

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozóhatóság létrehozására és a nemzeti szabályozóhatóságok függetlenségének erősítésére tett Bizottsági javaslatok értékelése

I. BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság 2007 novemberének végén hozta nyilvánosságra és nyújtotta be a Parlamentnek és a Tanácsnak azokat a jogalkotási javaslatokat, amelyeket az elektronikus hírközlés 2002-es szabályozási keretének felülvizsgálata során fogalmazott meg.¹

A Bizottság már a 2006 nyarán elkészített jelentésében² felhívta a Parlament és a Tanács figyelmét arra, hogy bár a keretszabályozás jelentős eredményeket hozott, az elektronikus távközlés belső piaca még nem teljes. Ennek a megállapításnak azért is jelentős a súlya, mert az elektronikus hírközlés egységesen szabályozott belső piacának kialakítása már több mint 18 éve zajlik.

A keretszabályozás modellje a Bizottság szerint két fontos elemből áll: a teljes belső piac egységében megvalósuló konzisztens szabályozási megközelítésből és a helyi piacot ismerő nemzeti szabályozóhatósági szakértelemnek maximális rugalmasságot biztosító decentralizáltság alkalmazásából.³ A belső piac erősítésére tett javaslatok ezért ezt a két elemet érintik.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozóhatóság (EECMA) létrehozására vonatkozó javaslat a Bizottság szerint azt a célt szolgálja, hogy a nemzeti szabályozóhatóságok (NSZH) által a keretszabályozás nemzeti végrehajtása terén élvezett önállóságát összhangba hozza a koherens szabályozási gyakorlat kialakításának szükségességével és a keretszabályozás következetes alkalmazásával.⁴ A Bizottság ezzel a javaslattal szoros összefüggésben indítványozta az NSZH-k függetlenségének és jogalkalmazói jogkörének megerősítését is⁵, mondván, így biztosítható EU-szerte – a Bizottság felügyelete mellett – a (de)reguláció következetes végrehajtása és az egységes piacon működő szolgáltatók számára az egyenlő versenyfeltételek.⁶

Ebben a cikkben tehát az EECMA létrehozására és az NSZH-k függetlenségének előmozdítására

ra vonatkozó javaslatokkal, mint szorosan összefüggőkkel, egyúttal mint a Bizottság által a legsúlyosabbnak nevezett problémára (egységes belső piac hiányára) adott válaszokkal foglalkozom.

II. AZ EECMA LÉTREHOZÁSÁRA VONATKOZÓ JAVASLAT

2.1. A javaslat előzményei

Az európai szabályozóhatóság gondolata nem új, már az 1994-es ún. Bangemann Jelentés is felvette.⁷ 1997-ben egy Bizottság számára készített tanulmány⁸ szintén javaslatot tett egy spektrum menedzsmenttel és hozzáférési/összekapcsolási vitákkal foglalkozó európai szintű szabályozó létrehozására a Bizottság azonban úgy vélte, hogy egy ilyen hatóság létrehozásának költségei meghaladnák annak előnyeit.⁹

A Bizottság a felülvizsgálathoz 2006 közepén készített hatáselemzésben¹⁰ a belső piac erősítésére javasolt modellek közül a legkézenfekvőbbnek az európai szintű szabályozóhatóság létrehozását tekintette, ugyanakkor annak tagállamoktól

várható elutasíthatósága, valamint a pán-európai szolgáltatások hiányára tekintettel végül inkább saját szerepének erősítésére (vétőjog kötelezettségekre kiterjesztése) mellett tette le a voksát. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a 2006-os javaslat erősen centralizált európai szintű szabályozóhatóság létrehozására vonatkozott, így ennek várható elutasítása

kevésbé volt kérdéses.

Az Információs Társadalomért és Médiaért felelős biztos 2007 elején, beszélt arról, hogy az egységes európai távközlési belső piac még mindig nem valósult meg¹¹ és, hogy ennek érdekében vagy a Bizottsági vétődöntés kötelezettségekre kiterjesztésére, vagy pedig európai szintű szabályozóhatóság létrehozására van szükség. A Bizottság szerint ugyanis a konzisztencia probléma abból fakad, hogy a szabályozóhatóságok többsége még mindig nem független és az általuk kiszabott kötelezettségek pedig sokszor nem meg-

felelők, elkésettek, illetve egyáltalán nem egységesek európai szinten.

Ehhez képest is a Bizottság második hatáselemzése¹² már teljesen új opciókat vázolt fel a szabályozási konzisztencia erősítésére. Először is a Bizottság abból indult ki, hogy

- hiányzik a szabályozás következetes alkalmazása (ugyanarra a piaci problémára eltérő intézkedések);
- a belső piac szabályozási szempontból széttöredezett (jelentős késések a piacelemzések terén, eltérő felülvizsgálati standardok);
- nincsenek hatékony mechanizmusok a pán-európai szolgáltatók kiválasztásának és engedélyezésének koordinálására;
- szabályozóhatóságok között eltérések vannak a kompetenciák, függetlenség, pénzügyi és emberi erőforrás terén;
- a European Regulators Group (ERG) a konszenzus igény miatt a javaslatokat lassan és nehézkesen készítette elő. A legkisebb közös többszörös elve miatt a vélemények sokszor túl általánosak voltak. Az ERG-n belüli szemléletet tovább bonyolítja az IRG, amelynek EU-n kívüli tagjai is vannak és bár a közösségi szabályozást befolyásolja nem köteles végrehajtani a közösségi jogot és a Bizottság felé sincs beszámolási kötelezettsége. Az ERG-n keresztül így közvetve, nem átlátható és nem elszámoltatható módon kerülnek inputok a közösségi elektronikus hírközlés-szabályozás áramlatába.

