BORDÁS PÉTER

TRENDEK ÉS SZABÁLYOZÁSI FORDULATOK

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK EURÓPAI PIACÁN

Trendek és szabályozási fordulatok a hálózatos szolgáltatások európai piacán

Bordás Péter

Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2023

A kötet
az Államelvű fordulat a piac gazdasági szabályozásában című,
az ITM NKFIH „OTKA” K 134499. számú projektje
keretében készült.

Szerző:
Dr. Bordás Péter, PhD
egyetemi adjunktus
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Lektorálta:
Prof. Dr. Hoffman István
egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

A kézirat lezárva:
2023. január 30.

ISBN 978-963-615-071-6

© A mű szerzői jogilag védett – Debrecen, 2023
Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.
A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható,
elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható,
azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

© Debreceni Egyetemi Kiadó – Debrecen University Press,
beleértve az egyetemi hálózaton belüli elektronikus terjesztés jogát is
Felelős kiadó: Karácsony Gyöngyi
dupress.unideb.hu
Készült a Debreceni Egyetemi Kiadó nyomdájában, 2023-ban

Tartalomjegyzék

I. fejezet: A közszolgáltatások és az általános érdekű szolgáltatások fogalma, tartalmi lehatárolása ... 9

1. A közszolgáltatás fogalma ... 9
2. A közszolgáltatás közösségi tartalma ... 12
3. A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémája a társadalomtudományokban ... 16
   3.1. Közgazdaság-tudományi megközelítésben ... 16
   3.2. Szociológiai megközelítésben ... 17
   3.3. Közigazgatás-tudományi megközelítésben ... 18
   3.4. Jogtudományi megközelítésben ... 19
4. A közszolgáltatás fogalmának sajátosságai ... 20
   4.1. A francia service public eszméje ... 20
   4.2. Az angolszász közösségi szervezés ... 22
   4.3. A közszolgáltatások sajátossága a gazdasági szolgáltatásokhoz képest ... 24
   4.4. A közszolgáltatások közösségi jellegének nézőpontjai ... 25
5. A közszolgáltatások csoportosítása ... 27
   5.1. A közszolgáltatás piacosíthatósága szerint ... 28
   5.2. A közszolgáltatás tartalma szerint ... 29
   5.3. Az országos és a helyi közszolgáltatások ... 31
6. A közszolgáltatások ellátása, szervezése ... 33
   6.1. A közszolgáltatás-ellátás szolgáltatói modellje ... 33
   6.2. A közszolgáltatás-ellátás szabályozási modellje ... 34
7. A közszolgáltatások fogalmának uniós jogi aspektusa ... 35
   7.1. Általános érdekű szolgáltatások ... 36
   7.2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások ... 37
   7.3. Általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások ... 37
   7.4. Általános érdekű szociális szolgáltatások ... 38

II. fejezet: A hírközlési közszolgáltatások tartalma és liberalizációja ... 45

1. A hírközlési szolgáltatás fogalmi dimenziói, sajátosságai ... 46

2. A hírközlési piac megnyitása Európában 49
2.1. A liberalizáció szükségességének felismerésétől annak megvalósításáig 49
2.2. A nemzeti szabályozó hatóságok és a harmonizáció 54
2.3. Reguláció, dereguláció és a fogyasztóvédelem új hulláma 57
2.4. Új irányok a gazdasági válság után 60
3. Az európai hírközlés liberalizációjának főbb minta országai 65
3.1. Egyesült Királyság 66
3.2. Németország 67
3.3. Franciaország 68
4. A szabályozáson túl: érdekek és politikák 69
5. Statisztikák a hírközlés piacáról 72
6. Tanulságok a hírközlési piacról 75
III. fejezet: A postai szolgáltatások tartalma és liberalizációja 79
1. Postai piac szegmensei, postai szolgáltatások 81
2. A postai liberalizáció szakaszai 86
3. A liberalizációt gátló tényezők 89
3.1. A szolgáltatás jellemzőiből adódó belépési korlátok 89
3.2. Mesterséges (jogi- és adminisztratív) belépési korlátok 90
3.3. Az inkumbens szolgáltató által állított belépési korlátok 93
4. A posta piac és annak szereplői helyzetének alakulása az Európai Unióban 93
5. Trendek a levél- és csomagküldemények piacán 98
6. Statisztikák a postai szolgáltatás piacáról 101
7. Tanulságok a posta piacáról 104
IV. fejezet: Az audiovizuális médiaszolgáltatások tartalma és liberalizációja 109
1. Tartalmi és fogalmi alapvetések 111
2. A liberalizáció és harmonizáció kezdeti lépései 115
3. A konvergencia és konszolidáció 2002 után 118
4. A digitális műsorszórásra történő átállás és fogyasztóvédelmi szabályok erősödése 2007 után 120

5. Médiakonvergencia, online szolgáltatások és a liberalizált piac működéséből eredő anomáliák kezelése 2014 után 124

6. Az audiovizuális piac jelentősége napjainkban az uniós hírközlési piacon 127

7. Statisztikák audiovizuális médiaszolgáltatások piacáról 134

8. Tanulságok az audiovizuális médiaszolgáltatások piacáról 136

V. fejezet: Az állami tulajdonú vállalatok szerepe Európai Uniós összefüggésben 143

1. Az aranyrészvényektől az állami befolyásolás új eszközéig 144

2. Az állami tulajdonú vállalatok helyzete napjainkban 147

3. Az állami vállalatok helye az uniós versenyjogi szabályozás oldaláról ... 150

4. Tanulságok az állami vállalatok Európai Uniós helyzetéről 158

Előszó

Az Európai Unió liberalizációs politikája eltérő mélységben és módon valósult meg az egyes hálózatos szolgáltatások területén. Az 1970-es és 80-as évek célkitűzései nagyban átalakultak az elmúlt évtizedekben, köszönhetően az integráció területi növekedésének, a digitalizáció gyors terjedésének, a globális folyamatok változásának, a 2008-as gazdasági válságnak vagy épp a 2020-ban megjelenő COVID-19 világjárványnak köszönhetően. Ez egyfelől megjelent a szabályozás tárgyának kiterjedésében, azaz korábban nem szabályozott szolgáltatások regulációjában, másfelől a szabályozás közösségi és tagállami szintű felügyeletének reformjában, valamint a hálózatos szolgáltatások szervezésében történő állami szerepvállalás növekedésében is.

A 2020-as éveket követően immáron kijelenthetjük, hogy a piaci viszonyok állami befolyásolásának újabb korszakába léptünk. E globális folyamat egyes jelenségei az európai integráció szintjén is egyre inkább megjelentek, megjelennek. Így különösen a jogalkotásban és a gyakorlatban is. Úgy tűnik, hogy a hagyományos privatizációs és liberalizációs politikát felváltja a „reprivatizáció és a reliberalizáció" újfajta eszközrendszere. Ez persze más módon és más szinten érvényesül, mint az korábban gondoltuk. Így jelen kötet alapjául szolgáló kutatás célja az volt, hogy megvizsgálja ezeket a folyamatokat és szabályozási eszközöket állam- és jogtudományi szempontból. A hagyományos jogösszehasonlító és jogelemző módszeren túl, nagy hangsúlyt kapott az empirikus adatfeldolgozás- és elemzés, melyhez többek között az Orbis Europe vállalati adatbázis biztosított megfelelő alapot.

A kötet a közszolgáltatások fogalmának tartalmi változásán túl a hálózatos szolgáltatások (általános gazdasági érdekeltségű szolgáltatások) piacán bekövetkező változásokat elemzi. Különös hangsúlyt fektet az állami szerepvállalás mélységének és tartalmának változására, s ennek magyarázó tényezőire. Ugyanis a belső piaci versenyszabályozással összefüggésben felmerül az a kérdés, hogy a tagállamok hogyan és milyen keretek között képesek olyan gyakorlatot folytatni amelyek alapvetően ellentétesek, de mindenesetre nem teljesen egyeztethetők össze a szerződések alapértékeivel. Ráadásul teszik mindezt úgy, hogy a legtöbb esetben a jogszerűség keretén belül marad.

Ennek érdekében a jelen kötet alapjául szolgáló kutatásban a liberalizációs politika megvalósulását és változását vizsgáltam egyes hálózatos szolgáltatások területén. Három eltérő, de sok mindenben közös szakpolitikáról van szó, a hírközlés, a postai szolgáltatás és az

audiovizuális médiaszolgáltatások területéről. E három terület amennyiben közös szabályozási gyökerekből indult, annyiban eltérő gyakorlati eredményre jutott. Az állami szerepvállalás eltérő mélységű és célú megjelenésének lehetünk szemtanúi. A feltárt új típusú beavatkozás a hagyományos piaci verseny kontrolljára, korlátozására irányul. Persze ez nem csupán tagállami döntési jogosítványokra vezethető vissza, hanem az uniós intézmények és döntéshozatali mechanizmusok eredményei is. Ugyanakkor ennek nyertesei az egyes tagállamok, mely az integrációban a nemzeti szuverenitás megerősödésének teremt alapot.

A kutatás fő kérdése mindezek alapján az volt, hogy ez miképpen lehetséges egyáltalán, s milyen gyakorlati megvalósulása, esetleges veszélye van mindennek, ugyanis amennyiben szabályozási, annyiban gazdasági kérdésről van szó. A tagállamok mozgástere ugyanis egyértelműen növekedett a közszolgáltatások területén, legalábbis abból a szempontból, hogy milyen körben élhetnek kivételekkel az általános versenyszabályokhoz képest. Ennek egyik speciális megvalósulási formája az állami tulajdonosi részesedés növekedése és az ezen keresztül történő szabályozás. Különösen fontos kérdés ez közpénzügyi szempontból is, hogy a közszolgáltatások nyújtására tekintettel kapott állami támogatások miképpen érintik a profitábilis szolgáltatások keresztfinanszírozását. A vizsgált szakpolitikák esetében elemzés tárgyát képezi tehát az is, hogy az egyetemes szolgáltatást mennyiben végzik állami vállalatok, s mekkora esélye van a piacon új szereplőnek megjelennie. Ez egyúttal jól szemléltetheti a piaci sajátosságokból adódó eltéréseket, s az egyes területeken a liberalizáció sikerességét.

Jelen kötet szemléletmódjában markánsan jelenik meg az a kérdés, hogy ma hogyan határozható meg az állami tulajdonú vállalatok szerepe a piacgazdaság keretei között. Bár a piaci kudarcok kezelése érdekében, - így például a természetes monopóliumok körében - hagyományosnak mondható az állami vállalatok léte, de az elmúlt évtizedekben egyre bővült azon szolgáltatások spektruma, ahol állami vállalatokkal találkozhatunk, mely új megvilágításba helyezi ezek célját a versenygazdaság keretei között. Mindezt pedig az európai integráció és a belső piaci versenyszabályozás szempontjából különösen indokolt átértékelnünk, s feltárni a szabályozásban rejlő motivációkat.

A kötet egyes fejezetei e koncepció mentén készültek, s választ adnak a kutatás alapjául tett, fentebb vázolt gyakorlati és szabályozási kérdésekre.

I. fejezet:

A közszolgáltatások és az általános érdekű szolgáltatások fogalma, tartalmi lehatárolása

„A közigazgatás feladatai az elmúlt száz évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó száz évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív, kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét" – írja Magyary Zoltán az 1931-ben megjelent *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* című művében. Napjainkban ez még inkább aktuális, és a közösségi feladatok köre még inkább differenciáltabbá vált. Az államok által a közösségi szükségletek kielégítése céljából előállított javakat (például oktatás, egészségügy, közvilágítás, közutak) a társadalom széles köre élvezi. A javak társadalmi szintű előállítása, szervezése sokféle formában történhet, ahogy azon javak köre sem állandó, amelyek közösségi szervezést igényelnek. Ezért a közszolgáltatásnak nem létezik mindenki által elfogadott, globálisan alkalmazható fogalma. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az adott állam (jogalkotó), adott időpontban a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet (egyház, nonprofit szervezet) állítja elő. A tartalmát folyamatos változás jellemzi, amely nagyban függ az állami (kormányzati) szerepvállalás mindenkori mélységétől, céljaitól. Így például a 2008-as pénzügyi, gazdasági válság után globálisan változott meg az állam szerepe a közszolgáltatások szabályozásában, szervezésében. A közszolgáltatásokat számos sajátosság különíti el a piaci szolgáltatásoktól, különböző aspektusból közelítik meg a tudományterületek, eltérő tartalommal töltik meg az állami jogszabályok, ugyanakkor pontosan e változó jellemzők adják a fogalom többértelműségét is.

1. A közszolgáltatás fogalma

A közszolgáltatásnak nem létezik általánosan elfogadott fogalma, tekintettel arra, hogy tartalmát dinamizmus jellemzi. A dinamizmus

területi, időbeni és értelmezési tartománybeli szempontoktól függ. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a legtágabb fogalomhasználat szerint a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az állam (jogalkotó) a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, vagy amely önmagában közösségi szervezést igényel, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet állítja elő. Minden egyéb, a fogalmat illető kiegészítés a közszolgáltatások speciális – országonként eltérő – sajátosságaiból, illetve az eltérő nézőpontból fakad.

A közszolgáltatásokkal foglalkozó jelentős nemzetközi szakirodalom – amely olyan kérdésekre terjed ki, mint például a közszolgáltatás-szervezés, menedzselés, finanszírozás vagy az elszámoltathatóság – nagyrészt átugorja azt, hogy mi a közszolgáltatás. Egyesek a tartalmának ismeretét feltételezik,[1] mások pedig a közszféra szerepével kapcsolatos vitával azonosítják. Így igen eltérő és sokrétű magyarázatokkal és fogalmakkal találkozhatunk.

Stephen Bailey hangsúlyozza, hogy a közszolgáltatások fogalma nem egyenlő a közszférával annak ellenére, hogy gyakran azonosítják őket. A közszféra a kormányok irányítása vagy legalábbis ellenőrzése alatt áll, míg a közszolgáltatások esetében nem feltétlenül. Ugyanis néhány közszolgáltatást független, önkéntes és nonprofit szervezetek alapítanak, fejlesztenek és működtetnek.[2] Erre példák az egyetemek, amelyek egyes országokban a közszektorban működnek, máshol pedig független nonprofit szervezetek; vagy a szociális lakások, amelyeket gyakran önkéntes lakásszövetségek kezelnek; vagy például a franciaországi foglalkoztatási központok (Assédics), amelyeket a munkaadók és a szakszervezetek közötti együttműködés hozott létre és tart fenn.

Bill Jordan általános megfogalmazása szerint a közszolgáltatások a lakosságot szolgálják ki, árukat vagy szolgáltatásokat nyújtanak egyének, családok és közösségek számára.[3]

Paul Spicker kiemeli, hogy a közszolgáltatások prioritásaik, költségeik, kapacitásuk szempontjából különböznek a nyereségorientált termeléstől. A közszolgáltatások sajátosságai nemcsak a közrendi célú beavatkozásából fakadnak, hanem az alábbi négy meghatározó

---

[1] POLLITT, Christopher (1993): *Mangerialism in the Public Services.* Oxford, Blackwell.; LAWTON, Alan – MCKEVITT, David (1996): *Case studies in public services management*. Oxford, Blackwell, 1996.

[2] BAILEY, Stephen (2002): *Public sector economics.* Basingstoke, Palgrave.

[3] JORDAN, Bill (2006): Public services and the service economy. *Journal of Social Policy* 2006/1, 143–162.

jellemzőből: közpolitikai okokból léteznek, a közösségnek nyújtanak szolgáltatást, újraelosztók és bizalmi alapon működnek.[4]

McKevitt a közszolgáltatásokat a személyes és szakmai szolgáltatásokkal azonosítja, ahol a termék és a termelési tevékenység megegyezik. Mint indokolja, a szolgáltatás tartalma a tevékenység és a közönség közötti viszonyban rejlik, nem pedig az előállítás formájában.[5]

A közszféra szerepét hangsúlyozza Hellmut Wollmann és Gérard Marcou, amikor úgy fogalmaznak, hogy a közszolgáltatás egy közjogi szervezetnek a közösségi igények kielégítésére irányuló jogi hatásköre.[6]

A tradicionális megközelítést tükrözi Léon Duguit definíciója is, mely szerint a közszolgáltatás olyan, legalább részben a közigazgatási jog által szabályozott közérdekű cselekvés, melyet a közjog hatálya alá tartozó szervezet végez vagy ellenőriz.[7]

A magyar közigazgatási jog szakirodalmában is számos eltérő szemléletmód figyelhető meg, melyre jó példák az alábbi fogalomalkotások.

Horváth M. Tamás szerint „olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják”.[8] Tehát ebből a szempontból nem szükségszerű fogalmi elem az állami elismerés, közszolgáltatásról beszélhetünk akkor is, ha azt nem állami forrásból működtetik, de a közösség érdekét szolgálja, lásd például a különféle karitatív szervezetek tevékenységét, vagy olyan közösségi jogintézményeket, mint a vízitársulatok, erdőbirtokossági társulatok.

Hoffman István szerint „azok a gazdasági és társadalmi szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, melyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukba az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét”.[9] E megközelítés

---

[4] SPICKER, Paul (2009): The Nature of Public Service. *International Journal of Public Administration* 2009/11, 970-991.

[5] MCKEVITT, David (1998): *Managing core public services.* Oxford, Blackwell.

[6] WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (eds. (2010)): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2.

[7] BALÁZS István (2017): A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere, In: BALÁZS István (szerk.*): Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Dupress, 86.

[8] HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk) (2015): *Közszolgáltatások megszervezés és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 910.

[9] HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. *Magyar Jog*, 2015/4, 223.

kizárja az állam közhatalmi tevékenységét, így például a közigazgatás normatív és egyedi jogi aktusait is.

Lapsánszky András pedig úgy fogalmaz, „a közszolgáltatások ugyanis olyan szolgáltatások, amelyek esetében az állam, ugyan közszolgáltatási területenként más-más módszerrel és eszközökkel, de jelentősen beavatkozik a szolgáltatás működésébe, minőségébe, ellátórendszerébe, a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevők viszonyába, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányába (árába), a fogyasztók védelmébe”.[10] Ebből a szempontból az állam szabályozó szerepköre a hangsúlyos.

Balázs István a közigazgatási tevékenység tartalma kapcsán kifejti, hogy az egyfelől a normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátását jelenti, míg másik nagy csoportját a „közszolgáltatások biztosítása képezi, hagyományosan a polgárok javainak és személyének védelme, szociális, gazdasági, pénzügyi stb. általános érdekeltségű közszolgáltatások nyújtása, vagy azok megszervezéséért való felelősség, mely történelmi koronként és az uralkodó politikai filozófia mentén szűkebb vagy tágabb lehet, és mint ilyen, folyamatosan változó”.[11] E klasszikus közigazgatási jogi megközelítés az állam cselekvését emeli ki, s azt tekinti közszolgáltatásnak, amit jogszabály adott országban és körülmények között annak nyilvánít, és megszervezését vagy ellátását az állam közigazgatási feladattá teszi.

Mint láthatjuk, a fogalmak némiképp eltérőek, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy nem állnak szinkronban egymással. Csupán az eltérő szemléletmód az (még a jogtudományon belül is), ami a fogalom tartalmát másképpen tölti fel. E nézőpontokat és a belőlük eredő sajátosságokat az alábbiakban mutatjuk be.

2. A közszolgáltatás közösségi tartalma

A közszolgáltatás fogalmának tartalmát dinamizmus jellemzi, amely nagyban függ az állami (kormányzati) szerepvállalás mindenkori terjedelmétől, céljaitól.[12] Így a fogalom tisztázását érdemes a közösségi igényt közvetítő állami szerepek aspektusából indítani, még akkor is, ha közszolgáltatás nem csak az lehet, amit az állam jogi úton elismer. A

---

[10] LAPSÁNSZKY András (2019): *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapja.* Budapest, Dialóg Campus, 9.

[11] BALÁZS István (2018): A közigazgatás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas, [56]

[12] FERLIE, Ewan – LYNN JR, Laurence E – POLLITT, Christopher (eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxfod University Press.

modern kori állam kialakulásával együtt fejlődött az általa ellátott feladatok köre, és a közösségek által ellátott feladatokat egyre inkább jogi szabályozás alá vonták. Természetesen ez térben és időben vizsgálva nagyon eltérő lehet, ahogyan az állam által vallott szerepvállalási ideológiák is nagyban befolyásolják azt. Ez előrevetíti, hogy nincs általánosan elfogadott definíció arra, mit nevezünk közszolgáltatásnak.[13]

A társadalom és az egyén is a szükségletei kielégítésére törekszik, különféle javak fogyasztásával. Az emberi szükségletek nagyon eltérőek lehetnek, de egy részük a társadalom széles körének igényeivel azonosítható. Az állami szerepvállalás örök kérdése, hogy ezen szükségletek kielégítésében (kiszolgálásában, finanszírozásában, szabályozásában) az állam milyen formában és mértékben vegyen részt.[14] Legyen bármekkora mértékű is, az állam alapvetően jogi, szabályozási úton határozza meg a közszolgáltatások körét, ezek nyújtásának feltételeit és finanszírozását. A szerepvállalás mögöttes oka a piaci kudarcokban gyökerezik, miszerint a piac olykor nem a fogyasztók számára szükséges mértékben – vagy egyáltalán nem – állítja elő a javakat, és ilyen szempontból a közjavak köre is piaci kudarcnak tekinthető, aminek feloldására az állam vállalkozik.[15]

Tipikusan olyan közjavak, illetve nem tisztán magánjavak előállítását vállalja az állam, mint az oktatás, egészségügy, honvédelem, vagy például a közvilágítás. E feladatkör az aktuális kormányzati politika tükrében változhat, bár vannak tradicionális közfeladatok – mint a rendvédelem –, amelyek piacosítására nem – vagy csak speciális módon és feltételek mellett – kerülhet sor. Azaz az állam által nyújtott közszolgáltatások mértéke a mindenkori kormányzati politikától függ, így országonként és ciklusonként eltérő lehet, sőt kormányzati szintenként is változhat. Erre a legújabb szakirodalmak a *territorial choice* fogalmát használják, utalva arra, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg.[16]

A közszolgáltatás fogalmát az adott feladat közösségi jellege határozza meg, és független attól, hogy azt az állam vagy valamely piacgazdasági szereplő (ideértve az egyházakat és a nonprofit szférát is) nyújtja. Tehát

---

[13] CHOUDHURY, Barnali (2012): *Public Services and International Trade Liberalization.* Montréal, McGill University, 2012, 44.

[14] Lásd ehhez SMITH, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, W. Strahan and T. Cadell.

[15] STIGLIZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv.

[16] BALDERSHEIM, Harald – ROSE, Lawrence E. (eds.) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1–19.

olyan feladatok ellátásának biztosításáról van szó, amelyek az adott feltételek között közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják.[17]

Közismert, hogy Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx vagy épp John Maynard Keynes eltérő álláspontot képviselt a tekintetben, hogy mi is az állam szerepe. A XIX. században a klasszikus liberalizmus elmélete kapta a hangsúlyt Adam Smith révén, aki a „láthatatlan kéz" elméletével a be nem avatkozást hangsúlyozta az állam részéről, arra alapozva, hogy az állam rossz vállalkozó, mivel nem a saját pénzével gazdálkodik, így pazarló és hanyag magatartást folytat.[18] Ugyanakkor Smith is elismerte, hogy vannak olyan szociális jellegű feladatok, melyek ellátásában közérdekből lehet szerepe az államnak.

A közszolgáltatások fogalmának és tartalmának kialakulása az állam és a közigazgatás szerepének a XX. század elején bekövetkezett reformjával vette igazán kezdetét. Az angolszász jogirodalomban megjelent a szolgáltató közigazgatás (Forsthoff) gondolata, míg a francia irodalomban a *service public* eszméje terjeszkedett. Arthur Pigou az 1920-as években határozta meg a kormányzati szektor és a közszolgáltató intézmények elméleti keretét – alapvetően gazdasági szempontból.[19] A klasszikus liberalizmus alapjaira építkezve jelent meg a XX. században Keynes elmélete, mely az erősebb állami szerepeket a szabadpiac helyett a szabályozott piaci környezettel társította.[20] Az állam a piac keresleti oldalán beavatkozva, mint megrendelő lépett fel, számos közszolgáltatás kiépítésével, biztosításával. Azaz a közszolgáltatások fejlesztése és az e területhez kapcsolódó munkahelyek teremtése (például a vasúthálózat, az autópálya-hálózat kiépítése) pozitív hatást gyakorolt az egész gazdaságra.

Megemlíthető továbbá Paul Samuelson, aki 1954-es, *A közkiadások tiszta elmélete* és 1955-ös, *A közkiadások elméletének vázlatos kifejtése* című tanulmányaiban elemezte a közjavak kérdéskörét, valamint kiemelendő Kenneth Arrow piaci és nem piaci megosztással foglalkozó, 1970-es tanulmánya is.[21] A különféle kormányzatok a jóléti gazdaságtan ezen elméleteit adaptálták, és beköszöntött az ún. jóléti államok kora, kiterjedt közszolgáltatási funkciók jelentek meg, a közszolgáltatások

---

[17] HORVÁTH M. Tamás (2007): *Közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Közigazgatási szakvizsga, 3–12.

[18] SMITH (1776): i.m

[19] PIGOU, Arthur C. (1920): *The Economics of Welfare*. London, Macmillan and Co.

[20] KEYNES, John Maynard (1926): *The End of Laissez-faire*. Oxford, Macmillan, 272–294.

[21] ARROW, Kenneth (1970): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation. In: R.H. HAVEMAN – J. MARGOLIS (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 23–39.

megszervezése és szabályozása a közigazgatás egyik legfontosabb feladatává vált.

Adam Müller és Ludwig von Haller konzervatív kritikája a liberalizmus társadalmi kohéziójának megbontására reflektál, és az állam sokoldalú szerepkörét hangsúlyozza. Majd Karl Marx és Fiedrich Engels egészen odáig megy, hogy szocialista elméletük szerint a kapitalista piaci viszonyok okozta társadalmi ellentétek csak a termelési eszközök állami tulajdonba vonásával oldhatók fel.[22] Erre pedig az 1950-es évektől számos állami program épült.

A közszolgáltatások terjedelmi meghatározásában változást hozott az új közmenedzsment *(New Public Management)* 1970–80-as években kibontakozó mozgalma, mely a válságok okozta megszorítások révén értelmezte újra az állami szerepeket és a közszolgáltatások szervezési kérdéseit. Bár megjegyzendő – ahogyan már volt róla szó –, hogy az angolszász gyakorlatban a magán- és nonprofit szektor által nyújtott szolgáltatások tradicionálisan a közszolgáltatások körében voltak értelmezhetők, és az állam ilyen tekintetben nem feltétlen mozgatórugójuk. Ezzel új, alapvetően piaci megoldásokat alkalmaztak a közszektorban. A reform azon problémákból táplálkozott, melyek a piaci elégtelenségekből, illetve a kormányzati kudarcokból fakadtak. Az újonnan megjelenő elképzelések jelentősen átalakították a közszolgáltatások nyújtásának, szabályozásának elméleti és gyakorlati rendszerét.[23] A szerkezeti reformok az egyes mintaállamokban is nagyon eltérőek voltak, ahogyan a közszolgáltatások fogalma és köre sem egységes. Egyúttal tehát egyfajta hatékonysági, közösségi pénzügyi fordulat következett be a jóléti szolgáltatások körében és szervezésében. E reformhullám hatása jó néhány évtizedig tartott, az ún. rendszerváltó országokban csak az 1990-es években realizálódott, több-kevesebb sikerrel. Másrészt beépült az Európai Unió szakpolitikáiba is, különösen a hálózatos szolgáltatásokhoz kapcsolódó liberalizáció és a privatizáció révén.

A XXI. század elején olyan új, a közszolgáltatások tartalmát is érintő ideológiák jelentek meg, mint a Neo-Weberian State (NWS) paradigmája, mely alapvetően Pollitt és Bouckaert 2004-es tanulmányára vezethető

---

[22] MARX, Karl (1987): *Capital. A Critique of Political Economy.* New York, International Publishers, 71-76.

[23] BALÁZS István (2016): A „jó közigazgatás" illúziójáról. In: Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 31–43.

vissza.[24] Az elgondolás a neoliberális politika problémáira adott válaszként a korábbi weberi elvekhez nyúlt vissza, melyhez erősebb állami szerepeket társított. A szerzők célja nem egy normatív modell kidolgozása volt, hanem egy empirikus-analitikus modell megteremtése.[25] Az erősebb állam ugyanakkor nem a piaci viszonyokkal szemben jelent meg, inkább az addig is meglévő szerepek hatékonyabbá tételének oldalán. Sőt, többek között a nonprofit és a civil szektor bevonását, az átláthatóság kialakítását, a politikai felelősség tisztább viszonyainak megteremtését célozta.[26]

Végezetül megemlíthetjük a New Public Governance (NPG) elméletét is, amely megpróbál túllépni a piac és az állam viszonyáról alkotott régi érveken, és arra kíván rávilágítani, hogy egy modern, komplex társadalmi rendszer csak akkor lehet hatékony, ha a kormány, a piaci szektor és a civil társadalom szabályozott módon, hálózatos formában működik együtt.[27]

3. A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémája a társadalomtudományokban

A közszolgáltatásra, mint fogalomra és tevékenységre a közigazgatással foglalkozó tudományok különböző aspektusból és mélységben tekintenek. Bár pontosan ez teszi nehézkessé a fogalom definiálását, mégis alkalmas arra, hogy közelebb vigyen annak megértéséhez az eltérő nézőpontok egymás mellé helyezésével, a különbségek és azonosságok feltárásával.

3.1. Közgazdaság-tudományi megközelítésben

A közgazdaság-tudomány valamennyi szolgáltatásra úgy tekint, mint amely alkalmas a fogyasztói igények kielégítésére. Ilyen szempontból a közszolgáltatás egy jószágnak – árunak (például gáz, elektromos áram, ivóvíz) vagy szolgáltatásnak (például tömegközlekedés, oktatás, szociális ellátás) – tekinthető, és gazdasági szempontból különösen fontos ennek piaci alapon kínálható formája. Tehát még ha van is közösségi tartalma, a profit miatt a vállalati érdekek is megjelennek. Viszont az ilyen szolgáltatások speciális tulajdonságokkal bírnak, részben abból adódóan,

---

[24] POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press.

[25] DRECHSLER, Wolfgang (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur* 2009/10, 6–21.

[26] LYNN, Laurence E. (2008): *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Chicago, University of Chicago, Draft, 2008, 10–11.

[27] POLLITT–BOUCKAERT (2004): i.m., 23.

hogy a társadalom egy szélesebb körének azonos igényeit elégítik ki, amihez valamilyen formában társadalmi, állami (kormányzati) érdek is fűződik – a közösségi gazdaságtan széles irodalma foglalkozik a javak osztályozásával, melyek közül az alábbiak állnak szoros kapcsolatban a közszolgáltatásokkal: közjavak, közös készletű javak, díjfizetéses javak. Hoffman István szemléletét követve gazdasági szempontból a fogalom alá tartozik minden gazdasági tevékenység, ami nem minősül mezőgazdasági, (feldolgozó)ipari vagy bányászati tevékenységnek.[28] Ennek alapján e körbe sorolandó akár az állam által végzett közhatalmi tevékenység is.

3.2. Szociológiai megközelítésben

A szociológia szintén eltérően közelít a fogalomhoz. A szakirodalmak nem definiálják külön, ha igen, akkor is a jogi vagy közgazdaságtani megfogalmazást adaptálják, és inkább a gyakorlati jelentőségére – mint eszközre – helyezik a hangsúlyt.[29] Alapvetően mint a közösségi szükségletek kielégítésének funkciójára, a társadalomban betöltött szerepére – többek között az oktatásra, az egészségügyre (a társadalmi integráció, a felzárkóztatás egyik eszközére, a szegregáció megszüntetésére) vagy az infrastruktúra-fejlesztésre (a térbeli különbség kezelési lehetőségére) – fókuszálnak. Azaz a közszükséglet és a társadalmi jólét maximalizálása áll a szociológiai megközelítés középpontjában,[30] így olyan szolgáltatások is e körbe sorolandók, amelyek gazdasági értéket nem képviselnek, viszont társadalmi hatást kiváltanak.[31] Ide sorolható az új közszolgáltatás *(new public service)* elmélete,[32] amely a demokratikus állampolgárságon, a közösségen és a civil társadalmon, valamint a szervezeti humanizmuson és a diskurzuselméleten alapuló mozgalom.

---

[28] HOFFMAN István (2006): Adalékok a közszolgáltatás fogalmához. *Jogi tanulmányok* 2006/1, 85–112.

[29] POLLITT–BOUCKAERT (2004): i.m., 23.

[30] SZABÓ Tamás – OBADOVICS Csilla (2018): A közszolgáltatások szerepe a területi versenyképességben. *Gazdaság és Társadalom* 2018/1, 26–47.

[31] HOFFMAN István (2017): A közszolgáltatások fogalma. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.,* Budapest, Ötvös, 19.

[32] DENHARDT, Robert B. – DENHARDT, Janet Vinzant (2002): The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review* 2002/6, 549–559.

3.3. Közigazgatás-tudományi megközelítésben

Érdemes a fogalmat a közigazgatás-tudomány oldaláról is megközelíteni, amennyiben a jogtudomány önálló tudományszakaként tekintünk rá.[33] E tekintetben persze nehézségbe ütközhetünk a „köz" előtag poliszémiája miatt, amely egyszerre utalhat a szolgáltatások kedvezményezettjeire, az állami hatóságokra, de épp a szolgáltatást nyújtó vállalkozások tulajdonjogi formáira is. Ilyen szempontból a közigazgatás-tudomány a közszolgáltatásokat, mint igazgatási jelenségeket értelmezi és elemzi.

A tudományszak sajátosságából fakad, hogy szűkebb és tágabb értelmezése is lehet a fogalomnak. Az igazgatási megközelítés tágabb teret biztosít, és minden olyan szolgáltatást a közszolgáltatások közé sorol, amit az állam nyújt a társadalom szélesebb rétegének, ideértve az egész törvényhozást, közigazgatást, igazságszolgáltatást és bűnüldözést is.[34] A „jogias" megközelítés szűkebben értelmezi az állami tevékenységet, és a közszolgáltatások alatt az állam vagy a magánszemélyek (szervezetek) által nyújtott szolgáltatásokat érti, kivéve az állam egyoldalú, közhatalmi aktusait.[35] A legtágabb értelmezési keretet az az angolszász nézőpont adja, mely a közjog szabályaival összeegyeztethetően a nem állami, de közösségi szervezést igénylő feladatokat is a fogalom alá veszi. Ezzel ellentétes ugyanakkor a legtöbb magyar szakirodalmi álláspont, amely az állami feladatellátást, felelősséget tekinti kiindulópontjának.

A közigazgatási jogtudomány szempontjából vitatott az is, hogy az állam által biztosított közhatalmi tevékenységek (a hatósági tevékenységen túl a honvédelem, igazságszolgáltatás stb.) a fogalom alá tartoznak-e.[36] Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a „szolgáltató állam" előretörésével például egyes hatósági szolgáltatások is jelentős átalakuláson mentek keresztül. Míg a hagyományos megközelítés a hatósági típusú feladatokat nem érti e fogalomkörbe, addig a közmenedzsment tágabb megközelítése ezt is a fogalom alá vonja – mivel az állam szolgáltatást nyújt, amely minőségileg, mennyiségileg stb. mérhető.[37] Ugyanakkor közös elem, hogy igazgatási és szervezési kérdésként tárgyalva a szolgáltatásnyújtás szervezési logikája, megoldási

---

[33] TAMÁS András (2013): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono* 2013/2, 28–30.
[34] Lásd HOFFMAN (2006): i.m., 25.
[35] Lásd HOFFMAN (2006): i.m., 26.
[36] HARTLEY, Jean (2005): Governance and Public services: Past and Present. *Public Money and Management* 2005/1, 27–29.
[37] HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 17.

formái, a köz- és magánszféra szerepeinek meghatározása állnak a középpontjukban.[38]

3.4. Jogtudományi megközelítésben

A jogtudomány általánosságban a közszolgáltatás nyújtásának és szervezésének jogi szabályait és szabályozási kereteit vizsgálja. Ha e szempont – és nem pusztán a közigazgatási jog – oldaláról közelítjük meg a fogalmat, akkor szintén államonként, azaz jogrendszerenként eltérő eredményre juthatunk. Ugyanis ha a jogi normák szintjét vizsgáljuk, akkor nagyon különböző, hogy egy adott országban a jogalkotó és a jogszabály mit minősít közszolgáltatásnak. Így tehát azt mondhatjuk, hogy közszolgáltatás az, amit az adott jogrendszer, adott időpontban ilyennek minősít. Ez ellentétes azzal a negatív jogi megközelítéssel, amely szerint létezhet olyan közszolgáltatás is, melyet a jog nem minősített azzá, és elegendő hozzá csupán a közösségi igény, szervezés. Utóbbira történeti példa az indiai faluközösség vízellátás-öntözés szolgáltatásának megszervezése.[39] Bár való igaz, hogy a jog fejlődésével sokszor e tevékenységek is a jogi szabályozás tárgyává váltak, az állami szerepvállalás, szabályozás nélkül is közszolgáltatásnak tekinthetők.

Kiemelendő, hogy alkotmányjogi szempontból a közszolgáltatás lehet egy alkotmányos alapjog, amely a közjavakhoz való hozzáférést biztosítja különösen például a humán, szociális, egészségügyi, oktatási, közlekedési, kulturális, energetikai területeken.[40]

Hagyományosan a közigazgatási jog általános része a közszolgáltatások elméleti alapjait, megszervezésének formáit vizsgálja, míg az egyes ágazatok, szolgáltatási területek jellemzőit a közigazgatási jog különös része tárgyalja. Ugyanakkor ezen kettéválasztás mára – a fogalom szempontjából is – megkérdőjeleződik a szakmai diskurzusban.[41]

A jogtudomány szempontjából fontosak a közszolgáltatás szervezésének szerződéses megjelenési formái is. A tág értelemben vett közszolgáltatási szerződések felölelik az állami és a magán- (piaci) szféra közötti szerződéses kapcsolatokat. E szerződések különféle magánjogi és közjogi sajátosságokat hordoznak, és országonként nagyban eltérők. Így

---

[38] HORVÁTH–BARTHA (2015): i.m., 910.

[39] HALL, David – LOBINA, Emanuele (2006): *Water as a public service.* Greenwich, PSIRU, Business School, University of Greenwich,, 15-26.

[40] KAISER Tamás (szerk.) (2014): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenzió.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

[41] Lásd ehhez JÓZSA Zoltán (2019): A köz érdekében? Közigazgatás és közösségi szerepek változásáról. *Közjavak* 2019/3, 13–21.

például Franciaországban nagy hagyománya van a delegált közfeladat-ellátásnak *(service public)*, a koncessziós szerződésnek *(le contrat de concession)*, a bérleti szerződésnek *(l'affermage)*, a megosztott érdekeltségnek *(la régie intéressée)*, vagy épp a menedzsmentszerződésnek *(gérance)*.[42] Az angolszász területeken a közszolgáltatási szerződések *(public service contract – PSC)* mellett a közbeszerzési *(public procurement)* szabályozásnak, valamint a közmagán együttműködésnek *(public-private partnership: PPP)* is régi hagyománya van.[43] A német megoldásban a társasági jog szabályain keresztül érzékeltethetjük legjobban a közszolgáltatás *(öffentliche Dienstleistungen)* megközelítését. Itt lényegében az állam tulajdoni részesedésének *(beteiligungsmanagement)* van fontos szerepe a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságokban, melyeknek számos formáját ismeri a német társasági jog.[44]

4. A közszolgáltatás fogalmának sajátosságai

4.1. A francia service public eszméje

A közösség szolgálatának eszméje *(service public)* a XX. század elején alakult ki a francia jogban, és több egy puszta fogalomnál, az egész közjogi berendezkedést áthatja.[45] Bár kézenfekvő lenne, de nem azonosítható csupán a közszolgáltatás fogalmával, több annál:[46] olyan dogmatika, amely hatással volt Európa szinte összes közigazgatási rendszerére.[47] A szakirodalomban legalább hármas értelmet tulajdonítanak neki, így értik alatta a közigazgatást mint szervezetet,[48] tevékenységet, továbbá mint önálló feladattal rendelkező intézményt. Ez utóbbi szolgáltatási aspektus áll legközelebb a közszolgáltatás definíciójához. Léon Duguit – akinek neve összefonódott a bordeaux-i közszolgáltatás-iskolával –

---

[42] Lásd HORVÁTH (2005) i.m., 53.

[43] BOUSSABINE, Abdelhalim (2007): *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects.* London, Routledge, 167.

[44] GERSTLBERGER, Wolfgang – SIEGL, Michael (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!. *Diskurs* 6/2009.

[45] VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 7–9.

[46] ONGARO, Edoardo –THIEL, Sandra Van (eds.) (2018): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Basingstoke, London, Palgrave Macmillan, 72.

[47] BALÁZS (2017): i.m., 86.

[48] Gaston JÉZE: *Les principes généraux de droit administratif,* Paris, 1914.

államelmélete szerint [49] egy tevékenységből a társadalmi fejlődés során lehet *service public,* azaz a közösségi igény határozza meg, hogy valamely feladat mikor válik közfeladattá. Így a közszolgáltatás olyan, legalább részben a közigazgatási jog által szabályozott közérdekű cselekvés, amelyet a közjog hatálya alá tartozó szervezet (jogi személy) végez vagy ellenőriz.[50] Ezt erősíti meg Louis Rolland megfogalmazása, aki szerint a tág értelemben vett vállalkozást érthetjük közszolgáltatás alatt, mely kormányzati irányítás mellett a közösség szükségleteinek kielégítését szolgálja.[51] Eszerint az állam – és különösen a kormányzat – feladata a közszolgáltatások szabályozása, megszervezése a társadalmi egység biztosítása érdekében. Duguit így jut el odáig, hogy azt állítja, az államot a közszolgáltatás mint egyfajta legfőbb joguralom alapozza meg.[52]

A toulouse-i iskolát képviselő Maurice Hauriou kritizálta Duguit fentebbi tág értelmezését. Abból a felvetésből indult ki, hogy a népszuverenitásból lehet levezetni az állam hatalmát, melynek korlátja az alkotmánybíráskodás és a közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata.[53] Ebből adódóan a közszolgáltatást egy intézményként definiálta, amely a közösség számára szolgáltatást nyújt, és a hagyományos közhatalom nem kezelhető közszolgáltatásként.[54]

Valló József felidézi, hogy a fogalom megközelíthető a közigazgatási jog oldaláról, a köztulajdon fogalmán keresztül, amikor is bizonyos javak felett az állam gyakorolja a tulajdonosi jogokat, és a jog ezért speciális szabályokat alkot. Ezek egy részét a közhasználat kielégítésére rendelik (például közterek, utak, hidak), melyek a fogalom alá tartoznak (kivéve az állam magánvagyonát).[55] Ha pedig egy francia szerv a *service public* fogalomkörébe tartozik, akkor a vagyona közpénz, és speciális közjogi szabályok társulnak hozzá. Azaz a francia irodalomban valóban széles körű jelentéstartalmú „eszmével" találkozunk, mely a francia politikai filozófia meghatározó eleme és a nemzeti identitás jelképe is.[56]

---

[49] Léon DUGUIT: *Traité du droit constitutionel,* Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, 1921.; Léon DUGUIT: *Les tranformations du droit public,* Paris, Librairie Armand Colin, 1913.
[50] BALÁZS (2017): i.m., 86.
[51] ROLLAND, Louis (1937): *Précis de droit administratife,* Paris, Librairie Dalloz.
[52] Lásd ONGARO–VAN THIEL (2018.): i.m, 72.
[53] BALÁZS (2017): i.m., 87.
[54] HAURIOU, Maurice (1933): *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, Sirey, 13–14.
[55] Lásd VALLÓ (1940): i.m, 8.
[56] JOURDAN, Philippe (1987): La formation du concept de service public. *Revue du Droit Public,* 1/1987, 89–118.

A francia feladatellátásban fontos szerep hárul a helyi önkormányzatokra is, amelyek szabadon dönthetnek arról, hogy maguk látják el a közszolgáltatásokat, vagy delegálják azt más piaci szereplőknek *(la délégation des services public),* az előző pontban ismertetett különféle szerződéses kapcsolatok útján.

