződött vétóval, illetve a nemzeti szabályozó hatóságok 17 esetben vonták vissza a bejelentést. A Bizottság túlnyomórészt valamilyen észrevételt tett, amelyet a nemzeti szabályozó hatóságok kötelesek figyelembe venni a végső intézkedés meghozatalakor.<sup>8</sup>

A felülvizsgálatot megelőző konzultáció szerint az érintettek véleménye ebben az esetben nagy részben egybeesik a Bizottság véleményével, ugyanis alapvetően pozitívan

A szerző jogász, jelenleg az Európai Bizottság Információs Társadalom és Média Főigazgatóságának munkatársa, korábban ügyvédként elsősorban versenyjoggal és az információs és kommunikációs technológiákkal összefüggő jogi kérdésekkel foglalkozott.

értékelték a szabályozási keretrendszer hatását. Ugyanakkor sokan a piacelemzés egyszerűsítését illetve a spektrumgazdálkodás területén új intézményrendszer bevezetését szorgalmazták.

A Bizottság mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy a jelenlegi keretszabályozás alapvetően jó, és gyökeres megváltoztatására nincs szükség, de egyes területeken helye van a beavatkozásnak, a rendszer felülvizsgálatának.

### 3. A rendszer felülvizsgálatának okai

A felülvizsgálat oka egyrészt formai, hiszen magában a Keretirányelvben is szerepel, hogy a Bizottság első alkalommal a hatálybalépést követően három évvel kell, hogy felülvizsgálja a rendszer működését.<sup>9</sup> Másrészt a felülvizsgálat nagyon is érdemi, hiszen egy teljesen új rendszer működésével kapcsolatos tapasztalatok kerülnek értékelésre, figyelembe véve a felmerült kérdéseket és a megoldási lehetőségeket. A tervezett változtatások okairól és hatásairól hatástanulmány készült, melyben az előkészítés folyamán számba vett egyéb szabályozási alternatívák is szerepelnek.<sup>10</sup>

### 4. A rendszer felülvizsgálatának folyamata és a főbb változások

A rendszer felülvizsgálata két szálon, de párhuzamosan halad, a Bizottság 2006. június 29-án bocsátotta nyilvános konzultációra egyrészt az irányelvek felülvizsgálatára vonatkozó anyagot,<sup>11</sup> másrészt pedig a releváns piacokról szóló Ajánlás felülvizsgálatára vonatkozó anyagot.<sup>12</sup> A nyilvános konzultáció 2006 október végéig tart, majd ezt követően az új Ajánlás várhatólag 2007 elején kerül elfogadásra, míg a felülvizsgált irányelvek hatályba lépése csak 2009 körül várható. Más szóval ez azt jelenti, hogy a piacelemzési folyamatot illetően már jövő évtől jelentős változások léphetnek életbe, míg az egyéb területeken az újdonságok bevezetése jóval lassabb folyamat lesz. A változtatás két fő területe:

– A spektrumszabályozás rendszerének megváltoztatása, a Bizottság 2005-ben kiadott közleményének megfelelően;<sup>13</sup>  
– a nemzeti szabályozó hatóságokra nehezedő teher csökkentése, a piacelemzés rendszerének egyszerűsítésével;

Ezen kívül a Bizottságnak egyéb változtatási javaslatok is vannak, amelyek a belső piac konszolidálását, a fogyasztói, felhasználói érdekek védelmének erősítését, a biztonság fokozását és az idejéltűmül rendelkezések törlését célozzák.

### 5. A spektrumgazdálkodás rendszerében javasolt változtatások

A rádióspektrum hírközlési szolgáltatásokra való felhasználására irányuló igény az elmúlt évtizedben nőtt és várhatóan továbbra is nőni fog. Ráadásul ezen szolgáltatások jellemzően egyre inkább határon átnyúló jellegűek.

Habár a szolgáltatók által a spektrum felhasználásával nyújtott elektronikus hírközlési szolgáltatások növekvő mértékben konvergálnak, a rádióspektrumhoz való hozzáférésnek és annak használatának feltételei még mindig szolgáltató függőek (például eltérnek egy mobilszolgáltató és egy műsorszóró vállalkozás esetében). Ezek az eltérések feszültségekhez vezetnek a jogszabályok között és torzítják a használt spektrum értékét is. Továbbá, a spektrum-elosztás jelenlegi rendszerében az egyre növekvő kereslet és a jelenlegi kínálat közötti eltérés lehetetlenné teszi a spektrum megfelelően hatékony felhasználását és ezáltal a belső piac fejlődését.

Ezek azok az alapvető okok, amelyek miatt a Bizottság a spektrumgazdálkodás rendszerének rugalmasabbá tétele érdekében EU szinten koherens és koordinált rendszer létrehozását javasolja, a korábban már kidolgozott és közzétett irányvonalat követve.<sup>14</sup> A jelenlegi EU szintű szabályok ugyanis a koherenciát csupán a rádióspektrum használat műszaki feltételei<sup>15</sup> és a végberendezések<sup>16</sup> területén teremtik meg, a Keretirányelv csak általános alapvető jellegű szabályokat tartalmaz.