Tehát a francia jogban a *service public* eszméje keretében értelmezik a közszolgáltatások fogalmát. Azon belül nem tesznek érdemi különbséget a tevékenység jellege szerint, és minden humán, személyes jellegű, közüzemi, infrastrukturális szolgáltatást a fogalom alatt értenek, ahogyan az e szemléletmódot követő dél-európai államok is teszik.

4.2. Az angolszász közösségi szervezés

Az angolszász irodalomban sincs egységes fogalma a közszolgáltatásnak. A brit közszolgálat *(public service)* mint önálló kifejezés bevett a gyakorlatban, ugyanakkor legalább két további kifejezéssel társul, mosódik össze.[57] Így például a *civil service* fogalmával,[58] ami lényegében a közigazgatást és a köztisztviselőket jelenti, továbbá a közszolgáltatások *(public services)* többes számú alakjával, amely magába foglalja a helyi és központi szintű kormányzati egységek által az állampolgárok számára nyújtott különféle közszolgáltatásokat, mint például az egészségügy, oktatás, rendvédelem stb. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a britek használják a közművek *(public utilities)* kifejezést is, amely az ún. hálózatos, közüzemi szolgáltatások nagyobb részét fedi le, mint például gáz, villamos energia, víz és szennyvíz, postai szolgáltatások, távközlés. Ugyanakkor, ahogy Marcou[59] is megjegyzi, ennek nincs valódi magyarázó értéke a fogalomra tekintettel, azaz nem azonosítható csupán ezzel a közszolgáltatások köre.[60]

Bár a közszolgáltatások fogalmi leírása a közgazdaságtanban és a közigazgatási tudományban jól kidolgozott, jogi szempontból közelítve Bell és Kennedy odáig mennek, hogy „jogi vákuumnak" nevezik, tekintettel arra, hogy a meghatározás nem egy keresztirányú fogalom,

---

[57] BAILEY, Stephen (2002): *Public sector economics,* Basingstoke, Palgrave.

[58] HORTON, Sylvia (2006): The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis. *Public Policy and Administration,* vol. 21, 1/2006.

[59] MODERNE, Franck – MARCOU, Gérard (eds.) (2001): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*. Paris, L'Harmattan.

[60] BAUBY, Pierre –SIMILIE, Mihaela Maria (2010): *Public Services in The European Union and in The 27 Member States,* CEEP, European Commission.

amelynek célja a törvény és az ítélkezési gyakorlat felépítése.[61] Ahogy Mangenot fogalmaz, a jogalkotó feladata, hogy meghatározza az érintett tevékenységek körét, azok létrehozását és szabályozását, a jogszabályok pedig megpróbálják biztosítani a szolgáltatás minőségét és a fogyasztók védelmét.[62]

Az angolszász országokban a közszolgáltatás fogalma az 1980-as évektől szorosan összekapcsolódott a már korábban idézett *New Public Management* mozgalmával is, mely a közösségi szolgáltatások privatizációját, kiszervezését, a magánszektor bevonását szorgalmazta azok ellátásában. Ez többek között arra is épült, hogy a közszolgáltatások nyújtásában a magánszférának, a közösségi szervezeteknek *(charity)* mindig is jelentős szerepe volt.[63] Különösen a rászorulóknak nyújtott humán szolgáltatások okán szorosan összekapcsolódott a közszolgáltatás fogalmával is. Ebből következőleg az angolszász felfogásban a terminológiának nem szükségszerű eleme az „állam", hiszen a közösségi szervezésnek számos azon kívüli formája is elképzelhető, léteznek más közösségi források, amelyek fedezhetik e tevékenységek költségeit.[64] Sőt, az Egyesült Királyságban lehetőség van arra, hogy közszolgáltatásokat jótékonysági, nonprofit szervezetek nyújtsanak a hatóságokkal kötött finanszírozási megállapodás alapján.

Tehát az angolszász terminológiában sincs egységes közszolgáltatás-fogalom, ugyanakkor a franciához képest nagyobb szerepet kapnak az egyházak, a nonprofit szervezetek és a különféle közösségek által nyújtott szolgáltatások (például bányamentők, önkéntes tűzoltóságok, szeretetszolgálat stb.). Ebben az értelemben a közszolgáltatás fogalma a közösségi szervezés igényével és megvalósításával azonosítható.

---

[61] BELL, John – KENNEDY, T. P. (2001): La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande. In: MODERNE Franck – MARCOU Gérard (eds.): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne,* Paris, L'Harmattan.

[62] MANGENOT, Michel (eds.) (2005): *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?* Maastricht, EIPA.

[63] REES, James – MULLINS, David (eds.) (2017): *The Third Sector Delivering Public Services. Developments, Innovations and Challenges*, Bristol, Policy Press, 81–83.

[64] CLARK, Jenny – WILDING, Karl (2011): Trend sin Voluntary Sector Employment. In: CUNNINGHAM, Ian – JAMES, Philip (eds.): *Voluntary Organizations and Public Service Delivery,* New York – London, Routledge, 40–41.

4.3. A közszolgáltatások sajátossága a gazdasági szolgáltatásokhoz képest

A szakirodalmi álláspontokat áttekintve az látható, hogy gyakran keveredik a közszolgáltatás és a közszféra (ideértve a közszolgálatot) kifejezése. Ez abból is fakad, hogy országonként eltérő szabályok vonatkoznak e területekre, így a szakirodalmak is részben eltérő módon töltik fel e fogalmakat tartalommal. Ezért szükségesnek látszik meghatározni a gazdasági értelemben használt szolgáltatás fogalmához való viszonyát, jobban mondva elhatárolni tőle. Mi az, amitől egy szolgáltatásból közszolgáltatás válik, milyen speciális jellemzői vannak a közszolgáltatásnak?

Általánosságban elmondható, hogy a közjavak korábban hivatkozott fogalmi elemeiből önmagában nem következik, hogy egy szolgáltatás csak akkor válhat közszolgáltatássá, ha a teljes lakosság számára elérhető – már csak azért sem mert léteznek az ún. helyi közjavak *(local public goods)*, közszolgáltatások is, melyek esetében a kereslet területenként eltérő.[65] Továbbá a teljes ellátási kötelezettség sem lehet feltétel, mivel a közszolgáltatások teljes körű ellátását az adott állam pénzügyi-gazdasági (vagy földrajzi) paraméterei nem mindig teszik lehetővé.[66]

Érdemes tehát a közszolgáltatásokat elhatárolni a piac által nyújtott szolgáltatásoktól – hiszen a közigazgatás-tudomány is e gazdasági értelemben vett fogalomból indul ki –, mely sajátosságok az alábbiak szerint foglalhatók össze. A piaci szolgáltatásokhoz képest a közszolgáltatások a lehető legszélesebb körű ellátás érdekében a legtöbb esetben állami szabályozási garanciával, ellátási kötelezettséggel rendelkeznek, ilyen például a gyakorlatban az egyetemes szolgáltatás követelménye a liberalizált szolgáltatások esetében.[67] A szolgáltatás nyújtására speciális, jogszabályban rögzített minőségi, biztonsági feltételek vonatkoznak, különösen a fogyasztók védelme érdekében.

A közszolgáltatásokra legtöbb esetben igaz a közjavak három – de legalább az egyik – tulajdonsága, azaz nem rivalizáló, másrészt nem kizáró, végezetül nem visszautasítható.[68] A szolgáltatásból csak a jogszabályban meghatározott feltételeken túl van lehetőség kizárni a

---

[65] OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism.* New York, Harcourt Brace Jovanovich.
[66] Lásd LAPSÁNSZKY (2019): i.m, 44–45.
[67] NAGY Csongor István (2011): *Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai*. Verseny és szabályozás 2010. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 120-124.
[68] VALENTINY Pál (2007): *A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról*. Verseny és szabályozás, 2007. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 234.

fogyasztót, amire a szolgáltatás ára sem lehet indok, mivel jellemzően a szolgáltatás nyújtása megfizethető áron, diszkriminációtól mentesen történik. A közszolgáltatások további alapjellemzője, hogy szorosan kötődik a társadalom alapvető szükségleteihez, alapvető jogaihoz,[69] az igénybevétel általában nem egyediesített, a hozzáférés többnyire azonos feltételekkel történik. S ahogyan korábban már szó volt róla, egyes közszolgáltatások esetében a piaci működtetés (vagy állami támogatás nélküli ellátás) lehetetlen, például méretgazdaságossági okok miatt – ahogyan az a természetes monopóliumok legtöbbjére igaz.[70] Ez utóbbi persze nem zárja ki, hogy egyes közszolgáltatásokat ne piaci szereplők nyújtsanak, ugyanakkor sok esetben a piaci szereplő valójában állami tulajdonban lévő gazdasági társaság.

A közszolgáltatások fogalmát és annak sajátosságait az Európai Parlament tanulmánya a fentiektől kissé eltérően definiálja. Ez alapján a közszolgáltatás olyan közérdekű gazdasági tevékenység, amelyet az államok határoznak meg, hoznak létre és irányítanak, illetve amely eltérő mértékben speciális jogi szabályozás alá tartozik, függetlenül attól, hogy azt köz- vagy magánszervezet látja el.[71] E nézőpont szerint a közszolgáltatások az állami beavatkozás egyéb formáitól abban térnek el, hogy konkrét termelési tevékenységnek minősülnek. A tanulmány a közszolgáltatások három sajátosságát, alapelvét nevesíti, melyek a következők. Az első jellemzője az egyetemesség, amely alapján mindenki számára azonos feltételek mellett kell elérhetőnek lennie, általában egységes áron. Második sajátossága a folytonosság: a szolgáltatást folyamatosan és rendszeresen kell nyújtani, azaz szolgáltatási kötelezettség jellemzi. Végezetül sajátos vonása a kiigazítás: a társadalmi szükségletek változásához kell igazítani az előállítását, és végül megszüntetni, ha már nincs rá szükség.[72]

4.4. A közszolgáltatások közösségi jellegének nézőpontjai

A közszolgáltatás fogalmában a közösségi jelleg meghatározása nem egyértelmű, különféle nézőpontokból megközelítve jutunk el tágabb, illetve szűkebb értelmezéséhez, ezzel lehatárolva annak tartalmát.

---

[69] Lásd LAPSÁNSZKY (2019): i.m, 44–45.
[70] Lásd OATES (1972): i.m.
[71] EUROPEAN PARLAMENT (1996): Public Undertakings and Service sin The European Union, Public service missions attributed to undertakings in the Member States. *Working Paper, Economic Series*, W-21/1996, 3.
[72] Uo. 3.

A közszolgáltatás mint sajátos szolgáltatás megközelítése Hoffman István szerint három szinten lehetséges, lényegében az előzőekben említett sajátosságok tartalmára támaszkodva. A legtágabb megközelítésben a közszolgáltatások mindazon szolgáltatásokat magukba foglalják, amelyeket az állam nyújt az állampolgárai számára, így ideértjük[73] – jogi szempontból a leginkább vitatottan – magát a közigazgatást, a törvényhozást, az igazságszolgáltatást és a bűnüldöző tevékenységet is.[74] E megközelítésbe illeszkedik az a meghatározás is, mely szerint azon társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló feladatok ellátásának biztosítását jelenti, amelyek az adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett bizonyos szintű közösségi szervezést igényelnek.[75] Tehát a közösségi jelleg és az állami beavatkozási, feladatellátási igény önmagában meghatározza a közszolgáltatások körét, mellyel a szolgáltató közigazgatás koncepciója is azonosítható. E szemléletet követte és követi az új közmenedzsment logikája is, tekintettel arra, hogy az angolszász fogalomhasználatban – és a franciában is – az állam által végzett közhatalmi tevékenységre is alkalmazható a fogalom, legalábbis nincs efféle különbségtétel, ahogy fentebb láthattuk.[76]

Az előzőekben említett vitás szemléletből juthatunk el a közszolgáltatás fogalmának szűkebb megközelítéséhez, melyben kizárjuk az állam közhatalmi tevékenységeit (jogalkotás, igazságszolgáltatás, honvédelem stb.). Így közszolgáltatás lehet minden olyan állami vagy piaci szereplők által nyújtott szolgáltatás, amely a társadalom széles körének nyújt valamilyen ellátást, és a fenti kizárás alapján csupán a közigazgatás szolgáltatásszervező, intézményfenntartó szerepköre tartozhat bele.[77] Persze kérdésként merülhet fel, hol húzódik a határ: például egy természetbeni szociális ellátásra való jogosultságot teremtő egyedi határozat nem, míg maga a szociális ellátás tekinthető közszolgáltatásnak?

A fogalom legszűkebb értelmezésében csak azok a szolgáltatások tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek esetében tényleges, személyes jellegű szolgáltatás nyújtására kerül sor, közvetve vagy közvetlenül az állam által.[78] Így nem tartoznak ide azon támogatások, melyek a szolgáltatás megszerzéséhez járulnak hozzá (például a különféle pénzbeli támogatások: segélyek, nyugdíjak stb.). Ellentétben a legszélesebb

[73] RIXER Ádám (2011): *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport igazgatása*. Patrocinium, Budapest, 11.
[74] HOFFMAN (2015): i.m, 211.
[75] HORVÁTH – BARTHA (2015): i.m., 910.
[76] HORVÁTH (2005): i.m.
[77] HOFFMAN (2015): i.m, 211.
[78] HOFFMAN (2017): i.m, 19.

megközelítéssel, amely pusztán a „közösségi” jellegből indul ki, itt ez csupán a jogi szabályozásra korlátozódik, és a piaci szabályok kevésbé vagy egyáltalán nem relevánsak.

A fentieken túl érdemes megemlíteni egy másik – az előbbivel részben szemben álló – megközelítést is, mely szerint a közszolgáltatás körébe szűken értelmezve csak az állam közintézményei által nyújtott szolgáltatások tartoznak, és a piacosítható szolgáltatásokat ún. közüzemi szolgáltatásoknak nevezhetjük.[79] Ez abból a logikából fakad, hogy a két szolgáltatási kör nagyon heterogén, jellemzőiben és szervezésében egyaránt. Így például annak meghatározásában, hogy hol húzza meg a fogalom alkotója a „közösség” határát, ugyanis a közintézmények által nyújtott szolgáltatásokat jellemzően magánszemélyek vehetik igénybe, míg a közüzemi szolgáltatásokat jogi személyek is. Ugyanakkor ez rávilágít: nem mindegy, hogy a közszolgáltatások milyen típusáról beszélünk.

E megközelítések alkalmazása tehát csupán nézőpont kérdése. Maga a tételes jog és a jogtudomány sem képes egységes fogalom kialakítására. Már csak azért sem, mert maguk a jogszabályok is gyakran eltérő fogalmakkal operálnak egy adott jogrendszeren belül.[80] Tehát nagyban befolyásolja az értelmezést – az előzőeken kívül – az ágazatpolitika és annak szabályozása is.

5. A közszolgáltatások csoportosítása

A közszolgáltatások csoportosítása több szempont alapján lehetséges, ahogyan ez már a fogalom sajátosságai körében is előkerült, ugyanakkor a fogalmi eltérés a csoportosítást is bonyolítja, és a gyakorlatban nincs egységes tipológia. Lehetőség van a közszolgáltatások csoportosítására azok piacosíthatósága szerint, tartalmuk szerint, a megszervezésért felelősséggel tartozó kormányzati szintek szerint, továbbá a közszolgáltatást nyújtó jogállása szerint, vagy éppen profit- és területi alapon is. A következőkben az első három szempontot tárgyaljuk részletesen, tekintettel arra, hogy a további szempontok az írás különböző részeiben előkerülnek.

---

[79] HORVÁTH Ferenc (2002): „özszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása. In: HETESI Erzsébet (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*, Szeged, JATEPress, 50-63.

[80] FERLIE – LYNN JR – POLLITT (2005): i.m

5.1. A közszolgáltatás piacosíthatósága szerint

A legáltalánosabb elkülönítési szempont – a főbb külföldi szakirodalmakra is tekintettel –, hogy a közszolgáltatás nyújtása piaci vagy nem piaci alapon történik. A szolgáltatások általános jellemzőitől az előzőekben elhatároltuk a közszolgáltatás fogalmát, ami nem jelenti azt, hogy az ne lehetne piaci alapon nyújtható. Azaz a közszolgáltatások lehetnek piaci, illetve nem piaci alapúak is.[81] Az elhatárolás alapja, hogy az adott közszolgáltatáshoz kapcsolódhat-e gazdasági jellegű tevékenység, vagy sem. Bár valamennyi szolgáltatás esetében felmerülhet – még ha csak közvetetten is – a gazdasági jelleg, de az vagy kevésbé érvényesül, vagy jelentéktelen, azaz a közösségi érdek felülírja. Így, bár e csoportosítás is szubjektív, érdemes a két fő kategóriát megvizsgálni.[82]

Abban az esetben beszélhetünk piaci alapú közszolgáltatásokról, amikor a közösségi érdek alapján közszükségletet elégítenek ki, leggyakrabban közüzemek útján, és a szolgáltatás a piacon keresztül is nyújtható.[83] Azaz van olyan gazdasági érdek – profit, állami támogatás –, amely miatt a piaci szereplők érdekében áll a közszolgáltatás előállítása, annak mindenféle speciális jellemzője és szabályozottsága mellett is. Tehát bár közszükségletet elégít ki, itt legtöbbször mégsem ingyenes szolgáltatásról van szó, sőt egyenesen a fogyasztó által fizetendő díj az, ami biztosítja a fogyasztásából való kizárhatóságot (ún. díjfizetéses javak). Azaz a piacosítható közszolgáltatás fogyasztója ismert, a termelő által beazonosítható. E körbe tipikusan az ún. hálózatos szolgáltatások (illetve természetes monopóliumok) tartoznak, mint a gázszolgáltatás, ivóvízellátás, távhőszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, hulladékelszállítás, a közösségi közlekedés különféle formái, postai szolgáltatások, hírközlési szolgáltatások.[84] E katalógust áttekintve láthatjuk: ha piacosítható egy szolgáltatás, nem biztos, hogy azt valóban a piac fogja nyújtani. Kezdetben a legtöbb fenti közszolgáltatás állami monopólium formájában működött – akár profitszerzési céllal vagy anélkül –, és csak az 1980-as évek politikai fordulata indította el a piacosítási folyamatokat. Azaz a lehetőség adott, az egyes államok

---

[81] LAPSÁNSZKY András (2009): A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. *Jog, állam, politika,* 2009/3, 68.

[82] NYIKOS György – SOÓS Gábor Gergely (2018): *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiái. Szervezési ismeretek*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 11.

[83] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 68.

[84] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 68.

döntenek arról, milyen formában és hogyan bízzák e feladtok ellátását a piacra, ugyanakkor közös bennük, hogy a „közösségi” jelleg a szabályozásban, az ellátási kötelezettségben megmarad.

Másrészt a szakirodalom értelmezi a nem piaci alapú közszolgáltatások körét is. Ezek olyan szolgáltatások, amelyek nem biztosíthatók piaci alapon, mivel nem állíthatók elő gazdaságosan, vagy az államnak nem fűződik érdeke ahhoz, hogy profitorientálttá tegye. Ennek részben alapjogi követelményei is vannak, hogy bizonyos szolgáltatásokhoz mindenki, kvázi korlátozások nélkül hozzájuthasson, például a közvilágításhoz, közutakhoz. Speciális jellemzője a nem piaci alapú szolgáltatásoknak, hogy nem képezik adásvétel tárgyát, nyújtásukban a profitnak nincs szerepe, a társadalom valamennyi tagja részesülhet belőlük, kizárhatóságra nincs lehetőség, és nem rivalizálnak a fogyasztók, azaz mindenki számára elérhető, a nem fizetők is igénybe vehetik.[85] Tipikusan e körbe tartoznak az ún. tiszta közjavak, illetve az állami szerepvállalás mértékétől függően a közoktatás, közegészségügyi ellátás, szociális ellátás, a rendvédelem, vagy az utóbbi időkben a környezetvédelem is. Ez utóbbiak annyiban térnek el a közjavaktól, hogy itt a piac egyes szolgáltatásokat képes megszervezni, de a társadalom egy széles körét kizárja azok fogyasztásából, tehát csak kiegészítő formában lehetnek jelen.[86] Amennyiben a közszolgáltatások tágabb definícióját elfogadjuk, akkor ebben az értelemben a nem piaci alapú szolgáltatások közé kell sorolnunk az állam közhatalmi tevékenységét is, így a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, jogalkotást, honvédelmet is.[87]

5.2. A közszolgáltatás tartalma szerint

A közszolgáltatások tartalmi szempontból többféleképpen csoportosíthatók. E körben a szakirodalom két nagyobb csoportot különböztet meg: a humán közszolgáltatásokat és a műszaki, infrastrukturális szolgáltatásokat.[88] Utóbbi kategóriát nevezhetjük

[85] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 70.

[86] NYIKOS – SOÓS (2018): i.m., 12.

[87] VALENTINY Pál (2000): Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 2000. április, 343.

[88] HORVÁTH M. Tamás – KÖKÉNYESI József – PITTI Zoltán (2002): *Közszolgáltatások szervezése és igazgatása - Közigazgatási szakvizsga*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 31.

gazdasági közszolgáltatásnak is.[89] A tartalmi csoportosítás persze nagyban függ attól, hogy a közszolgáltatás tágabb vagy szűkebb fogalmát vesszük alapul. A fenti csoportosítás a kevésbé tág fogalomból indul ki. Ugyanakkor, a fentebb vázolt tágabb fogalmat alapul véve érdemes – bár a hazai szakirodalmak ezt eddig nem tették meg – egy harmadik kört is nevesíteni, az állam közhatalmi szolgáltatásait (jogalkotás, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem, közigazgatási tevékenység: különösen ideértve a hatósági szolgáltatásokat).

Horváth M. Tamás a helyi közszolgáltatások tipizálása körében a közüzemi szolgáltatásokat, a kommunális szolgáltatásokat, a humán szolgáltatásokat és a helyi rendészeti közszolgáltatásokat nevesíti.[90] A fenti szempontokat és azt is figyelembe véve, hogy a fogalom országonként eltérő tartalmú, az alábbiak szerint csoportosíthatjuk a közszolgáltatásokat.

A humán szolgáltatásba azon közszolgáltatások tartozhatnak, melyek közvetlenül az emberek testi és szellemi szükségleteit elégítik ki,[91] és jellemzően nem piaci alapú szolgáltatások. Ennek alapján a következő főbb szolgáltatáscsoportok tartozhatnak e körbe: az oktatás, bölcsődei-óvodai nevelés, egészségügyi ellátás, szociális ellátás, kulturális szolgáltatások. Ezen belül Hoffman István különválasztja a jóléti szolgáltatásokat, valamint a művelődéshez, kultúrához, oktatáshoz kötődő közszolgáltatásokat.[92] E szolgáltatások tartalma, a szolgáltatás szintje és színvonala merőben eltérő az egyes országokban, így további alcsoportok bemutatása indokolatlan.

A másik nagy csoportot a műszaki, infrastrukturális közszolgáltatások adják. Ezen belül értelmezhetjük a közüzemi szolgáltatásokat és a kommunális szolgáltatásokat.[93]

A közüzemi szolgáltatások (az angol *public utilities* kifejezéssel összhangban) alatt alapvetően olyan hálózatos szolgáltatásokat értünk, melyek a gazdaságos üzemméretből adódóan jellemzően (természetes) monopóliumként jöttek létre. Azaz az állam legalább a hálózat üzemeltetésében, szabályozásában részt vesz, még ha ezeket a jellemzően piaci alapú közszolgáltatásokat piaci szereplők nyújtják is. Közüzemi

---

[89] KOVÁCS András György (2017): A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, Ötvös Kiadó, 75.

[90] HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség,* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 28.

[91] KOVÁCS (2017): i.m., 75.

[92] HOFFMAN István (2019): A humán közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása. *Közjogi Szemle,* 2019/2, 1–6.

[93] HORVÁTH (2015): i.m.,153.; KOVÁCS (2017): i.m., 75.

szolgáltatások lehetnek: gázszolgáltatás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, távhőszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, közösségi közlekedés (vízi, légi, szárazföldi), közutak, postai szolgáltatások, hírközlési szolgáltatások, közvilágítás.

A kommunális szolgáltatások alapvetően helyi szinthez kötöttek – persze országos szinten is elláthatók –, és a településüzemeltetés tevékenységéhez kapcsolhatók, helyi igényeket elégítenek ki. E körbe sorolhatjuk az alábbi közszolgáltatásokat: köztemetők fenntartása, szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, közterületek és közparkok fenntartása, helyi rendészeti szolgáltatások, bérlakásrendszer működtetése.

5.3. Az országos és a helyi közszolgáltatások

A közszolgáltatásokat két nagy körre oszthatjuk aszerint, hogy egy adott szolgáltatást országosan vagy regionálisan, lokálisan nyújtanak. Ez két okra vezethető vissza. Egyfelől a közszolgáltatások megszervezésének létezik egy optimális mérete, másrészt ehhez szorosan kapcsolódva a kormányzati szintek között szükséges a feladatmegosztás. A közigazgatási jog oldaláról megközelítve klasszikusan ez a decentralizációval hozható összefüggésbe, nevezetesen, hogy az állam (központi kormányzat) egyes feladatok ellátását és annak felelősségét helyi önkormányzat szintre telepíti. Például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény kifejezetten nevesíti, hogy az önkormányzatok feladata a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása.[94] Emellett természetesen léteznek egyéb, helyi szinten keletkező közösségi feladatok is, azaz nem attól lesz egy szolgáltatás helyi, mert a jogszabály azzá nyilvánítja, hanem a helyi közösségi jellegétől (lásd helyi közjavak). Tipikus példája az alapfokú oktatás. Magyarországon jelenleg központilag szervezett, állami feladat, de ennek ellenére egy helyi közszolgáltatásról van szó, melynek előnyeit csak egy adott település, térség lakosai élvezhetik.

Tehát általánosságban azt mondhatjuk, hogy a helyi közszolgáltatások azok, melyeket az adott ország népességének csak egy meghatározott földrajzi területén élők vehetnek igénybe. A gyakorlatban majdnem minden olyan közszolgáltatást ide sorolhatunk, melynek előállítása helyi szinthez köthető, így példaként említhető a helyi közparkok, közutak, játszóterek fenntartása, a közvilágítás, az idősgondozás, az alapfokú gyermeknevelés és oktatás, alapfokú egészségügyi ellátás, hajléktalanellátás, helyi rendfenntartás, távhőszolgáltatás, ivóvízellátás stb. Oates szerint, ha a közjavak iránti kereslet földrajzi területenként

[94] 2011. évi CLXXXIX. törvény.

eltérő, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet.[95] Magyarul, e közjavak, közszolgáltatások helyi szintű ellátása hatékonyabb és gazdaságosabb lehet, hiszen a helyi szinten felmerülő kereslethez igazíthatja a közjavak előállítását. A pontosabb helyi információk által elkerülhető a helyi közjavak túl- vagy épp alultermelése, a minőségi problémák, amelyek központi szintű szervezés esetében gyakoriak. Ugyanakkor érvényesülhet a túlcsordulási hatás *(spillover effect)*, mivel a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a közigazgatási határokra, és tevékenységük egy másik egység számára pozitív vagy negatív hatást eredményezhet. A gyakorlatban tipikusan ilyen közszolgáltatás az oktatás és az egészségügyi ellátás, amikor egy másik településen élők veszik igénybe a szolgáltatást egy nagyobb városban, azaz a közszolgáltatás terheinek viselője és az igénybe vevők köre elválik. Tehát, amikor a helyi közszolgáltatások minőségét, mennyiségét és az ehhez tartozó optimális méret meghatározását vizsgáljuk, akkor minden közszolgáltatás esetében külön-külön el kell azt végezni, nem határozhatunk meg általános kormányzati szintet.[96] Így például az alapfokú egészségügyi ellátás megszervezésének észszerű mérete nagy valószínűséggel nem esik egybe az alapfokú oktatás számára megállapított mérettel, és ez így igaz szinte valamennyi közszolgáltatásra. Tehát az előző kategóriákat használva, alapvetően a humán szolgáltatások nagyobb része, a nem piaci alapon nyújtható szolgáltatások széles köre, valamint a hálózatos szolgáltatások egy szűkebb köre tartozhat e kategóriába, ami helyi közösségi szervezést igényel.

A másik típusba tartoznak a központi kormányzati szinten szabályozott és szervezett közszolgáltatások, melyek az egész ország lakosságának igényét elégítik ki, jellemzően nagyon hasonló minőségi paraméterek mellett. Tipikusan ilyenek a piaci alapon is nyújtható szolgáltatások, a közüzemi szolgáltatások nagyobb része, mint a gázszolgáltatás, villamosenergia-ellátás, távolsági közúti és vasúti tömegközlekedés, hulladékgazdálkodás, postai szolgáltatás stb. Ezek tehát költséghatékonyan csak országos szinten láthatók el, tekintettel arra, hogy jellemzően a kialakításuk és a működtetésük nagy költségigényű, azaz ún. természetes monopóliumok. Továbbá állami szinten nyújtható szolgáltatás lehet a humán szolgáltatások másik része, mint az egészségügyi szakellátás, felsőfokú oktatás, valamint a közszolgáltatás tág fogalmát

---

[95] OATES (1972) i.m.

[96] HAMILTON, Bruce W. (1976): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment. *Journal of Political Economy*, 1976/3, 647–650.

alapul véve a honvédelem, rendvédelem, egyes hatósági szolgáltatások köre stb.

6. A közszolgáltatások ellátása, szervezése

Amennyire a közszolgáltatások meghatározása is nagyban függ az állami szerepvállalás módjától, azok ellátása és szervezése is e szemléletbeli kérdéshez kapcsolódik. A következőkben a közszolgáltatások szervezési kérdéseit vesszük sorra, tekintettel a közszolgáltatások előzőekben meghatározott fogalmára és csoportosítási ismérveire is.

6.1. A közszolgáltatás-ellátás szolgáltatói modellje

Hagyományos megközelítés szerint az állam feladata és felelőssége a közszolgáltatások biztosítása. E szolgáltatói (vagy közvetlen feladatellátási) modellben az állami közigazgatáson, illetve az ahhoz közvetlenül kapcsolódó közintézményeken és közüzemeken keresztül, vagy állami tulajdonú vállalatok útján látja el az állam a közszolgáltatásokat. Míg előbbi eset a hagyományos közjogi szabályokat követi, addig a második eset a magánjog szabályai alá esik a tulajdonosi jogok gyakorlásával.[97] De mindkettőben közös, hogy az állam közvetlenül gyakorolja érdekeit a szolgáltatás nyújtásában és szabályozásában egyaránt. Ugyanakkor nem jelenti azt, hogy e forma ne rejtene számos módot az állam számára, hiszen a közvetlen feladatellátás sokféle megoldási lehetősége létezik, például: belső szervezeti egység, költségvetési intézmény, társulások, intézményfenntartás, intézményirányítás, vagyonrészesedéssel való gazdálkodás, közösségi működtetés stb.[98] A közszolgáltatások megszervezésének azt a formáját, amikor a szolgáltatást a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések helyett a közjog eszközrendszerével, házon belül oldják meg, *in-house* megoldásnak nevezzük.[99]

Lapsánszky András az alábbi jellemzőkben foglalja össze e változatot: az állam ebben az esetben vagy elkülönült vállalati formában, vagy közvetlenül költségvetési forrásból nyújtja a szolgáltatást; a piaci folyamatokat vagy kizárják, vagy csak korlátozottan érvényesülnek; a

---

[97] VALENTINY (2008): i.m., 232.

[98] HORVÁTH (2015): i.m., 151–153.

[99] Az *in-house* és a közvetlen szervezési eszközök részletes elemzését lásd: BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás (2020): An extension of exemptions: Systemic shifts in European Union law and policies. *International Review of Administrative Sciences* 2020. március.

közszolgáltatást pedig jellemzően ingyenesen vagy díjfizetés fejében, esetleg piaci típusú árak ellenében nyújtja. Utóbbi esetében megjegyzendő, hogy az államok jellemzően a piaci árakhoz képest alacsonyabban kínálják e szolgáltatásokat.

6.2. A közszolgáltatás-ellátás szabályozási modellje

A másik koncepció szerint – amely köthető az új közmenedzsment 1980-as években kibontakozó hullámához is[100] – az állam feladata nem a szolgáltatás közvetlen nyújtása, hanem a közszolgáltatások szervezése. A szemléletváltás a korábbiakban említett gazdasági és pénzügyi hatások következtében erősödött meg, és az állami szerepvállalás csökkentését hangsúlyozta. Ez utóbbi részben a jogi szabályozási környezet, részben szerződéses kapcsolatok kialakításával tölti be a szerepét. A szabályozói koncepcióban[101] az állam feladata, hogy biztosítsa a szolgáltatás nyújtásának és igénybevételének egyetemességét, alapvetően szabályozáson keresztül. Tehát ebben az esetben a közszolgáltatást magánszereplők (ideértve az alapítványokat, egyházakat is) nyújtják, és a feladatellátást az állam különféle eszközökkel befolyásolja. A közmenedzsment fogalmi közegében a szerződésmenedzsment legközvetlenebbül a kiszervezés *(outsourcing)* fogalmához köthető, azaz ahhoz a jelenséghez, amikor a közfeladat ellátásáért felelős szervezet (közvállalat, költségvetési intézmény vagy önkormányzat) a feladatellátást nem kormányzati, illetve nem kormányzati érdekeltségű szervezetekkel megkötött szerződés útján szervezi meg (ahogyan erről már a közszolgáltatások francia fogalmának elemzésekor szó volt). De mégis mi biztosít garanciát? Ahogy Lapsánszky András kiemeli, ebben az esetben az állam a piac szinte teljes egészét átható, közjogi alapú szabályokkal korlátozza a szolgáltatásnyújtás egész mechanizmusát.[102] E változatos eszközöket három nagyobb csoportba sorolhatjuk.

Az egyik lehetőség, hogy az állam a magánszereplő által előállított szolgáltatás költségeinek megtérítését – részben vagy egészében – szerződésben vállalja az állami költségvetés terhére, azaz finanszírozza az ellátást. Ilyen megoldásokkal találkozhatunk például a szociális ellátás, oktatás, egészségügyi szolgáltatások körében. A másik lehetőség, hogy az állam a magánvállalkozás számára speciális jogokat biztosít, és az ebből származó hasznok miatt éri meg a közszolgáltatást előállítani/nyújtani. A

[100] BALÁZS (2016): i.m., 31–43.
[101] NYIKOS–SOÓS (2018): i.m., 9.
[102] LAPSÁNSZKY (2019): i.m., 44.

gyakorlatban részben ilyenek a koncessziós szerződések, például amikor egy autópálya létrehozását és üzemeltetését maghatározott ideig egy magánvállalkozás végzi, a beszedett díjak fejében. A harmadik eszköz pedig maga az állami szabályozás[103] a szolgáltatás mennyiségi, minőségi, árazási paramétereire vonatkozóan. Tipikusan ilyen eszközöket alkalmaznak az államok a hálózatos szolgáltatások esetében, például a távközlés, postai szolgáltatás, a villamosenergia-szolgáltatás, a gázszolgáltatás esetében, amikor ellátási kötelezettséget írnak elő, vagy hatósági árplafont határoznak meg.

A fentieken kívül természetesen a szakirodalmak számos egyéb szolgáltatásszervezési megoldást ismernek, különösen az új közmenedzsment által közvetített megoldások révén. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy e szolgáltatásszervezési megoldások a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően megváltoztak, a korábban jelzett állami szerepvállalás erősödésével együtt háttérbe szorultak, illetve részben beépültek a közvetett állami feladatellátásba.

7. A közszolgáltatások fogalmának uniós jogi aspektusa

A közszolgáltatások fogalmának ismertetése körében kikerülhetetlen az uniós jogi fogalomhasználat ismertetése és a szükséges elhatárolások megtétele. Az Európai Unió a közszolgáltatások meghatározását alapvetően a tagállamokra bízza, ugyanakkor az uniós jog kiegészíti a tagállami szabályozást, és speciális fogalmakat használ.[104]

Az Európai Unión belül az 1990-es évek óta használatos az univerzális vagy más néven egyetemes szolgáltatás *(universal service)* fogalma azon közszolgáltatásokra nézve,[105] melyek az uniós belső piacon közös keretszabályozás alá esnek. Kezdetben csak a távközlés és a postai szolgáltatások körére szorítkozva került elő,[106] majd egyre szélesebb értelmet nyert a piaci alapon szervezett, általános érdekű szolgáltatások

---

[103] VALENTINY (2008): i.m., 232.

[104] VARJU Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengése, Közszolgáltatás változások*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 103-134.

[105] BAUER, Johannes M. (1999): Universal service in the European Union. *Government Information Quarterly* 4/1999, 329–343.

[106] *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 (Egyetemes szolgáltatási irányelv)* (HL L 108., 2002.4.24., 51–77. o.).

körében (például villamos energia vagy földgáz szolgáltatása).[107] Bár általános fogalmat egyik uniós jogforrás sem ad, tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a fogyasztók megfizethető áron és egységes minőségi feltételek mellett jussanak hozzá e szolgáltatásokhoz, függetlenül attól, hogy a tevékenység nyereséges vagy veszteséges.[108] E tekintetben a fogalom a közszolgáltatások csak egy szűk – jellemzően hálózatos – körét öleli fel, és inkább elv, mint speciális szolgáltatástípus, s az uniós terminológia más fogalmakkal operál.

Az uniós jog által használt általános érdekű szolgáltatás *(services of general interest: SGI),* általános gazdasági érdekű szolgáltatás *(services of general economic interest: SGEI),* valamint általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások *(non economic services of general interest: NESGI)* fogalmait nem szabad összekeverni a közszolgáltatáséval. Már csak azért sem, mert utóbbinak tagállamonként különböző jelentése lehet, ezért zavart okozhat.[109] A közszolgáltatás fogalma tagállami szinten vonatkozhat többek között a szolgáltatásokat nyújtó szervezetekre, illetve az általuk nyújtott általános érdekű szolgáltatásokra is. A tagállamok pedig akár nemzeti, akár regionális szinten róhatnak közszolgáltatási kötelezettségeket valamely szolgáltatást nyújtó szervezetre.[110] Éppen ezért az uniós jog a közszolgáltatás fogalmát nem, helyette a fenti speciális elnevezéseket használja, melyek tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.

7.1. Általános érdekű szolgáltatások

Az uniós jogban az általános érdekű szolgáltatás fogalma bír a legszélesebb tartalommal. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 26. jegyzőkönyve nevesíti, viszont a fogalmat nem tisztázza.[111] Ugyanakkor a Bizottság által 2011-ben elfogadott általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere[112] feloldja a fogalmi

---

[107] VALENTINY (2000): i.m., 343.

[108] SZTANKÓ Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. *Competito* 2008/1, 50.

[109] BAUBY, Pierre –SIMILIE, Mihaela Maria (2010): *Public Services in The European Union and in The 27 Member States*. CEEP, European Commission, 10.

[110] https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/public_service.html?locale=hu

[111] *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 26. jegyzőkönyv* (OJ C 326, 26.10.2012, 47–390).

[112] *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere,* COM/2011/0900 végleges.

tisztázatlanságot, és részletesen meghatározza azt. Eszerint olyan szolgáltatásokat értünk alatta, amelyeket a tagállamok közszolgáltatásnak minősítenek, és amelyekre ezért meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek vonatkoznak, függetlenül attól, hogy az állam vagy a magánszektor nyújtja ezeket. A fogalom széles horizontját mutatja, hogy e fogalom felöleli az általános gazdasági, általános érdekű nem gazdasági és általános érdekű szociális szolgáltatás fogalmát.

7.2. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma is több helyen megjelenik az uniós joganyagokban (a már idézett EUMSZ 14. és 106. cikkében, a 26. jegyzőkönyvben), de fogalommeghatározást szintén a Bizottság közleménye ad. E szerint olyan gazdasági tevékenység, amely közjavak létrehozását eredményezi, és amelyet a piaci nem állítana elő, vagy csak a fogyasztók számára aránytalan feltételek mellett (például a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra vagy egyetemes hozzáférésre tekintettel), ezért állami beavatkozásra van szükség. Tehát lényegében általános gazdasági hasznossággal bíró kereskedelmi szolgáltatásokról van szó, mint például a postai szolgáltatás, energiaellátás, közlekedési szolgáltatás, hírközlési szolgáltatás stb. Ennek meghatározására a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Viszont a közszolgáltatónak olyan általános érdekű feltételek alapján kell teljesíteni a közszolgáltatást megbízás útján, hogy a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.[113] Az uniós jog alapvetően nem ír elő kötelezettséget a tagállamoknak, hogy egy feladatot vagy szolgáltatást hivatalosan is általános gazdasági érdekűnek kellene nevezni, kivéve azt a néhány esetet, amikor uniós jogszabályok – például az egyetemes postai és távközlési szolgáltatások esetében – kifejezetten előírják.[114] Arra, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működésével kapcsolatban jogszabályokat fogadjanak el az uniós intézmények a Lisszaboni Szerződés (EUMSZ 14. cikke és 26. jegyzőkönyve) által létrehozott új jogalap ad lehetőséget, ugyanakkor a tagállam szolgáltatásszervezési szabadságát ez sem korlátozza.

[113] Lásd a Bizottság közleménye (113. j.).
[114] SZTANKÓ (2008): i.m., 49–46.

7.3. Általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások

Az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások fogalmát a bizottsági közlemény sem részletezi, csupán megjegyzi, hogy e körre nem vonatkoznak uniós szabályok, így a belső piaci és versenypolitikai rendelkezések sem, azaz ezek szabályozása teljesen tagállami hatáskör.[115] Így e fogalmon olyan közszolgáltatásokat érthetünk, mint a rendvédelem, igazságszolgáltatás, közigazgatási tevékenységek. Korlátot csupán az elsődleges uniós jog általános elvárásai jelentenek, amelyek például a megkülönböztetés tilalmára, az egyenlő bánásmódra vonatkoznak.

7.4. Általános érdekű szociális szolgáltatások

Az általános érdekű szociális szolgáltatás fogalma alatt – a szolidaritás és az egyenlő hozzáférés elve alapján – az uniós jog egyfelől a szociális biztonsági rendszereket, valamint az egyének számára közvetlenül nyújtott alapvető szolgáltatásokat is érti. Bár alapvetően az uniós Bíróság nem tekinti a szociális szolgáltatásokat gazdasági tevékenységnek, de az ítélkezési gyakorlatból leszűrhető, hogy valamely szolgáltatás szociális jellege önmagában nem eredményezi a nem gazdasági szolgáltatások közé sorolását.[116] Tehát ebből következik, hogy a szociális szolgáltatások lehetnek gazdasági és nem gazdasági jellegűek egyaránt. Ide tartoznak például a tagállamok társadalombiztosítási rendszere keretében nyújtott szolgáltatások, a foglalkoztatási és a szociális lakhatási szolgáltatások, a fogyatékossággal vagy egészségügyi problémával élő személyek beilleszkedését segítő szolgáltatások.[117] Továbbá azon szolgáltatások is, amelyek a társadalmi kohéziót (rehabilitáció, bevándorlók nyelvi képzése) és a munkaerőpiacra való belépést (képzés, beilleszkedési támogatások) segítik.[118]

---

[115] Lásd a Bizottság közleménye (113. j.).

[116] Lásd a Pavlov és mások ítéletet C-180/98–C184/98, C:2000:151, 118. pont; Cisal és INAIL ítélet C-218/00, C:2002:36, 37. pont; a Freskot-ítéletet C-355/00, C:2003:298.

[117] *Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás,* COM/2007/725 végleges, 2007. november 20.

[118] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2013): *Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról,* SWD/2013/53 final/2, Brüsszel, 29.4.2013, 22–23.