Az előző bekezdésekben vázolt problémákra reagálva a rendszer reformjának céljai alapvetően:

– A rádióspektrumhoz való hozzáférés könnyítése;  
– A jogosult piaci szereplők számára a használat feltételeinek liberalizálása;  
– Koordinált EU-szintű megközelítés kialakítása a spektrumgazdálkodás területén. Ez a rendszer a Bizottság javaslata szerint lehetővé tenné az EU keretszabályozás

rendszerére építve az általános engedélyek rendszerének kiterjesztését a spektrumgazdálkodásra, és az egyedi engedélyek kiadását arra az esetre szűkítené le, ahol a káros interferencia lehetősége máshogyan nem kezelhető.

A javaslat szerint a spektrum használói az adott sávban bármilyen elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújthatnának („szolgáltatás semlegesség”) bármilyen technológia vagy standard használatával („technológiai semlegesség”). Amennyiben valamilyen ok miatt a spektrumot meghatározott szolgáltatások vagy technológiák számára szükséges kiosztani, a kiosztásnak objektív, átlátható, megkülönböztetés-mentes és arányos kritériumokon kell alapulnia.

További fontos eleme ennek az új megközelítésnek, hogy EU szinten meghatározott frekvenciák EU-szinten másodlagos kereskedelmi forgalomba kerülhetnek. A forgalomba bocsátható frekvenciákat a tagállamok és a Bizottság közösen határozzák meg. A spektrum-kereskedés fokozatosan váltaná fel használati jogok jelenlegi adminisztratív jellegű kezelését.

A fenti javaslatok végrehajtására a Bizottság javaslata egy olyan bizottsági típusú döntéshozatali mechanizmust vázol föl, amely már létező intézményekre, a Rádióspektrum Bizottságra és a Kommunikációs Bizottságra támaszkodva készítené elő a tagállamok által kötelezően alkalmazandó Bizottsági döntéseket.

### 6. A 7. cikkely szerinti eljárás illetve az Ajánlás felülvizsgálata

A 7. cikkelyt érintő legfontosabb változtatási javaslatokat az alábbiakban foglaljuk össze:

#### 6.1 A notifikációs eljárások egyszerűsítése

Mint azt a fenti 2. pontban említett számadatok is bizonyítják, a szabályozó hatóságok és a Bizottság közötti együttműködés meglehetősen gördülékeny és problémamentes volt, csak igen kevés esetben került sor a bejelentett intézkedés visszavonására, és még ritkábban a vétóra. Ennek ellenére, vagy talán éppen ezért a felülvizsgálat kezdetén a *Call for Input*-ra válaszolók majdnem egységesen azt a véleményt fogalmazták meg, hogy a 7. cikkely szerinti eljárás egyszerűsítésére van szükség.

**A spektrum felhasználásával nyújtott elektronikus hírközlési szolgáltatások növekvő mértékben konvergálnak, a rádióspektrumhoz való hozzáférésnek és annak használatának feltételei még mindig szolgáltató függőek.**

**A piacelemzési folyamatot illetően már jövő évtől jelentős változások léphetnek életbe, míg az egyéb területeken az újdonságok bevezetése jóval lassabb folyamat lesz.**

Erre az igényre válaszképpen, a Bizottság javaslatában az eddigi tapasztalatok alapján lehetségesnek tartja az eljárás egyszerűsítését, mégpedig úgy, hogy a piacelemzés mechanizmusa fennmaradna, azonban bizonyos piacok esetében a jövőben lehetségesnek tartja egy egyszerűsített eljárás bevezetését:

– az olyan piacok esetében, ahol az előző piacelemzés hatékony versenyt talált, kivéve, ha a verseny feltételeiben azóta lényeges változás történt;

– az olyan bejelentések esetén, ahol a korábban bejelentett intézkedéshez képest csak kisebb változtatások vannak.

Ezen egyszerűsített eljárás keretében – általános szabály szerint – csak egy sztenderd bejelentési űrlapot kellene a nemzeti hatóságoknak kitöltenie.

## 6.2 Az eljárási szabályok egységesítése

Jelenleg a 7. cikkely szerinti eljárásra vonatkozó szabályok egy része a Keretirányelvben, másik része pedig egy Ajánlásban<sup>17</sup> került elhelyezésre. A Bizottság tervei szerint hosszabb távon mindezek az eljárási szabályok egy rendeletbe kerülnének, amely ezen eljárási szabályokon kívül tartalmazná még a jövőbeni piacelemzések megkezdésére és befejezésére vonatkozó kötelező érvényű szabályokat is (mint például, hogy a piacelemzési eljárás megkezdését követően 12 hónapon belül le kellene zárni az összes piacelemzést).

## 6.3 A Bizottság vétőjogának kiterjesztése a kiszabott kötelezettségekre

Mint már említésre került, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság azt állapítja meg, hogy egy adott piacon nincs hatékony verseny, és azonosítja a jelentős piaci erejű szolgáltatót, a Keretirányelv szerint<sup>18</sup> legalább egy kötelezettséget ki kell szabnia. A piacelemzési eljárás talán legfontosabb mozzanata a kötelezettségek kiszabása, hiszen a piacon meglévő versenyproblémák így kerülhetnek orvoslásra. A hatóságoknak olyan kötelezettségeket kell kiszabniuk, melyek arányosak és indokoltak a Keretirányelvben lefektetett szabályozási célokra tekintettel. A Bizottság által eddig elemzett ügyekben tett észrevételek jelentős száma a kiszabni javasolt kötelezettségekre vonatkozik, ugyanis sok esetben a szabályozó hatóságok olyan kötelezettségeket kívántak kiszabni, amelyek nem vagy csak részben voltak alkalmasak a feltárt versenyprobléma orvoslására, nem voltak megfelelőek (például nem megfelelő

a kiszabni kívánt költségszámítási módszer), aszimmetrikusan vonatkoztak a jelentős piaci erejüként azonosított szolgáltatókra, vagy túl későn lett volna eredményük.