Források jegyzéke:

- ARROW, Kenneth (1970): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation. In: R.H. HAVEMAN – J. MARGOLIS (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 23-39.
- BAILEY, Stephen (2002): *Public sector economics*, Basingstoke, Palgrave.
- BAILEY, Stephen (2002): *Public sector economics.* Basingstoke, Palgrave.
- BALÁZS István (2016): A „jó közigazgatás" illúziójáról. In: Közjog és jogállam: tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 31–43.
- BALÁZS István (2017): A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere, In: BALÁZS István (szerk.*): Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Dupress, 86.
- BALÁZS István (2018): A közigazgatás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas, [56]
- BALDERSHEIM, Harald – ROSE, Lawrence E. (eds.) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1–19.
- BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás (2020): An extension of exemptions: Systemic shifts in European Union law and policies. *International Review of Administrative Sciences* 2020. március.
- BAUBY, Pierre –SIMILIE, Mihaela Maria (2010): *Public Services in The European Union and in The 27 Member States,* CEEP, European Commission.
- BAUBY, Pierre –SIMILIE, Mihaela Maria (2010): *Public Services in The European Union and in The 27 Member States*. CEEP, European Commission, 10.
- BAUER, Johannes M. (1999): Universal service in the European Union. *Government Information Quarterly* 4/1999, 329–343.
- BELL, John – KENNEDY, T. P. (2001): La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande. In: MODERNE Franck – MARCOU Gérard (eds.): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne,* Paris, L'Harmattan.
- BOUSSABINE, Abdelhalim (2007): *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects.* London, Routledge, 167.

- CHOUDHURY, Barnali (2012): *Public Services and International Trade Liberalization.* Montréal, McGill University, 2012, 44.
- CLARK, Jenny – WILDING, Karl (2011): Trend sin Voluntary Sector Employment. In: CUNNINGHAM, Ian – JAMES, Philip (eds.): *Voluntary Organizations and Public Service Delivery,* New York – London, Routledge, 40–41.
- DENHARDT, Robert B. – DENHARDT, Janet Vinzant (2002): The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review* 2002/6, 549 – 559.
- DRECHSLER, Wolfgang (2009): Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur* 2009/10, 6–21.
- DUGUIT, Léon (1913): *Les tranformations du droit public.* Paris, Librairie Armand Colin, 1913.
- DUGUIT, Léon (1921): *Traité du droit constitutionel,* Paris, Ancienne Librairie Fontemoing.
- EUROPEAN PARLAMENT (1996): Public Undertakings and Service sin The European Union, Public service missions attributed to undertakings in the Member States. *Working Paper, Economic Series*, W-21/1996, 3.
- FERLIE, Ewan – LYNN JR, Laurence E – POLLITT, Christopher (eds.) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxfod University Press.
- GERSTLBERGER, Wolfgang – SIEGL, Michael (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!. *Diskurs* 6/2009.
- HALL, David – LOBINA, Emanuele (2006): *Water as a public service.* Greenwich, PSIRU, Business School, University of Greenwich,, 15-26.
- HAMILTON, Bruce W. (1976): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment. *Journal of Political Economy,* 1976/3, 647-650.
- HARTLEY, Jean (2005): Governance and Public services: Past and Present. *Public Money and Management* 2005/1, 27–29.
- HAURIOU, Maurice (1933): *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, Sirey, 13–14.
- HOFFMAN István (2006): Adalékok a közszolgáltatás fogalmához. *Jogi tanulmányok* 2006/1, 85–112.

- HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. *Magyar Jog*, 2015/4, 223.
- HOFFMAN István (2017): A közszolgáltatások fogalma. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.,* Budapest, Ötvös, 19.
- HOFFMAN István (2019): A humán közszolgáltatások köre, értelmezése és csoportosítása. *Közjogi Szemle,* 2019/2, 1–6.
- HORTON, Sylvia (2006): The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis. *Public Policy and Administration*, vol. 21, 1/2006.
- HORVÁTH Ferenc (2002): „özszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása. In: HETESI Erzsébet (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*, Szeged, JATEPress, 50-63.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk) (2015): *Közszolgáltatások megszervezés és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 910.
- HORVÁTH M. Tamás – KÖKÉNYESI József – PITTI Zoltán (2002): *Közszolgáltatások szervezése és igazgatása - Közigazgatási szakvizsga*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 31.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 17.
- HORVÁTH M. Tamás (2007): *Közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Budapest, Közigazgatási szakvizsga, 3–12.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség,* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 28.
- JÉZE, Gaston (1914): *Les principes généraux de droit administratif.* Paris, 1914.
- JORDAN, Bill (2006): Public services and the service economy. *Journal of Social Policy* 2006/1, 143–162.
- JOURDAN, Philippe (1987): La formation du concept de service public. *Revue du Droit Public*, 1/1987, 89–118.
- JÓZSA Zoltán (2019): A köz érdekében? Közigazgatás és közösségi szerepek változásáról. *Közjavak* 2019/3, 13–21.
- KAISER Tamás (szerk.) (2014): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenzió.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KEYNES, John Maynard (1926): *The End of Laissez-faire*. Oxford, Macmillan, 272–294.

- KOVÁCS András György (2017): A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, Ötvös Kiadó, 75.
- LAPSÁNSZKY András (2009): A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. *Jog, állam, politika,* 2009/3, 68.
- LAPSÁNSZKY András (2019): *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapja.* Budapest, Dialóg Campus, 9.
- LYNN, Laurence E. (2008): *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. Chicago, University of Chicago, Draft, 2008, 10–11.
- MANGENOT, Michel (eds.) (2005): *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?* Maastricht, EIPA.
- MARX, Karl (1987): *Capital. A Critique of Political Economy.* New York, International Publishers, 71-76.
- MCKEVITT, David (1998): *Managing core public services.* Oxford, Blackwell.
- MODERNE, Franck – MARCOU, Gérard (eds.) (2001): *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*. Paris, L'Harmattan.
- NAGY Csongor István (2011): *Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai*. Verseny és szabályozás 2010. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 120-124.
- NYIKOS Györgyi – SOÓS Gábor Gergely (2018): *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiái. Szervezési ismeretek*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 11.
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism.* New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- ONGARO, Edoardo –THIEL, Sandra Van (eds.) (2018): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe,* Basingstoke, London, Palgrave Macmillan, 72.
- PIGOU, Arthur C. (1920): *The Economics of Welfare*. London, Macmillan and Co.
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. *New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State,* Oxford University Press.

- POLLITT, Christopher (1993): *Mangerialism in the Public Services.* Oxford, Blackwell.; LAWTON, Alan – MCKEVITT, David (1996): *Case studies in public services management*. Oxford, Blackwell, 1996.
- REES, James – MULLINS, David (eds.) (2017): *The Third Sector Delivering Public Services. Developments, Innovations and Challenges*, Bristol, Policy Press, 81–83.
- RIXER Ádám (2011): *Humán közszolgáltatások igazgatása. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport igazgatása*. Patrocinium, Budapest, 11.
- ROLLAND, Louis (1937): *Précis de droit administratife,* Paris, Librairie Dalloz.
- SMITH, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, W. Strahan and T. Cadell.
- SPICKER, Paul (2009): The Nature of Public Service. *International Journal of Public Administration* 2009/11, 970-991.
- STIGLIZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- SZABÓ Tamás – OBADOVICS Csilla (2018): A közszolgáltatások szerepe a területi versenyképességben. *Gazdaság és Társadalom* 2018/1, 26–47.
- SZTANKÓ Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. *Competito* 2008/1, 50.
- TAMÁS András (2013): A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono* 2013/2, 28–30.
- VALENTINY Pál (2000): Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 2000. április, 343.
- VALENTINY Pál (2007): *A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról*. Verseny és szabályozás, 2007. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 234.
- VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban.* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 7–9.
- VARJU Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengése, Közszolgáltatás változások*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 103-134.

- WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (eds. (2010)): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2.

Európai Uniós jogforrások, egyéb anyagok:

- *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere,* COM/2011/0900 végleges.
- *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 (Egyetemes szolgáltatási irányelv)* (HL L 108., 2002.4.24., 51–77.).
- *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 26. jegyzőkönyv* (OJ C 326, 26.10.2012, 47–390.).
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2013): *Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról,* SWD/2013/53 final/2, Brüsszel, 29.4.2013, 22–23.

II. fejezet:

A hírközlési közszolgáltatások tartalma és liberalizációja

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

A távközlési szabályozás nemzetközi tendenciái és példái közvetlenül is hatnak a hazai szabályozásra, hiszen nagymértékben globalizálódott ágazatról van szó. Azonban a konkrét szabályozási megoldások nem jelentenek egyértelműen követhető példákat, ma már látszanak a választott megoldások gyengeségei, sőt a fejlett világban a szabályozás átalakulásának szemtanúi lehetünk. Kérdés az, hogy milyen okok vezettek a távközlési piac átalakulásához, s ebben az egyes tagállamoknak, az uniós intézményeknek és a távközlési szolgáltatóknak, szabályozó hatóságoknak milyen szerepe van. Továbbá az is vita tárgyát képezheti, hogy a szakpolitikában végbemenő szabályozási megoldások felülről vagy alulról szerveződtek, annak hátterében mennyire fedezhető fel a tagállami vagy épp az egyes szolgáltatók érdekei. Sőt feltehetjük azt a kérdést is, hogy az uniós szabályozási megoldás segítette vagy épp gátolja a szektor innovációját? Jelen tanulmány e folyamatok rendszerezésére és az új irányok meghatározására vállalkozik.

---

[1] Martin Cave tanulmányában az uniós szabályozást az innovációt visszafogó okok között említi az Egyesült Királyság esetében, s egyúttal a brexit adta új lehetőségeket veszi számításba, lásd részletesebben: CAVE, Martin (2017): 40 years on: An account of innovation in the regulation of UK telecommunications, in 3½ chapters. Telecommunications Policy, Volume 41, Issue 10, 2017, 904–915.

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

Keretes írás: a magyar állam felvásárolja a Vodafone-t

A magyar állami telekommunikációs terjeszkedése nem újkeletű. 2019 őszén vált hivatalossá, hogy a Telenor Magyarország Zrt.-ben (azóta Yettel Magyarország Zrt.) az állami tulajdonban lévő Antenna Hungária cseh befektetői csoporttól a mobiltávközlési cég 25%-os tulajdonosi hányadát szerezte meg.

Majd 2022. augusztusban jelentették be, hogy az állam 49, a 4iG pedig 51 százalékos tulajdonrészt szerez a Vodafone-ban, amihez az előzetes spekulációk szerint a feleknek 850 millió eurót kell előteremtenie. Szakterületi értesülések azt feltételezték, hogy míg a magyar állami részt az állam egyszerűen előteremti valamilyen állami forrásból, addig a 4iG esetében kérdéseket vetett fel a finanszírozás. Felmerült, hogy az Eximbank 700-750 millió eurós kötvénykibocsátással segítene be, ami persze tovább növelné az állami szerepvállalást a tranzakcióban.

Aztán a kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján az „ANTENNA HUNGÁRIA" Magyar Műsorszóró és Rádióhírközlési Zrt.-nek a Vodafone Magyarország Távközlési Zrt. vállalkozás feletti közvetlen egyedüli irányításszerzését – Magyarország telekommunikációs ellátásbiztonsága érdekében – közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette. Ezzel úgy tűnik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal nem fogja vizsgálni a felvásárlást versenyjogi szempontból. Majd csakhamar napvilágot látott az is, hogy a felek (a 4iG leányvállalata: az Antenna Hungária, és a Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. által képviselt Magyar Állam) 2023. január elején az adásvételi szerződést a Vodafone Magyarország megvásárlására. A vételár 660 milliárd forint és január végén zárulhat le az ügylet, mellyel a magyar állam közvetett részesedése 49%-os lehet.

Ha a fenti tranzakció lezárul, azzal 2023-ra a legnagyobb árbevételt biztosító mobil hang és internetszolgáltatás területén a 4iG csoport a második legnagyobb szolgáltatóvá növi ki magát, s egyúttal piacvezető szerepet szerez a vezetékes internetszolgáltatások területén is, de emellett a televíziós műsorterjesztési piacon is. Ezzel pedig az évek óta piacvezető Magyar Telekom komoly riválist kap. Ugyanakkor kérdés az, hogy az állami érdekek és szerepvállalás növekedése hogyan fog hatni a telekommunikációs szektorra, pontosan milyen céllal történt meg az állami tulajdon arányainak növelése.

1. A hírközlési szolgáltatás fogalmi dimenziói, sajátosságai

A hírközlés és távközlés fogalma szorosan összekapcsolódik a hazai és nemzetközi szakirodalomban, ugyanakkor annak elhatárolása indokolt. Míg a távközlés kifejezés a közösségi jog fogalomhasználatából

honosodott meg, addig a hírközlést a magyar szabályozás használja, viszont azok tartalma részben eltérő.[2] A hírközlés egyes részterületei időben eltérően fejlődtek ki, mely azt eredményezte, hogy a távközlési szolgáltatás alatt a liberalizációs szabályozásban alapvetően a telefonszolgáltatást értették, erről tanúskodnak az 1980/90-es években elfogadott EGK irányelvek.[3] 2002-t követően az uniós jogban egy újabb fogalom, az elektronikus hírközlési szolgáltatás került bevezetésre az ún. keretirányelv alapján,[4] felismerve, hogy a korábbi fogalom alapvetően a liberalizációs politika tárgyát, a telefonszolgáltatást értette csupán alatta, miközben a technikai fejlődés következtében számos új részterülete fejlődött ki.

Például 2002 előtt a közösségi szabályozás nem értette a távközlés fogalmában a műsorszórást, azaz a rádió és televízió szolgáltatást. A Bizottság indokolása szerint az új fogalom-meghatározás bevezetése nélkülözhetetlen volt ahhoz, hogy valamennyi olyan elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot, amely jelek vezetéken, rádióhullámon, optikai vagy egyéb elektromágneses úton történő továbbításához kapcsolódik (azaz helyhez kötött, vezeték nélküli, kábeltelevízió-, illetve műholdas hálózatokat) egyetlen fogalomban lehessen összefoglalni a konvergencia érdekében.[5] Utóbbi alatt értve azt, hogy az információk a technikai fejlődésnek köszönhetően különböző platformokon keresztül is elérhetők, az elektronikus hírközlési szolgáltatások részben összeolvadnak, keverednek.[6] Mindezek alapján az elektronikus hírközlő hálózat alatt az uniós szabályozás értelmében olyan átviteli rendszert értünk, mely vezetéken, rádióhullámon, optikai vagy egyéb elektromágneses úton történő jelátvitelt tesz lehetővé, így az alábbi hálózatokat érthetjük alatta:

- helyhez között földi távközlő hálózatok (ide érte az internetet),
- mobil földi távközlő hálózatok,

---

[2] KOPPÁNYI Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Osiris, Budapest, 27.

[3] Például a Bizottság 88/301/EGK irányelve (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyéről (OJ L 131, 27.5.1988, p. 73–77) vagy a Bizottság 90/388/EGK (1990. június 28.) irányelve a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 192, 24.7.1990, p. 10–16).

[4] 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.

[5] A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 249, 17.9.2002, p. 21–26), (7) bekezdés.

[6] KOPPÁNYI (2003): i.m., 23.

- kábeltelevízió-hálózatok,
- földi és műholdas rádióműsor-, és televízióműsor-terjesztő hálózatok,
- internet protokoll felhasználásával működő hálózatok,
- bármely más elektronikus hálózat, mely jelátvitelre képes a továbbított információtípusra tekintet nélkül.[7]

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

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

---

[7] Keretirányelv, 2. cikk, a) pont.

[8] Beleértve a műsorterjesztő hálózatokon nyújtott távközlési szolgáltatásokat és átviteli szolgáltatásokat is.

[9] 2001. évi XL. törvény a hírközlésről.

[10] 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről.

2. A hírközlési piac megnyitása Európában

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

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

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

2.1. A liberalizáció szükségességének felismerésétől annak megvalósításáig

A liberalizáció alatt lényegében a versenygazdaság viszonyainak visszaállítását, bevezetését értjük.[11] Szükséges rögzíteni, hogy a liberalizáció és a privatizáció két eltérő fogalom, ahogy a dereguláció is

[11] HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 92.

eltér tőlük, mely csupán a liberalizáció egyik eszköze. Éppen ezért e folyamatok a hírközlés területén is elkülönítendőek, s jelentőségük az alábbiakban áll.

A távközlés piaca kialakulásától fogva monopolhelyzetben volt, s jellemzően állami tulajdonban, szabályozás alatt ált.[12] A monopolhelyzetnek természetesen meg volt a maga előnye, így például a hálózat egy kézben összpontosult, mely a távközlésnél különösen fontos szolgáltatási összekapcsolást biztosítani tudta, vagy épp stratégiai célokra tudta az állam felhasználni a távközlést. Ráadásul az uralkodó monopolpárti közgazdasági felfogás szerint, a monopólium a méretgazdaságosságból adódóan olcsóbban és hatékonyabban tudta ellátni a feladatát, mintha az egyes szolgáltatásokat külön-külön vállalkozások nyújtották volna.[13] A piacnyitás megindításának a szakirodalmak számos külső és belső okot felsorolnak, a teljesség igénye nélkül nézzünk néhány okot.

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

---

[12] 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*. HVG-ORAC, Budapest, 31.

[13] KOPPÁNYI (2003): i.m., 21.

[14] Így például 1965-ös évtől jelent meg a nyílásos vezeték nélküli távközlés (műholdas távközlés, földfelszíni analóg és digitális mobiltávközlés.

[15] KOPPÁNYI (2003): i.m., 29.

útján. Így jött a beismerés: a védett, állami tulajdonú vállalatok működtetése tarthatatlanná vált.

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

Mindenekelőtt megemlíthető, hogy a távközlés fejlődése nemzetközi szinten zajlott[16], míg a rendszerek működtetése nemzeti szinten, sőt az állami vállalatok hatósági feladatokat is megvalósítottak, mely az országok közötti egységes hálózati rendszer működtetését hátráltatta. Miközben kibontakozott az egységes működést biztosító szabványosítás is.
A liberalizáció külső okai között megemlíthető továbbá a Világbank és az IMF szerepe, melyek szerkezet-átalakító programjainak, hitelezési politikájuknak része volt a liberalizáció támogatása, ahogyan a WTO is szorgalmazta azt.[17]Azaz az időszakban teret nyerő neoliberális politika is hatással volt a távközlés liberalizációjára az állami kiadáscsökkentő programok és a privatizáció révén. Végezetül meg kell említeni az Európai Közösség távközlési politikáját a külső okok között. A közösség hagyományosan közvállalkozásként tartotta számon a távközlési közszolgáltatást. [18]

Közösségi 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.[19]

A távközlési szerkezetváltás első lépése a klasszikus postai szolgáltatás és a távközlés szétválasztása volt tagállami szinten – melyet majd a nemzetközi példáknál láthatunk is -, hiszen kezdetben e szolgáltatások intézményeiknél fogva is egy rendszerben összpontosultak. Ugyanakkor a 80-as években világossá vált, hogy a két szolgáltatás eltérő fejlődési irányba halad, s szükségszerűvé vált azok kezelésének, szabályozásának, finanszírozásának elválasztása.[20] Míg a postai szolgáltatás mértéke nem növekedett, a távközlés óriási technikai fejlődés mellett gyarapodott,

---

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

[17] LEHMANN, Alexander - TAMIRISA, Natalia T. – WIECZOREK, Jaroslaw (2003): *International Trade in Services: Implications for the IMF*. IMF Policy Discussion Paper, 03/6.

[18] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 202.

[19] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 202

[20] HELLER Krisztina – NÁDASDI Ferenc (szerk.)(1990): *A távközlés társadalmi és gazdasági összefüggései*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 220–222.

hatalmas beruházási forrásokat igényelt, s így indokolt volt a keresztfinanszírozás elkerülése végett is a két szolgáltatást elválasztani. Ez azért is kiemelendő, mert az elválasztás együtt járt a korábbi állami tulajdonosi szerkezet megszűnésével, azaz a privatizáció megjelenésével, mely tehát elkülönülten jelentkezett a liberalizációtól.

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

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

Megállapítható, hogy a közösségi szabályozás ekkor még koránt sem volt magától értetendő. A 80-as években továbbra is marginális kérdés volt a távközlés, valamennyi tagállamban stratégiai kérdést töltött be, így a szabályozás és a liberalizáció jogi alapját is sajátos módon, némiképp erőltetetten kellett „megkeresni”. A Bizottság némi csavarral az EKSZ 86. cikkében[23] találta meg a jogalapot a liberalizációs irányelvek megalkotásához, a belső piac teljes körű integrációjára hivatkozással. E mellett pedig a Tanács az EKSZ 95. cikke[24] alapján megkezdhette a harmonizációs irányelvek kiadását. Ugyanakkor a tagállami fogadtatása nem volt teljesen sikeres, mondhatni totális ellenállásba ütközött.

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

---

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

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

[23] Jelenleg az EUMSZ 106. cikke.

[24] Jelenleg az EUMSZ 114. cikke.

A távközlési liberalizáció közösségi szabályozása tehát sajátos módon indult, már csak azért is, mert e szektorban a Bizottság által kibocsátott liberalizációs irányelvek által zajlott le. Az első az 88/301/EGK irányelv a távközlési végberendezések piacának versenyéről szólt. Az 90/388/EGK irányelv megkövetelte a tagállamoktól, hogy – kezdetben a beszédalapú telefonszolgáltatásokon, a műholdas szolgáltatásokon és a mobil rádiótávközlési szolgáltatásokon kívüli szolgáltatások tekintetében – szüntessék meg a távközlési szolgáltatások nyújtására vonatkozó különleges és kizárólagos jogokat. 1993-ban az adatkommunikációs szolgáltatások, 1994-ben a műholdas távközlés, 1995-ben a kábeltelevízió, 1996-ban a mobil távközlés, végezetül 1998-ban a vezetékes beszéd célú távközlés piaca is megnyílt a verseny előtt.[25] A Bizottság liberalizációs intézkedései tehát tíz év alatt, 1988 és 1998 között teljesen megnyitották a távközlési piacot. A Bizottság és a Tanács által elfogadott irányelvek célja elsősorban az volt, hogy egy szabad versenypiaci környezetben a nyílt hálózatellátás bevezetése és az egyetemes szolgáltatásnyújtás révén létrehozzák a távközlési szolgáltatások belső piacát.

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

---

[25] KOPPÁNYI (2003): i.m., 42. Továbbá lásd: a Bizottság 94/46/EK irányelve (1994. október 13.) a 88/301/EGK és 90/388/EGK irányelvnek különösen a műholdas távközlés tekintetében történő módosításáról (OJ L 268, 19.10.1994, p. 15–21); a Bizottság 96/2/EK irányelve (1996. január 16.) a mobil- és a személyi távközlés tekintetében történő módosításáról; a Parlament és a Tanács 96/19 EK irányelve (OJ L 74, 22.03.1996.)

[26] Lásd az EKSZ 295. pontját.

[27] LAPSÁNSZKY András (2015): *A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, modelljei*. In: KŐHIDI Ákos - KESERŰ Barna Arnold (szerk.): Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére. Győr-Budapest, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt., 255.

[28] Uo. 262.

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

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

2.2. A nemzeti szabályozó hatóságok és a harmonizáció

A liberalizáció megvalósítását és a harmonizáció elindítását követően hamar felismerésre kerültek annak hiányosságai, mely újabb megoldást és szabályozást indukált, legalább is a közösség részéről. Ahogy már korábban említésre került a fogalomhasználat ismertetése során, 2002-ben egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra egy hat irányelvet tartalmazó elektronikus hírközlési csomag keretén belül.[30] Az újraszabályozás központi eleme, hogy a korábbiakhoz képest valamennyi elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot egységesen kezel,

[29] KOPPÁNYI (2003): i.m., 95.

[30] 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.

biztosítja az egységes szabályozási feltételeket, a szektorspecifikus szabályozást közelíti a versenyjogi szabályozáshoz, valamint ösztönzi, és egyben védi a beruházásokat az infrastruktúra- és szolgáltatás alapú versenyben.[31] Azaz a kevesebb szabályozást, a könnyebb piacra lépést és az egyenlő feltételek melletti verseny megteremtését kívánták elérni. Mindezen célokhoz olyan eljárásrend követését és szervezetek létrehozását írta elő az irányelvcsomag, mely centralizáltabb módon biztosítja a Bizottság felügyelete alatt működő hírközlés szabályozását.[32] Az új szabályozás központi elemét az ún. keretirányelv adja, mely szubszidiárius, azaz a további négy irányelv (engedélyezési, hozzáférési, egyetemes szolgáltatási és elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) számára háttérjogszabályként szolgál.

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

Az új szabályozásból kiemelendő a nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó szabályai, valamint a piacszabályozási eljárása. A keretirányelv rögzíti a szabályozó hatóságok függetlenségének garanciális szabályait, így bármely vállalattól való jogi és funkcionális függetlenségének megteremtését, mely a piaci szereplők garanciális védelmét is szolgálja.[33] A nemzeti szabályozó hatóságok működésének alapelvei között megtaláljuk a függetlenség mellett a fellebbezési jog gyakorlásának lehetőségét, valamint a pártatlan és átlátható hatáskörgyakorlást.[34] Ugyanakkor a szervezeti forma kialakítására vonatkozóan nem határoz meg egységes szabályrendszert, azt valamennyi tagállam a saját közigazgatási hagyományaihoz illeszkedő formában hozhatta létre. Már csak azért is, mert a szabályozó hatóságok fogalma és intézménye szinte valamennyi tagállamban tradicionálisan ismeretlen volt, így változatos megoldások születtek.[35] A szabályozó hatóságokról általánosságban elmondható, hogy a függetlenségük megteremtése alapvetően a piaci

---

[31] TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai.* HVG-ORAC, Budapest, 55.

[32] KOPPÁNYI (2003): i.m. 99.

[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al24216a (2018. június 16.)

[34] Keretirányelv, 3. cikk (2) bek.

[35] LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó" feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, VII. évf., 2014/3., 1–10.

szereplőktől való függetlenséget jelenti, s az államszervezettől való elkülönülése csak másodlagos. Különösen fontos ezt kiemelni, mivel a legtöbb tagállamban ez igazából a minisztériumoktól való elkülönülést jelenti, ritkábban a kormányoktól, azaz megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok működésére hatást gyakorolhatnak a tagállami kormányok.[36]

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

---

[36] LAPSÁNSZKY (2014): i.m., 4.

[37] PIRRONG, S. Caraig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 34–49.

[38] LAPSÁNSZKY (2014): i.m., 3.

[39] Keretirányelv, 8. cikk

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

2.3. Reguláció, dereguláció és a fogyasztóvédelem új hulláma

A 2003-ban hatályba lépett új szabályozási rendszer hiányosságaira nem csak a piac, de a Bizottság is felfigyelt,[40] s 2006 nyarán megkezdte a keretszabályozás felülvizsgálatát. Megállapításra került, hogy a szabályozás széttagoltsága és a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységében meglévő következetlenségek nemcsak az ágazat versenyképességét veszélyeztetik, hanem fogyasztói oldalon a határokon átnyúló versenytől remélhető alapvető előnyöket is.[41] A nemzeti szabályozóhatóságok a piacelemzés terén is máshol tartanak. Egyes hatóságok már megkezdték a felülvizsgálat harmadik körét, míg mások

[40] 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.

[41] A Bizottság 2006. június 29-i közleménye.

még mindig az első fordulónál tartanak.[42] Ahogyan az is bebizonyosodott, hogy az Európai Unióban területi különbségek vannak a nagy sebességű szélessávú szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

Megfogalmazódott tehát az új cél, az elektronikus hírközlés belső piacának kiteljesítéséhez ennek megfelelően meg kell reformálni a hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások európai uniós keretszabályozását, és meg kell erősíteni a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók szabályozására vonatkozó közösségi mechanizmust.[43] Mindezek megvalósítása érdekében pedig egy újabb szabályozási 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.[44]

Az újabb szabályozásból az alábbi célkitűzéseket emelem ki:

- a BEREC létrehozása,
- az egységes európai információs tér megvalósítása érdekében egy hatékony és koordinált spektrumgazdálkodási stratégia meghatározása,
- a nyitott információs társadalom megvalósítása érdekében a fogyatékkal élő felhasználókra vonatkozó rendelkezések megerősítése,
- a nemzeti szabályozó hatóságok jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében 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.[45]

A BEREC - az egyes uniós országokban létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok képviselőiből összetevődő testület - létrehozásának célja az volt, hogy közelítsék, egységesítsék a tagállami szabályozóhatóságok

---

[42] 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.

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

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

[45] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve, preambulum.

jelentősen eltérő gyakorlatait, mely gátja az egységes piac kialakulásának. Így a legjobb gyakorlatok kidolgozásával, szabályozási kérdésekben adott segítségnyújtással, tanácsadással, jelentés készítéssel.[46]

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

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

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

---

[46] Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete.

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

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

2.4. Új irányok a gazdasági válság után

A 2009-es szabályozási hullám után, a hírközlési szakpolitika némiképp háttérbe szorult, legalábbis a szabályozási üteme lelassult. Ez persze összefüggésbe hozható az időközben kibontakozó gazdasági válsággal, mely az egész hírközlési piac fejlődésére kihatott, bár viszonylag kisebb mértékben esett vissza a többi ágazathoz képest, de számos további kihívással szembesült. Ilyen kihívás, hogy a technikai fejlődésnek köszönhetően a hírközlés területén erőteljesen előretörtek a mobilhívások és az internetalapú hívások,[49] mely a szolgáltatás piacát átalakította, új szolgáltatók megjelenését eredményezte. Mindeközben egyes államok, pénzügyi nehézségeinek leküzdésére, egyes szektorok adóztatását helyezték előtérbe, s több helyen különadót vetettek ki a hírközlési szektorra, így Franciaország, Spanyolország, Málta és Magyarország esetében.[50] A Bizottság 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 meglepetés okozott a távközlési vállalatok számára, mely jól mutatja egyúttal az időszak kihívásait is.

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

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

Az egységesítés érdekében újabb tervekkel ált elő a Bizottság, s 2016-ban elfogadta az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról

---

[49] Értve ez alatt az okos telefonok által kínált applikációkat, pl: skype, facebook massenger, facetime stb.

[50] 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.

[51] Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) (OJ L 172, 30.6.2012, p. 10–35).

[52] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról (OJ L 310, 26.11.2015, p. 1–18.).

szóló irányelvjavaslatot, mely a negyedik „reformcsomag” lenne a hírközlés szabályozásában.

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

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

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

[53] http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf (2018. 06. 21.)

vállalkozásokra abban az esetben is, amikor ugyan rendelkezésre állnak BEREC-iránymutatások, de azokat tovább lehetne fejleszteni.[54]

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 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.[55] 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 igénybevételéért, amelyek a fogyasztó belföldi szolgáltatója szerinti tagállamban indulnak és egy másik tagállamban vezetékes vagy mobil hívószámon végződnek.[56] Mint tehát látjuk, az érvelésből jól kitűnik, hogy az új szabályozás nagyban fogyasztóvédelmi szempontú.

Az új rendelet preambulumából az is kiderül, hogy elsődleges célja az elektronikus hírközlés 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 piacszabályozási 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

[54] 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.

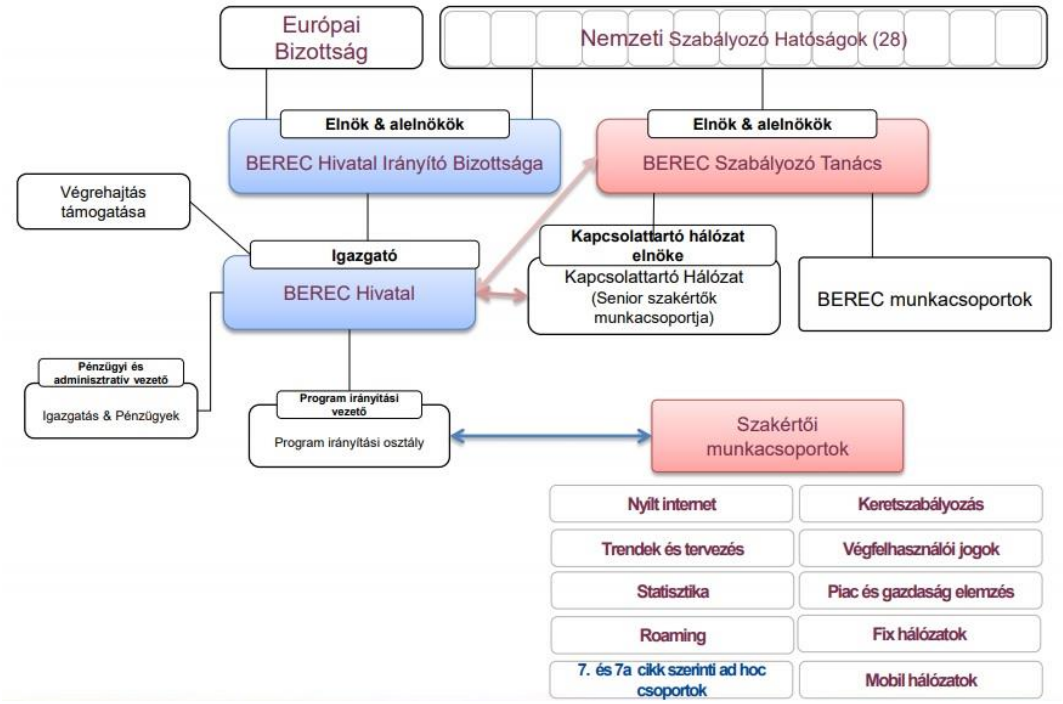
[55] Az EU 2018/1971 rendeletének preambuluma (52)

[56] Az EU 2018/1971 rendeletének preambuluma (52)

Unión belüli hívások kiskereskedelmi ára maximum 0,19 €/perc, míg az Unión belüli SMS-ek ára maximum 0,06 €/SMS lehet.[57]

1. sz. ábra

A BEREC felépítése



Forrás: Kajzinger (2018)[58]

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.[59]

[57] KAJZINGER (2018): i.m., 22.
[58] KAJZINGER Ervin (2018): Az új uniós elektronikus hírközlési szabályozás – a kötélhúzás eredménye. HTE konferencia 2018. november 8.
[59] http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf (2019. 12. 21.)

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 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 alapelvként 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 fogyatékossággal 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 Kódextől, 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 kötelességszegése 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 készteti befektetésre a távközlési vállalatokat, illetve a már amúgy is komplex és bonyolult szabályozást még inkább azzá teszi.[60]

3. Az európai hírközlés liberalizációjának főbb minta országai

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

Általánosságban elmondható, hogy a liberalizáció kezdődött meg hamarabb, melyet a privatizáció követett, de egyes tagállamokban eltérő időpontban, bár egy szűkebb idősávon belül, mely alapján még is az mondható, hogy a liberalizáció térhódítása hamar sikeressé vált. Ezt a közösség dinamikus területi fejlődése valamint a szakpolitikai fordulatváltás még inkább fokozta. A következőkben a brit, a német és a francia távközlési liberalizáció kezdeti lépései kerülnek áttekintésre. Ugyanakkor megemlíthető, hogy Portugáliában például 1985-ben indult el a folyamat, s a távközlési szektor jelentős reformokon ment keresztül, a Portugal Telecom-ot privatizálták, melyek alapvetően a portugál rövidtávú közpolitikai célokat szolgálták, s azokat csak részben támogatták az uniós elvárások, szabályok.[61] Bár utóbbi esetében speciális, hogy a regionálisan szervezett hírközlésben a magán vállalkozások szerepe jelentős volt, s először azok egyesítésére volt szükség További érdekesség, hogy a privatizáció során más államok hírközlési vállalatai is tulajdont szereztek benne, így a British Telecom is. Svédországban 1988-ban indult el a liberalizáció „zéró alapú” jogi szabályozás útján, a lehető legminimálisabb szabályok mentén zajlott – a nemzetközi szabályoknak megfelelve.[62] A

[60] https://etno.eu/home/library/etno-reports (2019. 12. 27.)

[61] SOUSA, Helena (1996): Telecommunications reforms in Portugal and the European Union. *Telecommunications Policy*, Volume 20, Issue 9, November 1996, 653−667.

[62] THORNGREN, Bertil (1990): The Swedish road to liberalization. *Telecommunications Policy*, Volume 14, Issue 2, April 1990, Pages 94–98.

közép-kelet-európai országok kissé sajátosan, de nem sokat késve az 1990 évek elején a rendszerváltással egyidejűleg indították meg liberalizációs politikájukat a távközlés terén. A liberalizáció sikeressége némiképp eltérést mutat, melyre, mint több kutatás is rámutatott, az ország mérete is hatással van.[63]

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

3.1. Egyesült Királyság

A távközlés liberalizációjában, mondhatni, vezető szerepet töltött be az Egyesült Királyság, mely számos sajátos adottságra vezethető vissza. Különösen arra, hogy a telefonhálózat kiépítése és üzemeltetése magántársaságok útján jött létre 1878-tól, ráadásul ekkor még alapvetően helyi szolgáltatásként tekintettek rá. Aztán csakhamar államosításra került sor, méghozzá 1896-ban az állami tulajdonú posta felvásárolta a távolsági telefonszolgáltatást és a kiépített hálózatot, majd 1912-re a teljes távközlési szolgáltatás az állam kezébe került, annak stratégiai kulcsfontossága miatt.[64] Ugyanakkor egész hamar jelentkeztek az állami működtetés negatív jelei, melyek a dinamikus fejlesztési igények útjában álltak, s reformok kivitelezését tették szükségessé. Így 1965-ben létrejött a postai és a távközlési szolgáltatásokat integráló állami tulajdonú közüzemi szervezet, mely beváltva a reményeket hatalmas fejlődést indukált.

Változást az 1980-es évek neoliberális politikája hozott, s azt korábban felsorolt általános külső okoktól eltérően nem csupán a technikai vívmányok terjedése idézte elő, hanem a költségvetési megszorítások szükségessége.[65] Sajátos módon a piac megnyitása, a liberalizáció és a privatizáció egymás mellett haladt. Az első fontos lépés 1980-ban történt meg, amikor is a vállalaton belül megalakult a British Telecom, majd a

---

[63] SYMEOU, C. Pavlos (2009): Does smallness affect the liberalisation of telecommunications? The case of Cyprus. *Telecommunications Policy*, Volume 33, Issues 3–4, April–May 2009, 215–229.

[64] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 144.

[65] SOLOMON, J.H. (1986): Telecommunications evolution in the UK. Telecommunications Policy, Volume 10, Issue 3, September 1986, 186–192.

következő évben kiválva kezdetét vette a távközlés privatizációja.[66] Két évre rá, 1984-ben megalakult a távközlési piacot szabályozó hatóság (Office of Telecommunication), s még ebben az évben megkezdődött a BT vagyonának privatizálása is. Ennek hatására több szolgáltató is megjelent a piacon, sőt volt olyan, amely önálló hálózat kiépítésébe is kezdett.[67] A liberalizáció persze nem egyik napról a másikra történt, 1984 és 1991 között egy átmeneti időszak keretében az állam számos kizárólagos jogot tartott fent, mely a BT számára jelentett állami támogatást. Ekkor viszont teljes egészében megnyitásra került a piac, a stabilizálódó szerepek következtében már nem volt indokolt fenntartani az állami kizárólagos jogokat, így például a nemzetközi és belföldi távhívás területén.[68]

A következő lépésként 1993-ra teljes egészében privatizálásra kerültek a BT részvényei, a távközlési piac pedig versenypiaccá alakult.[69]A folyamat hatása óriás volt, több európai országnak nyújtott mintát nem csak a liberalizációval, hanem a szabályozó hatságok felállításához, az egyetemes szolgáltatáshoz, a szabványosításhoz, hálózati együttműködéshez.[70] Tehát a brit távközlési szektor átalakítása tekinthető az első, úttörő megoldásnak Európában, mely átértékelte az állami szerepvállalás fokát. Láthatjuk, hogy a brit liberalizáció némiképp megelőzve, illetve párhuzamosan zajlott a közösségi szabályozás kialakításával, így meghatározó hatással volt az utóbbira.

3.2. Németország

Az Egyesült Királysághoz képest a német távközlési szektor liberalizációját nagyban meghatározta az a történelmi tény, hogy a távközlési rendszer kezdetektől fogva állami tulajdoni formában működött. Sőt kifejezetten minisztériumi igazgatás alatt ált a posta (Bundespost) és a távközlés szektora, erős ágazati jogosítványokkal.[71] Azt mondhatjuk tehát, hogy a távközlés működtetésének monopóliuma a szövetségi állam kizárólagos hatáskörébe tartozott. Talán éppen ezért a liberalizáció és a reformok viszonylag későn jelentkeztek e stabilnak mondható szerkezeten belül. Ezen belül is először a csupán az állami tulajdongyakorláson belül történtek változtatások, s a távközlési vállalat

[66] CAVE (2017): i.m., 910.
[67] Így a Mercury Communications.
[68] SOLOMON, J.H. (1986): i.m., 189.
[69] A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy 48 vezetékes, 4 mobil és 18 kábeltelevízió szolgáltató volt a piacon 1993. végén. Lásd. LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 293.
[70] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 293.
[71] Németország alatt ekkor az NSZK-t értem.

egyre nagyobb gazdálkodási függetlenségre tett szert a költségvetésen belül. Státusza egyúttal azt is jelentette, hogy a nyereség állami elvonása mellett az esetleges veszteségeket állami forrásból tudták fedezni. Mindemellett folyamatosan fejlődött a szolgáltatás és a hálózat, melyet az állami vállalat értékpapírjai révén a befektetők is elősegítettek.[72] Az állami monopólium felszámolása iránti igény az 1980-es évek elején jelentkezett, amikor is számos kritika megfogalmazódott, úgy, mint a túlságosan magas árak vagy az előzőekben említett keresztfinanszírozás torzító hatása. Ennek hatására először egy független távközlési bizottságot állított fel a kormány, melynek feladata a gazdasági, szerkezeti átalakítás koncepciójának kidolgozása volt, mely ekkor még a szervezeti struktúrát nem érintette. A német rendszert tehát magas szintű szabályozás jellemezte, míg 1989-ben deregulációt nem hirdetett egy reform.[73] Az igazi átszervezés ugyanakkor 1993-ban gyorsult fel, s megkezdődött a hírközlés állami szervezetrendszerből történő kiválasztása, majd független hírközlő vállalattá alakítása. Végezetül 1996-ban sor került a részvénytársasággá alakítására, mely immáron privatizálhatóvá vált. A Deutsche Telekom részvényeinek kibocsátása a kor legnagyobb hírközlési privatizációját eredményezte, a vállalatban amerikai és távol-keleti befektetők is megjelentek, de első körben az állam többségi tulajdona fennmaradt.[74]

3.3. Franciaország

Németországhoz hasonlóan a francia távközlés fejlődései története során egy erős állami monopólium jött létre. Ugyanakkor attól eltérően, a postai és a távközlési szolgáltatások elkülönülten, két vállalat kezében voltak. Ez azt is jelentette, hogy bár mindkettő szorosan kötődött az állami költségvetéshez, nem valósult meg keresztfinanszírozás.[75] Viszont a francia költségvetési gazdálkodás hagyományainak megfelelően, - különösen az előirányzatokkal való gazdálkodás - kiigazította a költségvetésekben jelentkező negatív, pozitív kilengéseket. A távközlés fejlesztése különösen az 1970-es években kapott lendületet az akkori

[72] DÖRRENBÄCHER, Christoph (1988): Telecommunications in West Germany: The transformation of the technical and political framework. *Telecommunications Policy*, Volumen 12, Issue 4, December 1988, 344–352.
[73] DÖRRENBÄCHER (1988): i.m., 348.
[74] LAPSÁNSZKY (2015): i.m., 261.
[75] HULSINK, Willem (1999): *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications*. Routledge, London, 275.

kormány távközlés-fejlesztési programjának köszönhetően.[76] Az előző példákhoz képest a francia reformok negatív következménnyel jártak, a távközlési vállalat (Direction Générale des Télécommunications) hatalmas adósságállományt halmozott fel ezáltal. Bár több próbálkozás indult a problémák megoldására, de az 1980-es évek reformjai nem voltak mélyrehatóak, s a „sláger" neoliberális politika kevésbé érvényesült.[77] A valós reformfolyamat az Európai Közösség távközlési liberalizációs politikájának hatására indult meg, viszonylag megfontolt, lassú lépések keretében. A France Telecom privatizációja német megoldáshoz képest annyiban egyszerűbb volt, hogy már korábban önálló vállalati formában működött, így 1994-ben megkezdődhetett annak privatizációja a hazai és a nemzetközi tőkepiacon.[78] Ehhez pedig a korábban említett német folyamat jelentősen hozzájárul – minta formájában, hiszen a német és a francia hírközlési vállalatok több évtizede szövetségben álltak egymással.[79] Végezetül kiemelhető, hogy viszonylag később, csak 1997-ben ált fel a független szabályozó hatóság, az Autorité de Regulation des Telecommunications (ART).[80]

4. A szabályozáson túl: érdekek és politikák

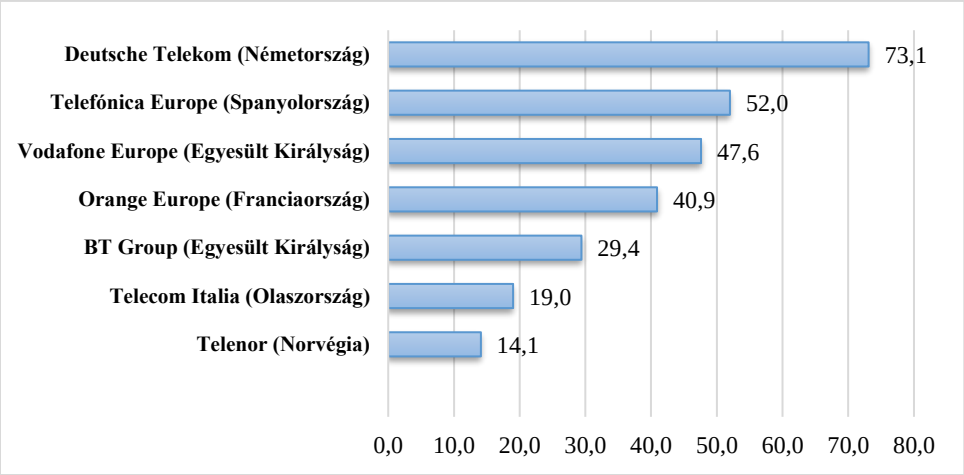
A piacnyitást követően, az elmúlt 30 évben jelentősen átalakult az európai hírközlési piac és az ott jelen lévő szereplők köre. A liberalizáció kezdeti időszakában szinte valamennyi országban egy, állami tulajdonban lévő vállalat uralta a piacot. A privatizációs lépéseknek köszönhetően néhány év, évtized alatt globálissá vált az európai hírközlési piac, legalább is a felvásárlások eredményeképpen néhány nagyobb vállalati csoport érdekkörébe került az egész európai hírközlési piac. Látszólag - ha végigtekintjük a 28 tagállam hírközlési piacát - viszonylag sokszínűséget tapasztalhatunk benne, ha csupán a piacon megtalálható vállalatok nevét nézzük. Ugyanakkor a legtöbb hazainak tűnő vállalat mögött is valamely nagyobb hírközlési vállalat áll, tipikusan a liberalizációban élen járó országok vezető távközlési szolgáltatója (Deutsche Telecom, Telefónica, Vodafone, Orange, British Telecom). Így a korábban bemutatott országok minta értékű liberalizációs folyamatának eredménye jól látható. E

[76] LAPSÁNSZKY (2009): i.m., 146.
[77] SCHMIDT, Susanne K. (1991): Taking the long road to liberalization: Telecommunications reform in the Federal Republic of Germany. *Telecommunications Policy*, Volume 15, Issue 3, June 1991, 209–222.
[78] LAPSÁNSZKY (2015): i.m., 263.
[79] Ez volt az Atlas, majd később a Global One.
[80] HULSINK (1999): i.m., 275.

körülmény megemlítése nem indokolatlan, különösen ha az egyes vállalatok érdekérvényesítő szerepéről beszélünk. Az alábbi 2. számú ábra az Európai Uniós 7 legnagyobb hírközlési vállalatát mutatja bevételeik alapján, zárójelben feltüntetve, hogy melyik tagállam érdekkörébe tartozik az anyavállalat.