Ezen túl a nemzeti szabályozó hatóságok azonos piac esetén sem mindig ugyanazon kötelezettségeket szabják ki (ez talán az árszabályozás esetén a legszembetűnőbb), ami a belső piac működésében jelent nehézségeket, hiszen a pán-európai szolgáltatók működését nehezíti meg.

Mindenhöz hozzá lehet még azt is tenni, hogy a Bizottságnak jelenleg nincsenek erőforrásai annak követésére, hogy a kiszabott kötelezettségek összhangban vannak-e a Bizottság észrevételeivel, ráadásul azokat a szabályozó hatóságok ugyan kötelesek figyelembe venni, de elfogadni nem. Így az észrevételek megtétele sem jelent garanciát arra, hogy a szabályozó hatóság azt ténylegesen elfogadja, sőt viszonylag rendszeresnek tekinthető, hogy a hatóság indoklással vagy a nélkül figyelmen kívül hagyja a Bizottság észrevételeit.

Ezért fontos jogkörhöz jutna a Bizottság, ha a kötelezettségek kiszabását illetően is rendelkezne a vétő jogával, mint ahogyan azt a Javaslat tartalmazza. A Javaslat szerint ugyanakkor a Bizottság nem helyettesíthetné a nem megfelelőnek ítélt kötelezettséget egy másikkal, hanem csupán az indoklásban jelezhetné, hogy milyen problémákat lát a kötelezettséggel kapcsolatban.

Az új jogkör elfogadása minden bizonnyal vita tárgya lesz a konzultáció során, meggyőződésünk ugyanakkor, hogy ez az intézkedés valóban hozzájárulhatna az európai szabályozási környezet átláthatóbbá és egységesebbé tételéhez.

## 6.4 Az Ajánlás felülvizsgálata

A releváns termék- és szolgáltatási piacokról szóló ajánlás megalkotását a Keretirányelv 15. cikkelye írja elő. Ennek alapján a Bizottság 2003. szeptemberében fogadta el ezt az Ajánlást, versenyjogi alapelvek alapuló elemzéssel azonosítva azt a 18 piacot, amelyeknek a sajátosságai indokolhatják az ex-ante szabályozást. Meghatározó jelentősége van tehát annak, hogy a Bizottság mit tekint az Ajánlásban szabályozandó piacnak, hiszen ez az előzetesen elvégzett elemzés a nemzeti szabályozó hatóságok számára zsinórmértékül

szolgál. Magyarán a szabályozó hatóságok nagyrészt, illetve sok esetben csak azokat a piacokat fogják elemezni, melyek szerepelnek az Ajánlásban. Így van ez annak ellenére is, hogy a szabályozó hatóságoknak módjában áll más piacokat is azonosítani.<sup>19</sup>

Azt, hogy melyen piacok teszik szükségessé

ezt a fajta speciális szabályozást, a Bizottság az úgynevezett *három kritérium teszt* segítségével állapítja meg. A három kumulatív feltétel, melynek teljesülnie kell ahhoz, hogy az adott piac ex-ante szabályozása indokolt lehessen: (i) magas belépési korlátok, (ii) a belépési korlátok mögött a

piac nem a hatékony verseny irányába halad, és (iii) a versenyjog önmagában nem alkalmas a piaci problémák kezelésére. Ez a fajta teszt már az előző Ajánlásban is szerepel, azonban a Bizottság tervezetében most egyértelművé teszi, hogy az Ajánlásban szereplő piacok esetén a szabályozó hatóságnak nem kell lefolytatnia ezt a tesztet, hanem ezen piacok tekintetében az a vélelem érvényesül, hogy a három kritérium teljesül. Szintén újdonság, hogy pontosan meghatározásra kerülne az Ajánlásban, hogy milyen szempontok mérlegelésével azonosíthatnak a nemzeti szabályozó hatóságok új, az ajánlásban nem szereplő piacokat.

A javaslat tisztáz még olyan kérdéseket is, így például az önellátás (*self-supply*), árukapcsolás, a következő generációs hálózatok és az újonnan létrejövő piacok helyzetét, amelyek a gyakorlatban illetve a konzultáció során felmerültek, és amelyek eddig az Ajánlásban nem szerepeltek.

Kiemelnénk ezek közül az újonnan létrejövő piacok (*emerging markets*) kérdéskörét. A keretszabályozás értelmében elkerülendő az újonnan létrejövő piacok korai szabályozása. A Bizottság álláspontja szerint újonnan létrejövő piacnak az olyan piacok tekinthetők amelyek annyira újak és képlékenyek, hogy még azt sem lehet megállapítani, vajon a

korábban leírt 3 kritérium teszt teljesül-e vagy sem. Érdekes adalék ehhez a kérdéskörhöz a német nagykereskedelmi szélessávú hozzáférés piacának elemzése,<sup>20</sup> melyben a német szabályozó hatóság a kérdéses piacról ki kívánta zárni a VDSL-alapú<sup>21</sup> hozzáférést.

Tekintettel azonban arra, a Deutsche Telekom már bejelentette egy VDSL-hálózat megépítését, és nem támasztotta alá semmi, hogy

**A Bizottságnak jelenleg nincsenek erőforrásai annak követésére, hogy a kiszabott kötelezettségek összhangban vannak-e a Bizottság észrevételeivel, ráadásul azokat a szabályozó hatóságok ugyan kötelesek figyelembe venni, de elfogadni nem.**

**A Javaslat szerint ugyanakkor a Bizottság nem helyettesíthetné a nem megfelelőnek ítélt kötelezettséget egy másikkal, hanem csupán az indoklásban jelezhetné, hogy milyen problémákat lát a kötelezettséggel kapcsolatban.**

a VDSL hálózaton nyújtott szolgáltatások ne tartoznának ehhez a piachoz, a Bizottság második fázisú vizsgálatot kezdeményezett, amelynek során a német szabályozó hatóság nem érvelt többé a VDSL-nek a nagykereskedelmi piacból való kizárása mellett, így

**A Bizottság tervezetében most egyértelművé teszi, hogy az Ajánlásban szereplő piacok esetén a szabályozó hatóságnak nem kell lefolytatnia ezt a tesztet, hanem ezen piacok tekintetében az a vélelem érvényesül, hogy a három kritérium teljesül.**

a Bizottság visszavonta korábban jelzett kétségeit. Érdekes ugyanakkor, hogy megjegyezte, hogy amennyiben új kiskereskedelmi szolgáltatásokat nyújtanak majd a hálózaton, az új nagykereskedelmi terméket igényelhet, melyre nem lehet idő előtti kötelezettségeket kiszabni. Ugyanakkor újabb elemzést igényel, hogy mennyiben szükséges a kiskereskedelmi termékekhez egy olyan más nagykereskedelmi termék, mely indokolhatja a VDSL-nek a szélessávú hozzáférés piacáról történő kizárását. A Bizottság szerint a meglévő szolgáltatások továbbfejlesztése nem minősül új piacnak.

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a javaslat sem nyújt biztos támpontot annak megítéléséhez, hogy mi tekinthető új piacnak és mi nem, és mi minősül csupán a meglévő szolgáltatás továbbfejlesztésének. Ezen a területen tehát továbbra is érdekes fejlemények várhatók, különös tekintettel az egyre erősödő technológiai és szolgáltatási konvergenciára.

## 6.5 Az Ajánlásban meghatározott távközlési piacok

A javaslatok talán legfigyelemreméltóbb része az ex-ante szabályozást megkövetelő piacok listájának felülvizsgálata. A jelenlegi Ajánlásban 18 ilyen piac szerepel, melyek közül 7 kiskereskedelmi piac. A piacok felosztása az Ajánlásban alapvetően a helyhez kötött/mobil, hang-/adatátviteli szolgáltatások megkülönböztetésén alapult, és a javaslat is ezt a logikát követi, ezért indokolt ezen gondolatvonal követése itt is.

### *Helyhez kötött kiskereskedelmi piacok a telefonszolgáltatásban*

A jelenleg hatályban lévő Ajánlásban 6 helyhez kötött kiskereskedelmi piac van, két hozzáférési (lakossági és nem-lakossági előfizetők szerint szétválasztva) és négy hívás-piac (helyi, helyközi és nemzetközi lakossági és nem-lakossági) van meghatározva. A zsinórmérték a szabályozási szempontból releváns piacok meghatározásához az, hogy a szabályozás csak akkor lehet indokolt, ha a megfelelő nagykereskedelmi piacok szabályozása és kötelezettségek kiszabása ellenére sincs hatékony verseny az adott kiskereskedelmi piacon.

A Bizottsági javaslat a *kiskereskedelmi hozzáférési piacok* elemzése során arra a következtetésre jut, hogy nem indokolt a piac szétválasztása lakossági és nem-lakossági szegmensre, viszont indokolt a piacnak az Ajánlásban való megtartása. Ennek oka, hogy

az egyetlen nagykereskedelmi piac, melynek szabályozása hatással lehet erre a piacra, az a helyi hurokhoz való hozzáférés piaca, amelyre a belépés azonban időigényes, és költséges befektetést igényel. Ráadásul még ezen befektetések megvalósulása sem garantálja a versenyt ezen a kiskereskedelmi piacon, hiszen a helyi hurokhoz való hozzáférésbe a szolgáltatók általában nem, vagy nem kizárólag a hívás-hozzáférés miatt fektetnek be.

A *helyhez kötött telefonszolgáltatás-piacok* esetén a Bizottság az előzőtől eltérő következtetésre jut. Az ehhez a kiskereskedelmi piachoz tartozó nagykereskedelmi piacok szabályozása jelentősen csökkenti a piacralépési korlátokat. Ezt bizonyítja az alternatív piaci szolgáltatók megjelenése Európa-szerte. A közvetítő-választás és közvetítő-előválasztás révén működő szolgáltatók piacralépése, valamint a szélessávú hang-szolgáltatások elterjedése ezeken a piacokon a hatékony verseny irányába mutat. Ezért a Bizottsági javaslat szerint a helyhez kötött telefonszolgáltatások piaci kikerülnének az Ajánlásból. Ugyanakkor, ha a nemzeti sajtóosságok azt indokolják, a szabályozó hatóságoknak továbbra is módjában lesz ezeket piacokat is elemezni, ha azok továbbra is megfelelnek a három kritérium teszt feltételeinek.