2. sz. ábra

A 7 legnagyobb elektronikus hírközlési vállalatcsoport az Európai Unióban, a 2016. évi bevételeik alapján (millió euró)



Forrás: a szerző saját készítése a Statista adatai alapján[81]

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

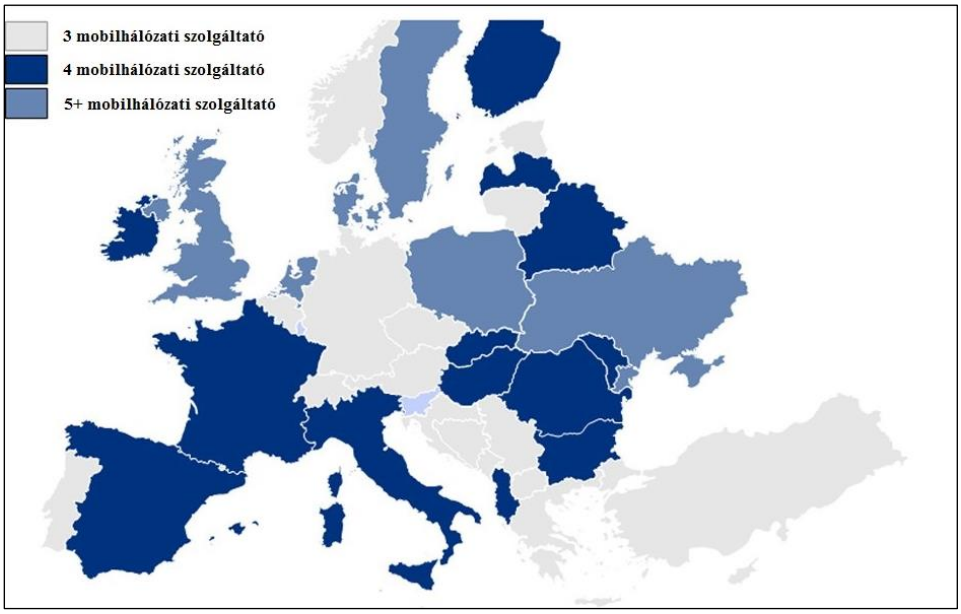
A piaci szereplők változásának folyamata jól mutatja a hírközlés liberalizációjának sajátos érdekpolitikáját. Kezdetekben a Bizottság piacnyitó politikáját támogatták az új piacokra vágyó, nemzetközi piacon terjeszkedni kívánó vállalatok, míg a Bizottság célja a több szereplős verseny megteremtése, a monopóliumok felszámolása volt. Aztán a piac megnyitását követően, az újonnan belépő vállalatoknak a célja a piac teljes megszerzése, a versenytársak felszámolása, piaci monopólium kialakítása lett, mivel hamar rájöttek, hogy az európai piacon csak az óriás vállalatok szűk köre tud megélni. Vagy épp ha több szereplő szerzett meghatározó pozíciót a piacon, akkor az érdekeiket egyeztetve a „fogyasztókon való

81 https://www.statista.com/statistics/221386/revenue-of-top-20-european-telecommunication-operators/ (2018. 06. 28.)

osztozkodás", az árak és a profit magasan tartása is előtérbe került. Ilyen körülmények között kellett és kell a közösségi szabályozásnak lépést tartani, s a nemzeti szabályozó hatóságok, a vállalatok és a fogyasztók (nem utolsó sorban az unió) érdekeit szem előtt tartva építeni a közös hírközlési piacot, mely nem könnyű feladat, miközben maga az unió is számos rendszerszintű problémával küzd.

3. sz. ábra

Mobiltelefon szolgáltatók eloszlása Európában, 2016



Forrás: a szerző által szerkesztett változat a Detecon ábrája alapján[82]

Ráadásul a piac sajátosságává vált, hogy a vállalatok egyszerre több féle hírközlési szolgáltatást nyújtanak, jelen vannak a mobil-, vezetékes telefon illetve internet, valamint a vezetékes és műholdas televízióműsor-terjesztésben is, ezzel kihasználva kapacitásaikat, maximalizálva profitjukat. Az Unió hírközlési „verseny-modelljében" fontos probléma, hogy sem a liberalizációtól, sem a privatizációtól, sem pedig a közösségi versenyszabályozástól önmagában nem várható el, hogy a hírközlés piacán a megfelelő verseny megjelenjen.[83]

---

[82] https://www.detecon.com/en/Publications/how-spectrum-auctions-trigger-market-consolidation (2018. június 19.)

[83] TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai.* HVG-ORAC, Budapest, 34.

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

5. Statisztikák a hírközlés piacáról

A folyamatok tematikus értékeléséhez a telekommunikáció esetében az állami tulajdonrésszel rendelkező vállalkozások árbevételét vizsgáltuk meg a 2011–2020 közötti időszak vonatkozásában.

A telekommunikáció területén jelentősen érezhető a határok nélküli szolgáltatásnyújtás a vállalati struktúrában is. Az állami szerepvállalás éppen ezért például a postához képest nem azt jelenti, hogy az adott ország rendelkezik részesedéssel az adott nemzeti piac szolgáltatói valamely vállalatában. Sokkal inkább arról van szó, hogy valamely (tipikusan nagy nyugati) szolgáltató részben megmaradt állami tulajdonban, s a liberalizációnak köszönhetően leányvállalatain keresztül van jelen más tagállamokban (például a korábbi állami vállalatok felvásárlásával). Tehát jelen esetben az adatok és így az állami tulajdonú vállalatok elemzését e keretek között szükséges megtenni.

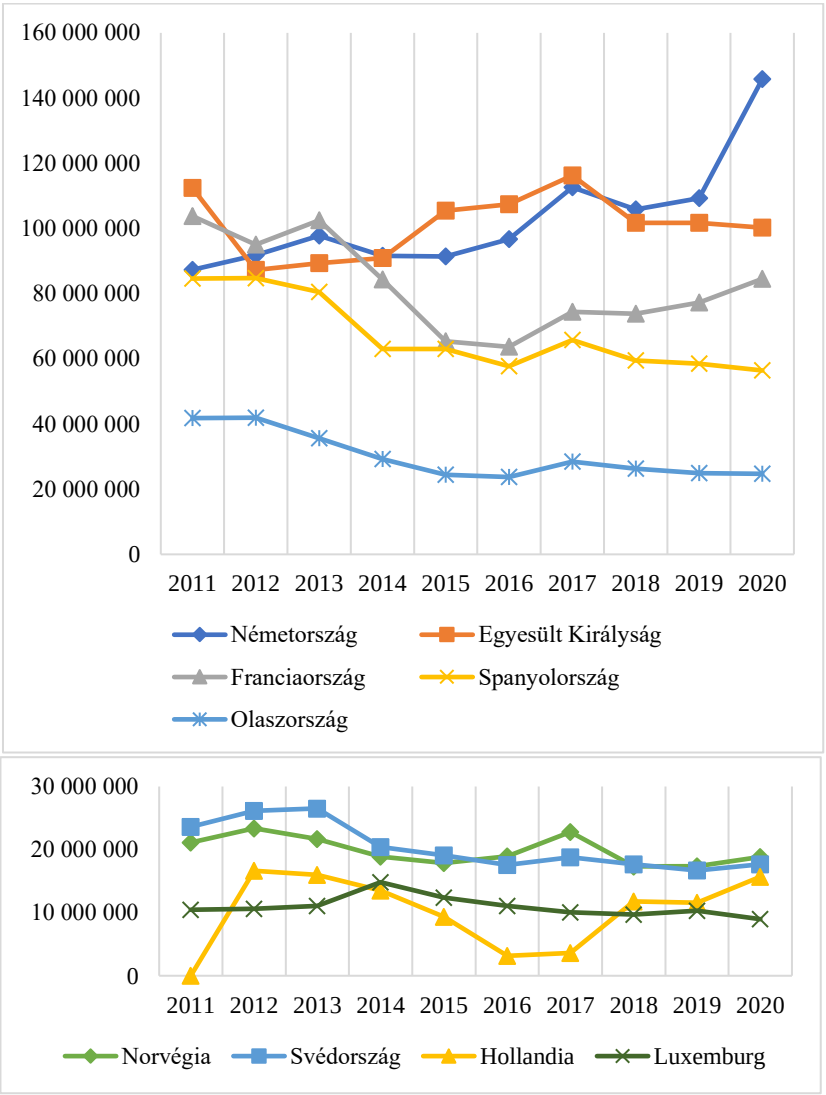
Az adatokból jól látható, hogy az állami tulajdonban (is) álló vállalkozások árbevétele nagyságrendileg eltér az adott ország méretéhez viszonyítva. Ennek szemléltetésére a főbb nyugati országokat vettük alapul a 4. számú ábrán. Jól látható az is, hogy átlagosan csökkenő tendenciát mutat az árbevétel alakulása.

Van néhány speciális kivétel. Figyeljük meg Németország kiugró, növekvő adatait. A korábbi állami monopóliumot 1995-ben privatizálták, és a Deutsche Telekom-ra keresztelt részvénytársaságban a német kormány mindig is rendelkezett részesedéssel. 2020. áprilisától ez 14,5%-ot tesz ki (illetve további 17,4 %-kal pedig az állami tulajdonú KfW pénzügyi vállalkozáson keresztül rendelkezik). A Deutsche Telekom az EU tagállamainak többségében rendelkezik leányvállalattal (lásd például a Telekom csoportot), illetve tagállami távközlési vállalatban részesedéssel. Ezért fordulhat elő, hogy egyes tagállamokban, bár nincs saját állami tulajdonú telekommunikációs vállalat, a DT-on keresztül megfigyelhető egy más tagállam jelenléte. Így jelenik meg például hazánkban a Magyar Telekom is az állami tulajdonossal rendelkező vállalatok között, miközben a magyar államnak nincs részvénye benne. E példa szinte valamennyi nagy nyugati telekommunikációs vállalat stratégiájára jellemző, s a folyamatos felvásárlások, egyesülések,

leányvállalatok-alapítások következtében igen gyorsan változó tulajdonosi szerkezetről beszélhetünk.

4. sz. ábra

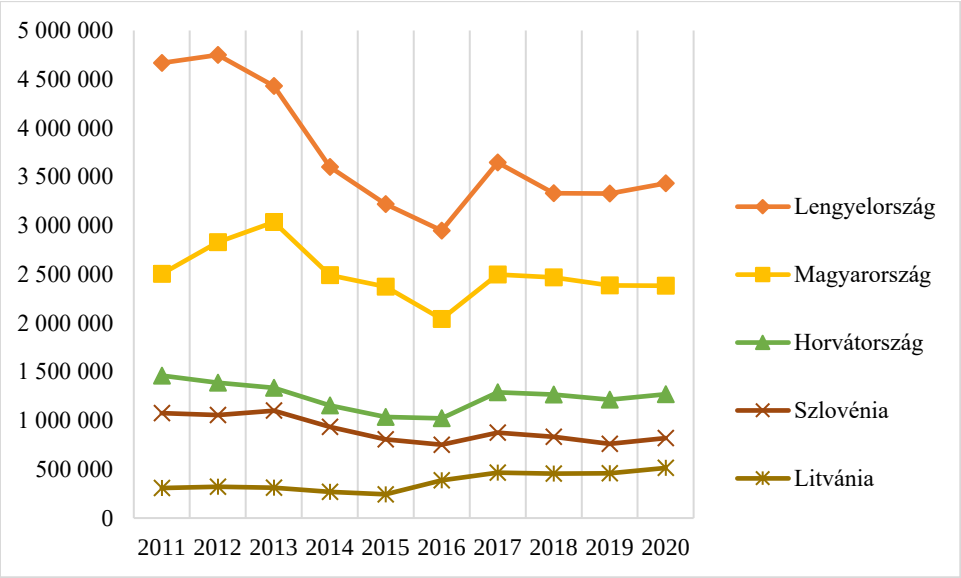
Állami tulajdonrészű telekom vállalatok összes árbevétele 2011–2020, USD (telekom, 1/a és 1/b országcsoport)



Forrás: a szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján.

5. sz. ábra

Állami tulajdonrészű telekom vállalatok árbevétele, 2011–2020, USD



Forrás: a szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján.

A fordulat, vagyis az árbevétel csökkenésének, illetve átrendeződésének egyik okaként a hagyományos telefonálás háttérbe szorulását említhetjük. A telekommunikáció területén a hangalapú szolgáltatások mellett/helyett meghatározóvá váltak a különféle ingyenes és internetalapú szolgáltatások (például Messenger, Viber stb.) Magyarán, míg csökken a hagyományos bevételi forrás, addig a szolgáltatók egyre több mobiladat-, és internetcsomagot értékesítenek. Kiemelhető továbbá az Egyesült Királyság adatsora is, hiszen jól látható, hogy a növekedést 2018-tól csökkenés követte, ami összefüggésbe hozható a Brexittel, s egyes vállalatok székhelyáthelyezésével.

Továbbá a 2016-2017-es években láthatunk egy törést az árbevételi adatokban valamennyi ország esetében, ami az uniós szabályozási politika egy igen fontos állomásával állhat összefüggésben, a roaming díjak eltörlésével, s az azonos percdíjak bevezetésével.[84]

Az 5. számú ábra adatai szerint 2015–2016 között visszaesés, majd enyhe növekedés történt az árbevételben, de ezek közül a magyar és a

[84] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról (OJ L 310, 26.11.2015, p. 1–18.).

lengyel esetben nagyságrendileg nagyobb az esés, mint a többi állam trendvonala esetében. Ennek több oka lehet. Így például az, hogy az állami szerepvállalás nagyobb lehet a telekommunikációban a piac vagy az ország méretéhez képest, a kormányzati politikának megfelelően. Ez szorosan összefügghet az egyes kormányok reprivatizációs politikájával. Így Magyarország 2019-ben az Antenna Hungária Zrt.-én keresztül szerezte meg a magyar Telenor-t (amely a norvég Telenor cégcsoport körébe tartozik) tulajdonló vállalat részvényeinek 25%-át.

6. Tanulságok a hírközlési piacról

Az európai hírközlés liberalizációs folyamata több hullámban haladt előre, mely sajátossága, hogy a következő hullámok, reformok az előző szabályozás problémáit hivatottak kezelni. Az egyik fő gond az egységes európai hírközlési piac megteremtése előtt, hogy a szabályozó hatóságok nemzeti szinten szervezettek, melyek a tagállami kormányok és a piaci szereplők nyomása alatt is állnak. A kétezres évek elején fordulat következett be az integrációban, az alkotmányos szerződés elbukása, az integrációban való csalódás, majd a gazdasági válság kibontakozása új hullámot teremtett a hírközlés szabályozásában is. Ekkortól különösen előtérbe került az a szemlélet, melye a tagállami szabályozások, támogatások megerősítését eredményezte. A fogyasztóvédelmi szabályok megalkotása a problémák időleges kezelésére szolgálnak, azok a valós konfliktusokat nehezen oldják fel. Bár még így is a legsikeresebb liberalizációs politikák között tartják számon a hírközlést, számos megoldandó feladat áll a jövő előtt. Mi sem tükrözi ezt jobban, mint az elmúlt években zajló re-reguláció folyamata, mely egy újabb szemléletmódra épülő egységes hírközlési keretszabályozást kíván létrehozni. Mindeközben az uniós szervek és a hírközlési piac szereplői, s azok súlya folyamatosan változik, a tagállami szabályozó hatóságok különbözősége továbbra is fennáll. Az európai hírközlési piac a felvásárlások révén tovább „monopolizálódik”, még ha néhány új kisebb szereplő piacra is lép, azok súlya a nagyobbakhoz képest jelentéktelen – már ha csak a közpolitikai szerepükre is gondolunk. Kérdés tehát, hogy sikerül-e egy egységes európai uniós hírközlési piacot kiépíteni e változó környezetben, már ha egyáltalán ez szolgálja az uniós polgárok érdekeit – vagy másokét?

Felhasznált források:

- ARANYOSNÉ Dr. Börcs Janka – LAPSÁNSZKY András – SPAKIEVICS Sándor (szerk.) (2010): *A hírközlési igazgatás kézikönyve.* CompLex, Budapest.
- C. SYMEOU, Pavlos (2009): Does smallness affect the liberalisation of telecommunications? The case of Cyprus. *Telecommunications Policy*, Volume 33, Issues 3–4, April–May 2009, 215-229.
- CAVE, Martin (2017): 40 years on: An account of innovation in the regulation of UK telecommunications, in 3½ chapters. *Telecommunications Policy*, Volume 41, Issue 10, 2017, 904-915.
- DÖRRENBÄCHER, Christoph (1988): Telecommunications in West Germany: The transformation of the technical and political framework. *Telecommunications Policy,* Volumen 12, Issue 4, December 1988, 344-352.
- HELLER Krisztina – NÁDASDI Ferenc (szerk.)(1990): *A távközlés társadalmi és gazdasági összefüggései.* Akadémiai Kiadó, Budapest. 220-222.
- HULSINK, Willem (1999): *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications.* Routledge, London, 275.
- KENDE Tamás – SZŰCS Tamás – JENEY Petra (szerk.) (2007): Európai közjog és politika. CompLex, Budapest.
- 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.
- KOPPÁNYI Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon.* Osiris, Budapest.
- KOVAL, Victor (2013): Integration Processes in the Telecommunication Sector in Europe. *Soucasna Evropa*, 02/2013,129-188.
- KRÄMER, Jan – WOHLFARTH, Michael (2018): Market power, regulatory convergence, and the role of data in digital markets. *Telecommunications Policy,* Volume 42, Issue 2, 154-171.
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. HVG-ORAC, Budapest.
- LAPSÁNSZKY András (2013): A hírközlés világszintű liberalizációjának meghatározó jelentőségű országai. In: SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a*

70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 312–325.

- LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó" feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, VII. évf., 2014/3., 1–10.
- LAPSÁNSZKY András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, modelljei. In: KŐHIDI Ákos – KESERŰ Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére.* Győr-Budapest, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt., 251–269.
- LEHMANN, Alexander – TAMIRISA, Natalia T. – WIECZOREK Jaroslaw (2003): *International Trade in Services: Implications for the IMF*. IMF Policy Discussion Paper, 03/6.
- LEHMANN, Alexander – TAMIRISA, Natalia T. – WIECZOREK, Jaroslaw (2003): *International Trade in Services: Implications for the IMF*. IMF Policy Discussion Paper, 03/6.
- OSPINA, Shani (2002): Telecommunications for all: does liberalization help? *Development Studies Institute,* Working Paper Series No. 02–29, 2002.
- PIRRONG, S. Caraig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1996., 34–49.
- POSSER, Tony (2005): *The Limits of Competition Law*. Oxford University Press, Oxford
- SCHMIDT, Susanne K. (1991): Taking the long road to liberalization: Telecommunications reform in the Federal Republic of Germany. *Telecommunications Policy*, Volume 15, Issue 3, June 1991, 209–222.
- SOLOMON, J.H. (1986): Telecommunications evolution in the UK. *Telecommunications Policy,* Volume 10, Issue 3, September 1986, 186–192.
- SOUSA, Helena (1996): Telecommunications reforms in Portugal and the European Union. *Telecommunications Policy,* Volume 20, Issue 9, November 1996, 653–667.
- SZIKORA Veronika – HOFFMAN István (2019): Állami tulajdonú vállalatok a német magánjogi és közjogi szabályozásban. In: SZIKORA Veronika (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi*

összehasonlításban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 81-117.

- SZIKORA Veronika (2020): Vállalatirányítás a különböző szervezetimodell-típusokban? In: BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás (szerk.): Vállalatok és integráció: *Tudományos szöveggyűjtemény a kormányzás új kérdéseinek értelmezéséhez*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 51-66.
- THORNGREN, Bertil (1990): The Swedish road to liberalization. *Telecommunications Policy*, Volume 14, Issue 2, April 1990, Pages 94–98.
- TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai.* HVG-ORAC, Budapest.
- VALLYON Emese – VITTAY Melinda (2014): *A verseny hálójában. Aktuális versenyjogi kérdések a hírközlés liberalizációja terén.* ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest
- XAVIER, Patrick (2000): Market liberalisation and regulation in Hungary's telecommunications sector. *Telecommunications Policy*, Volume 24, Issues 10–11, November 2000, 807–841.

III. fejezet:

A postai szolgáltatások tartalma és liberalizációja

Az Európai Unió liberalizációs politikájának egyik legsikeresebb példájaként a hírközlés piacát szokták említeni, még ha számos konfliktushelyzet jelenleg is megfigyelhető e szakpolitika területén. A hírközlés piacához szorosan kapcsolódik, ugyanakkor attól merőben különbözik is a postai szolgáltatások piaca.[203] Bár a két piac között számos fejlődésbéli párhuzam megfigyelhető a technológiai kapcsolódás miatt, még is más utat járt be és más eredményre vezetett a közösségi liberalizáció e két területen. Kezdetben ugyanis a hírközlés a postai szolgáltatások keretén belül volt értelmezhető, s a legtöbb országban onnan indult sajátos fejlődési irányba. Így történhetett az, hogy a technológiai fejlődéssel a hírközlés sokkal hamarabb a közösségi liberalizációs politika részévé vált.[204] E mögött természetesen tagállami érdekek is meghúzódtak, melyhez egy gyors, digitális fejlődés társult, ezáltal a korábbi egységes távközlési palettáról fokozatosan lehámozásra került számos profitábilis szolgáltatás, mint az elektronikus levelezés, az elektronikus sajtó, a műsorszórás vagy épp a telefonszolgáltatás.[205] Ugyanakkor e folyamat is nagyban befolyásolta a későbbi postai piacnyitás előrehaladását, eredményességét.

Jelen fejezet a postai szolgáltatások uniós piacával, s annak liberalizációjával foglalkozik, megvilágítva annak ütemeit, a közösségi szabályozásban bekövetkező változásokat, valamint azokat a tényezőket, melyek a liberalizáció gyakorlati megvalósulását ma napig akadályozzák. Ugyanis a postai liberalizációról még 2019-ben is az mondható el, - ahogyan azt a legfrissebb, a Bizottság által készíttetett jelentés is megállapítja -,[206] hogy bár a piac jogi szempontból tejes mértékben

---

[203] A hírközlési piac liberalizációjának új szempontú bemutatását lásd: BORDÁS Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európa Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.

[204] BESCHORNER, Patrick (2008): Liberalization of the Postal Service Market in Europe: Entry with Universal Service and Partial Coverage. *ZEW Discussion Paper* No. 08-122, 4.

[205] KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.) (2005): *Bevezetés az európai unió politikáiba.* KJK KERSZÖV, Budapest.

[206] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market,*

megnyitásra került valamennyi tagállamban 2013-ban, a gyakorlatban a legtöbb tagállam esetében nem beszélhetünk versenyhelyzetről és teljes piacnyitásról.[207] Sőt sok esetben a piacra történő belépési korlátok állításáról és nem következetes lebontásáról szól a tagállami szabályozás.

Keretes írás: veszteséges működéssel nyereséges a Magyar Posta?

2013. január 1. napjától szinte teljes egészében liberalizálttá vált a postai szolgáltatások piaca Magyarországon, azzal hogy a 2012. év végén elfogadott új postai keretszabályozás 2020 végéig egyetemes postai szolgáltatóként határozta meg a Magyar Postát. Majd újabb 10 évre, 2023-ig újra a Magyar Posta Zrt.-t bízta meg az állam ezen feladattal.

A Magyar Posta Zrt. az elmúlt évtizedekben veszteséges működéssel lett nyereséges. Hogyan lehetséges ez? Úgy, hogy az állam az egyetemes szolgáltatásért fizetett támogatása mindezt kompenzálta. Tehát állami támogatás nélkül a magyar postai szolgáltatás nem lenne versenyképes. A 2013-as piacnyitás alkalmával felmerült, hogy az osztrák állami posta terjeszkedne hazánkban a levélküldemények piacán is, de egy párhuzamos postahálózat kiépítése állami támogatás nélkül szinte kudarcra ítélt vállalkozás lett volna. Ennek ellenére az osztrák posta leányvállalata a Trans-o-Flex a csomagküldemények, és a szórólapterjesztés területén betört a hazai piacra több más nyugati postai szolgáltató mellett. A tehát szegmens pezsgésnek is indult, de ehhez a Magyar Posta nem igazán tudott alkalmazkodni - mára alig több mint egytizedes részesedése van a sokszereplős piacból – még úgy is, hogy újabb és újabb piaci szolgáltatásokkal igyekezett bővíteni portfolióját, mint például a biztosítási szolgáltatásokkal.

Talán pont a fentiek miatt 2021-ben megtörtént a veszteséges tevékenységek kiszervezése, s a kistelepüléseken lévő posták egy része más üzemeltetőkkel összefogva működik tovább, majd 2022-ben jelentkező energiaválsággal összefüggésben több postahivatal bezárásra került.

Majd 2022. év vége abból a szempontból is érdekes fordulatot hozott, hogy bejelentették: az állam nevében a Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. megvásárolja a Posta Biztosítót. Az állami vállalat és a Talanx-csoport szerződést kötött a Magyar Posta Életbiztosító Zrt. és a Magyar Posta Biztosító Zrt. 66,9 százalékos üzletrészének adásvételéről, így a Posta Biztosító tisztán hazai tulajdonba kerülhet. A tranzakció várhatóan 2023 első felében zárulhat le.

Industry, Entrepreneurship and SMEs. Brussels, Copenhagen Economics, European Commission.

[207] Egyes szakértők szerint a postai liberalizáció a kezdeti bizonytalanságok után elérte a célját. Lásd ehhez: DOTTERUND, Leiren M. (2015): Differential growth and how liberalization was achieved in the postal services sector. *Journal of Contemporary European Research.* 11 (4), pp. 330–345.

1. Postai piac szegmensei, postai szolgáltatások

Mindenekelőtt leszögezhetjük, hogy a postai szolgáltatás alapvetően üzenetek, hírek, küldemények továbbítására jött létre. Az évszázadok alatt a szolgáltatások köre és módja sokat fejlődött, nagyban megváltozott, tehát a fogalom térben és időben történő vizsgálata során eltérő tartalmat kaphatunk. A hagyományosnak tekinthető csomag- és levélküldemények mellett olyan új tevékenységek kerültek a postákhoz, mint a távíró hálózat működtetése, majd a postatakarékpénztár, a telefon, a folyóirat- és hírlapterjesztés, vagy épp a készpénzátutalási megbízások. Sőt, hazánkban az első televízió és a rádiószolgáltatás is a posta irányítása alatt működött. Ahogyan azt a bevezetésben is említettem a digitalizált hírtovábbítás, azaz a hírközlés csakhamar önálló piaccá vált és részben vagy egészben elszakadt a postai szolgáltatóktól és sajátos fejlődési pályát járt be, mely nem képezi jelen tanulmány témáját.

A postai hálózat kialakítása Európa szerte az államhoz és annak intézményrendszeréhez volt köthető, azaz az állami (királyi) monopóliumok kialakulása e területen általánosnak volt mondható. Így tehát a postai szolgáltatás nem tekinthető természetes monopóliumnak.[208] A posta ugyanakkor hálózatos szolgáltatás, számos specifikummal, ugyanis ebben az esetben nem beszélhetünk konkrét hálózatokról, mint a telefon vagy a vasúti személyszállítás esetében. Ebben az esetben a hálózatot a gyűjtőpontok, a szállítóeszközök, az osztályozó berendezések és a kézbesítők adják, mindezt kiegészítve valamely másik hálózatos iparág nyújtotta szolgáltatással, mint a közúti, vasúti vagy légi szállítás.[209]

A postai szolgáltatás körének meghatározása bár látszólag egyszerűnek tűnhet, még sem az, mivel számos egymástól keresleti és kínálati, valamint versenyjogi szempontból is eltérő tevékenységet foglal magába.[210] Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (továbbiakban: első postai irányelv) szerint a postai szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és

---

[208] PÁPAI Zoltán – PAPP Bertalan (2014a): A postai piacnyitás tanulságai. A liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők. Budapest, Infrapont.

[209] KERTÉSZ Gábor (2012): *A postai egyetemes szolgáltatás terjedelme és kilátásai a teljes postapiaci liberalizáció hajnalán.* Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. 65–66.

[210] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 34.

szétosztását foglalják magukban.[211] Ugyanezen irányelv adja meg a postai küldemény fogalmát is, mely abban a végleges formában megcímzett küldemény, amelyben az postai szolgáltatónak azt továbbítania kell. A levélküldeményeken kívül ilyen küldemények lehetnek például a könyvek, a katalógusok, a hírlapok, a folyóiratok és a kereskedelmi értéket képviselő vagy nem képviselő árut tartalmazó postai csomagok is.[212] Az irányelv 2008-as módosítása azt is leszögezte, hogy a szállítás önmagában nem tekintendő postai szolgáltatásnak.[213]

A csomag fogalmának meghatározására viszonylag csak később, egy 2018-as rendeletben került sor, mely szerint a levélküldeménytől eltérő postai küldemény, amely kereskedelmi értékkel rendelkező vagy azzal nem rendelkező tárgyat tartalmaz, és tömege nem haladja meg a 31,5 kg-ot.[214] Az ezt meghaladó csomagok már az áruszállítási és logisztikai ágazat alá tartozó tevékenységnek minősülnek. Mindezek alapján az alábbi elkülönítési szempontokat érdemes figyelembe venni.

Az egyik leglényegesebb különbségtétel az lehet, hogy beszélhetünk levél- valamint csomagküldeményekhez kapcsolódó szolgáltatásokról. A levél és a csomag fizikai paraméterei nagyban eltérnek egymástól, ahogyan a hozzájuk kapcsolódó fogyasztói igények is. A tagállami egyetemes szolgáltatók mindkét szolgáltatást végzik, mivel a levélpostai kézbesítéshez használt hálózat viszonylag kis ráfordítással alkalmas a csomagküldemények továbbítására is. Ugyanakkor elmondható, hogy a csomagküldésre szakosodott szolgáltatók levélküldemények piacára történő belépése korlátozott, mivel a legtöbb esetben engedélyköteles és jelentősebb infrastrukturális ráfordítást igényelne.

A második elkülönítési szempont lehet, hogy beszélhetünk belföldi és nemzetközi (belföldről külföldre, illetve külföldről belföldre irányuló) kézbesítésről, postai szolgáltatásról. E szempont a földrajzi elhelyezkedés és a távolság miatt fontos, hiszen mind a keresleti, mind a kínálati oldalon eltérő logisztikai követelmények jelentkeznek.[215] Így ezen piacok közötti

---

[211] Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról (*OJ L 15, 21.1.1998, p. 14–25),* 2. cikk.

[212] Uo.

[213] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról.

[214] Az Európai Parlament és a Tanács 2018/644 rendelete (2018. április 18.) a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról, 2. cikk.

[215] URBAN Péter (2009): Versenyszabályok alkalmazása a postai ágazatban. *Iustum Aequum Salutare,* V. 2009/3. 238.

helyettesíthetőség, átjárhatóság lényegesebben nagyobb költséggel járhat.[216]

Harmadrész különbséget érdemes tenni a küldemény feladója szerint is, mely alapján beszélhetünk üzleti és lakossági fogyasztókról. Az egyedi lakossági magánlevelek mellett az üzleti levelek piacát tovább részletezhetjük, s az alábbi szegmensek különíthetőek el[217]:

- adminisztratív levelek szegmense, ilyen például a számlalevél, kivonatok, szerződések, értesítések;
- rendszeres kiadványok piaca, mint például a sajtótermékek, katalógusok;
- valamint a reklámküldemények piaca, mint a nagy példányszámban terített akciós újságok, szórólapok.[218]

Negyedrészt vizsgálható a címzett szempontjából is a küldemény piaca, melyen belül a címzett és a címzettlen küldemények piaca határolható el.[219] A postai irányelv második módosítása szerint az olyan címzett reklámküldemények, amelyek kizárólag hirdetést vagy reklámanyagot, és a címzett nevén, címén és azonosítószámán kívül azonos üzenetet tartalmaznak, levélküldeménynek tekinthetők.[220] A hagyományosnak tekinthető címzett küldemények kézbesítése költsége általánosságban magasabb, mint a címzettlen küldeményeké (tipikusan ilyen a nagyáruházak akciós újságai), melyet erősít, hogy számos címzettlen küldemény egyszerre is kézbesíthető. Ugyanakkor az inkumbens szolgáltatók erőfölényüket e piacokon is kihasználhatják, mint több jogesetben is látható, akár felfaló árak alkalmazásával is próbálják a rajtuk kívüli piaci szereplőket kiszorítani.[221]

Ötödrészt a kézbesítési idő szerint is két fajtája levehet a küldeményeknek, beszélhetünk sztenderd és expressz kézbesítési időről.

Továbbá az esetjog alapján beszélhetünk egyedi és tömeges küldeményekről is, mely szempont a szolgáltatás nyújtásának költségére tekintettel fontos. Ugyanis a tömeges küldemények a meglévő hálózaton keresztül szinte minimális ráfordítással továbbíthatók, míg az egyedi

---

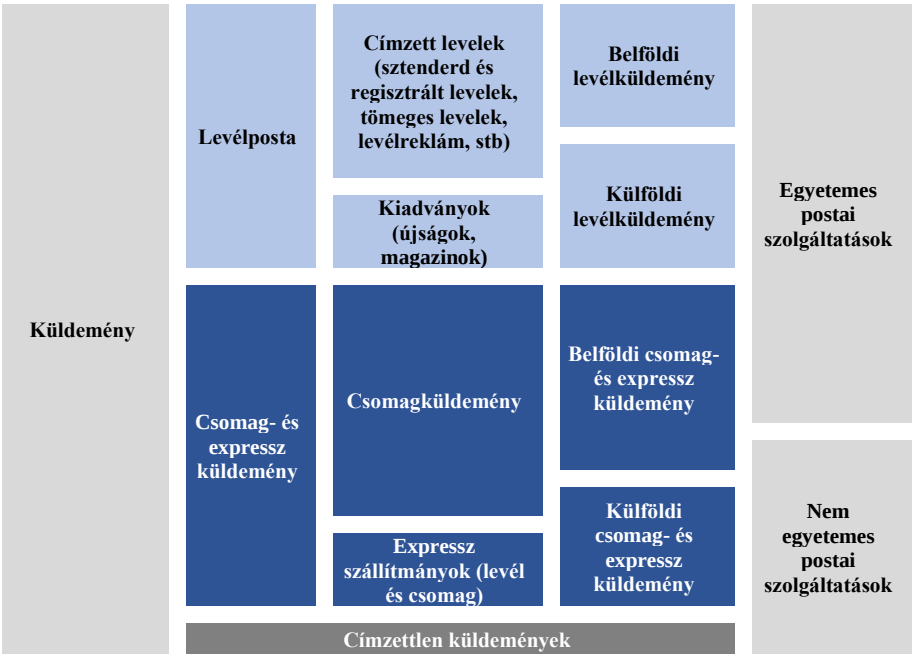
[216] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 35.
[217] Vö. Urban (2009): i.m., 239.
[218] Pápai – Papp (2014a): i.m., 35.
[219] Pápai – Papp (2014a): i.m., 35.
[220] 2008/6/EK irányelv (17)
[221] Lásd ehhez Paolo Mengozzi főtanácsnoki indítványát (2011. május 24.) a C-209/10. sz. ügyben (Post Danmark A/S kontra Konkurrencerådet). Az ügyben egy címzettlen küldeményeket - többek között a Superbest, Spar és a Coop üzletláncok szórólapjait - továbbító dániai céggel szemben, - a Post Danmark, mint egyetemes szolgáltató elsődleges árdiszkriminációt (primary-line discrimination) valósított meg.

levelek továbbítása költségesebb lehet. A címzett reklámküldemények a tömeges küldemények piacának egy szegmensét képezik.[222] A címzett reklámküldemények piaca a legtöbb tagállamban már most is dinamikus és bővülő, jelentős növekedési kilátásokkal rendelkező piac, míg a többi tagállamban pedig jelentős növekedési lehetőségeket hordoz magában. [223]

Ha ezen szempontokat kombináljuk, csakhamar láthatjuk, hogy számos szolgáltatással és piaci szegmenssel állunk szembe, s akkor még csupán csak a postai küldemények piacáról beszéltünk, a postai szolgáltatók (hagyományosan az inkumbens) által nyújtott egyéb szolgáltatásokról nem,[224] melyek jelen tanulmány témáját nem képezik. A piaci szegmensek egy lehetséges elhatárolást szemlélteti az 1. számú ábra.

1. sz. ábra

A postai szolgáltatások csoportosítása



Forrás: a szerző saját szerkesztése az Copenhagen Economics (2018/a) táblázata alapján

[222] A bíróság C-23/14. sz. ügyben hozott ítélete, 2015. október 6. a Post Danmark A/S kontra Konkurrencerådet.

[223] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról.

[224] Mint például a készpénzátutalási megbízás, szerencsejátékok értékesítése, biztosítások, hírközlési szolgáltatások, stb.

Ugyanakkor a piaci szegmenseknél maradva szükségesnek látszik még egy elkülönítési szempont tárgyalása, az egyetemes és nem egyetemes szolgáltatásoké, melyet viszonylag hamar kialakított a bírósági esetjog. Még a liberalizációs irányelvek elfogadása előtt 1993-ban az ún. Corbeau-ügyben a Bíróság kimondta, hogy vannak olyan szolgáltatások, melyek nem veszélyeztetik az általános gazdasági érdeket szolgáló egyetemes szolgáltatásokat, s e piacokon szabad a verseny.[225] Tehát ezen elhatárolás mindig is fontos volt, s napjainkban is nagy jelentőséggel bír a postai liberalizáció szempontjából. Ugyanis meghatározza, hogy egyes postai szolgáltatásokat ki, milyen formában és hogyan végezhet.

A 97/67/EK postai irányelv szerint az egyetemes szolgáltató olyan köz- vagy magánszervezet, amely egyetemes postai szolgáltatásokat vagy azok egy részét nyújtja egy tagállamban, és amelynek személyét a Bizottságnak bejelentettek.[226] A tagállamok által ilyenként megnevezett szolgáltatót a gyakorlatban inkumbens vállalatnak is nevezik, tekintettel arra, hogy az állam által támogatott pozíciót élvez. Az egyetemes szolgáltatás jelentősége és kötelezettsége abban áll, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a postai szolgáltatás folyamatosan, meghatározott minőségben és megfizethető áron rendelkezésre álljon a lakosság számára az ország egész területén. Azaz a piaci verseny nem eredményezheti azt, hogy postai szolgáltató nélkül maradjon egy tagállam. Ehhez kapcsolódóan a tagállamnak azt is biztosítani kell, hogy a kapcsolattartási és hozzáférési pontok képesek legyenek eleget tenni a felhasználók igényeinek, illetve, hogy ezen szolgáltatás a hét legalább öt munkanapján rendelkezésre álljon. Az egyetemes szolgáltatás elvben garantálja, hogy minden munkanapon egy alkalommal megtörténjen a postai küldemények begyűjtése és minden természetes vagy jogi személy otthonába vagy telephelyére való kézbesítése, még a távol eső vagy ritkán lakott területeken is.[227] Tehát az egyetemes postai szolgáltatás keretében minden tagállamban egy meghatározott minőségű, minimális szolgáltatási kört kell biztosítani, elérhető áron, függetlenül azok Közösségen belüli földrajzi elhelyezkedésétől,[228] azaz az olyan helyeken is ahol a küldemény kézbesítése magasabb költséggel jár, például kevésbé lakott hegyi területen. Azért, hogy az egyetemes szolgáltató e feladatit eredményesen elláthassa, számos kedvezményben és jogi, pénzügyi támogatásban

[225] KENDE Tamás (2005): A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az európai unió politikáiba.* KJK KERSZÖV, Budapest, 337-346. C-320/91 Corbeau-ügy.
[226] 97/67/EK irányelv
[227] 2008/6/EK irányelv (21)
[228] 97/67/EK irányelv (11)-(14).

részesül. A közösségi liberalizáció előrehaladásával folyamatosan változott azon postai küldemények köre, mely kizárólagosan az egyetemes szolgáltató körébe tartozott, s arra a piacra más szereplő nem férkőzhetett be. Bár mára szinte valamennyi piaci szegmens nyitott a verseny előtt, még is az egyetemes szolgáltatásra engedéllyel rendelkező az egyetemes szolgáltatások körében monopóliummal rendelkezik. Ennek pontos indokait a következő részekben részletesen is tárgyalom.