### *Helyhez kötött nagykereskedelmi piacok a telefonszolgáltatásban*

A *hívásvégződtetés* a legkevésbé helyettesíthető elem a kiskereskedelmi hívásokhoz szükséges összetevők közül. Tekintettel arra, hogy nincs olyan tényező, ami ezt helyettesíthetné, és a hívásokat végződtető szolgáltatók a saját hálózataikon erőfölényben vannak, továbbra is indokolt ennek a nagykereskedelmi piacnak az Ajánlásban való tartása.

A hívásvégződtetés mellett a telefonhívás felépítéséhez szükséges legkevésbé helyettesíthető elem a *híváskezdeményezés* szolgáltatás, melyet alternatív módon csak új hálózat építésével, vagy meglévő hálózat megvásárlásával lehetne helyettesíteni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy sem az alternatív-hozzáférési hálózatok kiépítése,

sem pedig a helyi hurkok átengedése nem ért el olyan szintet, ahol már érdemi nyomást gyakorolhatna az inkubens szolgáltatók piaci pozíciójára. Szintén indokolt tehát ennek a piacnak a listán történő tartása.

Ugyanerre a következtetésre jutott a Bizottság a *tranzitszolgáltatások nagykereskedelmi piacának* elemzésekor. Ezt a piacot ugyanúgy magas belépési korlátok jellemzik, mint az első kettőt, ugyanakkor némelyik tagállamban már megindult a verseny az új piaci belépőknek köszönhetően. Ennek ellenére sem valószínű, hogy a következő években a piac a hatékony verseny irányába haladna európai szinten, ezért a javaslat szerint továbbra is az Ajánlásban maradna.

### *Helyhez kötött kiskereskedelmi és nagykereskedelmi piacok az adatátvitel területén*

A jelenleg hatályban lévő Ajánlásban 2 olyan piac van, amely a helyhez kötött adatátvitel területén ex-ante szabályozást igényel, a fémhurkok és alhurkok nagykereskedelmi átengedésének nagykereskedelmi piaca, valamint a nagykereskedelmi szélessávú hozzáférési szolgáltatás piaca. A Bizottság mindkét piacot továbbra is az Ajánlásban kívánja tartani, kiskereskedelmi piac pedig továbbra sem kerül be.

A piacok részletes elemzése nélkül itt néhány olyan kérdést tartunk kiemelésre érdemesnek, amelyek sokszor felmerültek a piacelemzések során, és amelyekkel kapcsolatban eddig nem volt mindig konzisztens az álláspont. Az egyik ilyen probléma, hogy vajon a kábelben nyújtott szélessávú hozzáférés a piac részét képezi-e?<sup>22</sup> A Bizottságnak a javaslatból kiolvasható álláspontja szerint a kábelben nyújtott nagykereskedelmi hozzáférés nem része a piacnak tekintettel annak korlátozott kereslet-kínálati oldali helyettesíthetőségére. Ezzel együtt azonban a kiskereskedelmi szinten a kábel-alapú szolgáltatások által a DSL-szolgáltatónak támasztott versenyt az inkubens DSL-szolgáltató jelentős piaci erejének

elemzésekor figyelembe kell venni. Ezt a kérdést tehát a javaslat egyértelműen tisztázza. Ugyanakkor nem ad egyértelmű választ arra a gyakran felmerülő kérdésre sem, hogy a DSL-en kívül

milyen más infrastruktúrával/technológiával nyújtott hozzáférés lehet még a piac része. Megállapítja ugyan, hogy bármilyen DSL technológiával nyújtott szélessávú hozzáférés része a piacnak, azonban annak a kérdésnek a megítélését, hogy más lehetséges technológiák mennyiben tartozhatnak ehhez a piachoz, a nemzeti szabályozó hatóságra bízta.

**A Bizottsági javaslat szerint a helyhez kötött telefonszolgáltatások piaci kikerülnének az Ajánlásból.**

### Bérelt vonalak piacai

Az Ajánlásban jelenleg három bérelt vonali piac szerepel, kiskereskedelmi szinten a bérelt vonalak minimális készlete, nagykereskedelmi szinten pedig a bérelt vonalak végződtetési és trónk szegmensének a piacai. Az eddigi tapasztalatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a végződtetési piacon továbbra sem tapasztalható a verseny erősödése, míg a trónk szegmens piacán vannak már olyan országok, ahol alternatív szolgáltatók már jelentős beruházásokat eszközöltek, és ahol a piacon már hatékony verseny alakult ki. Ugyanakkor az EU egészét tekintve még nem figyelhető meg ez a tendencia. Mindezek alapján a Bizottság a két nagykereskedelmi piacot továbbra is az Ajánlásban kívánja tartani, azonban a kiskereskedelmi piac esetében a nagykereskedelmi szabályozás esetén nem lát olyan belépési korlátot, mely indokolná a minimum készlet piacának listán tartását.

### Mobil szolgáltatások piacai

Az Ajánlásban jelenleg három nagykereskedelmi mobilpiac szerepel, a nyilvános mobil telefonhálózathoz való hozzáférés és híváskezdeményezés piaca, a beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil hálózatban elnevezésű piac valamint a nyilvános mobil hálózatokon történő nemzetközi roaming nemzeti piaca. Mint ahogyan az a javaslatban szerepel, az Ajánlás 2003-es elfogadása óta a mobilpiacokon is nagy változások történtek, a mobil-lefedettség nőtt,<sup>23</sup> a számhordozók száma lényegesen emelkedett. A tagállamok több mint felében a mobilszolgáltatók virtuális mobilszolgáltatókkal kötöttek szerződéseket, ezzel növelve a verseny intenzitását. A szektor néhány tagállamban konszolidálódik, és 3G szolgáltatók is beléptek újonnan a piacra. A hívásvégződtetés piacát a Bizottság a továbbiakban is úgy ítéli meg, hogy az továbbra is az Ajánlásban kell, hogy maradjon azzal, hogy a piac nem csak a hívások, hanem az SMS-ek végződtetését is magában foglalja. A nyilvános mobil telefonhálózathoz való hozzáférés és híváskezdeményezés piacának megítélése már bonyolultabb kérdés, hiszen a kiskereskedelmi piacon sok tagállamban heves verseny van, sőt sok tagállamban megjelentek a virtuális mobilszolgáltatók is. Van azonban olyan példák is, amelyek arra mutatnak, hogy a szolgáltatók érdeke lehet a verseny akadályozása a meglévő piaci részesedések és árszint megőrzése érdekében.<sup>24</sup> Mindezekre tekintettel a javaslat nem foglal állást abban a kérdésben, hogy ez a piac a jövőben is szabályozandó maradjon-e, hanem az érdekeltek észrevételei figyelembe vétele után kívánja ezt megtenni.

A nyilvános mobil hálózatokon történő nemzetközi *roaming* nemzeti piacának az Ajánlásban történő szerepeltetése a tapasztalatok szerint önmagában nem volt elegendő és alkalmas a magas *roaming* díjak csökkentésére. Ezt felismerve a Bizottság több kartell-eljárást is indított, sőt egy rendelet megalkotására is javaslatot tett,<sup>25</sup> mely a *roaming* díjakat mind nagy-, mind kiskereskedelmi szinten szabályozná. A fentiekre tekintettel a javaslat egyelőre szintén nem foglal állást abban a kérdésben, hogy ez a piac benmaradjon-e az Ajánlásban.

Az Ajánlás listáján utolsó, 18. számú, „Műsorterjesztési szolgáltatás, tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából” elnevezésű piac tekintetében sem foglal állást határozottan a Bizottság, így egyelőre még kérdéses – és a nyilvános konzultáció eredményén is múlik – hogy ez a piac a szabályozandó piacok listájára kerül-e ismét. Egyelőre tehát a javaslatból egyértelműen az látszik, hogy az jelentősen könnyítené a nemzeti szabályozó hatóságokra nehezedő terhet, ami a távközlési piacelemzést és szabályozását illeti. Mint azt már említésre került, jelenleg 18 távközlési piacot kell szabályozni, ezek száma a jövőben 10-re vagy 12-re csökkenhet.

A fentiek összefoglalásaképpen az új rendszerben legfeljebb a következők a szabályozandó piacok maradnának:

- nyilvános telefonhálózathoz helyhez kötött hozzáférés lakossági és nem lakossági felhasználók számára;
- híváskezdeményezés nyilvános helyhez kötött telefonhálózathoz nagykereskedelmi piaca;
- hívásvégződtetés egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonhálózatban nagykereskedelmi piaca;
- tranzitszolgáltatások nyilvános helyhez kötött telefonhálózathoz nagykereskedelmi piaca;
- a fém hurkok és alhurkok nagykereskedelmi átengedése (beleértve a részleges átengedést is) szélessávú és beszédcélú szolgáltatások nyújtása céljából;
- nagykereskedelmi szélessávú hozzáférési szolgáltatás;
- bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szegmense;
- bérelt vonalak nagykereskedelmi trónk szegmense;
- nyilvános mobil rádiótelefon hálózathoz való hozzáférés és nyilvános mobil rádiótelefon hálózathoz történő híváskezdeményezés;
- beszédcélú hívás- és SMS-végződtetés egyedi mobil rádiótelefon hálózatban (az SMS új, a jelenlegiben nincs benne);
- nyilvános mobil rádiótelefon hálózatokon nyújtott nemzetközi *roaming* szolgáltatások nagykereskedelmi nemzeti piaca;

– műsorterjesztési szolgáltatás, tartalom végfelhasználók felé való eljuttatásának céljából nagykereskedelmi piaca.

## 7. Egyéb javaslatok

A bizottsági közleményben szerepelnek még további javaslatok is, melyek a belső piac egységesítését, a fogyasztói, felhasználói érdekek védelmének erősítését, a bizottság fokozását és a már idejé múlt rendelkezések törlését célozzák.