2. A postai liberalizáció szakaszai

A szektor liberalizációja viszonylag későn és vontatottan indult meg az 1990 évek elején, melynek célja az volt, hogy javítsa az egyes tagállamokban postai monopóliummal rendelkező üzemeltetők által nyújtott postai szolgáltatások változó minőségét és korlátozott választékát, s biztosítsa a jó minőségű, fenntartható egyetemes szolgáltatást valamennyi fogyasztó és uniós polgár számára.[229] Ha szakaszolni szeretnénk a postai piacnyitás folyamatát, akkor ahhoz az első postai irányelv és az azt követő két módosító irányelv elfogadását tekinthetjük kiindulópontnak. Azaz a gyakorlatban az első postai irányelvről és az azt követő két, átfogóbb módosító irányelvről van szó, mely utóbbiak tehát nem önálló postai irányelvek, de azok egyedi célja és tartalma miatt külön tárgyalást érdemelnek.

A liberalizáció első szakasza a kilencvenes évek elején megfogalmazódott szándéktól, annak megvalósításáig tartott. Első lépésként 1992-ben egy Zöld könyv született a postai szolgáltatások egységes piacának megteremtéséről,[230] melyet 1994-ben egy tanácsi határozat követett.[231] A Zöld könyv többek között kimondta, hogy az unbundling keretében el kell választani a posta piac szabályozását annak működésétől, mely alapját képezheti a következő lépcsőben megvalósuló liberalizációnak. A már korábban említett Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK ún. első postai irányelve 1998 január 1-jén lépett hatályba, mely az egyetemes szolgáltatás körének meghatározásában, valamint a 350 grammnál nehezebb küldemények előtti piacnyitásban jelentett fontos mérföldkövet. Tehát az ezt meg nem haladó tömegű küldemények továbbítása a tagállami egyetemes postai szolgáltatók kizárólagos körében

[229] KISS Károly Miklós (2014): A postai szektor szabályozása. *Verseny és szabályozás*, 2014/1. szám, 252.
[230] COM/91/476 A Bizottság közleménye a postai szolgáltatások egységes piacának fejlesztéséről szóló Zöld Könyvről. (1992. 06. 11.)
[231] COM/93/247

maradtak. Az irányelv lényegében a harmonizáció minimumát határozta meg, viszonylag széles tagállami rugalmasságot biztosítva. Azaz ebben a szakaszban a piacnyitás és az egyetemes szolgáltatás elvének érvényesítése és a kettő között fennálló ellentét feloldása állt a középpontban. Többek között ennek érdekében rendelkezett az irányelv a független nemzeti szabályozó hatóságok létrehozásáról is.

A liberalizáció második szakaszának kezdetét a további piacnyitást megvalósító irányelv előkészítéséhez köthetjük. A liberalizáció gyengeségét mutatja, hogy a tervek szerint már 2000-ben elfogadásra került volna a következő lépéseket megahatározó irányelv, de szakszervezeti nyomásra a Parlament azt elutasította.[232] Az első postai irányelvet módosító 2002/39/EK irányelv (továbbiakban: második postai irányelv) végül 2003. január 1-jétől próbálta új alapokra helyezni és továbbfejleszteni a megkezdett folyamatot. Ennek eredménye képen lezajlott az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó küldemények súlyhatárának leszállítása, így a második csökkentés 2003-ban 100 grammra, majd pedig a harmadik csökkentés 2006-ban 50 grammra minimalizálta az egyetemes szolgáltatók számára fenntartható küldemények piacát, valamint ehhez kapcsolódóan megtörtént a külföldre szóló küldemények piacának teljes liberalizálása is.[233] Az irányelv ekkor már 2009-ben határozta meg, a teljes postai piacnyitást, bár némiképp nyitva is hagyva azt, a gyakorlati tapasztalatokra tekintettel. A piacok lépcsőzetes megnyitását a Bizottság folyamatosan figyelemmel kísérte, s számos az alkalmazásról szóló jelentést készített, valamint előretekintő tanulmányt adott közre.[234]

A harmadik hullám kezdetét a 2008/6/EK irányelv megalkotása jelentette (továbbiakban: harmadik postai irányelv), mely az eredeti tervek szerinti 2009-es határidő helyett, 2010 december 31-et jelölt meg a tagállami teljes piacnyitásra. Ugyanakkor már ekkor látható volt, hogy a tagállamok egy jelentősebb köre nem fog tudni – nem kíván – megfelelni e határidőnek, s az irányelv végrehajtásának elhalasztását engedélyezik számukra 2012. december 31-ig. Nevezetesen ez 11 tagállamot érintett,[235]

---

[232] KENDE (2005): i.m., 340.

[233] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról. HL L 176., 2002. 07. 05., 21–25

[234] COM (2006) 596 Előretekintő tanulmány a postai belső piac 2009-es teljes megvalósításának az egyetemes
szolgáltatásra gyakorolt hatásáról.

[235] Cseh Köztársaság, Görögország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia és Szlovákia.

köztük hazánkat, akik további két évig fenntarthatták a korábbi állami monopóliumát.[236] Így a teljes piacnyitás 2013. január 1-én következett be. A postai szolgáltatásokról szóló harmadik irányelv az előzőeken kívül megerősítette a nemzeti szabályozó hatóságok feladat- és hatáskörét, megváltoztatta, hogy milyen módon lehet egyetemes postai szolgáltatást nyújtani és finanszírozni, hozzáférést igényelt a postai infrastruktúra egyes elemeihez és kiterjesztette a fogyasztóvédelemre vonatkozó rendelkezéseket is.[237] Ugyanezen célok elősegítésére 2010-ben a Bizottság szükségesnek látta – a hírközlési piachoz nagyon hasonlóan - a postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok közös európai csoportját (ERGP) is létrehozni.[238] Ahogyan a létrehozó határozat fogalmaz, a postai szolgáltatások belső piacának sikeres kialakítása érdekében elengedhetetlen az, hogy a vonatkozó szabályokat valamennyi tagállamban következetesen alkalmazzák, ugyanis a tagállami szabályozó hatóságok felállítása óta a tagállami szintű gyakorlatok nagyon eltérőek voltak. A Bizottság legutóbb az irányelv alkalmazásáról, a postai szolgáltatások fejlődéséről 2015-ben adott ki jelentést, mely a meglévők mellett újabb problémás piaci szegmenseket és a tényleges versenyt akadályozó tényezőket nevesít.[239]

Az utolsó irányelv elfogadásától eltelt időszak tehát számos új jelenségre hívja fel a figyelmet, így érdemes nevesíteni egy negyedik szakaszt is, mely jelenleg is tart s a piacnyitás következtében felmerülő fogyasztóvédelmi, versenyt korlátozó problémákra fókuszál. Így például a határokon átnyúló csomagküldéshez kapcsolódó magas árak, az eltérő minőség és ennek az elektronikus kereskedelemre gyakorolt negatív hatásának felszámolására.[240] Megoldás képen 2018-ban rendeletet adott ki az Európai Parlament és a Tanács, mely e piaci szegmensre vonatkozó minimumkövetelményeket tartalmazza.[241] E rendelet határozza meg a korábban említett postai csomag fogalmát is, tekintettel arra, hogy a korábbi irányelvek alapvetően a levélküldemények szabályozására

[236] 2008/6/EK irányelv, 1. melléklet 3. cikk (3) bekezdés

[237] COM(2015) 568 (2015. 11.17) A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a postai szolgáltatásokról szóló irányelv (a 2002/39/EK és a 2008/6/EK irányelvvel módosított 97/67/EK irányelv) alkalmazásáról.

[238] 2010/C 217/07 bizottsági határozat a postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok európai csoportjának létrehozásáról.

[239] COM(2015) 568

[240] Lásd ehhez: COM/2013/0886, a Bizottság közleménye: Útiterv a csomagkézbesítés egységes piacának kialakítása felé – A kézbesítési szolgáltatások iránti bizalom növelése és az online értékesítés ösztönzése.

[241] Az Európai Parlament és a Tanács 2018/644 rendelete (2018. április 18.) a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatásokról. *OJ L 112, 2.5.2018, p. 19–28*

fókuszáltak. Tehát a legfrissebb hullám a piacnyitás következtében felmerülő problémákat kívánja kezelni, valamint a technikai fejlődés által újonnan kialakuló helyzeteket.

3. A liberalizációt gátló tényezők

Már a szakaszok és a piaci szegmensek meghatározásakor is szó volt arról, hogy a piaci liberalizáció a gyakorlatban csak korlátozottan valósult meg, így a következő részben azon tényezőket kívánom bemutatni, melyek ebben szerepet játszhatnak.

Általánosságban elmondható, hogy a hálózatos iparágak piacán az állam három síkon lehet jelen, úgy mint szabályozóhatóság, mint a hálózat üzemeltetője és mint szolgáltató. [242] Valamennyi hálózatos szolgáltatás, s így a postai szolgáltatások liberalizációja terén is fontos kérdés, hogy az állam ezen lehetséges megjelenési formáit, el tudja-e választani egymástól, s ha igen, milyen módon a verseny tiszteletben tartása mellett. Különösen fontos kérdés ez akkor, mikor az állam az adott szolgáltatás területén monopóliummal rendelkezett a piacnyitást megelőzően. Úgy gondolom, hogy e tényező a problémakör egészére kihatással van, s nagyban hat a további tényezőkre. A következőkben a belépési korlátokat három nagy körben érdemes tárgyalni és elemezni.

3.1. A szolgáltatás jellemzőiből adódó belépési korlátok

(a) A földrajzi lefedettség. A postai szolgáltatások elkülönítésekor láthattuk, hogy a tevékenység differenciált, mely eltérő küldemény felvételi- és kézbesítési logisztikát igényel, ugyanakkor ennek költsége megfelelő szolgáltatási lefedettség esetén nem túl magas.[243] Viszont ehhez kapcsolódóan megemlíthető egy fontos korlát, mely maga az egyetemes szolgáltatással szemben támasztott kritériumrendszer.[244] Ennek értelmében az alacsonyabb népsűrűséggel rendelkező, kevésbé lakott területeken is ugyanazon gyűjtési és kézbesítési feltételeket kell biztosítani, mely magasabb költséggel jár. Ugyanakkor a postai irányelv elméletben megteremtette annak az alapját, hogy egy, a piacra újonnan belépő szereplő igénybe vehesse az inkumbens által használt eszközöket, rendszereket, valamilyen használati díj fejében.[245] Ezt a gyakorlatban

[242] KERTÉSZ (2012): i.m., 65.
[243] PÁPAI – PAPP (2014): i.m., 23.
[244] KISS (2014): i.m. 257.
[245] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 23.

számos jogi korlát nehezíti meg, mely a későbbi pontokban bővebben kifejtésre kerül. A fentiekre tekintettel a nagyobb városokban, a nagyobb népsűrűség miatt kisebbek a korlátok, s jellemzően itt jelennek meg újabb szereplők elsőnek.

(b) A postai hálózat értéke. A szolgáltatás jellemzői körben egy másik korlátot is szükséges elemezni, mely annak társadalmi, gazdasági értékében rejlik. A kormányzatok többsége a postai szolgáltatásra, mint pozitív externális hatásra tekint, mely szerepet játszik a társadalmi integrációban.[246] Ilyen például az ezt megvalósító egyetemes szolgáltatás, annak ellenére is, hogy a társadalom számára az előzőekben elemzett indokok miatt többletköltséget okoz. A piaci értékhez kapcsolódóan még fontos kiemelni az inkumbens szolgáltató hírnevét, közmegbecsülését, mely évtizedek, vagy akár évszázadok alatt jött létre, s ezzel előnyt szerezve az újonnan belépőkkel szemben. Persze ez, a fogyasztói megszokásból eredő korlát sem leküzdhetetlen, főleg azon államokban, ahol az egyetemes szolgáltató megítélése kevésbé jó.

3.2. Mesterséges (jogi- és adminisztratív) belépési korlátok

A postai szolgáltatás piacára történő belépést a közösség által előírt kötelező piacnyitást megelőzően szinte valamennyi tagállamban erős szabályrendszer védte.[247] Ezek lebontása utána azt gondolhatnánk, hogy mára ez nem lehet korlátja a piacra lépésnek, ugyanakkor számos tagállamban korlátok állításának lehetünk szemtanúi. Ezek oka változó, de többek között ilyen érv lehet az, hogy a verseny ne lehetetlenítse el a technikai változásokat lassabban követő állami posta működését, mely a legtöbb esetben állami tulajdonú vállalat, s az egyik legnagyobb foglalkoztató.[248]

(a) A szolgáltatási engedély megszerzésére vonatkozó követelmények. A Bizottság által közzétett 2018-as jelentés szerint még továbbra is a legfontosabb korlátot a tagállamok álalt szabályozott szolgáltatási engedélyek megszerzése jelentette.[249] Ugyanis a legtöbb postai szolgáltatás a tagállam hatósága által kiadott engedély birtokában kezdhető meg, különösen igaz ez az egyetemes szolgáltatásra. Bár az

[246] COM/91/476 (Zöld könyv)
[247] KENDE (2005): i.m., 338–339.
[248] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 33.
[249] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m.

engedély megszerzésének feltételei pusztán a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálná, a legtöbb tagállam a piacra lépés korlátjaként tekint rá. Ugyanis a Bizottság tanulmánya szerint 9 tagállamban általános engedélyezés, 16 tagállamban pedig egyedi engedélyezés keretében végezhető a tevékenység, s csupán két tagállamban nincs speciális engedélyezési eljárás.[250] Ilyen nehezítő feltételek lehetnek az engedélyezés során a különféle pénzügyi, műszaki, képzettségi, foglalkoztatási előírások, melyek fogyasztóvédelmi érvekkel kevésbé igazolhatók – azaz mesterséges belépési korlátnak használják.[251]

(b) Az egyetemes szolgáltatónak nyújtott nyílt vagy burkolt előnyök. E körben arról a tagállami jogi szabályozási háttérről van szó, ahol az inkumbens szolgáltató működik, s melyben hozzájuk kapcsolódóan a jogalkotó eltérő követelményrendszert határoz meg. Ennek oka abban keresendő, hogy maga a postai piacnyitás viszonylag későn és relatíve megengedőbben, fokozatosan haladt előre, s az ezt szabályozó uniós irányelvek tág lehetőséget biztosítottak a tagállamoknak speciális szabályok megállapítására, melyet többen az amúgy is monopol helyzetben lévő szolgáltató védelmére használtak fel. Így például abban a kérdésben, hogy az irányelv szabályain belül pontosan mire terjed ki és hogyan valósul meg az egyetemes szolgáltatás.[252] Vagy éppen a finanszírozására, az egyes szolgáltatások árazására, a költségek kimutatására nincs megfelelő tagállami szabályozás,[253] mely hiányában a szabályozó hatóság nem tud ellenőrzést végezni, s az esetleges versenyellenes magatartásokat kiszűrni. Ez azt is jelenti, hogy a legtöbb esetben versenyjogi szempontból védve vannak az egyetemes szolgáltatók, s így egy újonnan belépő hátrányból indul.[254] Utolsóként azt is szükségesnek tartom megemlíteni, hogy a tagállami szabályozások a legtöbb esetben nem biztosítják az információkhoz és eszközökhöz való egyenlő hozzáférést. E körben különbséget tehetünk upstream és downstream hozzáférés biztosítása között. Míg az előbbi esetében az utcai levélládákhoz, az üzleti küldemények begyűjtéséhez és a postahivatalok hozzáférhetőségéről van szó, addig az utóbbi esetben a szortírozó

[250] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m.
[251] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 26.
[252] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 27.
[253] A liberalizáció kezdetétől fogva megoldandó problémát jelent a könyvelések átláthatatlansága, az ebből adódó ellenőrzés hiánya és az egyetemes szolgáltatások árainak meghatározása, mely ugyan a 2008-as irányelv előkészítő dokumentumaiban is többször megjelenik, mai napig nem sikerült teljesen orvosolni.
[254] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 28.

eszközök, levélládák, kézbesítő postahivatalok infrastruktúrájának hozzáférhetőségéről.[255]

(c) Az inkumbens szolgáltató (versenyellenes) pénzügyi támogatása. A mesterséges korlátok körében szükséges megemlíteni azokat a tényezőket, melyek pénzügyi szempontból teremtenek védelmet az inkumbens szolgáltató számára. Rögtön ilyen az előző pontban említett számviteli átláthatatlanságból eredő, a szabályozott és a versengő szolgáltatások közötti keresztfinanszírozás problémája.[256] Ugyanis az új szereplők a jövedelmezőbb szegmensekbe léptek be, mellyel csökkentették az egyetemes szolgáltatók bevételeit, melyből korábban kereszt-finanszírozták a kevésbé jövedelmező, kötelező szolgáltatásaikat.[257] Hasonlóképpen ide sorolható még az inkumbens szolgáltatóban lévő állami tulajdonjogból eredő jobb tőke- és hitelpiaci pozíció, az esetleges támogatásokhoz való hozzájutás (mint például a hálózat fejlesztéséhez kapcsolódó támogatások: gépjárműpark, válogatórendszer stb. fejlesztése), vagy olyan speciális jogok adása, mint az ingyenes parkolás biztosítása. Végezetül meg kell említeni az egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó áfamentességet.[258] Az Európai Unió 28 tagállamában egy kivételével teljesen áfamentes az egyetemes szolgáltatás keretében feladott normál levél, melyet az 1. számú táblázat mutat, továbbá , három tagállam kivételéve az ezen szolgáltatás keretében igénybe vett postacsomag is mentességet élvez.[259] Sőt a tagállamok többségében a tömeges levelekre is kiterjed, néhány esetben a címzett reklámküldeményekre, folyóiratokra vagy épp a tömeges feladású csomagokra is. Azaz a tagállami szabályozás itt is eltérő, de közös, hogy az áfamentességgel indokolatlan

---

[255] VALENTINY Pál – KISS Károly Miklós (2009): A nélkülözhetetlen eszközök értelmezése és a postai szolgáltatások. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. november, 1001–1024. o

[256] KENDE (2005): i.m. 344. Megjegyezendő, hogy a második postai irányelv által beiktatott módosítás kimondta, hogy főszabály szerint tilos a fenntartott ágazaton kívül eső egyetemes szolgáltatásoknak a fenntartott ágazat szolgáltatásaiból származó bevételekből történő kereszttámogatása.

[257] HARKER, Michael - KREUTZMANN-GALLASCH, Antje (2016): Universal service obligations and the liberalization of network industries: taming the Chimera? *European Competition Journal*, 12/2-3, 2016, 236–276. o.

[258] VALENTINY Pál (2015): Versenyellenes magatartás, egyenlőtlen feltételek a teljes postai piacnyitást követően. *MTA Műhelytanulmányok*, 2015/3. 9–10.

[259] A postai szolgáltatásokra vonatkozó áfa-szabályozással már egy 2003-as irányelvtervezet is foglalkozott, többek között a versenytorzító hatások kiküszöbölése érdekében. Lásd COM(2003) 234 final: Amending Directive 77/388/EEC as regards value added tax on services provided in the postal sector.

versenyelőnyhöz juthat az inkumbens szolgáltató.[260] A témához kapcsolódóan megemlíthető a szolgáltatóknak nyújtott tiltott állami támogatások problémaköre is, mely részletes elemzésére jelen tanulmány nem tér ki.[261]

3.3. Az inkumbens szolgáltató által állított belépési korlátok

Nem elég, hogy különféle természetes és mesterséges belépési korlátok akadályozzák az új szereplő megjelenését, maguk az inkumbens szolgáltatók is igyekeznek korlátokat állítani, akár versenyellenes magatartást folytatni piaci szerepük megvésése érdekében.[262] Mindezek szorosan kapcsolódnak a jogi- és adminisztratív korlátokhoz, ugyanis ezek megvalósításához az egyetemes szolgáltató a szabályozásban rejlő hiányosságokat és a szabályozó hatóság tehetetlenségét használja ki. Éppen ezért sokszor e magatartások nem is versenyellenesek, vagy ennek ténye nem kerül megállapításra. Ilyen, az új szereplők megjelenését korlátozó magatartások lehetnek: a mennyiségi kedvezmények adása, a ragadozó árazás, árukapcsolás, hűségkedvezmények,[263] az eszközökhöz való hozzáférés megakadályozása, új piaci szegmenseken való megjelenés, vagy éppen az előzőekben részletesen tárgyalt szabályozás befolyásolása.[264] Ezen pozíció-fenntartó intézkedések felismerése igen nehéz feladat, különösen hatósági ellenőrzésének hiányában, vagy épp egy esetleges jogsértés megállapításának elhúzódása miatt. Mindezeken túl az is megjegyzendő, hogy az inkumbens szolgáltatók egyúttal megpróbálnak alkalmazkodni az új környezethez, s számos új szolgáltatást vezetnek be, melyek során a fenti előnyökre támaszkodnak, újabb pofont adva egy esetleges új szereplőnek.[265]

4. A posta piac és annak szereplői helyzetének alakulása az Európai Unióban

---

[260] CREW, M. A.– KLEINDORFER, P. R. (2002): Balancing Access and the Universal Service Obligation. Megjelent: Crew, M. A.– KLEINDORFER, P. R. (eds.): *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*. Springer, Berlin, 3–33. o.

[261] URBAN (2015): i.m., 251-255.

[262] MICSKI Judit – ÉDES Balázs – LŐRINCZ László (2014): *Az inkumbens postai szolgáltatók stratégiai válaszai az egyetemes postai szolgáltatások liberalizációjára*. Paradoks Kft., GVH, Budapest. 29–64.

[263] VALENTINY (2015): i.m., 12–29.

[264] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m., 30.

[265] KENDE (2005): i.m., 347.

Az uniós posta piac és szegmenseinek vizsgálatához érdemes áttekinteni a piacra be-, illetve kilépő szolgáltatók számának alakulását, az egyetemes szolgáltatók jogi státuszát, az állami tulajdon alakulását a postai szolgáltatóban, továbbá a belépést nehezítő korlátok tekintetében a downstream hozzáférés biztosítását, az egyetemes szolgáltatók esetleges áfamentességét és a minden más szereplőt terhelő áfa (VAT) mértékét. 2018-ban a Copenhagen Economics a Bizottság számára készített tagállam-specifikus elemzésében többek között ezen jellemzőket is vizsgálta, melyet az 1. számú táblázat mutat be.

E tényezők elemzése választ adhat arra, hogy a teljes liberalizációt követően milyen mértékű versenyről beszélhetünk, illetve a korábban említett korlátozó tényezők mennyire jelennek meg a gyakorlatban.

A levél-, illetve a csomagküldemények piacára újonnan belépő szereplők számát összevetve elmondható – figyelembe véve azt is, hogy nem minden tagállamra vonatkozóan ált rendelkezésre adat -, hogy a csomagküldemények piacán valamelyest több szereplő jelent meg. Az új piacra lépők száma alapján valószínűsíthető, hogy Spanyolország, Németország, Lengyelország, Litvánia, Luxembourg, Csehország, Finnország, Franciaország és Ausztria engedélyezési, bejelentési szabályozása a legnyitottabb. Ugyanakkor általánosságban az is megállapítható, hogy a csomagküldemények piacán a nagyobb versenyről tanúskodó országokban nem csak az újonnan belépők, hanem a piacot elhagyók aránya is magas. Ez tehát nem feltétlenül jelenti azt, hogy az adott tagállamban erős lenne a verseny, mint inkább azt, hogy nagy a fluktuáció a piaci szereplők között. A levélküldemények piacán még ennél is mérsékeltebb a verseny, 12 tagállamban adtak ki kettőnél több engedélyt, melyhez ha hozzávesszük a kilépők számát, akkor már árnyaltabb képet kapunk.

1. sz. táblázat

A postai piac egyes jellemzőinek alakulása az Európai Unió tagállamaiban 2013 után

Tagállam megnevezése	A levélküldemények piacán kiadott engedélyek száma 2013 után		A csomagküldemények piacán kiadott engedélyek száma 2013 után		Az egyetemes szolgáltató jogi státusza	Az állami tulajdon aránya az egyetemes szolgáltatóban	A postai infrastruktúrához való hozzáférés (downstream) joglag biztosított-e?	ÁFA-mentes-e az egyetemes szolgáltatás?	Áfa (VAT) mértéke (%)
Ausztria	12	3	12	3	public limited company	52,8	nem	igen	20
Belgium	1	0	6	-	public limited company	51	igen	igen	21
Bulgária	1	0	0		public limited company	100	-	igen	20
Ciprus	-	-	-	-	government department	100	nem	igen	19
Csehország	27	28	-	-	state enterprise	100	igen	igen	21
Dánia	0	-	-	-	limited company	100	igen	nem	25
Egyesült Királyság	-	1	-	1	private company	0	igen	igen	20
Észtország	1	5	13	4	public limited company	100	igen	igen	20
Finnország	13	0	-	-	public limited company	100	nem	igen	24
Franciaország	16	0	-	-	public limited company	74	nem	igen	20
Görögország	8	6	270	264	public limited company	90	igen	igen	24
Hollandia	0	0	0	0	public limited company	0	nem	igen	21
Horvátország	-	-	-	-	state enterprise	100	igen	igen	25
Írország	-	-	-	-	private limited company	100	igen	igen	0
Lengyelország	130	92	130	92	public limited company	100	nem	igen	23

Tagállam megnevezése	A levélküldemények piacán kiadott engedélyek száma 2013 után		A csomagküldemények piacán kiadott engedélyek száma 2013 után		Az egyetemes szolgáltató jogi státusza	Az állami tulajdon aránya az egyetemes szolgáltatóban	A postai infrastruktúrához való hozzáférés (downstream) jogilag biztosított-e?	ÁFA-mentes-e az egyetemes szolgáltatás?	Áfa (VAT) mértéke (%)
Lettország	7	-	10	-	public limited company	100	nem	igen	21
Litvánia	32	41	36	41	public limited company	100	igen	igen	21
Luxemburg	29	3	29	3	state enterpris e	100	nem	igen	17
Magyarország	1	0	82	24	public limited company	75	nem	igen	27
Málta	0	0	7	1	public limited company	71,5	nem	igen	18
Németország	355	472	-	-	public limited company	20,9	igen	igen	19
Olaszország	-	-	-	-	public limited company	29,2	igen	igen	22
Portugália	4	5	18	16	public limited company	0	igen	igen	23
Románia	-	-	-	-	public limited company	75	-	igen	19
Spanyolország	1059	653	4078	3110	public limited company	100	igen	igen	20
Svédország	2	4	-	-	public limited company	100	-	igen	25
Szlovákia	1	2	3	1	public limited company	100	-	igen	20
Szlovénia	2	3	6	2	public limited company	100	igen	igen	22

Forrás: a szerző saját szerkesztése Copenhagen Economics (2018/b) adatai alapján[266]

[266] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/b): *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). Country Fiches*. Brussels, European Commission.7-101. A tanulmány az Európai Bizottság által 2016-ban végzett adatgyűjtésen alapul.

Az egyetemes szolgáltató jogi státuszának meghatározásakor az adatgyűjtés során használt angol elnevezések használatát tartottam célszerűnek, tekintettel arra, hogy nem mindegyik kategóriának van magyar megfelelője. Általánosságban elmondható, hogy a legtöbb tagállam egyetemes szolgáltatója *public limited company* (21 esetben, mely zártkörűen működő részvénytársaságnak feleltethető meg), 3 esetben state enterprise (állami vállalat), a maradék 4 tagállamban pedig valamilyen speciális formában működik. Ezek közül kiemelendő Ciprus, ahol kormányhivatal formájában működik az egyetemes szolgáltató, mint a Közlekedési, Hírközlési és Műszaki Minisztérium adminisztratív és gazdasági önállósággal rendelkező szervezeti egysége.[267] A másit véglet az Egyesült- Királyságban figyelhető meg, ahol teljesen piaci alapú a szolgáltatás, s magánvállalkozás keretében működik az egyetemes szolgáltató. Ha az állami részesedés arányát megfigyeljük, akkor azt látjuk, hogy 16 tagállamban 100%-ban állami tulajdonban van az inkumbens, míg további 7 tagállamban többségi tulajdonnal rendelkezik benne, mely alátámasztja azt a korábban tett korlátot, mely szerint az államok többségének társadalompolitikai, gazdasági érdeke fűződik a postai szolgáltató különféle eszközökkel való támogatásához. Érdekességképpen megemlíthető Svédország és Dánia esete, ahol a két tagállam közös tulajdonában áll a postai szolgáltató 60 - 40 %-os megosztásban Svédország javára. Mindösszesen 3 tagállamban, az Egyesült- Királyságban, Hollandiában és Portugáliában nincs egyáltalán az államnak részesedése az egyetemes szolgáltatóban.

A korlátozó tényezőknél már volt szó a postai infrastruktúrához való hozzáférés szabályozásáról. A táblázat adataiból kivehető, hogy csupán a tagállamok kicsivel több, mint a fele biztosítja a szabályozás szintjén az ún. downstream szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Bár a táblázatban nem szerepel, de megjegyezendő, hogy még ha a szabályozás nem is rögzíti, a legtöbb esetben a kézbesítői levélládákhoz való hozzáférés megoldott, viszont az inkumbens által üzemeltetett postafiókok esetében ez már problémát jelent. Ez pedig a verseny és a liberalizáció szempontjából egy fontos korlátot jelent.

Az egyetemes szolgáltatók speciális szabályozási támogatása is jól kivehető a táblázat áfamentességre vonatkozó adataiból, mely alapvetően a standard levélküldeményeket vizsgálja. Egyedül Dániában áfaköteles valamennyi postai szolgáltatás. A többi tagállamban a mentesség kiterjed a standard és expressz levélküldeményre, sőt a legtöbb esetben szinte

[267] http://www.mcw.gov.cy/mcw/mcw.nsf/mcw16_en/mcw16_en?OpenDocument (2022. 10. 19.)

valamennyi postai szolgáltatásra. Kivételekre a reklámküldemények, tömeges levelek, kiadványok esetében találunk példákat.[268] A nem egyetemes szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokat pedig, mint láthatjuk nagyjából 20 % körüli áfa mérték terheli, mely a verseny szempontjából szintén egy újabb korlát. Csupán Írországban teljesen mentes az áfa alól valamennyi postai szolgáltatás, ide értve a nem az inkumbens által nyújtott szolgáltatásokat is.
A táblázat adatai alapján tehát igazolhatóak a korábban felsorolt, versenyt korlátozó tényezők léte, mely a postai liberalizáció mai napig tartó kettős megítélését okozza.

5. Trendek a levél- és csomagküldemények piacán

A korlátozó tényezők és az ezt alátámasztó adatok után szükséges a posta piac szerepének s az ott zajló trendek bemutatása is.

Már a harmadik postai irányelv is leszögezte, hogy a postai szolgáltatások továbbra is fontos szerepet játszanak az Európai Unió egészében, ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy e szerep jellege folyamatosan változik, amint az új technológiák, mind az elektronikus szolgáltatásokkal való helyettesítést, mind az egyre jelentősebb volumenű online vásárlást ösztönzik. Az e-kereskedelemben rejlő hatalmas lehetőség azt jelenti, hogy a megfizethető, megbízható csomagkézbesítési szolgáltatások minden eddiginél fontosabbá válnak az egységes digitális piac által indukált lehetőségek kiaknázásához.[269] Azaz a minőségnek és az árnak meghatározó szerepe van a piacon, különös tekintettel arra, hogy a szolgáltatók sok esetben élvezik az adott tagállam támogatását, mely kevésbé hat ösztönzően a minőségre és az árakra.

A Copenhagen Economics 2018-as elemzését áttekintve leszögezhetjük, hogy mivel a csomagkézbesítési szolgáltatások soha nem tartoztak a korábban fenntartott területhez, a csomagküldemények piacán nagyobb verseny alakult ki, mint a levélküldemények piacán, bár az inkumbens e szegmensben is jelen van. Ugyanakkor nagy a szórás a tekintetben, hogy az egyetemes szolgáltató részesedése mekkora az expressz- és csomagküldemények piacából, míg Csehországban 79%-át, addig Lettországban mindössze 2%-át teszi ki. Hazánkban a Magyar Posta Zrt. 32 %-át birtokolta e szegmens méretéből 2016-ban.[270] A problémát igazából az jelenti, hogy az egyetemes szolgáltatók is elkezdtek külön

[268] Lásd részletesebben: COPENHAGEN ECONOMICS (2018/b): i.m., 6–101.
[269] 2008/6/EK irányelv
[270] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m., 81.

szolgáltatások keretében e piacokra befolyást nyerni, mely versenyben a korábban említett speciális helyzetéből adódóan előnyökkel rendelkeznek, s torzítják a piacot.[271]

A Bizottság 2015-ös jelentése alapján megfigyelhető továbbá az is, hogy az expressz kézbesítési szolgáltatók – ilyen például a UPS, a DHL, a GLS vagy a FedEx –, illetve a futárszolgáltatók, amelyek korábban inkább a vállalkozások közötti szolgáltatásokra összpontosítottak, egyre inkább megjelennek a fogyasztói szolgáltatások piacán, hogy kiaknázzák az elektronikus kereskedelem bővüléséből adódó előnyöket, sőt újabb vállalatok is a piacra lépnek.[272]

Az egész postai piac fejlődési ütemét mutatja, hogy a levél- és csomagküldemények szegmensének bevétele 2013 és 2016 között 84 milliárd euróról 90 milliárd euróra növekedett. A bevétel belső arányát elemezve megfigyelhető az is, hogy még 2013-ban ebből a levélküldemények bevételei a 47%-át tették ki, addig 2016-ban már csak 42 %-ot, magyarul az expressz- és csomagküldeményekből származó bevétel dinamikusan növekszik.[273] Persze ennek az is az oka, hogy a levélküldemények száma csökkent, miközben a csomagok száma növekedett.

Ha a közösségi egyetemes szolgáltatás keretében kézbesített küldemények mennyiségét nézzük megállapítható, hogy folyamatosan csökkent szinte valamennyi kategóriában (a kategóriákhoz lásd az 1. számú ábrát), a legfrissebb adatok szerint 2015-ről 2016-ra 3,5 %-al, a csomag- és expressz küldemények mennyiségét kivéve, mert ott 9%-os növekedés volt tapasztalható. Ehhez képest a levélküldemények egy főre jutó aránya nagy szórást mutat, míg Nyugat-Európában átlagosan 191, Észak-Európában 168, addig Dél-Európában 52, Kelet-Európában 34 levélküldemény jut egy főre, egy évben.[274] Azaz egy észak és nyugat, valamint egy kelet és dél határvonal húzódik a levélküldemények volumenében, melyben minden bizonyára a fogyasztói szokások és az e-kereskedelem fejlettsége is szerepet játszik.

A mennyiség mellett érdemes a másik fontos tényezőt, a küldemények árváltozását is megvizsgálni. A 20 grammos belföldi sztenderd egyedi levélküldemény árait vizsgálva megállapítható, hogy a legtöbb tagállamban emelkedtek az árak 2013 és 2016 között, átlagosan 27 %-al. Az átlagon belül nagy a szórás, Olaszországban 2,1 euróval a legnagyobb

---

[271] VALENTINY (2015): i.m., 12–29.
[272] COM(2015) 568 final
[273] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/b): i.m. 47.
[274] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m. 41.

mértékben nőtt a szolgáltatás ára, mely 300%-os áremelkedést jelent, míg hazánkban csupán 0,45 euróról 0,47 euróra emelkedett a sztenderd levél ára. A tagállamok közül egyedül Romániában csökkent e szolgáltatás ára, 0,35 euróról 0,31 euróra.[275] Ugyanezen időszakban a 20 grammos tömeges küldemények (melyek jellemzően nagyobb vállalatokhoz köthetők) ára átlagosan csupán 10 %-al növekedett. Egy földrajzi elhatárolás is látható a tömeges levelek árváltozásában. Észak-Európában az áremelések meglehetősen erősek voltak, így Finnország, Írország és az Egyesült Királyság esetében. Ezzel ellenkezőleg Dél-Európában az árváltozás viszonylag kicsi volt (Szlovénia és Portugália kivételével), Görögországban és Máltán egyáltalán nem történt változás, még Cipruson 8%-os árcsökkenés volt tapasztalható.[276]

2. sz. ábra

A leggyorsabb standard levélküldemény kézbesítési ideje, 2018 január

Forrás: COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m. 25.

A szolgáltatás minőségét vizsgálva, a leggyorsabb standard levélküldemények kézbesítési idejét mutatja a 2. számú ábra az Európai Unióban. A magyarázatban a „D” a feladás napját jelöli, míg a szám az

[275] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m. 52.
[276] COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): i.m. 53.

ehhez képes a címzetthez történő kézbesítés napját. Ez alapján azt látjuk, hogy a legtöbb tagállamban az elsőbbségi levél már másnap megérkezik a címzetthez, ugyanakkor Svédországban és Luxemburgban a második, Spanyolországban a harmadik, míg Finnországban ez csak a negyedik napon történik meg átlagosan.

A belföldi kézbesítés mellett továbbra is aggályok övezik a határokon átnyúló csomagkézbesítési szolgáltatások megfizethetőségét, hozzáférhetőségét és rendelkezésre állását is. A Bizottság által készített jelentés szerint mind a fogyasztók, mind az online kiskereskedők rendszeresen a szállításhoz kapcsolódó szolgáltatások hiányára (mint például a nyomon-követhetőség), az árak nehézkes átláthatóságára és magas összegére panaszkodnak.[277] A piac figyelése és a csomagkézbesítési szolgáltatók szabályozói felügyelete terén az egyébként is eltérő formában működő nemzeti szabályozó hatóságoknak biztosított hatásköröket és eszközöket tekintve, a tagállamok között jelentős különbségek vannak. Akadnak olyan hatóságok, amelyek kötelezni tudják a szolgáltatókat az árakra vonatkozó lényegi információk közlésére, míg mások tehetetlenek ez ügyben.[278] Itt különösen problémás az is, hogy a tagállami szabályozó hatóságok együttes fellépése hiányzik, bár a közös fórum létrejöttével nőtt az együttműködés, de a határon átnyúló szolgáltatások közös vizsgálatára nem igazán kerül sor.

A fenti probléma kezelésére a Bizottság előterjesztése alapján az Európai Parlament és a Tanács megalkotta a korábban már idézett 2018/644 rendeletet, mely intézkedéseket vezet be a határokon átnyúló csomagkézbesítés árai átláthatóságának és szabályozói felügyeletének javítása érdekében. Ezzel kívánnak hozzájárulni az Útiterv a csomagkézbesítés egységes piacának kialakítása felé elnevezésű bizottsági közlemény megvalósításához, mely a liberalizációval szemben álló korlátokat próbálja leépíteni.[279] Ennek gyakorlati megvalósulásáról, alkalmazásáról még nem áll rendelkezésünkre adat, de valószínűsíthető a liberalizáció eddigi fejleményei alapján, hogy jó néhány év szükséges lesz a hozzá.

6. Statisztikák a postai szolgáltatás piacáról

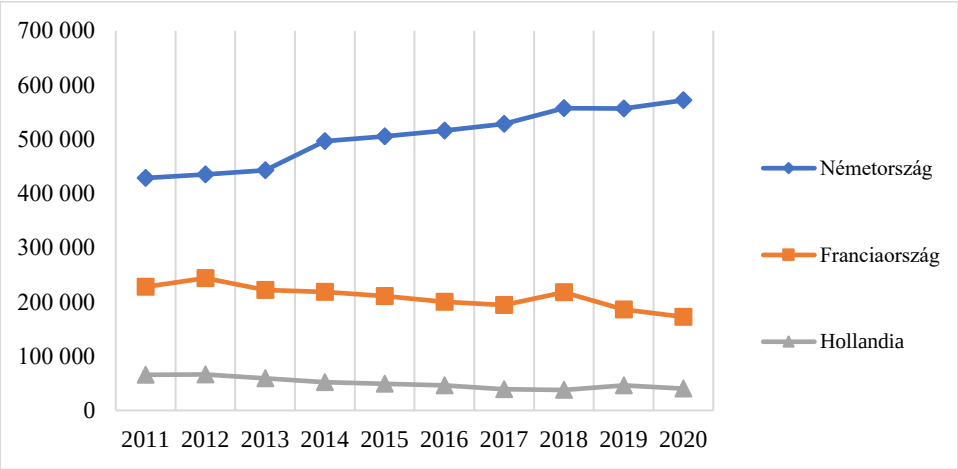
Az állami szerepvállalás mértékét és változását e területen az alkalmazotti létszám változásán keresztül vizsgáljuk, tekintve, hogy a postai vállalatok

[277] COM(2015) 568 final
[278] Az Európai Parlament és a Tanács 2018/644 rendelete (5) bekezdés.
[279] Az Európai Parlament és a Tanács 2018/644 rendelete

hagyományosan nagy állami foglalkoztatók. Karakteres országpéldák adatait a 3. és 4. számú ábra szemlélteti.

3. sz. ábra

Állami postai alkalmazottak számának alakulása 2011–2020, fő (posta, 1. országcsoport)

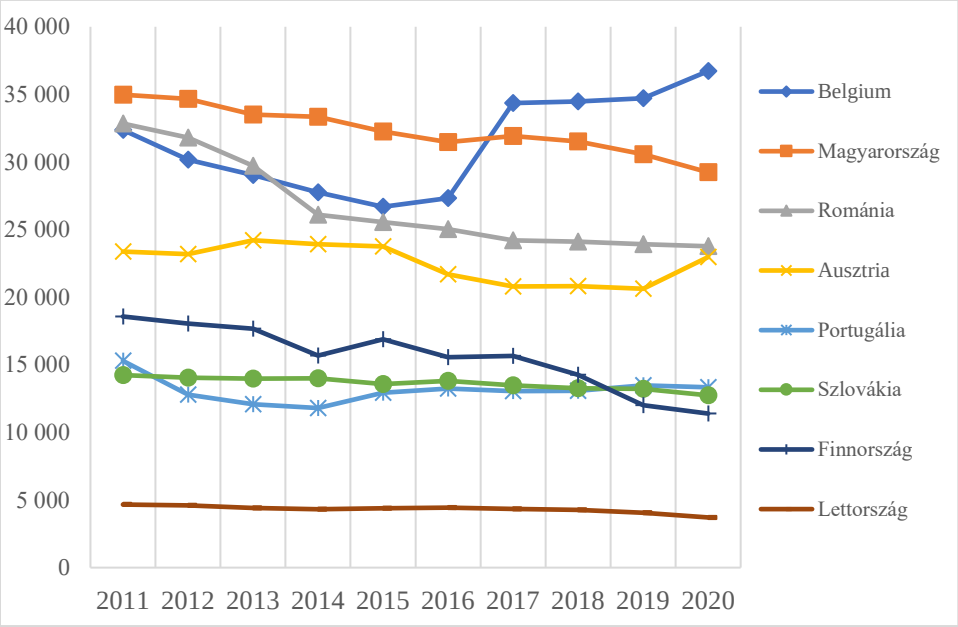


Forrás: a szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

Az alkalmazottak létszáma annak függvényében változott az elmúlt évtizedben, hogy mennyire tudta a postai szolgáltató felvenni a versenyt a fentebb említett kihívásokkal. Azon nagyvállalatok mellett, melyek a folyamatosan változó fogyasztói igényekhez, a gyors és minőségi csomagszállításhoz nem voltak képesek alkalmazkodni, a magánszektorbeli csomagküldő vállalatok erősödése figyelhető meg. Általános trend az Unió szinte valamennyi tagállamában, hogy az elmúlt 10 évben átlagosan 10-15 %-al csökkent az állami tulajdonrésszel rendelkező postai szolgáltatók által foglalkoztatottak száma.

4. sz. ábra

Állami postai alkalmazottak számának alakulása 2011–2020, fő (posta, 2. országcsoport)



Forrás: A szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján

Két érdekes kivételt láthatunk, egyfelől Németország (3. ábra), másfelől Belgium (4. ábra) adataiban, ahol nőtt az alkalmazottak létszáma. A piaci igényekhez való alkalmazkodás példái ezek, így a német Deutsche Post a DLH csoport tagja, s egyben a világ egyik legnagyobb csomagszállítója is. A belga Bpost (50,01 %-ban a belga állam tulajdona) is sikeresen élt a piaci szolgáltatások kiterjesztésével, így a futárszolgálat mellett direkt marketing, banki, biztosítási tevékenységet is folytat. Ezzel Belgium egyik legnagyobb munkaadója is egyben. Tehát a „menedzsment" szemlélet kiterjesztése, a gyors és megbízható szolgáltatások nyújtása akár egy állami részesedéssel rendelkező szolgáltató esetében is megvalósítható, ehhez persze reformokra van és volt szükség. Más államokban is zajlottak és zajlanak hasonló próbálkozások, de nagyon sok esetben az állami posták az ún. keresztfinanszírozással próbálnak előnyt szerezni, mely miatt számos bizottsági versenyeljárás volt és van folyamatban.