### 7.1 A belső piac egységesítésre irányuló javaslatok

A fentebb, a 6.3 pontban már tárgyalt, a Bizottság vétőjogának a kiszabott kötelezettségekre történő kiterjesztésén túl ebben a körben tárgyalja a javaslat a hatósági döntések végrehajtásának bírósági függettségével kapcsolatos problémát, valamint a pán-európai szolgáltatások egységes engedélyezésének kérdését is. A hatósági döntések végrehajtásának függettségét illetően a Bizottság szükségesnek látja a végrehajthatóság erősítését, és olyan egységes kritériumrendszert kíván alkotni, mely csak kivételes esetekben tenné lehetővé a végrehajtás függettségét. A pán-európai szolgáltatások tekintetében a javaslat egy olyan – a mostani engedélyezési rendszert kiegészítő – engedélyezési rendszerre tesz javaslatot, mely bizonyos szolgáltatásfajták esetén lehetővé tenné azt, hogy az egyik tagállamban kiadott engedély alapján az összes többi tagállamban is lehessen nyújtani az adott szolgáltatást.

Az e cím alatt szereplő többi elképzelés többek között szigorítaná a nemzeti szabályozó hatóságok végrehajtással kapcsolatos jogait, a nem-földrajzi számokhoz való hozzáférést erősítené, bővítené a Bizottság által elfogadható műszaki végrehajtási intézkedések körét (például a számgazdálkodás terén), felülvizsgálatná a „*must-carry*” szabályait, valamint a hálózatok és szolgáltatásokra vonatkozó, EU szintű standardok kidolgozását előmozdító mechanizmust hozna létre.

### 7.2 A fogyasztói jogok erősítésére vonatkozó javaslatok

A Bizottság a már lefolytatott konzultáció alapján arra a következtetésre jut, hogy elérkezett az idő az egyetemes szolgáltatás koncepciójának és szerepének teljes körű átgondolására, és ezért erről a témakörrel 2007-ben egy vitaindító Zöld Könyvet fog kiadni.

A felülvizsgálat eredményétől függetlenül, az Egyetemes Szolgáltatási Irányelv több

rendelkezése modernizálásra szorul, mivel az irányelv rendelkezései még a hagyományos telefonszolgáltatást veszik alapul. Más javaslatok a fogyasztók árakról való informáltságának javítására, a vészhívások esetén a szolgáltatónak a hívó fél helyére vonatkozó információbiztosítás kötelezettségének az erősítésére valamint a valamilyen szempontból hátrányos helyzetben lévőknél a vészhívó szolgáltatáshoz való hozzáféréseinek javítására irányulnak.

### 7.3 A biztonság fokozása

A Bizottság az i2010 kezdeményezésben az egységes európai információs tér létrehozásához vezető út egyik kihívásaként azonosította a biztonság kérdését. Ennek oka, hogy a modern információs hálózatok és szolgáltatások mindennapi életünk részévé váltak, és ezen hálózatok illetve szolgáltatások épségét és rendelkezésre állását műszaki, szervezési és emberi tényezők veszélyeztethetik. Az IP technológiára alapuló hálózatok kiépítése azonban egyben azzal a következménnyel jár, hogy a hálózatok egyre nyitottabbak és

sérülékenyebbek is lesznek. A Bizottság által a korábbiakban közzétett, a biztonságos információ társadalomra irányuló stratégiával foglalkozó közleménye<sup>26</sup> már kiemelte ezen a téren a technológiai fejlődés, az önszabályozás és a szabályozás megfelelő egyensúlyának biztosítását. A jelenlegi javaslat konkrét szabályozói intézkedések bevezetését terjeszti elő. Konkrétan, az elektronikus hírközlési szolgáltatók kötelesek lennének a meghatározott típusú biztonságot veszélyeztető esetek bejelentésére, és a fogyasztók ezekről történő megfelelő tájékoztatására, a szabályozó hatóságoknak megfelelő hatáskörökkel való felruházására biztonsági intézkedések foganatosítására, és a hálózat-integritására vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozóan.

### 8. Összefoglalás

Bár nem alapvető átalakításról van szó, hanem inkább csak kiigazításról, összességében azonban mégis azt mondhatjuk, hogy a javaslat – változatlan formában történő elfogadása esetén – érezhető válto-

zásokat hozhat mind az iparági szereplők, mind pedig a nemzeti szabályozó hatóságok számára. Ez a megállapítás főleg a spektrumgazdálkodás és a piacelemzési mechanizmus rendszerében javasolt változtatásokra igaz, de a többi javaslat sem jelentéktelen korrekció. A javaslatok a belső piac fokozottabb egységesítésének szándékára utalnak, és egyben a technológiai fejlődés, konvergencia szabályozási következményeit is igyekeznek levonni, a piaci szereplők igényeinek figyelembe vételével. Míg egyes területeken a javaslat várhatóan túlnyomó részben egyetértésre talál (például az Ajánlásban szereplő piacok számának csökkentése esetén), addig más területeken (például a Bizottság meglévő hatásköreit bővíteni kívánó javaslatok esetén) minden bizonnyal sok ellentétes véleményt is indukál majd. A javaslatok elfogadása – álláspontunk szerint – meghatározott területeken intenzívebb és egységesebb szabályozást, más területeken deregulációt jelentene, és mindezekkel együtt egyben egy újabb lépés lenne a még egységesebb európai hírközlési piac megvalósítása felé vezető úton.

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> A cikkben a szerző által nyilvánított vélemény a szerző saját véleménye és nem feltétlenül esik egybe az Európai Bizottságnak az adott témával kapcsolatos álláspontjával.  
Az elektronikus kommunikációra és szolgáltatásokra vonatkozó szabályozási keret a jelenleg a következő öt irányelvből áll:  
Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7, March, 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). Official Journal L 108, 24/04/2002, 33.50; a továbbiakban „Keretirányelv”  
Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March, 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive). Official Journal L 108, 24/04/2002, 21.32; a továbbiakban „Engedélyezési Irányelv”  
Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7, March, 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). Official Journal L 108, 24/04/2002, 7.20; a továbbiakban „Hozzáférési irányelv”  
Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7, March, 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive). Official Journal L 108, 24/04/2002, 51.77; a továbbiakban „Egyetemes szolgáltatási irányelv”  
Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) Official Journal L 201, 31/07/2002, 37.47; a továbbiakban „Adatvédelmi irányelv”
- <sup>2</sup> A Bizottság i2010 kezdeményezése 1 /COM (2005) 229/ is kihangsúlyozza az információs és kommunikációs technológiáknak (IKT) a lisszaboni stratégia növekedés és munkahelyteremtés célkitűzéseinek elérésében játszott döntő szerepét. Ezeket a célkitűzéseket egy európai elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret támasztja alá, amely a piaci verseny fellendítését szolgálja, a fogyasztók számára választékkal, minőséggel és alacsonyabb árakkal együttjáró beruházás és innováció megvalósításával
- <sup>3</sup> Bemaerts, Inge; Kramer, Stefan: First collective dominance case under the European consultation mechanism on electronic communications, Competiton Policy Newsletter, Number 2 – Summer 2005 p. 47-52
- <sup>4</sup> Azt, hogy melyeket tekint a Bizottság ilyennek, egy Ajánlásban került rögzítésre (Commission Recommendation 2003/311/EC of 11 February 2003 on relevant product and services markets within the electronic communications sector susceptible for *ex ante* regulation in accordance with the Framework Directive,

- <sup>5</sup> OJ L 114, 8.5.2003, p. 45 („Ajánlás”). Ez ugyanakkor nem akadályozza meg a tagállami szabályozó hatóságokat abban, hogy más olyan piacokat is szabályozásra alkalmasnak találjon, melyek szintén nem versenyképesek.
- <sup>6</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European electronic communications regulations and markets 2005 (11th Report); a továbbiakban: „Jelentés” COM (2006) 68
- <sup>7</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications services, COM(2006) 334 final p. 5. A felülvizsgálathoz inputként szolgáló tanulmányok nyilvánosak és hozzáférhetők a következő címen: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/info\\_centre/documentation/studies\\_ext\\_consult/index\\_en.htm#2006](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/info_centre/documentation/studies_ext_consult/index_en.htm#2006)
- <sup>8</sup> Communication on Market Reviews under the EU Regulatory Framework – Consolidating the internal market for electronic communications” COM(2006) 28 final
- <sup>9</sup> Magyarország esetében a piacelemzés első körében 16 piac került bejelentésre, melyek közül 5 esetben a Bizottság nem tett észrevételt, a többi ügyet pedig észrevételekkel zárta le.
- <sup>10</sup> Article 25 of the Framework Directive
- <sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications services, Impact Assessment COM(2006) 334 final
- <sup>12</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications services, COM(2006) 334 final
- <sup>13</sup> Commission Staff Working Document. Public Consultation on a Draft Commission Recommendation On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services. SEC(2006)837
- <sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council and European Parliament – A Forward-looking radio spectrum policy for the European Union – Second annual report. COM(2005) 411
- <sup>15</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A market-based approach to spectrum management in the European Union, COM(2005) 400

- <sup>15</sup> Decision No 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision), OJL 108 of 24.4.2002
- <sup>16</sup> Directive 1995/5/EC on radio equipment and telecommunications equipment and the mutual recognition of their conformity
- <sup>17</sup> Commission Recommendation of 23 July 2003 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (C (2003) 2647)
- <sup>18</sup> A Keretirányelv 16. cikkelye
- <sup>19</sup> Ezt több szabályozó hatóság meg is teszi. Például egy nemrégien lezárt ügyben (FR/2006/0413) a francia szabályozó hatóság külön piacot állapított meg nagykereskedelmi szinten a mobil hálózatokon történő SMS-végződtetésre, amelyet a Bizottság el is fogadott.
- <sup>20</sup> DE/2005/262 számú ügy
- <sup>21</sup> Very high speed digital subscriber line access
- <sup>22</sup> A javaslat szerint az EU-ban a szélessávú hozzáférések csak mintegy 16,8%-át nyújtják kábelen, míg 80,4%-át DSL felhasználásával.
- <sup>23</sup> 2005-re EU-szinten elérve a 92,8%-os szintet
- <sup>24</sup> Volt például olyan tagállami szabályozó hatóság is is, mely ezen a mobilpiacon kollektív erőfölényes helyzetet állapított meg (lásd az az ES/2005/0330 vagy az MT/2006/0443 számú ügyet).
- <sup>25</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on roaming on public mobile networks within the Community and amending Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, COM(2006) 382 final Brussels, 12.7.2006
- <sup>26</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – A strategy for a Secure Information Society – „Dialogue, partnership and empowerment” COM(2006) 251<sup>21</sup> Csak hogy a legnagyobbakat említsük, Hans Kelsen: Tiszta jogtan, Budapest, 1988 ford. Bibó István