Az érvek között megemlíthető továbbá, hogy a hagyományos egyetemes szolgáltatás mennyiségének csökkenése egyúttal nyomott

bérekre vagy elbocsátásokra készteti e szolgáltatókat, ami a csökkenő adatok egyik magyarázata lehet. Másrészt nem elhanyagolható a digitalizáció hatása sem, így például a korábbi kézi levélküldemény-válogatást automatizált szortírozó rendszerek vették át, így e területen is csökkent az alkalmazotti létszám.

A fenti kivételekkel szemben a többség, így például a magyar egyetemes szolgáltató, a Magyar Posta Zrt. sem tudta a csomagküldő és egyéb kiegészítő szolgáltatások tekintetében felvenni a versenyt, ezért alkalmazotti létszáma folyamatosan csökken. Általános jelenség – különösen a régiónk országaiban –, hogy a korábbi állami monopóliumok továbbra is a tulajdonosaiktól, azaz az államtól kapnak támogatást az egyetemes szolgáltatásra, amelyet más tevékenységi körük fejlesztésére próbálnak használni (sokszor eredménytelenül). Ennek persze nagy valószínűséggel hatékonysági okai is vannak, mivel az állami irányítás alatt álló vállalatok legtöbb esetben pozíciójuk megőrzésében érdekeltek, nem kényszerülnek a fogyasztói igényekhez való alkalmazkodásra. A hagyományos piacon tapasztalható alacsony presztízsük miatt pedig nagyon nehéz az új típusú szolgáltatások körében tért nyerniük. Így tehát azt is mondhatjuk, hogy az állami tulajdonlás olykor a fejlődés gátja, s nem azonosítható a postai szolgáltatások területén nyugat–kelet, vagy bármilyen más irányú elszakadás az állami tulajdonosi szerepek vonatkozásában.

7. Tanulságok a posta piacáról

A posta piac liberalizációja, mint láttuk nem épp a legsikeresebb uniós szakpolitikák egyike, már ha a valós gyakorlati tapasztalatokra fókuszálunk. A jogi normák szintjén egy viszonylag jól körülhatárolt, s szabályozott piaci környezetet láthatunk, mely nyitott a verseny előtt. Amíg az expressz- és csomagszolgáltatások szegmensében szinte valamennyi tagországban verseny van, addig a belföldi levélküldemények piacán nincs vagy gyenge, s az inkumbens szolgáltatók továbbra is domináns szerepet töltenek be. Ugyanakkor annak, hogy a szolgáltatások egy nagyobb területén nem alakult ki valós verseny, számos oka van, melyeket a tanulmány egyes részeiben érintettem, s ezek közül a következők emelhetők ki, melyek megoldásra várnak.

Az egyik ilyen probléma, hogy a postai szolgáltatás továbbra is kvázi állami monopólium az állami tulajdonban lévő egyetemes szolgáltatók révén, akik speciális szolgáltatásokkal próbálják megvédeni a piacot.[280]

[280] Például Magyarországon a nyugdíjak kézbesítése, vagy a postai csekkbefizetés.

Ehhez társulnak a különféle jogi, adminisztratív, természetes és stratégiai korlátok. Az engedélyezési rendszerek nem mondhatók versenybarátnak, mely alól csupán az inkumbens élvez kivétel a korábbiakban ismertetett előnyök révén, így különösen az egyetemes szolgáltatás áfamentességével, melyek folytán a piacra belépni kívánó új szereplőnek talán a korábbiaknál is több korlátot kellene küzdenie, sokszor lehetetlenül.[281]

Másrészt kiemelhető, hogy a szabályozó hatóságok eltérő formában működnek az egyes tagállamokban, s nem minden esetben függetlenek, s az új engedélyek kiadását blokkolják. Ehhez kapcsolódóan az is gond, hogy a szubszidiaritás elvével összhangban az egyetemes szolgáltatásnak a postai irányelvben szereplő tágabb definícióját különbözőképpen alkalmazzák a tagállamok és azok szabályozó hatóságai, ezzel érvényre juttatva a különféle nemzeti és a társadalmi igényeket.[282] Tehát mind ezek alapján úgy tűnik, hogy a gazdasági belépési korlátok önmagukban nem szabják gátját a piacra lépésnek, így nagyon valószínű, hogy a gyenge vagy épp ki nem alakult versenynek leginkább a belépést és az új belépők működését nehezítő szabályozás az oka.[283] Ahogy a legfrissebb bizottsági jelentés kiemelni, a 2010-ben létrehozott postai szolgáltatásokkal foglalkozó európai szabályozó hatóságok csoportja (ERGP) előrelépést jelentett az egyes szabályozó hatóságok között folyó konzultáció, koordináció és együttműködés területén, de meglátásom szerint még további lépésekre van szükség.[284]

Harmadrész a liberalizáció előrehaladását lassítja a technikai fejlődéshez és a fogyasztói igényekhez az inkumbens oldaláról való lassú alkalmazkodás, így olyan tényezőkhöz, mint a csomag – és levélküldemények arányának átalakulása, az unión kívülről illetve belülről feladott levélküldemények mennyiségének növekedése (többek között az e-kereskedelem hatására), a szolgáltatások árainak versenyképtelensége, vagy épp a küldeménytovábbítás idejének csökkentése.

E kérdések megoldása talán egy negyedik postai irányelv kidolgozásával és elfogadásával oldhatók meg, melyhez ugyanakkor a tagállami érdekeken való felülemelkedésre lenne szükség.

---

[281] PÁPAI – PAPP (2014a): i.m.
[282] COM (2006) 596
[283] PÁPAI Zoltán - PAPP Bertalan (2014b): Versenyproblémák a postapiacokon és a magyar postai piacnyitás tanulságai. *Verseny és szabályozás,* 2014/1. szám, 197.
[284] COM(2015) 568

Felhasznált források:

- BESCHORNER, Patrick (2008): Liberalization of the Postal Service Market in Europe: Entry with Universal Service and Partial Coverage. *ZEW Discussion Paper* No. 08–122, 4.
- BORDÁS Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog*, 2019/1. szám.
- BARTHA Ildikó (2017): Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: HORVÁTH M Tamás – BARTHA Ildikó – VARGA, Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről.* Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 69-94.
- COPENHAGEN ECONOMICS (2018/a): *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*. Brussels, European Commission.
- COPENHAGEN ECONOMICS (2018/b): *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016). Country Fiches.* Brussels, European Commission. 6–101.
- CREW, M. A.– KLEINDORFER, P. R. (2002): Balancing Access and the Universal Service Obligation. Megjelent: Crew, M. A.– Kleindorfer, P. R. (eds.): *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*. Springer, Berlin, 3–33. o.
- DOTTERUND Leiren, M. (2015). Differential growth and how liberalization was achieved in the postal services sector. *Journal of Contemporary European Research*. 11 (4), pp. 330-345.
- HARKER, Michael - KREUTZMANN-Gallasch, Antje (2016): Universal service obligations and the liberalization of network industries: taming the Chimera? *European Competition Journal*, 12/2-3, 2016, 236–276. o.
- HORVÁTH M. Tamás - BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: uők. (szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest.
- KENDE Tamás – FAZEKAS Orsolya (2009): A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az európai unió politikáiba. CompLex Kiadó, Budapest, 353–362.

- KENDE Tamás (2005): A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az európai unió politikáiba. KJK KERSZÖV, Budapest, 337–346.
- KERTÉSZ Gábor (2012): *A postai egyetemes szolgáltatás terjedelme és kilátásai a teljes postapiaci liberalizáció hajnalán.* Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 65–66.
- KISS Károly Miklós (2014): A postai szektor szabályozása. *Verseny és szabályozás,* 2014/1. szám, 252–302.
- MICSKI Judit - ÉDES Balázs - LŐRINCZ László (2014): *Az inkumbens postai szolgáltatók stratégiai válaszai az egyetemes postai szolgáltatások liberalizációjára*. Paradoks Kft., GVH, Budapest, 29–64.
- PÁPAI Zoltán – PAPP Bertalan (2014a): *A postai piacnyitás tanulságai. A liberalizáció versenyre gyakorolt hatása és az effektív verseny kialakulását korlátozó tényezők*. Budapest, Infrapont.
- PÁPAI Zoltán – PAPP Bertalan (2014b): Versenyproblémák a postapiacokon és a magyar postai piacnyitás tanulságai. *Verseny és szabályozás,* 2014/1. szám, 197–234.
- URBAN Péter (2009): Versenyszabályok alkalmazása a postai ágazatban. *Iustum Aequum Salutare,* V. 2009/3. 231–256.
- VALENTINY Pál – KISS Károly Miklós (2009): A nélkülözhetetlen eszközök értelmezése és a postai szolgáltatások. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. november, 1001–1024. o.
- VALENTINY Pál (2015): Versenyellenes magatartás, egyenlőtlen feltételek a teljes postai piacnyitást követően. *MTA Műhelytanulmányok*, 2015/3. 2–40.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2016.

IV. fejezet:

Az audiovizuális médiaszolgáltatások tartalma és liberalizációja

Az audiovizuális médiaszolgáltatások piaca nagyban megváltozott a liberalizáció kezdeti szakaszában mutatott állapotához képest, s a hírközlési szolgáltatások ágazatában talán a legdinamikusabb fejlődési pályára állt – már ha a technológiai oldalát nézzük. Persze ha a hálózat-, és szolgáltatásszabályozási lépéseket vizsgáljuk, az is jelentős változásokon ment keresztül, de a liberalizáció eredményességének megítélése eltérő lehet. Már csak azért is, mert a technológia fejlődésével – például az online szolgáltatások térnyerésével – számos új szolgáltatás és szereplő jelent meg a piacon, melyek szabályozása több szempontból követel uniós fellépést. Ennek jelentősége egyrészt abban is áll, hogy mára a médiakonvergencia megteremtése érdekében a szabályozás tárgya kibővül a liberalizáció korai szakaszához képest. Másrészt immáron Európán kívüli nagy szolgáltatók (Netflix, Amazon Prime, stb.) is versenyeznek az európai fogyasztókért, mely a szabályozást és az uniós érdekeket is kihívás elé állítja. Azért is, mert ezen vállalatokkal szemben gyakran felmerülnek az adóelkerüléssel kapcsolatos problémák, mely káros hatást gyakorolhat az e területen tapasztalható oligopol piac szereplői közötti versenyre, illetve a uniós költségvetés bevételi forrásaira. Harmadrészt szükséges megemlíteni, hogy a 2020 elején bekövetkezett brexit ismét átrendezte az audiovizuális szolgáltatások európai piacának térképét, több szolgáltató helyezte át tevékenységének központját valamely másik uniós tagállamba, így például Hollandiába, Svédországba vagy épp Luxemburgba. Ha pedig ezen szempontok szerint tekintünk a liberalizált piac jelenlegi helyzetére, egészen más képet kaphatunk a globális politikai folyamatok mibenlétéről.

Jelen tanulmány az előbbiekben felvázolt jelenségek megértéséhez, az európai hírközlési piac egy kis szeletének, az audiovizuális médiaszolgáltatások piaca liberalizációjának lépcsőfokait, azaz a szabályozás változását, s annak eredményét kívánja elemezni. A kutatásnak nem volt célja az egyes audiovizuális szolgáltatások technológiai különbözőségének elemzése, bemutatásra, csupán az ágazatpolitika szintjén maradva a piaci szegmens általánosságban vett sajátosságait, a szabályozó hatósági tevékenység szerepét kívánta feltárni. Ahogyan a médiatartalmak és a műsorszámok közösségi

tartalomszabályozási kérdéseivel sem foglalkozik, csupán az általános hipotézist érintő mértékig kerül megemlítésre.

Keretes írás: állami szerepek a rendszerváltó országok médiapiacán

A médiapiac szerpe a XXI. században kiemelkedő az állami, kormányzati de különösen a politikai szervezetek, pártok életében. Ez nem csoda, hiszem mint kommunikációs csatorna, tág lehetőség biztosít a választópolgárok eléréséhez.
A rendszerváltó országok – hasonlóan más szakpolitikákhoz – előszeretettel követték az 1990-es években a nyugati mintákat, nem volt ez másképp a médiapiac esetében sem, látványosan nőtt a médiakínálat.

Ugyanakkor az elmúlt évtizedek némi fordulatot hoztak az egykori rendszerváltó országok életében. A National Endowment for Democracy 2021-ben Magyarország mellett további három ország, Csehország, Szlovákia és Románia médiapiacát vizsgálta meg. A jelentés nagyon hasonló folyamatokra világít rá. Eszerint a vizsgált országokban, de Magyarországon különösen erős az állami vagy ha úgy tetszik a politika nyomás a médiapiacon és ez nem feltétlenül a közvetlen állami tulajdonon keresztül realizálódik, hanem számtalan módon megnyilvánulhat. Példaként említhető a magyar Közép-Európai Sajtó- és Média Alapítvány (KESMA) 2018-as létrehozása, mely majdnem száz médiát tömörít kormányközeli tulajdonosi érdekszférában. Ráadásul a magyar kormány az alapítványt „nemzetstratégiai jelentőségűnek" minősítette. A politika és a médiapiac összefonódására Csehország esete talán a legjobb példa, ahol az előző miniszterelnök, Andrej Babiš jelentő médiabirodalmat épített ki a Mafra Media Groupe-on keresztül. A fenti jelentés szerint a tulajdonosi pozícióból adódóan jelentősen megváltozott a médiacsoportba tartozó elektronikus- és nyomtatott sajtó arculata, szakmai tartalma, melynek egyik eleme az újságírók és szakemberek lecserélésében nyilvánult meg, másrész jelentős cenzúra alkalmazására is sor kerül. Tovább árnyalja a helyzetet, hogy a médiacsoport több szlovákiai médiában is tulajdonosi részesedést szerzett.

Az állami befolyásolás közvetett eszközeként említhetjük az állami reklámköltésekről való döntést is, melyben dominálnak a politikai szempontok. A független, de közvetetten még is állami befolyás alatt álló médiacégek esetében megjelen az ún. „szürke zónás" kifejezés. A jelentés szerint Magyarországon a legerősebb a piactorzító hatás, a vizsgált négy ország közül, de a jelenség sem ismeretlen nyugaton sem, sőt, általánosságban elmondható, hogy egyre inkább nő az állami reklámköltés szerepe. A világjárvány pedig további pofont azon vállalkozásoknak akik reklámbevételekből tartották fent magukat, ugyanis azok aránya sok esetben jelentősen csökkent. Ezáltal csökken a független médiák száma, melyet Románia esetében az alacsony fizetési hajlandóság is tovább ront.

A közszolgálati műsorszórás esetében is nagyon hasonló a helyzet, az állami támogatásnak köszönhetően politikai nyomásgyakorlás alá kerülhetnek az érintett csatornák. Az audiovizuális médiaszolgáltatások piaca ugyanakkor kedvezőbb képet mutat, az állami szerepvállalás egyelőre nem mutatható ki.

1. Tartalmi és fogalmi alapvetések

A hírközlési szektor liberalizációja világszerte, így az Európai Unióban is egységes keretek és folyamatok mentén zajlik,[285] köszönhetően mindez annak, hogy a rendszer alapjául szolgáló hálózatok, technikai, műszaki feltételek szorosan összefüggnek. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a hírközlési szektor egyes részpiacai esetében ugyanolyan ütemben és formában valósult volna meg a piacnyitás. Ennek következtében az egységesnek mondható keretek között érdemes a sajátosságok vizsgálata, így például a mobil- és vezetékes telefonszolgáltatás, a postai szolgáltatás vagy éppen a televízió-szolgáltatás piacnyitásának elemzése. Már csak ezért is, mert a hírközlés liberalizációját az egyik legsikeresebb szakpolitikaként tartják számon az Európai Unióban, különösen ha a mobil- év vezetékes telefonszolgáltatás piacára gondolunk,[286] viszont ezzel ellentétben a postai szolgáltatások piaca nem érte el a teljes piacnyitástól várt eredményeket.[287]

A hírközlési piac, egyes szolgáltatásai időben fokozatosan alakultak ki, ennek köszönhető az, hogy eredetileg a liberalizációs szabályozásban alapvetően a telefonszolgáltatást értették alatta, s ehhez kapcsolódtak az első szabályozások is, melyről az 1980/90-es években elfogadott EGK irányelvek tanúskodnak.[288] A legkomplexebb változást a 2002-es szabályozási reform hozta, mely bevezette az elektronikus hírközlési fogalmát,[289] s kiterjesztette azt számos piaci területre. Így például 2002 előtt a közösségi szabályozás nem értette a távközlés fogalmában a tanulmány szempontjából jelentős műsorszórást, azaz a rádió és televízió szolgáltatást. Az új koncepció célja az volt, hogy valamennyi olyan elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot, amely jelek vezetéken, rádióhullámon, optikai vagy egyéb elektromágneses úton történő továbbításához kapcsolódik (azaz helyhez kötött, vezeték nélküli, kábelt-,

---

[285] LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. HVG-ORAC, Budapest, 395.

[286] BORDÁS Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog,* 2019/1., 17–27.

[287] BORDÁS Péter (2019): A postai liberalizáció zsákutcája? *Európai Jog,* 2020/1. szám

[288] Például a Bizottság 88/301/EGK irányelve (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyéről (OJ L 131, 27.5.1988, p. 73–77) vagy a Bizottság 90/388/EGK (1990. június 28.) irányelve a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 192, 24.7.1990, p. 10–16).

[289] 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.

illetve műholdas hálózatokat) egyetlen fogalomban lehessen összefoglalni a konvergencia érdekében.[290] Fontos rögzíteni, hogy a szabályozás alá nem tartozik a fenti hálózatok által közvetített tartalomszolgáltatás.

A televíziós szolgáltatásokat alapvetően két csoportba oszthatjuk, s beszélhetünk lineáris (vagyis valós időben sugárzott és nézhető) valamint lekérhető, nem lineáris (vagyis internet segítségével bármikor megtekinthető, online) szolgáltatásokról. A televíziós műsorszolgáltatások – vagyis a lineáris szolgáltatások – piaca igen tág, mivel e körébe tartozik az analóg és digitális televízió, az élő közvetítés (streaming), az internetes műsorszolgáltatás, míg a lekérhető videó a nem lineáris szolgáltatások közé tartozik, ilyen például a SVOD[291] (HBO Go, Netflix, Amazon stb.) szolgáltatások. E szolgáltatások piacának kínálati oldalát tekintve is elkülönítést tehetünk, hiszen külön piaccal rendelkeznek a fizetős televíziócsatornák szolgáltatói, a lekérhető videók forgalmazói és a készülékgyártók, illetve az ingyenes közszolgálati és a kereskedelmi műsorszolgáltatók. A szolgáltatók piaci szerepével a tanulmány a későbbiekben részletesebben foglalkozik.

A fenti rendszereken keresztül nyújtott szolgáltatás, az audiovizuális médiaszolgáltatás, mely magába foglalja a hangos vagy néma mozgóképeket, állóképeket tartalmazó műsorszámokat, amelynek tartalma, függetlenül az eljuttatás módjától, alkalmas televíziós sugárzásra, függetlenül attól, hogy a szerkesztői munka és a szolgáltatói felelősség kötött műsorrendben vagy katalógusban mutatkozik meg.[292] Az uniós szabályozás alapvetően csak a Szerződésben meghatározott gazdasági tevékenységre terjed ki, nyújtsa azt akár közszolgálati vállalkozás. A hangsúly tehát a gazdasági tevékenységen van, melyet fizetés ellenében bizonyos időtartamra és folyamatosság mellett nyújt a szolgáltató, az ezen kívül eső gazdasági cél nélküli tartalmak és szolgáltatások nem tartoznak az audiovizuális médiaszolgáltatások fogalma alá.

---

[290] A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 249, 17.9.2002, p. 21–26), (7) bekezdés.

[291] A SVOD (Subscription video on demand: „video igény szerinti előfizetése") lényegében egy házi videotéka, mely keretében a műsorszolgáltató, egy általány havidíj fejében tesz online hozzáférhetővé rendszeresen frissülő tartalmakat, amely közül a fogyasztó igényének megfelelően válogathat.

[292] Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) (OJ L 95, 15.4.2010, p. 1)

A piac sajátossága, hogy az audiovizuális tartalom hagyományos terjesztési hálózatai nemzeti hatókörűek – ellentétben például a telefonszolgáltatással - a műsorszolgáltató és vezetékes hálózatok elsősorban nemzeti közönséget, illetve egy adott nyelvterületet látnak el.[293]

A lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások jellegzetessége, hogy ugyanazon közönségért versengenek, mint a televíziós műsorszolgáltatások,[294] ugyanakkor nem feltétlenül kötődnek egy adott ország közönségéhez, hiszen például ugyanazon film felirattal, vagy a nyelv kiválasztásával több ország közönségét is kiszolgálhatja, ezért lehetséges az, hogy páneurópai szolgáltatók jelenhettek meg e piacon.

A kutatás egyik hipotéziseként rögzíthetjük, hogy nem sajátos a liberalizációja e területnek, de vannak sajátosságai, tekintettel arra, hogy történetileg a vezetékes- és a mobil telefonhálózat fejlődésével bontakozott ki és ment végbe, illetve hogy már a hírközlés közösségi szabályozása egységessé vált. A másik hipotézis, hogy a szabályozás reagál a piaci szolgáltatások, s így a szereplők körének változására, a háttérbe zajló gazdaságpolitikai szakpolitika alakulása nyomán. A szabályozásra, s a liberalizációs folyamatokra kezdetektől fogva hatott az angolszász fejlődési irány, mely mára a távközlési szolgáltatók piaci részesedésében is megjelenik.

A telefonszolgáltatás liberalizációjához képest a termék sajátossága, hogy fontos hálózatként jelenik meg a műholdas technológia, a nyilvános földfelszíni analóg és digitális mobiltávközlés, a rádió adat-kommunikációs rendszerek.[295] Ahogyan az is sajátossága, hogy a fizetős szolgáltatások mellett megjelenik az ingyenesen, közérdekből nyújtott szolgáltatások köre, mint például a közszolgálati csatornák műsorkínálata – mely utóbbival jelen tanulmány nem foglalkozik. További speciális jellemzője a többi hírközlési szolgáltatáshoz képest, hogy itt egyirányú adattovábbításról van szó. A szolgáltatás igénybevételét gyakran csomagban, más hírközlési szolgáltatással együtt értékesítik a szolgáltatók, mely a versenyre is kihat. Ezekből adódóan az audiovizuális médiaszolgáltatások piacán is számos sajátos problémakör felismerhető, melyek az alábbiak szerint foglalhatók össze.

---

[293] Brüsszel, 2011.7.13. COM(2011) 427 végleges. Zöld könyv az audiovizuális művek európai unióbeli online terjesztéséről: a digitális egységes piac lehetőségei és kihívásai.

[294] Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK Irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

[295] LAPSÁNSZKY András (2009): i.m., 396.

Az előzőekben említett technológiai összefüggések folytán, az egyes részpiaci szereplők köre nagy átfedést mutat. A távközlés liberalizációja során pozícióba kerülő nagy nyugati szolgáltatók jelentek meg a televíziós szolgáltatások területén is, kihasználva a meglévő és újonnan kialakított hálózataikat. Így az egyes tagállami piacok – a fizetős szolgáltatások terén – kevésbé változatosak, néhány nagyobb vállalatcsoport uralja azokat, s lényegében oligopolpiacok alakultak ki.[296] Ebből adódik az, hogy piaci helyzetüknél fogva fennáll annak a veszélye, hogy a piaci folyamatokat negatívan befolyásoló magatartást folytatnak, s ez által a fogyasztók kiszolgáltatottá válhatnak. Persze annak megítélése sem egyértelmű a tudományban, hogy a duo- vagy oligopolpiacok is képesek-e versenyt kellően generálni, egyes vélekedések szerint igen.[297] Továbbá a fenti okokra tekintettel a szolgáltatók egyszerre több hírközlési szolgáltatást nyújtanak, s sokszor csomagba kínálják a fogyasztók számára, mely verseny-, és fogyasztóvédelmi kérdéseket vet fel. Az egyre gyorsuló technológiai fejlődésből adódóan a földfelszíni rádiófrekvenciák kiosztása korlátossá vált, a közösségi célok megvalósítása érdekében folyamatos kényszer alatt áll a szabályozás, hogy lépést tarthasson a fogyasztói és vállalati igényekkel. Már csak azért is, mert – bár tagállamonként eltérő mértékben - egyre nő a fizetős szolgáltatások iránti kereslet, s terjed a lekérhető (online) televíziózás és az ahhoz kapcsolódó termékek igénybevétel is. Minderre a közösségi szabályozásnak választ kell adnia, s kellő szabályozási keretről szükséges gondoskodni, a belső piac és az immáron az e mellé emelkedő értékek védelme miatt.

Tehát mint láthatjuk jelentős változáson ment keresztül a fogalomhasználat és a szabályozás, köszönhetően a technikai fejlődésnek, s egyéb a piacon jelentkező tényezőknek. Az elkövetkezőkben ezen szabályozási hullámokat, s fejlődési irányokat járom körül, négy nagyobb ciklusra bontva azt, s kiemelve a televízióra, audiovizuális szolgáltatások piacára vonatkozó szabályozási változásokat, szakpolitikai szempontokat. Az említett hullámok sajátossága – ahogyan persze az elektronikus hírközlés más területén is észleljük – hogy a liberalizáció, majd az egyes irányelvreformok újabb és újabb megoldandó problémát generálnak, amit a következő hullámok kezelnek. Ennek következménye, hogy a belső piac megteremtésének célja alatt egészen mély szakpolitikai rétegig hatol az uniós szabályozás, sokszor akár nem csak belső piaci célokat érvényesítve.

---

[296] PÁPAI Zoltán (2010): A verseny kérdése a szélessávú ologopolpiacon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 228–273.
[297] Uo. 229.

A szabályozási hullámok áttekintését követően pedig a szektor jelenlegi szereplőinek elemzésére kerül sor.

2. A liberalizáció és harmonizáció kezdeti lépései

A televíziós szolgáltatások - az 1939-es amerikai világkiállítás után - eltérő fejlődési ütemben kezdtek terjedni, a hálózat építésében és a szolgálatás szabályozásában az angolszász országok vezető szerepet töltöttek be.[298] A televíziós szolgáltatás nyújtásában, s infrastruktúrájában szinte minden európai országban az állam komoly szerepet vállalat, s a postai, illetve a telefonszolgálatással azonos módon állami monopóliumok alakultak ki. Ezzel szemben az Egyesült Államokban a telefonszolgáltatás kezdettől fogva magán kézben volt, s ehhez hasonlóan a televíziós szolgáltatások piacán is számos magán szereplő jelent meg, s a műsorszámok előállítása nem állami forrásból, hanem reklámbevételekből zajlott. Európában először Angliában engedélyezték a kereskedelmi televíziózást, s innen indult meghódítani a kontinenst. E sajátosságok a későbbi folyamatokra is hatást gyakoroltak.

A hírközlés közösségi szintű liberalizációja viszonylag korán jelentkezett, kezdetekben a vezetékes telefonszolgáltatáshoz kapcsolódóan, s majd csak ezt követően különösen a 80-as évek végén került előtérbe a televíziós szolgáltatások piaca. Ennek egyik kezdő lépése a határokat átlépő televíziózásról szóló, Strasbourgban 1989. május 5-én kelt egyezmény volt, mely alapján 1989. október 3-án az az akkori tagállamok elfogadták a határok nélküli televízióról szóló irányelvet (TWF irányelv), mely azt írta elő, hogy legkésőbb 1991. október 3-án liberalizálják a televíziós piacot.[299] Ennek indíttatása alapvetően belső piaci volt, hiszen ekkor a televíziós műsorszolgáltatók és kábeltelevízió-üzemeltetők tevékenységeinek folytatását illetően olyan eltérések voltak, amelyek gátolták az adások szabad áramlását a Közösségen belül és alkalmas volt a verseny torzítására.[300]

---

[298] TAKÁCS Róbert (2014): „Lejönni az injekcióstűről" A keleti és nyugati televíziózással kapcsolatos eltérő társadalmi és kulturális várakozások Magyarországon és az államszocialista országokban 1953 után. *Infonia,* Információs Társadalom folyóirat, XIV. évfolyam, 2014/4. szám, 95.

[299] Az Európai Parlament és a Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3-i) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). (HL L 298, 17.10.1989, p. 23)

[300] PAUWELS, Caroline – DONDERS, Karen (2013): *Opening Up Europe to Private Television — Harmonisation and Liberalisation for the Benefit of All?* In: Karen DONDERS

A hírközlési piac liberalizációjának egyik kulcspontja 1990-es szolgáltatási irányelv elfogadása volt.[301] Jelen téma tekintetében kiemelendő, hogy az irányelv megkövetelte a tagállamoktól, hogy – a beszédalapú telefonszolgáltatásokon, a műholdas szolgáltatásokon és a mobil rádiótávközlési szolgáltatásokon kívüli szolgáltatások vonatkozásában – szüntessék meg a távközlési szolgáltatások nyújtására vonatkozó különleges és kizárólagos jogokat – mellyel tipikusan közvállalkozások rendelkeztek -, hogy a hírközlési piacon teljes verseny alakulhasson ki.[302]A szolgáltatási irányelv azt is megkövetelte a tagállamoktól, hogy 1991 júliusáig biztosítsák a távközlési szolgáltatási, valamint a különféle típus- és fekvenciaengedélyeket kiadó hatóság elkülönülését az egyéb távközlési szolgáltatóktól.[303] Ezzel tehát a monopol helyzetben, vagy éppen nagy befolyással rendelkező szabályozó hatósági szerepek újrapozícionálását hozta magával.

A korábbi egyeduralomban lévő közszolgálati televíziók mellett megjelentek a kereskedelmi televíziók, melynek országonként eltérő folyamata mutatkozott. Ugyanakkor abban közös, hogy a közmonopóliumok megkérdőjelezése a magánszektor részéről érkezett, melynek célja az újonnan kialakuló piacokból (például a reklámpiac) elérhető profit megszerzése lett, hasonlóan az angolszász mintához.[304]

Az audiovizuális szolgáltatások terén a szolgáltatási irányelv újabb és újabb módosítása egyre több szolgáltatást és területet vont a szabályozás alá. Így első körben, 1994-ben a műholdas távközlést, helyesebben a műholdas televízió-szolgáltatást – mivel a műholdas beszéd célú távközlésre továbbra sem vonatkozott az.[305] A második módosítási körben a kábeltelevíziós hálózatok liberalizációja történt meg az ún. kábelirányelv elfogadásával,[306] mely a kábeltelevízió-hálózatoknak a már liberalizált távközlési szolgáltatások nyújtására való felhasználási korlátainak

- Caroline PAUWELS – Jan LOISEN (eds.): Private Television in Western Europe. Palgrave Macmillan, pp 20-36.

[301] 1990. június 28-i 90/388/EGK bizottsági irányelv

[302] Uo.

[303] KOPPÁNYI Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Osiris, Budapest, 66.

[304] FRANQUET, Rosa – RICHERI, Giuseppe – HIBBERD, Matthew (2019): *The Introduction of Commercial Broadcasting to Europe*. In: Klaus Arnold - Paschal Preston - Susanne Kinnebrock (eds.) (2019): The Handbook of European Communication History, Wiley-Blackwell, 257-276.

[305] A 88/301/EGK és a 90/388/EGK irányelv módosításáról szóló 1994. október 13-i 94/46/EK bizottsági irányelv (HL L 268., 15. o.)

[306]A 90/388/EGK irányelv módosításáról szóló 1995. október 18-i 95/51/EK irányelv (HL L 256., 49. o.)

eltörlésével támogatta a valós versenyfeltételek biztosítását. Így megtiltotta a tagállamok számára, hogy korlátozzák a kábeltévé hálózatok átviteli kapacitását, valamint megkövetelte, hogy bocsássák a hálózatokat a távközlési szolgáltatók rendelkezésére.[307] Fontos megjegyezni, hogy ezen hálózatok a telefonhálózatokkal nagy egybeesést mutattak mind műszaki, üzemeltetői téren. Ehhez kapcsolódóan az irányelv megkövetelte a távközlési és kábeltelevíziós szolgáltatásokat is nyújtó szolgáltatóktól, hogy elkülönített könyvvitelt alkalmazzanak a két szolgáltatás vonatkozásában, megakadályozva ezzel a keresztfinanszírozást, s a verseny torzulását. Az irányelv ezt követő módosítása 1998. elejétől az utolsó akadályokat is elgördítette a teljes verseny kialakítása elől, s megszűnt valamennyi kizárólagosságot biztosító jog, valamint visszavonásra kerültek azok a diszkriminatív engedélyek, melyek korlátozták a távközlés a szolgáltatók körét, számát. Sőt, 1999-ben mindez oda vezetett, hogy az egyetlen üzemeltető tulajdonában lévő távközlő hálózatok és kábeltelevíziós hálózatok különálló jogi személyiségének biztosítását írta elő egy újabb és egyben utolsó irányelv-módosítás.[308] A liberalizáció tényleges megvalósulására – néhány tagállam derogációs lehetősége miatt – végül 2000-ig kellett várni.

Ebben az időszakban tehát fontos szerepe volt a hálózatokhoz való hozzáférésnek, hiszen ekkor – a maival ellentétben – még szinte elképzelhetetlen volt, hogy egy új szolgáltató saját párhuzamos hálózatépítésbe kezdjen. Ahogyan egy 1998-as Bizottsági közlemény is leszögezte,[309] az új piaci belépők számára a kezdeti szakaszban biztosítani kell azt a jogot, hogy hozzáférjenek a piacon lévő domináns távközlési üzemeltetők rendszeréhez. Az ehhez kapcsolódó ágazati szabályozásban pedig számos hatóságnak van szerepe, mind regionális, mind nemzeti és közösségi szinten. Ahhoz tehát, hogy a verseny a belső piacon megfelelően működjön, az ezen intézmények közötti hatékonyabb koordináció kiépítését szorgalmazták. Így többek között már ekkor előtérbe került a tagállami szabályozó hatóságok engedélyezési rendszerének kontrollálása, egységesebb keretek közé szorítása, a versenyellenes pozíciók felszámolása. Persze mindez – ahogyan a Bizottság már az 1995-as zöldkönyvben érvelt - nem jelenti azt, hogy a tagállamoktól megvonnák a megfelelő engedélyezési eljárásokon keresztül gyakorolt ellenőrzési

[307] KOPPÁNYI (2003): i.m., 67.

[308] Az egyetlen üzemeltető tulajdonában lévő távközlő hálózatok és kábeltelevíziós hálózatok különálló jogi személyiségének biztosításáról szóló 1999. június 23-i 1999/64/EK bizottsági irányelv (HL L 175., 39. o.)

[309] Közlemény a versenyszabályoknak a távközlési ágazat hozzáférési megállapodásaira való alkalmazásáról. (*C 265, 22/08/1998 o. 0002 – 0028)*

hatásköreiket, mivel ezen eljárások fontosak a verseny megteremtésének szempontjából azáltal, hogy az engedélyezéskor a tagállami hatóságok közös elveket alkalmaznak.[310] Ezen harmonizációs cél elérése érdekében mind az általános, mind az egyedi engedélyek kiadásával kapcsolatosan tartalmazott szabályokat a 97/13/EK irányelv függeléke,[311] melytől csak a könnyítés irányába térhettek el a tagállami hatóságok, s a kiadott engedélyek számát nem korlátozhatták, csak kivételes esetekben.[312]

3. A konvergencia és konszolidáció 2002 után

A második nagy reformhullám a 90-es évek tapasztalataiból építkezve, az egyre gyorsabban fejlődő technikai kihívásokra igyekezett reagálni a kétezres évek elején. 1999-ben kezdődött meg a keretszabályozás felülvizsgálata, tekintettel arra, hogy a Bizottság szerint szükség volt a Közösség egészében az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások terén a piacra jutás szabályozásának fokozott harmonizációjára és terheinek csökkentésére.[313] Így például az engedélyezési rendszer kapcsán is arra törekedtek, hogy egy olyan szabályozást alakítsanak ki, amely minden összehasonlítható szolgáltatásra hasonló módon, az alkalmazott technológiától függetlenül vonatkozik.

Ennek eredménye, hogy 2002-ben egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra a hat irányelvet tartalmazó elektronikus hírközlési csomag keretén belül, melyek a következők: keretirányelv, engedélyezési irányelv, hozzáférési irányelv, egyetemes szolgáltatási irányelv, liberalizációs irányelv, ESZJF irányelv.[314] Az egyes irányelvek

---

[310] A távközlési infrastruktúra és a kábeltelevízió-hálózatok liberalizációjáról szóló zöld könyv, II. rész (Brüsszel, 1995. január 25., COM(94) 682 végleges.

[311] Az általános felhatalmazásokra és az egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

[312] Ilyen eset a korlátos erőforrások köre, mint bizonyos frekvenciák, hívószámok.

[313] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (továbbiakban: engedélyezési irányelv) (OJ L 108, 24.4.2002, p. 21–32)

[314] Az engedélyezési irányelven kívül, a Bizottság korábban már említett 2002/77/EK és 2002/21/EK irányelve. 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 szóló egyetemes szolgáltatási irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok

részletes ismertetése nélkül, azok legfontosabb elemeit emelem ki, melyek a jelen téma tekintetében relevánsak.

Az újraszabályozás központi eleme, hogy a korábbiakhoz képest valamennyi elektronikus hírközlési szolgáltatást és hálózatot egységesen kezel, abból a felvetésből kiindulva, hogy a távközlési ágazat, a médiaágazat és az információtechnológiai ágazat konvergenciája magában foglalja azt, hogy minden átviteli hálózatnak és szolgáltatásnak egy egységes keretszabályozás hatálya alá kell tartoznia.[315] Így a szabályozás ettől kezdve kiterjed a nyilvános-, mobil távközlő hálózatokra, az internet protokoll felhasználásával működő hálózatokra, és a tanulmány szempontjából kiemelendő kábeltelevíziós hálózatokra, a földi és műholdas szórású rádió- és televízió hálózatokra is. Ugyanakkor ezen megoldás jogi szempontból nem feltétlenül az egyszerűsítés irányába hatott, hiszen a nagyon szerteágazó területek általános szabályozása megköveteli, hogy a speciális szabályokat alacsonyabb szintű jogforrásokban szabályozzák. Így pedig a konvergencia is csak részben érvényesülhet, például a mobil- és kábeltelevíziós hálózat specifikuma miatt, vagy épp a szabályozáson kívül eső a rádió- és internetes kommunikáció szabályozása miatt.[316]

Az új koncepció egy dualista távközlés-szabályozást vezetett be, melyben a tagállami szabályozó hatóságok lehetőségeinek kiterjesztése mellett egyes uniós szervek így a Bizottság, a Kommunikációs Komité illetve az Európai Szabályozó Hatóságok Szervezete is részt vesz.[317] A tagállami szabályozó hatóságok szerepének fontossága abban gyökerezik, hogy a liberalizáció során eltörlőt kizárólagos jogok önmagában nem elegendőek, a piacnyitás folyamata talán csak épp ezek után valósulhat meg ténylegesen. Ehhez pedig független, tagállami felügyelő hatóságokra van szükség. Ez a folyamat ugyan az egységes piac kialakítását célozta, mégis magában hordozta már ekkor annak a veszélyét, hogy tagállamonként különböző gyakorlatot eredményez, amely pedig épp a kitűzött célok ellen hathat.

A keretirányelv preambuluma már ekkor foglalkozott a digitális átállás kérdésével olyan mélységben, hogy fogyasztói szinten ösztönözni kell a digitális interaktív televíziós szolgáltatások és a továbbfejlesztett digitális

---

kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (továbbiakban: elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) (OJ L 108, 24.4.2002, p. 51–77)

[315] TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai.* HVG-ORAC, Budapest, 55.

[316] KOPPÁNYI (2003): i.m.,101.

[317] Uo.

televíziókészülék együttműködési képességét, tekintet nélkül az átviteli módra.[318] Tehát ekkor még csak a tagállamok ösztönzéséről volt szó. Történt ez arra tekintettel, hogy a technikai fejlődés nyomán az európai piaci szereplők olyan televízióátviteli rendszerek családját fejlesztették ki, amelyeket a műsorterjesztők világszerte elfogadtak, s mely a széles képformátumú digitális televíziózást tesz lehetővé.[319]

Az egyetemes szolgáltatási irányelv már célozottabban, az áruk szabad áramlásához szorosan kötődően fogalmazta meg a kérdést, és előírta, hogy a végfelhasználók számára garantálni kell a Közösségben értékesített, digitális televízióadás vételére szolgáló valamennyi berendezés tekintetében az együttműködési képességet, ahogyan azt is, hogy a televíziókészülékeken olyan csatlakozók álljanak rendelkezésre, amelyek a digitális jel összes szükséges elemét továbbítani tudják, s ezt ne korlátozzák a hálózatüzemeltetők, a szolgáltatók vagy a berendezésgyártók.[320] A Bizottság 2005 májusában - akkor nagyon pozitívan látva a fejleményeket - az analóg szolgáltatások leállításának a közösség valamennyi tagországára érvényes céldátumaként 2011. december 31-et jelölte meg.[321]

4. A digitális műsorszórásra történő átállás és fogyasztóvédelmi szabályok erősödése 2007 után

Az egyre gyorsuló technológiai fejlődést, a korlátozott erőforrásokkal való gazdálkodást próbálta követni a közösségi szabályozás is, mely számos jogforrás módosítását eredményezte. Tekintettel például a nem lineáris szolgáltatások előretörésére, mely számos, például fogyasztóvédelmi kérdést vetett fel akár tartalomszolgáltatás, akár egyéb szerződéses kapcsolatok során. Bár a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv például védelmet nyújtott a fogyasztóknak a megtévesztő vagy agresszív marketinggel szemben, de nem tartalmazott az audiovizuális szolgáltatásokra vonatkozó, azok igénybevételéhez kapcsolódó speciális szabályokat.[322]

---

[318] Keretirányelv, preambulum (31)
[319] Hozzáférési irányelv, preambulum
[320] Szolgáltatási irányelv, preambulum
[321] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and, the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting. Brussels, 24. May 2005, COM(2005) 204 final
[322] Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról

Ennek egyik megjelenési formája, hogy 2007-ben ismét módosult a 89/552/EGK „televíziós” irányelv, s megerősítette a más tagállamokból származó audiovizuális médiaszolgáltatások vételének és továbbközvetítésének szabadságát, a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások tekintetében pedig kibővítette a tagállamok mozgásterét, korlátozó intézkedéseinek lehetőségeit. Így különösen a közrend, a közegészség-védelem, a közbiztonság és a fogyasztók (ide értve a befektetőket) védelme érdekében intézkedéseket hozhatnak, ha azon tagállam, amely joghatósága alá tartozik a szolgáltató nem tette meg a szükséges intézkedéseket.[323] E mellett a módosítás számos közvetlenül a tartalomszolgáltatásra vonatkozó rendelkezést is módosított, kiegészített, melyek alapvetően a fogyasztók (így például a kiskorúak) védelmét hivatottak biztosítani.

2009-ben jelent meg a bizottság hetedig jelentése a határok nélküli televíziózásról.[324] Ebből kiderült, hogy amíg a fizetős tévét üzemeltetők általában tetemes bevételekre tettek szert a működésükkel, addig a hagyományos szabadon fogható és közszolgálati műsorszolgáltatóknak stagnáló illetve csökkenő bevételekkel kellett megbirkózniuk. Tehát a piac folyamatos átalakulás alatt állt, melyet a szabályozásnak is követnie kellett.

A kétezres évek végére ugyanakkor elkerülhetetlenné vált, az audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályanyag kodifikálása. Így született meg 2010-ben az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AVMSD), mely alapvetően magát a szolgáltatást és annak nyújtását szabályozta, különös tekintettel az uniós fogyasztók érdekében. [325] Az irányelv preambuluma kiemeli, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatások piaca átláthatóságának és kiszámíthatóságának biztosítása, valamint az alacsony belépési korlátok elérése érdekében figyelembe kell venni a belső piac alapelveit, így a szabad versenyt és az egyenlő bánásmód elvét.[326] A bizottsági dokumentumok többször leszögezték, s az új irányelv bevezetésében is megjelenik, hogy a versenytorzulás felszámolása, a jogbiztonság javítása, a belső piac megvalósításának elősegítése érdekében fontos, hogy mind a lineáris, mind a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások alapszintű

(2005. május 11.)

[323] Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK irányelve, 4. c. pont

[324] A Bizottság hetedik jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a „határok nélküli televíziózásról” szóló 89/552/EGK irányelv alkalmazásáról. COM(2009) 309 végleges

[325] Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv

[326] Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv, preambulum (10)

szabályozása közös legyen. Ezen cél folyamatos megjelenése tehát arra enged következtetni, hogy még 2010-re sem sikerült elérnie a közösségnek a kitűzött célokat, még ha jelentős előre lepések is születtek ez idáig.

Mint ahogyan a korábbiakban utaltam rá, a lekérhető szolgáltatások specialitása, hogy közel azonos fogyasztói közönségéért versenyez, mint a lineáris szolgáltatások, így a felhasználók joggal várhatják el, hogy ezen szolgáltatások tekintetében is az ezen irányelv hatálya alá tartozó szabályok szerinti védelemben részesüljenek.

Az időszak másik sürgető kérdését az egyre növekvő mobil szélessávú internet-hozzáférési igény kezelése jelentette. Ehhez szükségessé vált a földfelszíni műsorszórás analógról digitálisra történő mielőbbi átállása.[327] Ennek egyik oka, hogy a fogyasztók egyre jobb minőségű tartalmakhoz és egyre gyorsabban kívánnak hozzáférni, melyhez a digitális adás kínálkozott alternatívaként. A másik ok a korlátozott rádióspektrum-hálózatok felszabadításában és újraosztásában keresendő, melyet a szolgáltatók egyre inkább szorgalmaztak. Az előző kérdéssel szorosan összefügg ez, mivel a digitális műsorszórás rádióspektrum-használata gazdaságosabb, s az átállás következtében kapacitások szabadulnak fel, melyeket olyan új alkalmazások működtetésére használhatnak, mint a nagy felbontású tévéadások, a mobilkommunikáció és a vidéki területeken üzemeltetett széles sávú vezeték nélküli szolgáltatások.

E célok elérése érdekében a bizottság 2009-es ajánlásából kiindulva,[328] az Unió célul tűzte ki, hogy a 800 MHz-es sávot fel kell szabadítani – az eredeti ajánlás szerint – 2012. január 1-ig a műsorszórástól eltérő elektronikus hírközlési szolgáltatások részére, ezzel biztosítva az uniót átfogó mobil szélessávú piac létrehozását.[329] Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU határozata a nemzeti szintű szabályozásban végrehajtott gyors változtatások alapján azt irányozta elő, hogy az említett frekvenciasávot legkésőbb 2013-tól az elektronikus hírközlési szolgáltatások számára elérhető kell tenni - azaz már itt egy év csúszással kellett számolni. Tovább a határozat azt is tartalmazta, hogy a növekvő igények és a technológiai fejlődés következtében elképzelhető, hogy a

---

[327] NYÁRÁDY Gábor (2013): A frekvenciagazdálkodás nemzetközi szervezetei. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.)(2013): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. CompLex, Budapest, 191–193.

[328] A digitális hozadék elérhetővé válásának az Európai Unióban való elősegítéséről szóló, 2009. október 28-i bizottsági ajánlás szerint.

[329] A Bizottság 2010/267 sz. határozata (2010. május 6.) az Európai Unióban az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására alkalmas földfelszíni rendszerek 790–862 MHz-es frekvenciasávú használatának harmonizált műszaki feltételeiről. (OJ L 117, 11.5.2010, p. 95–101)

jövőben további spektrumokat is meg kell nyitni a közösséget lefedő szolgáltatások számára.[330] Ezen technológiai átállás persze nem kevés pénzbe kerül, s a társadalom számára jelentkező pozitív externális hatás miatt uniós és a tagállami pénzügyi támogatásra is szükség volt.[331]

Mindemellett a nemzeti szabályozó hatóságoknak ehhez 2013. január 1-jéig szükségessé vált lefolytatni azokat az engedélyezési eljárásokat, melyek a 800 MHz-es frekvenciasáv szolgáltatók általi használatát lehetővé teszi. Az említett határozat bár egységes határidőt tűzött ki az átálláshoz, mégis, számolva az eltérő tagállami piacokkal és szabályozási közeggel, lehetőséget biztosított arra, hogy rendkívüli nemzeti és helyi körülmények vagy a határokon átnyúló frekvenciakoordinációs problémák esetében – bizottsági engedély birtokában – 2015. december 31-ig kitolják e határidőt.[332] A legtöbb tagállamnak nem volt szüksége erre, s 2012 végéig sikerült technológiailag is lebonyolítani az átállást, viszont például Magyarország, Lengyelország és Bulgária esetében ez csak 2013-ban, Romániában 2015-ben fejeződött be.

Még meg sem történt teljesen az átállás, amikor 2013-ban egy újabb zöld könyv jelent meg, amely az újabb technológiai fejleményekkel kapcsolatos menetrendet és a szükséges lépéseket irányozta elő. Ilyen volt például az, hogy ultra HD felbontású vagy a 3D formátumú tartalmak továbbítására legalább 100 Mbps sávszélességre van szükség, melynek meg kell teremteni a technikai feltételeit, s ezért a Bizottság átfogó szakpolitikai tervet határozott meg az európai digitális menetrendben. A rádióspektrumpolitikai program legalább 1200 MHz spektrumot tűzött ki célként a vezeték nélküli szélessáv számára, ezzel még nagyobb nyomást gyakorolva a rendelkezésre álló frekvenciaforrásokra.[333]

A rohamos technikai fejlődés, a jogi szabályozás követő volta tovább erősítette, de legalább is nem csökkentette eléggé a fogyasztóvédelmi problémákat. Maga a zöld könyv is felhívta e problémára a figyelmet. Így például az online audiovizuális médiaszolgáltatások esetében az európai fogyasztóknak még mindig korlátozottak voltak a választási lehetőségeik, ahogyan a hozzáférés sem teljesen volt megoldott valamennyi földrajzi

---

[330] Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU határozata (2012. március 14.) egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról (OJ L 81, 21.3.2012, p. 7–17)

[331] TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. HVG-ORAC, Budapest, 191–194.

[332] Uo.

[333] Zöld könyv az egységes audiovizuális világ felé: növekedés, alkotómunka, értékek. Brüsszel, 2013.4.24. (COM(2013)231 final).

területen.[334] A másik ilyen probléma – mely magához a készülékekhez kapcsolódik – hogy az okostelevíziók egyes alkalmazásai egy adott nemzeti piacra vonatkozó, valamint a gyártók alapértelmezett beállításai miatt nem használhatóak megfelelően, illetve a más uniós tagállamok tartalmaihoz való hozzáférés gyakran korlátozott, vagy egyenesen letiltott.[335] Tehát e kérdések további harmonizációt, jogi szabályozást tettek szükségessé. Valamint az is, hogy időközben – 2012-től – megjelent az amerikai érdekeltségű, online lekérhető tartalmakat nyújtó Netflix is a piacon, mely előre vetítette a részesedések újraosztását.

5. Médiakonvergencia, online szolgáltatások és a liberalizált piac működéséből eredő anomáliák kezelése 2014 után

A Bizottság 2014. február 3-én kiadott határozatával létrehozta Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportját (ERGA), melynek célja hogy segítse a Bizottságot a 2010-es audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv végrehajtásával kapcsolatban. Ennek alapjául egy 2013-as Európai Tanácsi dokumentum szolgált, mely felkérte a tagállamokat, hogy biztosítsák az audiovizuális szabályozó testületeik függetlenségét, és a Bizottságot arra, hogy erősítsék meg a szabályozó hatóságok közötti együttműködést.[336] Ezen lépés nagyban hasonlít a hírközlési és a postai piacon végbemenő, a különféle szabályozó hatóságok működését egy „csoport” létrehozásával közelíteni kívánó megoldással.[337]

2016-ban megjelent a Bizottság audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv felülvizsgálatára vonatkozó javaslata, melyet az Európai Parlament több állásfoglalásában is szorgalmazott.[338] A felülvizsgálat céljának azt tették, hogy a meglévő szabályokat hozzáigazítsa a

---

[334] E körben azért néhány próbálkozás már történt, például a fogyasztók jogairól szóló 2011/83/EU irányelv az online megtekinthető digitális termékekre vonatkozó információkkal kapcsolatban az egyértelmű tájékoztatást írja elő.

[335] TNS Opinion, Plum, the futures company – 2012. január, http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_en.htm#maincontentSec

[336] Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on media freedom and pluralism in the digital environment (2014/C 32/04)

[337] Lásd a BEREC létrehozását, vagy a 2010-ben létrejövő postai szolgáltatásokkal foglalkozó szabályozó hatóságok közös európai csoportját (ERGP).

[338] A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2016)0287 final)

technológiák egyre nagyobb konvergenciájához. Ennek érdekében az irányelv alkalmazási körét kiterjesszék a lekérhető szolgáltatásokon túl a videómegosztó platformok szolgáltatásaira, valamint a felhasználók által előállított videókra is, ezzel tiszta versenyfeltételek biztosítson s elkerülje a monopóliumokat.[339]

Az irányelv tényleges módosítására hosszas előkészületek után 2018 végén került csak sor.[340] Mint az indokolásból kiderül a médiakonvergencia megteremtéséhez, a piaci fejleményeket jobban tükröző és az online tartalomszolgáltatásokhoz való hozzáférést a fogyasztóvédelemmel és a versenyképességgel egyensúlyba hozó, aktualizált jogi keretre van szükség – mely jól tükrözi a kor aktuális problémáit.[341] A módosítás tehát azt is jelenti, hogy a televíziós és a lekérhető szolgáltatások szabályozásának egységesítése révén a lekérhető szolgáltatások szabályozási terhei növekednek.

Azt mondhatjuk, hogy az új szabályozás alapvetően tehát a hagyományos televíziós médiaszolgáltatóknak kedvez, akik e szegmensben egyre aktívabban jelennek meg, míg a konkurens nem lineáris, lekérhető szolgáltatások piacán javarész Európán kívüli – főleg amerikai – érdekeltségű vállalatok működnek. De nem csak a szabályozás és a nemzeti szabályozó hatóságok gyakorlata az ami e nézőpontot erősíti, hanem azon - a Netflix által mint felperes megindított - ügyek köre is, melyek jelenleg is folyamatban vannak az Európai Unió Bírósága előtt.[342] Ahogyan megemlíthetjük a hasonló helyzetben lévő Amazont is. Ugyanakkor a pontos kép felvázolása érdekében érdemes utalni arra is, hogy e multinacionális vállalatok estében az adóelkerülés problémája komoly megoldandó feladatot jelent az Unió számára, a többi – más gazdasági területeken megjelenő – amerikai érdekeltségű vállalatokkal együtt, s melyekhez kapcsolódóan ügyek tucatjai van folyamatban a Bíróság előtt.[343]

Az irányelv számos fogyasztóvédelmi rendelkezése is módosult tekintettel arra, hogy az elmúlt évek fejlődése következtében a fogyasztó

---

[339] Az előbbi javaslat indokolása.

[340] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (OJ L 303, 28.11.2018, p. 69–92)

[341] A 2018/1808 irányelv, preambulum (1) bek.

[342] Lásd például a T-238/18. sz.,T-818/16. sz. ügyeket és az ezzel kapcsolatos bírósági ítéleteket.

[343] Lásd az EUB T-818/16. sz ügyben hozott ítéletét, mely Németország javára ítélve, a Netflix közteherviselés alól való kibújását - csupán a németországi székhely hiányában – nem tartotta elfogadhatónak. (ECLI:EU:T:2018:274)

egyre kevésbé tud különbséget tenni a hasonló tartalmakat nyújtó hagyományos és a lekérhető tartalmakat biztosító szolgáltatások között. Ezzel együtt a fogyasztók választási lehetősége is növekedett, mely a tartalomszabályozás liberalizációját indokolta.[344]

A módosítás érinti a tagállami szabályozó hatóságok szerepét is. Ismét megerősítésre került a tagállami szabályozó hatóságok szervezeti, pénzügyi, személyi függetlenségére vonatkozó követelményrendszer, így például a kormánytól és minden köz- vagy magánjogi szervtől való jogi elkülönülés, önálló költségvetés, személyi függetlenség, a hatóság tagjainak elmozdíthatatlansága – mely arra enged következtetni, hogy továbbra is megoldatlan problémát jelent az eltérő módon működő (befolyásolt) nemzeti hatóságok gyakorlata.[345] Az irányelv vitájában számos módosító javaslat érkezett a Bizottság javaslatához a tagállami szabályozó hatóságok függetlenségét biztosítva, de nagyrészük nem jutott át a jogalkotási gépezeten.[346] Ahogyan az sem, hogy a médiahatóságok szabályozása és működése fölötti európai jogi kontroll alakuljon ki minden olyan esetben, amikor a hatóságok nem felelnek meg annak az elvárásnak, hogy – ahogyan a javaslat fogalmazott – részrehajlás nélkül, átláthatóan és az irányelv céljaival összhangban gyakorolják a jogköreiket.[347]

Ugyanakkor ez egy gyakorlati szempontból is fontos kérdéskör, hiszen hiába a harmonizáció és az irányelvek dömpingje, továbbra is problémát jelent a tagállami szabályozások és a szabályozó hatóságok működése közötti aránytalanság. Ez pedig azt is eredményezi, hogy a szolgáltatást nyújtók olyan tagállamokban telepedtek meg – s most a brexit után kénytelenek székhelyet váltani-, ahol a szabályozási környezet kedvezőbb volt, tekintettel arra, hogy az irányelvek a származási ország elvét veszik alapul. Ameddig tehát ez megoldásra nem kerül, addig továbbra is különbségek lehetnek a szolgáltatások körében, s a fogyasztók kiszolgáltatottságában.

Előrelépésnek nevezhető persze, hogy az irányelv beemelte mindezt a preambulumába, s foglalkozik azzal, hogy ha egy szolgáltató a szigorúbb

---

[344] SZIKORA Tamás (2019): Liberalizációs és fogyasztóvédelmi törekvések az audiovizuális média szabályozásának módosítása kapcsán. A televíziós reklámok és a termékmegjelenítés jövője a digitális médiakörnyezetben. *In Medias Res,* 2019/2, 367–380.

[345] A 2018/1808 irányelv, 30. cikke

[346] EP Kulturális és Oktatási Bizottság 2016/0151(COD) https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/AM/2017/04-25/1107683HU.pdf

[347] POLYÁK Gábor (2016): Az európai médiaszabályozás jövője. *Infokommunikáció és Jog,* 2016/1. szám.

szabályok megkerülése miatt telepedett le egy másik joghatósággal rendelkező tagállamba,[348] akkor erről a tagállam értesítheti a Bizottságot, s az ezzel kapcsolatos bizonyítékokat előterjeszti.[349] Illetve egy másik lépés is az előbb említett problémák megszüntetését célozza. Az irányelv módosítása nevesíti – az egyébként már évek óta működő – Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportját (ERGA). Többek között ennek lesz feladata, hogy a Bizottság kérésére a joghatóságról véleményt nyilvánítson, valamint az is, hogy a számos területen előírt ön- és társszabályozási kódexek kialakítását támogassa. A csoportot elsődlegesen az audiovizuális médiaszolgáltatások felügyeletével megbízott nemzeti szabályozó hatóságok vagy azok képviselői alkotják.[350]

Hogy ez elégséges lesz-e az egységes és következetes tagállami jogalkalmazáshoz az kérdéses, mindenesetre azt láthatjuk, hogy az egyes irányelv-módosítások során egyre mélyebbre hatol a közösségi jog, s újabb és újabb területek szabályoz, lényegében csak követve a piaci eseményeket, nem megelőzve azokat.

6. Az audiovizuális piac jelentősége napjainkban az uniós hírközlési piacon

Ahogyan az előzőekben kifejtésre került a szabályozás változása során, az audiovizuális médiaszolgáltatások piacán kínált termékek köre nagy átalakuláson ment keresztül az elmúlt évtizedekben, s talán nem túlzás azt állítani, hogy az egész hírközlési piac leginkább fejlődő területévé vált. De nem csak a szolgáltatás, hanem a szolgáltatók köre is megváltozott, különösen a nem lineáris, lekérhető szolgáltatások körében jelentős szerepet töltenek be az amerikai piacról érkező szereplők, mely terület – mint láthattuk – szabályozásában is visszaköszönt. A következőkben az audiovizuális médiapiac jelentőségének és szereplői körének bemutatására kerül sor. Többek között azt vizsgálva, hogy mennyire beszélhetünk liberalizált piacról, milyen kapcsolatban állnak a szolgáltatók a hírközlés más területén is megjelenő szolgáltatókkal, s hogy a belső piacon belül e terület mekkora szeletet jelent.

---

[348] VARGA Zita (2018): *Dinamikus technológiai tendencia vs. spirális körforgás? – a médiajog tárgyi hatályának visszatérő kérdései.* SZTE ÁJK. Elérhetőség: http://nmhh.hu/dokumentum/203069/Varga_Zita_Dinamikus_vs_Spiralis.pdf

[349] A 2018/1808 irányelv, preambulum (11) bek.

[350] A 2018/1808 irányelv, 30b. cikke

Mi sem tükrözi ezt jobban, mint hogy az európai audiovizuális ágazat részesedése az Unió gazdaságában jelentős mértékű, az uniós GDP nagyjából 3%-át adó, évi több mint 500 millió eurónyi piaci értéket előállító ágazat hatmillió főt foglalkoztat.[351] Ha pedig a televíziózási időt nézzük, akkor az Unió a második a rangsorban, miközben a világ többi régiójához képest több filmet állít elő és több mint 500 online lekérhető mozgókép-szolgáltatásnak ad otthont.[352]

A pici szegmens tehát folyamatos növekedést mutat, még ha annak mértéke eltérő is tagállamonként. A legnagyobb változás a fizetős szolgáltatások területén volt tapasztalható, mellyel együtt az ingyenes közszolgálati televíziós műsorszórás szerepe csökkent vagy stagnál. Ebben a folyamatban nagy szerepet játszott a szélessávú internet alapú IPTV szolgáltatások megjelenése; az analógról a digitális kábelszolgáltatásra történő áttérés, a fizetős szolgáltatók konszolidációja a kábel- és műholdas szegmensekben, és nem utolsó sorban az igény szerint letölthető video-szolgáltatások (SVOD) térnyerése.[353] 2018-ban, az előző évhez képest 1,1%-al nőtt a televíziós előfizetők száma az Európai Unióban, mely átlagot lefelé húzza, hogy hat tagállamban csökkent a hagyományos előfizetők száma (Svédország, Dánia, Litvánia, Görögország, Egyesült Királyság és Hollandia), mely az észak-európai tagállamokban alapvetően a SVOD térnyerésének következménye.[354]

Az, hogy tagállamonként eltérés mutatkozik az egyes szolgáltatások választékában és térnyerésében, többek között arra vezethető vissza, hogy az egyes nemzeti piacokat nagyon specifikus feltételek alakítják és formálják, amelyek például fizetős audiovizuális szolgáltatások számára exogének. Ilyen például a vásárlóerő, az elérhető ingyenes szolgáltatások köre, a szélessávú hozzáférés penetrációja és nem utolsó sorban a szabályozás.[355]

Ezen sajátosságokból adódóan azt láthatjuk, melyet az EMIS adatbázisa is megerősít, hogy a 2017-ig létrejött, több tagállam lineáris és SVOD szolgáltatásának piacát célzó szolgáltatók több mint kétharmada (67%-a) csupán három országhoz köthetők, így az Egyesült- Királysághoz, Hollandiához és Írországhoz. A hagyományos lineáris szolgáltatók

---

[351] The Economy of Culture in Europe. Elérhetőség: http://www.keanet.eu/en/ecoculturepage.html (2011 Study Creative UK, The Audiovisual Sector & Economic Success, 7.).

[352] Uo.

[353] ENE, Laura (2019): Pay AV services in Europe. The state of play. A publication of the European Audiovisual Observatory.

[354] ENE (2019) i.m.

[355] ENE (2019) i.m.

esetében nagyon hasonló a helyzet, ott az Egyesült- Királyság, Csehország és Franciaország 69%-át tette ki az ilyen szolgáltatásoknak.[356]Az Egyesült- Királyság 2020 elején történő kiválása után pedig ezen arányok is átalakulnak, s egyúttal változásokat indukálnak. Ez jól látható az adatokban is, mivel az Egyesült Királyság piaci részesedése 5% -kal esett vissza már 2019-ben az előző évhez képest, de még így is ő adta a legnagyobb piaci részesedést. A visszaesés már annak a jele, hogy a nemzetközi televíziós szolgáltatók, amelyek versenyben kívánnak maradni a Brexit után is, megpróbálták a székhelyüket áthelyezni, de legalább is az Egyesült Királyságon kívüli műsorszórási engedélyt beszerezni. Míg a külföldi piacot célzó TV-csatornák fele 2018-ban az Egyesült Királyságban működött, addig ez a szám 2019 végén alig az egyharmadára esett vissza. Ha azt vizsgáljuk, hogy a műsorszórási engedélyek áthelyezése merre irányult, akkor egyértelműen Hollandia emelhető ki, melyet Spanyolország követ. További érdekesség, hogy az European Audiovisual Observatory statisztikája szerint, mely 41 európai országot vizsgált, a televíziós csatornák túlnyomó többsége, több mint 95% továbbra is Európában letelepedett, és ezeknek csupán 8% -a van állami tulajdonban.[357]

A növekedés persze nem mindenhol egységes, hiszen egyes országokban az üteme lassult, vagy épp már meg is állt. Ennek egy másik oka, hogy egyes országokban már a lakosság viszonylag nagy százaléka rendelkezik előfizetéssel, így ott új szerződéskötésre csak a régi felmondásával kerülhet sor, mely csak átrendezi a szolgáltatók súlyát, de nem ad hozzá a növekedéshez. Tehát telítődnek a piacok, mely ugyanakkor nagyobb versenyt generálhat a konkurens szolgáltatók között.

A következő 1. számú ábra azt kívánja bemutatni, hogy az egyes tagállami piacok milyen szoros kapcsolatban állnak a legnagyobb szolgáltatókkal, melyből az is leszűrhető, hogy a fogyasztók legnagyobb részéért csupán néhány szolgáltató versenyzik a tagállamokban, azaz legtöbb esetben oligopolpiacokról beszélhetünk.

A térkép alapján jól kivehető, hogy az egyes országokban jellemzően két, három esetleg négy szolgáltató uralja az országos, fizetős szolgáltatások piacát, melyek ráadásul jól beazonosítható érdekeltségi körbe tartoznak. Külön nem került feltüntetésre, de a nem lineáris szolgáltatások piacán három, alapvetően amerikai érdekeltségű szolgáltató tölt be vezető szerepet, páneurópai szinten a Netflix és az Amazon, valamint harmadikként – főleg a Kelet-Európai piacokon a HBO Go.

---

[356] ENE (2019) i.m.

[357] European Audiovisual Observatory's MAVISE TV and VOD database 2019.

1. sz. ábra

A fizetős szolgáltatásokat nyújtó audiovizuális szolgáltatók földrajzi jelenléte Európában, 2017

Forrás: Laura Ene (2019): Pay AV services in Europe. The state of play. A publication of the European Audiovisual Observatory.

Ha európai viszonylatban azt vizsgáljuk, hogy mely szolgáltatók jelennek meg a legtöbb ország területén, akkor az élen a brit székhelyű Liberty Global áll, s őt követi a német Deutsche Telekom valamint a svéd Modern Time Group. Nem elhanyagolható szerepet tölt be a svéd TeliaSonera, az luxemburgi M7 Group, az osztrák A1 Telekom Ausztria Group, az amerikai Comcast vagy épp a francia Orange. Továbbá ahogy láthatjuk, több olyan szolgáltatói is jelen van a piacon amely néhány ország területén nyújt szolgáltatásokat, ugyanakkor a piacok eltérő méretéből

adódóan nem szabad alulértékelni a súlyukat. További érdekesség, hogy ha áttekintjük a fenti szolgáltatók portfolióját, akkor egyúttal az is kivehető, hogy a szolgáltatók többsége a televíziós szolgáltatások mellett telefonos szolgáltatást (hagyományos vezetékes és mobil) is nyújt a hírközlési piacon.

A következő táblázat a kábeltelevíziós szolgáltatások piacát szemlélteti, az abból befolyó bevételek alapján, földrajzi elhelyezkedés alapján. Ezen kép kicsit árnyalja az előző megállapításokat, egyfelől az említett piaci méret miatt, valamint amiatt, hogy ez csupán a hagyományos kábeles szolgáltatásokat mutatja. Jól látható, hogy a nagy nyugat- és dél-európai országok piaca az egész európai piac több mint a felét jelentik a piaci érték alapján, ahogyan azt a 2. számú ábra is szemlélteti. 2018-ban ugyanis 102,5 millió dolláros bevételre tettek szert e szolgáltatók.[358]

1. sz. táblázat

Az európai műsorszórás és kábeltelevíziós szolgáltatás piacának földrajzi megoszlása (milliárd dollár, 2018)

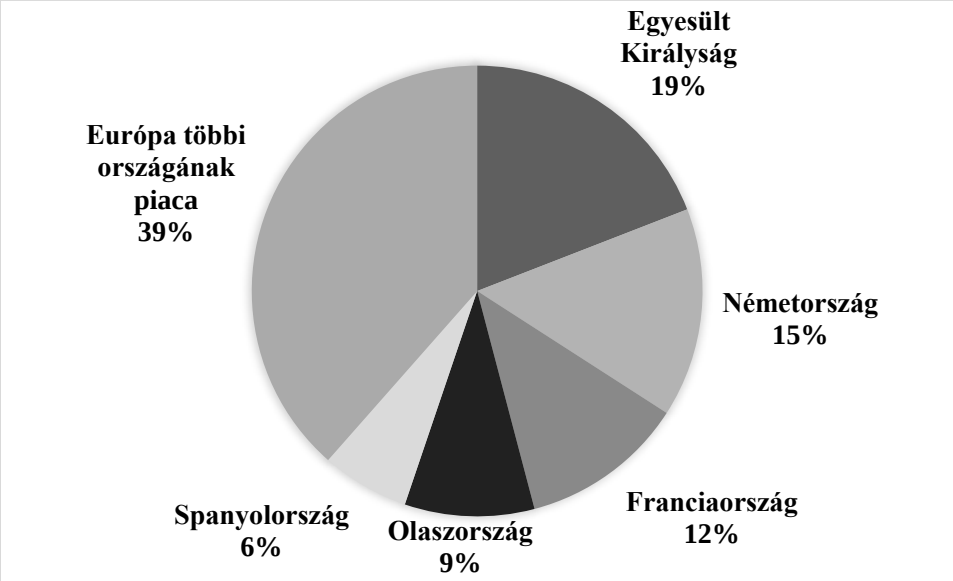
Ország	milliárd dollár	%
Egyesült Királyság	16,9	19,1
Németország	15,3	15,0
Franciaország	12,1	11,8
Olaszország	9,5	9,3
Spanyolország	6,5	6,3
Európa többi országának piaca	39,5	38,5
Összesen	102,5	100%

Forrás: EMIS adatbázis adatai szerint alapján saját szerkesztés

[358] EMIS, Europe – Europe Broadcasting & Cable TV, 2019

2. sz. ábra

Az európai műsorszórás és kábeltelevíziós szolgáltatás piacának százalékos megoszlása érték szerint (milliárd dollár, 2018)



Forrás: a szerző saját szerkesztése az EMIS adatbázis adatai szerint alapján[359]

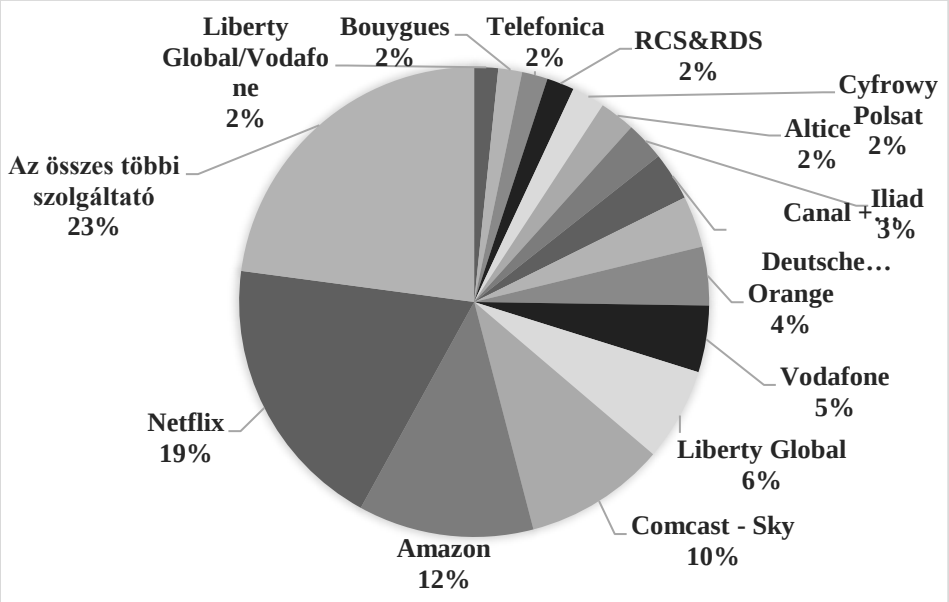
Tovább árnyalja, illetve pontosítja az európai piac feltérképezését, ha az előfizetők számát vizsgáljuk a hagyományos lineáris és az újabb SVOD szolgáltatások piacán. Már csak azért is, mert ahogyan az előzőekben már utaltam rá, az online technológia miatt egy szolgáltató akár valamennyi európai piacon megjelenhet. Az European Audiovisual Observatory jelentése szerint 2019-ben összesen mintegy 237,7 millió előfizető vett igénybe ilyen szolgáltatásokat az Európai Unióban, mely számban az is benne van, ha egy személy több előfizetéssel is rendelkezett a vizsgálat időpontjában.

Az egész audiovizuális médiapiac tekintetében kiemelkedően nagy a lekérhető szolgáltatások előfizetői köre, hiszen az összes előfizetés közül 19%-a Netflixhez, 12 %-a Amazonhoz kapcsolódott, melyek 78%-a SVOD szolgáltatás. Ráadásul a két szereplő az európai piacon történő megjelenésüket követő öt éven belül megszerezték az előfizetések majdnem egyharmadát.

[359] EMIS, Europe – Europe Broadcasting & Cable TV, 2019

3. sz. ábra

A TV- és SVOD-szolgáltatások előfizetőinek száma társaságonként 2019-ben, az összes előfizetés % -ában az Európai Unióban



Forrás: a szerző saját szerkesztése az European Audiovisual Observatory adatai alapján.[360]

Így már érthetővé válik a korábban bemutatott irányelv módosítási hullámok tartalmi változása is, mely e szolgáltatások szabályozására irányult, s kimondva- kimondatlanul az amerikai érdekeltségű vállalatokat érintve hátrányosabban. Sőt az is, hogy a Bizottság miért tekint el olykor, például egyes olyan állami támogatásokkal kapcsolatos eljárások megindításától, mely miatt a Netflix az Uniós bírósághoz fordult.[361]

Őket követi, - az alapvetően hagyományos, de persze nem lineáris szolgáltatásokat is nyújtó – öt nagy szolgáltató a Comcast (a korábbi Sky), a Liberty Global, a Vodafone, az Orange és a Deutsche Telekom a előfizetések 45 %-át birtokolva, amely szolgáltatók közül utóbbi három a telefonos szolgáltatások piacvezetője is egyben.

[360] ENE (2019): i.m.

[361] Lásd a Netflix International és Netflix kontra Bizottság T-238/18. sz. ügyet, melyben Franciaország is érintett.

Az is látható, hogy 14 vállalat birtokolja az összes előfizető több mint háromnegyedét (77% -át), míg a maradék 23 %-ot több mint kilencven szolgáltató adja össze, s így ezek jelentősége eltörpül ez előzőekhez képest. Tehát az európai audiovizuális szolgáltatások piaca koránt sem annyira eltérő tagállami szinten, mint gondolnánk, ráadásul a fentebb említett vállalatok között is lehetnek és vannak érdekeltségi kapcsolatok, melyek tovább árnyalják a képet, s megvilágítják a globális közpolitikai folyamatokat.

7. Statisztikák audiovizuális médiaszolgáltatások piacáról

A médiaszolgáltatások fejlődése egyfelől kapcsolódott a korábban állami monopóliumban lévő hírközlési hálózatokhoz, másfelől a technológiai fejlődésnek köszönhetően mára a médiaszolgáltatások jelentős részben internetalapúvá váltak, azaz a hagyományos televíziózás csökken, helyette a lekérhető tartalmak kerülnek előtérbe, melyek már nem tagállamokhoz köthetők. Ez adja e vizsgálat terület sajátosságait is.

Mind a postához, mind a telekommunikációhoz képest különbség, hogy szinte minden tagállamban van egy vagy több állami médiavállalat, amely jellemzően a közszolgálati televízió- és rádiócsatornák üzemeltetője, s ennél is több sajtóterméket előállító vállalatban jelenik meg az állam. Például a vizsgált államok közül 2020-ban Franciaországban (9), Magyarországon (11), Lengyelországban (22), és Spanyolországban (59) több tucat külön médiavállalat működik, amelyek állami tulajdonban vannak.

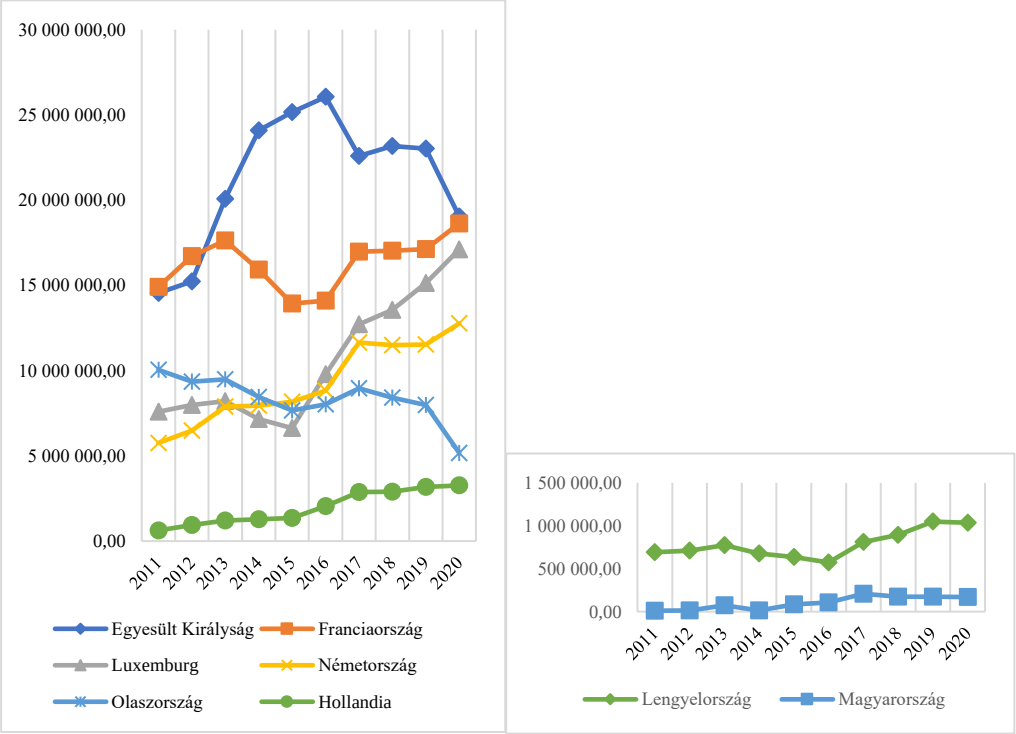
Érdemes az 4. számú ábrán megfigyelni Lengyelország esetét (amelyhez nagyon hasonlít a magyar adatsor is), ahol a jelentős állami tulajdonú média 2016 óta megduplázta az árbevételét.

Egy másik speciális esetkör, amikor alapvetően a vállalkozásban közvetlenül nem mutatható ki az állami tulajdon, viszont más eszközökön keresztül az állam befolyást gyakorol a médiára. Magyarországon 2018-ban jött létre a Közép-Európai Sajtó- és Médiaalapítvány, amelynek számos kormánypárti médiaszolgáltató (például a Médiaworks) ajánlotta fel vállalkozását, s így közel száz nyomtatott és elektronikus sajtótermék felett vette át az irányítást. Az állami szerepvállalást nemcsak a kormányközeli vezetők jelzik, hanem az is, hogy a kormány nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilvánította az alapítványt. Ugyanakkor e speciális szerepvállalás – noha meghatározóbb lehet, mint az állami tulajdonrészesedés –, közvetlenül nem mutatható ki jelen adatokból, de felvethető a kérdés ezek kapcsán, hogy az árbevételek alakulásában

mennyire játszott szerepet a „közszolgálati” vagy egyéb célú közvetlen vagy közvetett állami támogatások köre.

4. sz. ábra

Állami tulajdonrészű médiaszolgáltatók árbevételének alakulása 2011–2020, USD (média, 1. és 2. országcsoport)



Forrás: A szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázis adatai alapján.

Az adatokat tovább elemezve megállapítható, hogy az állami tulajdonrésszel rendelkező médiavállalkozások árbevétele nem az ország nagyságához igazodik – ezzel a médiaszolgáltatás eltér a többi ágazattól. A műsorszórás speciális jellege miatt nem feltétlenül a nagy nyugati államok töltik be a vezető szerepet, vagy legalábbis nem a saját államukban. Megfigyelhetjük, hogy Luxemburgban magasabb az árbevétel, mint Németországban, vagy Olaszországban. Ennek egy fontos oka az adózási kérdésekben keresendő. Az 5. számú ábrán kiemelkedik Egyesült Királyság adatsora egészen 2017-ig, amikortól is folyamatos csökkenést láthatunk. A Brexit hatására a nagyobb médiaszolgáltatók (itt

gondolni kell különösen az online lekérhető tartalmakat biztosító vállalkozásokra) székhelyüket a kedvezőbb adózás, valamint az Európai Unió belső piaca miatt Hollandiába vagy Luxemburgba helyezték át, ami jól látható az árbevételi adatokban is.

8. Tanulságok az audiovizuális médiaszolgáltatások piacáról

Az előzőekben négy nagyobb mérföldkő köré csoportosítva mutattam be az európai televíziós szektor liberalizációját és az azt követő szabályozási időszakot. Mint láthattuk, számos ponton közös vonásokat mutatott az elektronikus hírközlésre vonatkozó általános szabályokkal, ugyanakkor számos speciális jellemzőt és problémát is azonosíthattunk, mely a liberalizáció sajátosságaként fogható fel e szektorban. Ezek a következőképpen foglalhatók össze.

A liberalizációt megalapozó szabályozási reform, csak a kezdeti lépés volt, az ezt követő időszakokban egyre szélesedett a szabályozás tárgya, valamint annak mélysége is. Ez a technológia gyors fejlődésének köszönhető, melyet csak követni tudott a közösségi szabályozás, s a liberalizáció után kialakuló újabb helyzeteket, problémákat igyekeztek kezelni az egyes szabályozási hullámok. Ebben az egész elektronikus hírközlési szektor liberalizációval mutat közös vonást. Ugyanakkor specialitás, hogy a technológiai fejlődés sokkal nagyobb hatást gyakorolt a szabályozásra és a piac jelenlegi formájának kialakulására. A szabályozás mára már számos új területre is kiterjed, így például az online, lekérhető szolgáltatásokra is 2018 óta, ezzel a korábbiakhoz képest e területen szolgáltatást nyújtónak – jellemzően tengeren túliak – nehezebb piaci környezetet teremt, mely szolgáltatók szerepe ugyanakkor egyre nagyobb, mint láthattuk a piaci részesedést tekintve.

A másik fontos megállapítás, hogy a szabályozásban nagyon fontos szerepet játszanak a tagállami szabályozó hatóságok, melyek az összes többi részpiachoz képest jelentős befolyással rendelkeznek. Ugyanakkor ezen nemzeti szabályozó hatóságok nem homogének, az uniós jog végrehajtása során eltérést mutatnak. Az elmúlt évtizedek szabályozási reformja közelítette gyakorlatukat, de továbbra is vannak például kevésbé szigorúbb, vagy szolgáltatóbarátabb eljárást, piaci jelenlétet biztosító tagállamok. Ez pedig fontos jellegzetességét adja az audiovizuális szolgáltatások piacának, egyben további kihívások elé állítva az Uniót.

A harmadik sajátosság, mely a piaci szereplők elemzéséből kiderült, hogy bár liberalizált a piac, alapvetően tagállami szinten a fizetős televíziós szolgáltatások piacán duo- vagy oligopolpiacokról beszélhetünk, ahol két, három szolgáltató rendelkezik meghatározó piaci

szereppel. Ehhez társul az, hogy a nagy szolgáltatók több tagállamban is folytatnak tevékenységet. Ennek egy további sajátossága az unió bővülésével is összefüggésbe hozható. Az új tagállamok csatlakozásakor, s így például a keleti bővítés során, a közös piac kiterjesztésével a nagy nyugati vállalatok számára teremtettek piacot, a korábbi állami vagy magánkézben lévő televízió-szolgáltatók felvásárlásával.

A negyedik sajátosság – mely egyben azonosság is –, hogy a szolgáltatók szinte mindegyike nem csak audiovizuális szolgáltatásokat, hanem például vezetékes és mobil internetet, vezetékes és mobil telefonszolgáltatást is nyújt, mely tovább növeli a piaci verseny alulmaradását az elvárthoz képest.

Mint láthattuk számos tényező és körülmény jelenleg is hatással van a piac további alakulására, s egyben újabb és újabb kihívások, megoldandó problémák elé állítva a közösséget. Így érdemes figyelni az aktuális fejleményeket, mely az online szolgáltatások terjedésével, a Brexit által bekövetkező székhelyáthelyezésekkel hozhatók összefüggésbe.

Felhasznált források:

- BORDÁS Péter (2019): A postai liberalizáció zsákutcája? *Európai Jog*, 2020/1., 10–20.
- BORDÁS Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog*, 2019/1., 17-27.
- ENE, Laura (2019): Pay AV services in Europe. The state of play. A publication of the European Audiovisual Observatory.
- FRANQUET, Rosa – RICHERI, Giuseppe – HIBBERD, Matthew (2019): *The Introduction of Commercial Broadcasting to Europe.* In: Klaus Arnold - Paschal Preston - Susanne Kinnebrock (eds.) (2019): The Handbook of European Communication History, Wiley-Blackwell, 257–276.
- KOPPÁNYI Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Osiris, Budapest, 66.
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. HVG-ORAC, Budapest, 395.
- NYÁRÁDY Gábor (2013): A frekvenciagazdálkodás nemzetközi szervezetei. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) (2013): *Hírközlés-*

szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. CompLex, Budapest, 191–193.

- PÁPAI Zoltán (2010): A verseny kérdése a szélessávú ologopolpiacon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 228–273.
- PAUWELS, Caroline – DONDERS, Karen (2013): *Opening Up Europe to Private Television — Harmonisation and Liberalisation for the Benefit of All?* In: Karen DONDERS – Caroline PAUWELS – Jan LOISEN (eds.): Private Television in Western Europe. Palgrave Macmillan, pp 20–36.
- POLYÁK Gábor (2016): Az európai médiaszabályozás jövője. *Infokommunikáció és Jog című folyóirat 2016/1. szám.*
- SZIKORA Tamás (2019): Liberalizációs és fogyasztóvédelmi törekvések az audiovizuális média szabályozásának módosítása kapcsán. A televíziós reklámok és a termékmegjelenítés jövője a digitális médiakörnyezetben. *In Medias Res*, 2019/2, 367–380.
- SZIKORA Veronika (2020): Profitoptimalizálás, illetve fenntarthatóság - Elérhető-e jogi eszközökkel az egyensúly? *Gazdaság és Jog* (1217-2464):28., 11-12., 20-24.
- TAKÁCS Róbert (2014): „Lejönni az injekcióstűről" A keleti és nyugati televíziózással kapcsolatos eltérő társadalmi és kulturális várakozások Magyarországon és az államszocialista országokban 1953 után. *Infonia,* Információs Társadalom folyóirat, XIV. évfolyam, 2014/4. szám. 95.
- TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai.* HVG-ORAC, Budapest, 55.
- TÓTH András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. HVG-ORAC, Budapest, 191-194.
- VARGA Zita (2018): *Dinamikus technológiai tendencia vs. spirális körforgás? – a médiajog tárgyi hatályának visszatérő kérdései.* SZTE ÁJK. Elérhetőség: http://nmhh.hu/dokumentum/203069/Varga_Zita_Dinamikus_vs_Spiralis.pdf

Uniós jogforrások, egyéb dokumentumok:

- A SVOD (Subscription video on demand: „video igény szerinti előfizetése") lényegében egy házi videotéka, mely keretében a

műsorszolgáltató, egy általány havidíj fejében tesz online hozzáférhetővé rendszeresen frissülő tartalmakat, amely közül a fogyasztó igényének megfelelően válogathat.

- Az Európai Parlament és a Tanács 2007/65/EK Irányelve (2007. december 11.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3-i) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv). (HL L 298, 17.10.1989, p. 23)
- A 88/301/EGK és a 90/388/EGK irányelv módosításáról szóló 1994. október 13-i 94/46/EK bizottsági irányelv (HL L 268., 15. o.)
- Az egyetlen üzemeltető tulajdonában lévő távközlő hálózatok és kábeltelevíziós hálózatok különálló jogi személyiségének biztosításáról szóló 1999. június 23-i 1999/64/EK bizottsági irányelv (HL L 175., 39. o.)
- Közlemény a versenyszabályoknak a távközlési ágazat hozzáférési megállapodásaira való alkalmazásáról. (*C 265, 22/08/1998 o. 0002 – 0028)*
- A távközlési infrastruktúra és a kábeltelevízió-hálózatok liberalizációjáról szóló zöld könyv, II. rész (Brüsszel, 1995. január 25., COM(94) 682 végleges.
- Az általános felhatalmazásokra és az egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and, the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting. Brussels, 24. May 2005, COM(2005) 204 final
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról (2005. május 11.)
- A Bizottság hetedik jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a „határok nélküli televíziózásról” szóló 89/552/EGK irányelv alkalmazásáról. COM(2009) 309 végleges

- A digitális hozadék elérhetővé válásának az Európai Unióban való elősegítéséről szóló, 2009. október 28-i bizottsági ajánlás szerint.
- Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU határozata (2012. március 14.) egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról (OJ L 81, 21.3.2012, p. 7–17)
- Zöld könyv az egységes audiovizuális világ felé: növekedés, alkotómunka, értékek. Brüsszel, 2013.4.24. (COM(2013)231 final).
- Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on media freedom and pluralism in the digital environment (2014/C 32/04)
- A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2016)0287 final)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (OJ L 303, 28.11.2018, p. 69–92)
- EP Kulturális és Oktatási Bizottság 2016/0151(COD) https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/CULT/AM/2017/04-25/1107683HU.pdf
- The Economy of Culture in Europe. Elérhetőség: http://www.keanet.eu/en/ecoculturepage.html (2011 Study Creative UK, The Audiovisual Sector & Economic Success, 7.).
- A Bizottság 88/301/EGK irányelve (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyéről (OJ L 131, 27.5.1988, p. 73–77) vagy a Bizottság 90/388/EGK (1990. június 28.) irányelve a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 192, 24.7.1990, p. 10–16).
- A 90/388/EGK irányelv módosításáról szóló 1995. október 18-i 95/51/EK irányelv (HL L 256., 49. o.)
- 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.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus

hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (továbbiakban: engedélyezési irányelv) (OJ L 108, 24.4.2002, p. 21–32)

- A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (OJ L 249, 17.9.2002, p. 21–26), (7) bekezdés.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) (OJ L 95, 15.4.2010, p. 1)
- A Bizottság 2010/267 sz. határozata (2010. május 6.) az Európai Unióban az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására alkalmas földfelszíni rendszerek 790–862 MHz-es frekvenciasávú használatának harmonizált műszaki feltételeiről. (OJ L 117, 11.5.2010, p. 95–101)
- Brüsszel, 2011.7.13. COM(2011) 427 végleges. Zöld könyv az audiovizuális művek európai unióbeli online terjesztéséről: a digitális egységes piac lehetőségei és kihívásai.
- TNS Opinion, Plum, the futures company – 2012. január, http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_en.htm#maincontentSec

V. fejezet:

Az állami tulajdonú vállalatok szerepe Európai Uniós összefüggésben

A piaci elégtelenségek kezelése érdekében egyes közszolgáltatások állami monopólium általi ellátása bevett gyakorlat és kezelési módszer. Ugyanakkor folyamatos diskurzus tárgyát képezi az, hogy meddig terjedhet az állami szerepvállalás mértéke, s milyen formában valósuljon meg az. A gazdasági élet differenciálódása, az Európai Unió versenypolitikája nagyban érintette a tagállamok e hagyományos szerepét, persze ágazatonként eltérő mértékeben. Sőt, földrajzi tekintetben is eltérő módon és formában valósult meg mindez. Egyes piaci területeken az állami monopólimokat teljes egészében felváltotta a piaci verseny, míg máshol az állami monopol szerep megmaradt, vagy épp az utóbbi időben újra erősödött. A 2008-as gazdasági világválság új aspektusba helyzete az állami vállalatok szerepét, s a hagyományos vagyongazdálkodási, feladatellátási szerepeken kívül egyes kormányok stratégiai szerepeket látnak bennne. Mára kérdésessé válik az is, hogy mit tekinthetünk állami vállalatnak, milyen és mekkora tulajdonosi befolyás az, amely képessé teszi az állam, kormányzati politika végrehajtását az adott feladat-ellátásban. A 2020-ban kirobbanó világjárvány csak további kérdéseket vet fel e területen, mivel a tagállami mentőcsomagok nagyrészt az állami vállalatok számára jelentett pénzügyi támogatást – mindez sokszor az Európai Bizottság jóváhagyásával.

Jelen fejezet az állami tulajdonú vállalatok szerepét vizsgálja az Európai Unió belső piacán. Az állami szerepvállalás formáinak és indokainak hagyományos jogelemző áttekintése után, az OECD, az Eurostat és az Orbis Europe vállalati adatai alapján vizsgálat tárgyát képezi a jelenlegi folyamatok, tendenciák áttekintése. Három liberalizált szektor példáján – telekommunikáció, posta, audiovizuális médiaszolgáltatások – keresztül kívánom bemutatni, hogy az egyes szektorokban miképpen van jelen az állam tulajdonosként, s az uniós privatizációs és liberalizációs folyamatok milyen hatást gyakoroltak tagállami szinten. A kutatás fő hipotézise az, hogy az állami befolyás továbbra is kimutatható egyes meghatározó szektorokban, igaz eltérő mértékben és újonnan eltérő formában.

1. Az aranyrészvényektől az állami befolyásolás új eszközéig

Az állami vállalatok működésére vonatkozó uniós (és OECD) iránymutatások szerint, ha az állami vállalatok gazdasági tevékenységet folytatnak, akkor azt úgy kell végezniük, hogy mindeközben biztosítsák a tisztességes piaci versenyt anélkül, hogy a többi állami tulajdonú társasághoz vagy magánvállalkozáshoz képest indokolatlan előnyök vagy hátrányok származzanak belőle. Ugyanakkor az egyenlő versenyfeltételek megvalósítása a gyakorlatban sokszor nehezen valósítható meg, különösen abban az esetben, ha az állami vállalatok a gazdasági tevékenységüket fontos közpolitikai célkitűzésekkel kombinálják. A 2008-as gazdasági válságot követően újabb gazdasági kihívás nehezíti a versenysemlegesség biztosítását, nevezetesen a COVID-19-járványra válaszul az elmúlt években meghozott nemzeti mentőcsomagok jelentős kormányzati tőkebefektetéssel járnak egyes állami tulajdonú vállalkozások esetében is. Ez különösen azért is fontos, mivel számos uniós tagállamban az állami tulajdonú vállalatok adják a gazdasági kibocsátás és a foglalkoztatás nagy részét.[362] Emellett különösen fontos szerepet játszanak e vállalkozások a hálózatos szolgáltatások körében (mint például az energia, közlekedés, posta, hírközlés stb.) mely a társadalmi, gazdasági működés elengedhetetlen része.

Számos társadalmi, gazdasági, politikai és történelmi tényező magyarázza azt, hogy az államok miért hoztak létre és tartanak fenn állami tulajdonú vállalatokat. Azokban az iparágakban, ahol a gazdasági feltételek olyanok, hogy a leghatékonyabb az, ha csak egy szolgáltató van akkor természetes monopóliumok jöttek létre. Vagy épp azon piacokon ahol a verseny nem tökéletes, abban az esetben a kormányok gyakran a szolgáltatók közvetlen ellenőrzése mellett döntöttek. De állami tulajdonú vállalatokat azért is létrehozhatnak, hogy nemzeti szinten stratégiai, de kockázatos vagy hosszú távú beruházásokat hajtsanak végre ott, ahol magánszektorbeli befektetők ezt nem valósítanák meg (például autópálya, gyorsvasút, ivóvíz hálózat, stadion építése stb.).[363]

Így általánosságban elmondható, hogy az államok a gazdaság számára kulcsfontosságú ágazatokban működtettek és működtetnek állami tulajdonú vállalatokat, ezáltal kihasználva az állami tulajdonú vállalatok

---

[362] European Commission (2016): *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. European Economy, Institutional Paper 031, Brussel, 2016., 23–24.

[363] BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter – HORVÁTH M. Tamás (2022): Maga felé hajlik - Állami tulajdonlás és piacszabályozás. *Európai Jog*, 2022/5. sz., 30–41.

pozitív externáliáit más iparágak javára vagy más, például szociális célkitűzések elérésére.[364] Ez a helyzet például a támogatott vagy nonprofit szolgáltatásokat nyújtó állami tulajdonú vállalatok esetében. A nyereségorientált cégek megtagadhatják a különösen kiszolgáltatott fogyasztóknak vagy távoli területeknek élőknek nyújtott közszolgáltatásokat. Az államok éppen ezért méltányossági szempontok miatt avatkoztak be közvetlenül az alapvetőnek tekintett szolgáltatásokhoz való hozzáférés minimális szintjének biztosítása érdekében. De arra is láthattunk példát az elmúlt évszázadban, hogy bizonyos magánvállalatok azt követően váltak állami tulajdonúvá, hogy a csődtől való félelem miatt az állam felvásárolta azokat.[365]

A hagyományos állami vállalati szektor változásában az Európai Közösségek fejlődése hozott változást. Az integráció bővülésével és elmélyülésével, a verseny megteremtése érdekében e területek is csakhamar a szabályozás középpontjába kerültek. A Közösségek (majd az Európai Unió) által az 1970-80-as években elindított és támogatott privatizációs és liberalizációs politika többek között az állami vállalatok leépítését célozta. Egyes területeken ugyanakkor az állami befolyás tovább élése kulcsfontosságúvá vált a privatizációs célok megvalósítsa mellett. A piaci tőke bevonása mellett tehát az államok gyakran szerették volna megtartani speciális szerepüket, melynek egyik eszköze lett, s még manapság is alkalmazott formája az ún. aranyrészvény. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az állam egy magánvállalatban a részvények általi tulajdonosi jogokon túl olya speciális többletjogosítványokkal (irányítási, ellenőrzési, kinevezési stb.) rendelkezik, mely képes érdemeben befolyásolni a vállalat működését.[366]

Az Európai Unió belső piacán ugyanakkor e megoldások csakhamar felvetették azt a kérdést, hogy mindez hogyan egyeztethető össze a szabadpiaci versennyel, így különösen a letelepedés szabadságával és a tőke szabad mozgásával.[367] Így az Európai Bizottság kezdeményezésére több kötelezettségszegési eljárás keretében vizsgálta az Európai Unió Bírósága, hogy meddig terjedhet és milyen teltételek mentén alkalmazhatnak aranyrészvényeket az államok. Így például a C-367/98-as

---

[364] European Commission (2016): i.m., 23–24.

[365] HALÁSZ Vendel (2005): *Érdekek és értékek az Európai Unió és az Egyesült Államok vállalatfelvásárlási szabályozásában*. Doktori értekezés, Pécs, 40-72.

[366] Lásd: WÁGNER Tamás (2016): Aranyrészvények és az Európai Unió. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/5., 1–16.

[367] VERHOEVEN, Amaryllis (1996): Privatisation and EC Law: Is the European Commission "Neutral" with respect to Public versus Private Ownership of Companies. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, October 1996, 862.

ügyben a Bíróság azt a portugál szabályozást találta szerződésbe ütközőnek, mely a privatizált energetikai, közlekedési, banki és biztosítási vállalatokban maximalizálta külföldi részesedés arányát.[368] Majd 2009-ben a C-171/08. sz. ügy kapcsán a bíróság az államnak és más közszervezeteknek a Portugal Telecomban birtokolt elsőbbségi részvényekkel kapcsolatban is hasonló következtetésre jutott. [369]A C-282/04 és C-283/04 egyesített ügyekben az a holland társasági jogi szabályozás bizonyult az uniós joggal ellentétesnek, mely lehetőséget adott arra, hogy az egyes részvényekhez különleges jogokat társíthattak, s ez alapján az állam a privatizált telekommunikációs vállalatban aranyrészvényt szerzett, mely alapján bizonyos döntések csak az előzetes jóváhagyásával születhettek.[370] Vagy épp megemlíthető az az olasz polgári jogiszabályozás is, mely az állami/közjogi részesedéssel rendelkező vállalatok esetében lehetőséget biztosított az államnak a legmeghatározóbb vezetők kinevezésére.[371] És még sorolhatnánk az esetjogot, mely alapvetőn a 90-es évek végétől a Bizottság erős fellépésének volt köszönhető.

A 2000-es évek végére az aranyrészvények kora „lecsengett", de az állami szerepvállalás kérdésköre talán még inkább előtérbe került. Ezzel párhuzamosan, mondhatni a liberalizáció velejárójaként, az állami befolyás-gyakorlás új lehetőségeit keresték a tagállamok. Jó példa erre a hírközlés piaca. A privatizációt követően az állami befolyásolás a különféle ellenőrző, felügyeleti versenyhatóságokon keresztül tovább él, lehetőséget teremtve a különleges állami érdekek biztosítására. A 2008-as gazdasági világválságot követően az aktiválódó kormányzati, állami szerepek ezen túl is új típusú megjelenési formákat indukáltak. Egyfelől bizonyos országokban az állami tulajdonban lévő vállalatok száma nőtt (lás Magyarország vagy Lengyelország példáját), másfelöl a globális tendenciáknak megfelelően a piaci befolyásolás új eszközeinek is szemtanúi lehetünk. Így például gondolhatunk azon közvetett megoldásokra, mint hogy kormányközeli vezetőket neveznek ki állami tulajdonrészesedéssel rendelkező vállalatok élére, vagy az egykori állami vállalatok kormányközeli érdekeltsége kerülnek privatizálásra, s akkor még nem is beszéltünk a „kedvezményezett" piaci szereplőknek juttatott

[368] Európai Bizottság kontra Portugália C-367/98. sz. ügy [EU:C:2002:326]

[369]Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság C-171/08. sz. ügy [ECLI:EU:C:2010:412]

[370] Európai Bizottság v Hollandia C-282/04 és C-283/04 egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2006:608]

[371] Comune di Milano C-463/04 és C-464/04 egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2005:805]

állami támogatásokról.[372] Mindez zajlik az uniós jog betartása mellett, annak hézagjait kihasználva.

2. Az állami tulajdonú vállalatok helyzete napjainkban

Mint azt az előzőekben megállapítottuk, az állami vállalatokban történő szerepvállalás formája többféle lehet.[373] De mi a helyzet a tulajdonosi jogok gyakorlása körében? Az állami vállalatok gazdasági helyzetének elemzése előtt vizsgáljuk meg, hogy az egyes tagállamokban hogyan szabályozzák az állami vállalatok részvényesi jogkörgyakorlását, milyen intézményesített rendszereket működtetnek.

Az Európai Unió legtöbb tagállamában (például Franciaország, Görögország, Spanyolország, Magyarország vagy épp Svédország stb.) a központosított modell a jellemző, azaz, hogy egy szervezet látja el az állam részvényesi feladatait az érintett szervezetekben, vállalatokban.[374] Ez lehet egy speciális ügynökség vagy akár egy minisztérium is. A másik lehetőség a koordináló ügynökségek/ osztályok létrehozása, melyek hatáskört kapnak más minisztériumok és intézmények által birtokolt állami vállalatok felett. Ilyen működik Bulgáriában, Lettországban, Litvániában, vagy épp Lengyelországban is.[375] A harmadik bevett lehetőség a kettős tulajdonosi modell. Ebben az esetben két minisztérium vagy más közintézmény közösen gyakorolja a tulajdonosi jogokat, megosztva a különböző tulajdonosi funkciókat (mint például működtetés, pénzügyi irányítás, teljesítményértékelés stb.). Erre a modellre találunk példát Románia, Észtország, Csehország és Horvátország esetében. Végezetül megemlíthető a szétszórt tulajdonosi modell, ahol lényegében minden állami tulajdonrész felett más és más állami intézmény, minisztérium gyakorolja a tulajdonosi jogokat, mint például Németország és Dánia esetében.[376] A lehetőségek köre tehát széles, az adott ország célkitűzéseinek, történelmi hagyományainak megfelelőt tarthatja fent.

---

[372] BARTHA Ildikó (2008): *Az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatások megítélése a közösségi jogban.* Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis VII, Debrecen, 57–118.

[373] HORVÁTH M. Tamás (2016): A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 57:1., 24–39.

[374] AHARONI, Y. (2000): *The Performance of State-Owned Enterprises*. Cambridge University Press.

[375] EUROPEAN COMMISSION (2015): *State-owned enterprises in Member States*. ECFIN paper prepared for a thematic review in the Economic Policy Committee.

[376] OECD (2021): *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises. A Compendium of National Practices.* OECD. 18-19. Elérhető:

Az nem vitás, hogy az állami tulajdonú vállalatok különösen fontos szerepet játszanak mai napig a hálózatos iparágakban, így különösen a közszolgáltatást nyújtók esetében. Az OECD legfrissebb becslése szerint az energia- és a közlekedési ágazatban működő állami tulajdonú vállalatok összértékének mintegy 40%-át és az összes állami tulajdonú vállalat munkahelyének mintegy 43%-át teszik ki e vállalatok. E vállalatok koncentrált jelenléte ezekben az ágazatokban rendkívül fontossá teszi azt, hogy milyen teljesítményt érnek el, hiszen a hatásuk a gazdaság többi részébe is átgyűrűzik. Persze az állami vállalatok száma és tevékenységi köre nagyban eltérő államonként. Néhány Európai Uniós tagállamban az állami tulajdon köre különösen kiterjedt így például Lengyelországban, Horvátországban, Romániában és Szlovéniában. De nem csak a volt szocialista országokban figyelhetjük ezt meg, hanem a nyugati tagállamok közül például Franciaországban, Olaszországban és Svédországban is kiemelt szerepet töltenek be az állami vállalatok, mondhatni tradicionálisan.[377]

Az állami részesedés aránya ugyanakkor tagállamonként jelentősen eltérő. Például Romániában, Dániában és Németországban a GDP kevesebb mint 5%-át teszi ki, míg Finnországban majdnem 40%-os ez az arány.[378] Az nem vitás, hogy a kormányzatok részvétele az állami vagy magánvállalatok tőkéjében előnyös lehet az államháztartás számára. Finnországban például a vállalatok felosztott jövedelméből származó államháztartási bevétel 2005 és 2014 között átlagosan a GDP 1,5%-át tette ki az OECD 2021-es elemzése szerint. Ezen túl a GDP mintegy 1%-át kitevő államháztartási bevételt mérhetünk néhány más, viszonylag magas kormányzati részvétellel rendelkező tagállamban is, így például Svédországban, Észtországban, Máltán, Szlovákiában és Hollandiában.[379]

De ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az ilyen vállalatok tőkéjében való állami részvétel (tulajdonlás) költséggel is jár, és egyúttal jelentős felelősséget is ró a kormányok számára. Így az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizálásakor, vagy épp új ilyenek létrehozásokat az államoknak mérlegelniük kell az állami tulajdonosi szerepekből eredő

---

https://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices-2021.pdf (letöltés dátuma: 2022. szeptember 20.)

[377] Orbis Europe adatbázis adatai alapján.

[378] OECD (2021): i.m., 20–25.

[379] Uo.

előnyöket és hátrányokat, így például azt, hogy a veszteséges gazdálkodás, hitelfelvétel az államadósságra is hatással lehet.[380]

Az Európai Bizottság 2016-os vizsgálata szerint a legtöbb tagállamban az állami tulajdonú vállalatok még mindig jelentős szereplők az energia- és a vasúti ágazatban, mivel ezek az ágazatok csak a közelmúltban nyitottak a versenyre. Az állami tulajdonú vállalatok aránya a szabályozott és versenyszegmensekben a tagállamok többségében még mindig magas.[381]

Míg az új tagállamokban az állami tulajdonú vállalatok jövedelmezősége és termelékenysége az összes elemzett ágazatban általában alacsonyabb, mint a magánvállalkozásoké, a különbség különösen szembetűnő a feldolgozóipari ágazatok vállalatai körében. A hálózatos iparágakkal ellentétben ezek olyan ágazatok, amelyekben nincs szó közszektorbeli ellátásról, és ahol az állami tulajdonú vállalatoktól elvárják, hogy magánvállalkozásokként működjenek, mivel nagy versenykényszerrel szembesülnek. Így ezen körülmények között az Európai Uniónak is nagy figyelmet kell fordítania az uniós jog betartatására, a megengedett és a tiltott eszközök felügyeletére. Ugyanis az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó Szerződéses szabályok és iránymutatások kimondják, hogy az állami tulajdonú vállalatokra vonatkozó jogi és szabályozási keretnek egyenlő versenyfeltételeket és tisztességes versenyt kell biztosítania a piacon, amikor az állami tulajdonú vállalatok gazdasági tevékenységeket folytatnak annak biztosítása érdekében, hogy ezeket a tevékenységeket más állami tulajdonú vállalatokhoz vagy magánvállalkozásokhoz képest indokolatlan előnyök vagy hátrányok nélkül végezzék.

Az OECD 2021-es tanulmánya részletesen elemezi egyes OECD államok jogalkotási és szabályozási megoldásait. Ez alapján jól látható, hogy az országok a versenysemlegességet különböző módokon követhetik a tulajdonjogi, verseny-, közbeszerzési, adó- és szabályozási politikák vagy e politikák kombinációja révén. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy bármilyen megoldást is választanak, a költségmegosztással és a közpolitikai célok (közszolgáltatások) ellentételezésével kapcsolatos átláthatóság rendkívül fontos. Ezzel kapcsolatban az OECD elemzése rávilágít arra, hogy csak néhány ország

---

[380] CHADEAU, E. (2000): *The Rise and Decline of State-Owned Industry in Twentieth Century France*. The Rise and Fall of SOE in the Western World, Cambridge University Press.

[381] European Commission (2016): *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. European Economy, Institutional Paper 031, Brussel, 2016.

hozott létre átfogó szakpolitikai keretet a versenysemlegesség biztosítására, beleértve a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban lévő megfelelő panaszkezelési, végrehajtási és végrehajtási mechanizmust.[382]

A versenysemlegesség tekintetében az OECD kutatása arra jutott, hogy bár szinte az összes vizsgált, 54 ország versenyjog hatálya alá vonja az állami tulajdonú vállalatait, a versenyjog által biztosított mentességek mértéke és a versenyhatóságoknak a versenysemlegesség előmozdításában betöltött szerepe országonként eltérő. Másrészt felhívja a figyelmet arra, hogy még mindig hiányoznak azok az átfogó mechanizmusok, amelyek biztosítanák, hogy az állami tulajdonú vállalatok ne alacsony megtérülési rátával működjenek és ne részesüljenek az állami tulajdonú vállalatoknak nyújtott, állami garanciát is élvező alacsony kamatozású hitelekből. Alapvetően a legtöbb vizsgált országban az állami tulajdonú vállalatok a pénzpiacról jutnak hitelhez, de csak néhány ország hozott létre olyan mechanizmusokat, amelyek biztosítanák az állami tulajdonú vállalatok adósságfinanszírozására vonatkozó kedvezményes feltételeket.

Mindezek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nem csak az Európai Unió tagállamaiban, hanem az azon kívüli országok esetében is kiemelt szerepet töltenek be az állami tulajdonrésszel rendelkező vagy tulajdonban lévő vállalatok.

3. Az állami vállalatok helye az uniós versenyjogi szabályozás oldaláról

Az Európai Unió belső piacán az állami tulajdonú vállalatokra speciális szabályok vonatkoznak. A 80/723/EGK irányelv szerint közvállalkozás (állami vállalat) minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.[383]

Az uniós szabályozás tehát abból indul ki, hogy ezen speciális (különleges és kizárólagos) jogokkal felruházott vállalatok privilegizált helyzetben vannak függetlenül attól, hogy közvállalkozások-e. Még a különleges jogok más piaci szereplőkkel szemben biztosítanak előnyt,

[382] OECD (2021): i.m., 25.

[383] A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv 2. cikk).

addig a kizárólagos jogok lényegében monopóliumot biztosít az adott vállalkozásnak.[384]

Az elsődleges jogforrások szintjén egyfelől az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 37. cikk szabályozza az állami monopóliumokat. Az EUMSZ rendelkezése szerint, a tagállamok minden kereskedelmi jellegű állami monopóliumot kiigazítanak (azaz átalakítanak) oly módon, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételeire vonatkozóan a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés. E rendelkezést a szerződés értelmében minden olyan szervre alkalmazni kell, amelyen keresztül valamely tagállam jogilag vagy ténylegesen, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi, irányítja vagy érzékelhetően befolyásolja a tagállamok közötti behozatalt vagy kivitelt.

Az Európai Unió Bírósága több ügyben elemezte a fenti szerződéses rendelkezést. Az EUMSZ 37. cikke szerinti egyik feltétel, hogy az állami monopólium „kereskedelmi" jellegű. Ez a bírósági joggyakorlatban az jelenti, hogy a kérdéses szervezetnek gazdasági tevékenységet kell folytatnia, azaz olyan tevékenységet, amely javak vagy szolgáltatások adott piacon történő forgalmazásából áll.[385] A „kereskedelmi jellegű állami monopólium" fogalma így tehát összefügg a „vállalkozás" versenyjogi fogalmával, mivel ez utóbbi valamennyi gazdasági tevékenységet folytató egységre vonatkozik, függetlenül azok jogi státuszától és finanszírozási módjától.[386] A Bíróság joggyakorlata szerint a monopólium „állami" jelzőjének tartalma abban áll, hogy az érintett szervezet az állammal különleges kapcsolatban álljon. Ilyen szervezet lehet a közigazgatás valamely egysége, állami vállalat vagy olyan magánvállalat, amelyet kizárólagos vagy különleges jogokkal ruháztak fel, ahogyan azt fentebb a definíció is tartalmazta. A gyakorlat szempontjából a lényeg az, hogy az állam döntő befolyást tudjon gyakorolni ezen vállalat/szervezet magatartására.[387] Továbbá a bírósági joggyakorlatból azt is tudjuk, hogy a monopólium „állami" jellege megköveteli, hogy a monopólium közhatalmi aktusból származzon, és hogy kizárólagossága jogilag biztosított legyen. Emiatt kizárt a fogalomból minden olyan tisztán

---

[384] GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Wolters Kluwer, Budapest, 355–365.

[385] A 118/85. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1987., 2599.] 7. pontja

[386] A C-41/90. sz. Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet 20. pontja [EBHT 1991., I-1979.]

[387] A C-157/94. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 2-4 pontja [EBHT 1997., I-5699]

gazdasági monopólium, amelyre a szerződés versenyjogi szabályai vonatkoznak.

E széleskörű megfogalmazás azért is kiemelendő, hogy mára az állami beavatkozás formája egyre változatosabbá vált, s a kutatás hipotézisével összhangban az feltételezhető, hogy a hagyományos tulajdonlás mellett a különféle közvetett módszerek kerültek előtérbe. Továbbá e szabályt az állam által másokra átruházott monopóliumokra ugyanúgy alkalmazni kell.[388] Azaz a 37. cikk szabályai alapvetően az áruk szabad mozgásával összefüggésben bírnak jelentőséggel, azaz versenyjogi szempontból releváns.

A tagállamok számára ez azt jelenti, hogy nem hozhatnak létre olyan új monopóliumot, amely az árukereskedelemben diszkriminációt okozna, valamint, valamint a tagállamoknak fokozatosan át kell alakítaniuk a már meglévő monopóliumokat. A kiigazítás valójában azt jelentette és jelenti, hogy a tagállamoknak fokozatosan le kellett építenie, meg kellett szüntetnie az ilyen árukereskedelmi monopóliumokat, ahogyan arról az előzőekben már szó volt.[389]

Másfelől az EUMSZ versenyjogi szabályai közöl kiemelhető a 106. cikk.[390] E cikk a közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak azt a szabályt rögzíti, hogy a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen az EUMSZ 18. cikkében foglalt állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés tilalmával, valamint 101–109. cikkben foglalt versenyszabályokkal ellentétes intézkedéseket. Ami pedig az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozásokat illeti, ők olyan mértékben tartoznak a Szerződések és különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.[391]

Mint ismert, a közszolgáltatási kötelezettség megvalósításában, az ellátás megszervezésében a tagállamok viszonylag nagy mozgástérrel rendelkeznek, csupán a fenti versenyjogi szabályok betartása szab határt

---

[388] EUMSZ 37. cikk (1)-(3)

[389] DÁN Judit (2022): *Az Európai Unió versenyjogának alapjai 2. rész*, Wolters Kluwer, Budapest.

[390] PAPP Mónika (2021): *Állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok.* In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia, HVG-ORAC, Budapest.

[391] EUMSZ 106. cikk (1)-(2)

az eltérő tagállami tradícióknak, állami érdekeknek.[392] Tekintve, hogy a közszolgáltatás fogalma és tartalma tagállamonként eltérő lehet, így az uniós jogforrások az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát használja e szolgáltatásokra.[393] Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. Jelen fejezet szempontjából az EUMSZ 106. cikk szerinti szabályok érinthetik a vizsgált három szolgáltatást, amennyiben azok közszolgáltatási részét tekintjük.

Kérdésként merül fel mindezek után, hogy az Európai Unió belső piacán az állami tulajdonrésszel rendelkező vállalatok száma miképp alakul. A következőkben az Orbis Europe 2021-es adatai alapján a telekommunikáció, a posta, valamint a média- és műsorszórás területét vizsgálom. Az 1. számú táblázat azokat a részben vagy egészben állami tulajdonban lévő vállalatokat tartalmazza, ahol a tulajdoni hányad 1 és 100 % között volt 2021. évben. Fontos kiemelni, hogy azok az állami vállalatok is beszámításra kerültek a táblázatban az adott országnál, amely esetében nem az adott, hanem egy másik tagállam tulajdoni hányada volt kimutatható, akár közvetetten valamely gazdasági társaságon keresztül.

[392] KENDE Tamás (2006): *Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában.* Doktori értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest.
[393] GOMBOS (2019): i.m., 359.

1. sz. táblázat

Állami tulajdonrésszel rendelkező vállalatok száma egyes Európai Uniós tagállamokban, 2021-ben

Ország	Telekommunikáció	Posta	Média és műsorszórás
Ausztria	9	1	11
Belgium	3	1	10
Bulgária	2	1	14
Horvátország	3	1	57
Csehország	5	1	6
Dánia	2	1	6
Észtország	2	1	1
Finnország	20	1	7
Franciaország	7	1	37
Németország	21	3	37
Görögország	2	1	na
Magyarország	12	1	58
Olaszország	9	1	23
Írország	1	1	4
Litvánia	1	1	1
Luxemburg	5	na	4
Lettország	2	1	1
Hollandia	6	1	8
Lengyelország	13	1	41
Portugália	3	1	6
Románia	6	1	4
Szlovákia	2	1	24
Szlovénia	3	1	14
Spanyolország	24	1	118
Svédország	19	1	6

Forrás: a szerző saját szerkesztése az Orbis Europe adatbázisa alapján

Az 1. sz. táblázat adataiból jól látható az egyes területek közötti különbségek. A postai szolgáltatás esetében az állami monopólium léte megkérőjelezhetetlen, s egyúttal döntő jellegű is. Egy kivétellel, valamennyi államban egy állami tulajdonú vállalat látja el az egyetemes postai szolgáltatást, s jellemzően többségi vagy 100%-os állami tulajdonrészről beszélhetünk. A telekommunikáció (ideértve például a vezetékes és mobil telefon, kábel- és műholdas internetszolgáltatást is) területén már sokkal változatosabb a kép, s egymás mellett akár több vállalatban is rendelkezhet tulajdonrésszel az állam.[394] A postával ellentétben, a közvetlenül telekommunikációs szolgáltatást nyújtó vállalatok mellett, e körben a hálózatot üzemeltető, karbantartó vállalkozásokban is megfigyelhető az állami tulajdon. Hasonló a helyzet a média- és műsorszórás területén is, azzal, hogy a vállalatok száma itt még magasabb. Az OECD 2021-es vizsgálata szerint a tagállamok szinte egyike sem zárja ki vagy mentesíti az állami irányítás alatt álló vállalatokat az általános versenyjog alkalmazása alól, legalábbis a versenypiaci tevékenységeik körében.[395]

Az uniós versenyjogi szabályok közül harmadrészt szükséges kiemelni az EUMSZ 107. cikkét, mely az állami vállalatok pénzügyi támogatástát hivatott szabályozni. Eszerint, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A gyakorlatban legtöbbször a közvetlen állami támogatások mellett az EUMSZ 110-112. cikkei által szabályozott diszkriminatív adóztatással együtt jelentkezhet a közvállalatok preferálása, például adókedvezményeken, kedvezőbb adóügyi kezelés révén. Így érdemes megvizsgálni, hogy az állami tulajdonú vállalatokra az egyes tagállamok a magánvállalatokéval azonos vagy attól eltérő adóeljárási, valamint adóterhelési szabály alá esnek-e. A következő 2. számú táblázat az OECD adatai alapján mutatja be 23 uniós tagállam és a közösséget időközben elhagyó Egyesült-Királyság gyakorlatát.

Az adójogi szabályozások vizsgálata során számos hiányosság feltárható. Az OECD által vizsgált országok csupán felében vonatkozott

---

[394] Lásd a telekommunikációs szektorhoz: OLLEY, G.S., - PAKES, A. (1996): The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry, *Econometrica*, 64(6), 1263-1297.

[395] OECD (2021): i.m., 30-32.

az állami vállalatokra ugyanolyan vagy hasonló adóügyi bánásmód, mint a magánvállalkozásokra. A kedvezmények, kivételes szabályok jellemzően azon állami vállalatokra vonatkoznak, akik nem gazdasági jellegű, hanem közszolgáltatásokat nyújtanak, s így például mentesülnek a forgalmi vagy a jövedelemadó alól.

2. sz. táblázat

Állami tulajdonú vállalatok adóügyi kezelése egyes uniós tagállamokban, 2021-ben

Ország	A magánvállalkozásokkal azonos adózás alá esik	A magánvállalkozásokhoz hasonló adózás alá tartozik	Eltérő bánásmód vagy kivételek
Ausztria		x	
Belgium	x		
Bulgária	x		
Horvátország		x	
Csehország	x		
Dánia	x		
Észtország	x		
Finnország	x		
Németország	x		
Görögország	x		
Magyarország	x		
Írország	x		
Olaszország	x		
Lettország	x		
Litvánia		x	x
Hollandia	x		
Norvégia	x		
Lengyelország		x	x
Portugália		x	
Szlovákia	x		
Szlovénia	x		
Spanyolország	x		
Svédország	x		
Egyesült Királyság			x

Forrás: a szerző saját szerkesztése az OECD-elemzés 2021. alapján.

Általánosságban elmondható, hogy azon állami vállalatok, melyek az általános társasági jogi szabályok szerint jöttek létre, azok esetében a működésük szabályozása és adóztatásuk nagyon hasonló a magánvállalkozásokéval, a vizsgált 24 országból 18 esetében ez tapasztalható. Néhány tagállamban pedig csak kisebb eltérésekkel figyelhetők meg, így Lengyelországban, Litvániában, Portugáliába, Horváthországban és Ausztriában. Néhány esetben tapasztalható az, hogy az állami vállalat részben vagy egészen mentesül bizonyos adók, így különösen a fogyasztási és jövedelemadó alól.[396]

Az elemzésből az is kiderül, hogy a legtöbb tagállam úgy véli, hogy az állami vállalatok adóhátrányban vannak a költségszerkezetből, a társasági adókulcsokból és az adóleírásokból származó előnyök hiánya miatt, amit a magánvállalkozások sokszor jobban kihasználhatnak.

Ugyanakkor az is elmondható, hogy azon tagállamokban ahol az adóztatásban eltérések vannak, nem általános gyakorlat az adózás helyett kompenzáció fizetése, egyedül csak az Egyesült Királyságban kompenzálják kiigazítás formájában az állami és a magánvállalkozási adókezelés közötti különbségeket.[397] Az uniós tagállamok vonatkozásában ezt azért sem gyakori, mivel a tiltott állami támogatásokkal (kedvezményes adóztatással) kapcsolatban az Európai Bizottság folyamatos kontrolt gyakorol, s szükség esetében eljárást indít.

Az eltérő kezelésnek és adóztatásnak két fő indokát szokták adni az államok. Az egyik az az általános érv, hogy az állami vállalat olyan természetes monopólium, amely közfeladatot lát el, egyetemes szolgáltatás végez. A másik tipikus érv pedig az, hogy eltérő bánásmódot igényel az állami vállalat a közszolgáltatási kötelezettségeiért való kompenzálásához. Az eltérő kezelés több formában is megvalósulhat az adóztatáson kívül, így például abban, hogy a versenyszabályok alkalmazása alól felmentést kap bizonyos tevékenységére (például a postai szolgálatások esetében az egyetemes szolgáltatási kötelezettség vonatkozásában) vagy egyéb kedvezményes eljárások formájában (például egyszerűbb engedélyezés, nyilvántartásba vétel vagy épp ez alóli mentesség; projektek, támogatások gyorsabb jóváhagyása).

Mindezek alapján azt látjuk, hogy bár általánosságban megvalósul a verseny- és adósemlegesség az állami tulajdonban lévő vállalkozások

[396] OECD (2021): i.m., 34-35.

[397] MILLWARD, R. (2000): State Enterprise in Britain in the Twentieth Century. In: TONINELLI, Pierangelo Maria (ed.) *The Rise and Fall of SOE in the Western World*. Cambridge University Press.; OECD (2021): i.m., 35.

esetében, de még is számos kivétel van, így különösen a közszolgáltatási tevékenységekkel összefüggésben.

4. Tanulságok az állami vállalatok Európai Uniós helyzetéről

Az állami szerepvállalás eltérő mélységű és eltérő célú megjelenésének lehetünk szemtanúi az egyes általános érdekű gazdasági szolgáltatásokban. Ezen új típusú beavatkozás a hagyományos piaci verseny kontrolljára, korlátozására irányul. Persze ez nem csupán tagállami döntési jogosítványokra vezethető vissza, hanem az uniós intézmények és döntéshozatali mechanizmusok eredményei is. Ugyanakkor ennek nyertesei az egyes tagállamok, mely az integrációban a nemzeti szuverenitás megerősödésének teremt alapot. A tagállamok mozgástere egyértelműen növekedett a közszolgáltatások területén, legalábbis abból a szempontból, hogy milyen körben élhetnek kivételekkel az általános versenyszabályokhoz képest. Ennek egyik speciális megvalósulási formája az állami tulajdonosi részesedés növekedése és az ezen keresztül történő szabályozás. Különösen fontos kérdés ez közpénzügyi szempontból is, hogy a közszolgáltatások nyújtására tekintettel kapott állami támogatások miképpen érintik a profitábilis szolgáltatások keresztfinanszírozását. Ez egyúttal jól szemléltetheti a piaci sajátosságokból adódó eltéréseket, s az egyes területeken a liberalizáció sikerességét.

A vizsgált uniós szakpolitikákban markánsan megjelenik tehát az a kérdés, hogy ma hogyan határozható meg az állami tulajdonú vállalatok szerepe a piacgazdaság keretei között. Ugyanis a piaci kudarcok kezelése érdekében, így például a természetes monopóliumok körében hagyományosnak mondható az állami vállalatok léte. Az elmúlt évtizedekben ugyanakkor egyre bővült azon szolgáltatások spektruma, ahol állami vállalatokkal találkozhatunk, mely új megvilágításba helyezi ezek célját a versenygazdaság keretei között. Mindezt pedig az európai integráció és a belső piaci versenyszabályozás szempontjából különösen indokolt átértékelnünk, s feltárni a szabályozásban rejlő motivációkat.

Felhasznált források:

- AHARONI, Y. (2000): *The Performance of State-Owned Enterprises*. Cambridge University Press.
- VERHOEVEN, Amaryllis (1996): Privatisation and EC Law: Is the European Commission “Neutral” with respect to Public versus

Private Ownership of Companies, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, October 1996, 862.

- BARTHA Ildikó (2008): *Az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatások megítélése a közösségi jogban*. Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis VII, Debrecen, 57-118.
- BARTHA Ildikó (2019): Állami vállalattulajdonlás és más kormányzati közvetlen rendelkezésű eszközök az Európai Unió jogában. In: SZIKORA Veronika (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 487–517.
- BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter – HORVÁTH M. Tamás (2022): Maga felé hajlik - Állami tulajdonlás és piacszabályozás. *Európai Jog*, 2022/5. sz., 30–41.
- BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás (2023): State aid as a risk in the policy of competitive advantages in the EU. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2023, 32(2), 35–55.
- BIHARI Erika – SZIKORA Veronika (2021): A beruházásvédelem kereszteződései - az Európai Unió beruházáspolitikája az Achmea-ügy kapcsán. *Gazdaság és Jog* (1217-2464):29., 7-8., 30-37.
- CHADEAU, E. (2000): *The Rise and Decline of State-Owned Industry in Twentieth Century France*. The Rise and Fall of SOE in the Western World, Cambridge University Press
- DÁN Judit (2022): *Az Európai Unió versenyjogának alapjai 2. rész*, Wolters Kluwer, Budapest.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *State-owned enterprises in Member States*. ECFIN paper prepared for a thematic review in the Economic Policy Committee.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. European Economy, Institutional Paper 031, Brussel.
- GALAMBOS, Louis (2000): State-Owned Enterprises in a Hostile Environment: the US experience. In: The Rise and Fall of SOE in the Western World. Cambridge University Press, 2000.
- HALÁSZ Vendel (2005): *Érdekek és értékek az Európai Unió és az Egyesült Államok vállalatfelvásárlási szabályozásában*. Doktori értekezés, Pécs, 40–72.
- HORVÁTH M. Tamás (2016): A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 57:1., 24–39.

- HORVÁTH M. Tamás (2019): Állami vállalattulajdonlás piacgazdaságokban. In: SZIKORA Veronika (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 459–485.
- KENDE Tamás (2006): *Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában.* Doktori értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest.
- MILLWARD, R. (2000): State Enterprise in Britain in the Twentieth Century. In: TONINELLI, Pierangelo Maria (ed.) *The Rise and Fall of SOE in the Western World.* Cambridge University Press.
- OCED (2015): *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011): *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change.* OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021): *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises*. A Compendium of National Practices. OECD. Elérhető: https://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices-2021.pdf (letöltés dátuma: 2022. szeptember 20.)
- OLLEY, G.S., – PAKES, A. (1996): The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. *Econometrica*, 64(6), 1263–1297.
- PAPP Mónika (2021): *Állami monopóliumok és különleges jogokkal felruházott vállalatok.* in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. HVG-ORAC, Budapest. 1-10.
- SZIKORA Veronika (szerk.) (2019): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- SZIKORA Veronika (2023): Önkéntesből kötelező - látlelet a vállalati társadalmi felelősségvállalás térhódításáról. *Gazdaság és Jog* (1217-2464):31., 1-2., 32–40.
- WÁGNER Tamás (2016): Aranyrészvények és az Európai Unió. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/5., 1–16.

A mű szerzői jogilag védett. ©
Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.
A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható,
elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem
tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.