A belső piac elmélyítése ellen ható szabályozási inkonzisztenciákra a megoldást a Bizottság olyan megoldásban látja, amely hatékonyabb teszi a szabályozási keret nemzeti implementálását, ösztönzi a pán-európai szolgáltatások megjelenését.¹³ Ennek érdekében a Bizottság átlátható, elszámoltatható, független állásfoglalásokat kíván,¹⁴ ugyanakkor álláspontja szerint az ERG ennek nem lehet alanya, mert nem lehetne úgy alakítani, hogy tagjaira nézve kötelező állásfoglalást hozzon, közösségi intézménnyé kellene fejleszteni, illetve a Bizottság önmaga nem tudja el látni a szükséges feladatokat.

A Bizottság ennek megfelelően – korábbi javaslatokkal szemben – három új politikai opciót vázolt fel megoldásként:

¹ A szerző ügyvédként dolgozik a White & Case LLP brüsszeli irodájában és doktorjelölt a PTE-ÁJK-n.

1. Európai Szabályozóhatóság döntéshozatali jogkörrel a piacfelügyelet és európai spekrumgazdálkodás terén;
2. Európai Szabályozóhatóság döntéshozatali jogkör nélkül de a megerősített közösségi eljárásokhoz nyújtott közreműködéssel, és a nemzeti szabályozóhatóságok függetlenségének erősítésével;
3. Tagállamok közötti koordináció erősítése.

A Bizottság az első opciót annak jelentős jogi és szubsidiaritási elvbe ütköző korlátai miatt utasította el. Ugyan a pán-európai szolgáltatások terén jelentős előrelépést jelentene, de a nemzeti piacok európai szintű elemzése szerinte nem volna arányos a hatékony szabályozás elérésének céljával.

A második opciót viszont azért fogadta el, mert úgy biztosít szabályozási konzisztenciát, hogy közben a decentralizáltságot is megőrzi. A megerősített közösségi szerep és a tanácsadás párosítása a Bizottság szerint hatékonyan szolgálja majd a belső piaci szabályozás konzisztenciáját. Például a vétők feletti új bizottsági jogkör erőforrás igényét mérsékli az EECMA bizottsági döntés előtti véleményező szerepe. Az EECMA felállításiának valódi előnyei a Bizottság szerint a potenciális pán-európai szolgáltatások koordinált kiválasztása és engedélyezése terén jelentkeznek majd. A megoldás előnye a Bizottság szerint az, hogy a Hatóság költségvetését 10–30-szor meghaladja az elért gazdasági haszon (nagyságrendileg 150–800 millió euró), amely elsősorban a szabályozási kockázatok mérsékléséből ered.

A Bizottság a harmadik opciót azért veti el, mert álláspontja szerint kevés bizonyíték van arra, hogy a tagállamok önkéntes együttműködése a gyakorlatban működne. Sőt, az ERG éppen ennek ellenkezőjét támasztja alá szerinte, hiszen az NSZH-k nem voltak tevékenyek az ERG iránymutatásait követni a piacelemzések és kötelezettségek szabások során.

2.2. Egy független európai szabályozóhatóság felállításának korlátai

Még a konkrét javaslat értékelése előtt érdemes kitérni arra, hogy egy független és erős európai szabályozóhatóság felállításának komoly jogi és politikai korlátai lehetnek.

A jogi korlátokat illetően, ha egy Bizottságtól független hatóság felállításáról van szó, akkor szükségképpen felmerül a delegálás kérdése.

A delegálás szabályait a *Meroni* ügyben¹⁵ az Európai Bíróság fektette le és azt az EKSz 279. szerint elfogadott közösségi költségvetési rendelet¹⁶ (Rendelet) 54. cikk (1) bekezdése is rögzíti. Eszerint delegálására csak átlátható módon olyan világosan meghatározott hatáskör tekintetében van mód, amelynek a Bizottság a jogosultja, de nem kizárólagosan. Tiltott a diszkrecionális jog delegálása, amely a Bíróság szerint a politikák közti választást és azok gyakorlatba való átültetését jelenti. A delegálás során továbbá biztosítani kell a delegáló felügyeleti jogkörét.

A delegálás egyébként a közösségi jogban alapvetően költségvetési oldalról szabályozott kérdés. A Rendelet 53. cikke a közösség költségvetésének¹⁷ négyféle¹⁸ végrehajtási típusát isme-

ri. Ezek közül az ún. közvetett centralizált végrehajtás bírhat jelentőséggel az elektronikus hírközlést illető delegálással kapcsolatosan. Ennek további négy formája lehet a Rendelet 54. cikk (2) bekezdése szerint:

a) a költségvetés olyan közösségi jogi szervezetek (executive agency-k) révén való végrehajtása, amelyek bizottsági döntéssel jönnek létre (vezetőit is a Bizottság nevezi ki) a Tanács 58/2003 sz. rendelete¹⁹ alapján (székhelyük is ott van), meghatározott időre, közösségi jogi személyiséggel rendelkeznek és amelyekre valamely közösségi program egészben vagy részben való végrehajtását bízta a Bizottság nevében, de továbbra is a Bizottság felelőssége mellett (55. cikk);

b) a költségvetés olyan közösség által alapított szervezetek révén való végrehajtása, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és a költségvetés terhére támogatásban részesülnek, ezeket a Bizottsági belső ellenőrzés ugyanúgy vizsgálhatja, melynek érdekében határidőre át kell adniuk az információkat²⁰.

c) a költségvetés olyan nemzeti közjogi vagy d) magánjogi szervezetek révén való végrehajtása, amelyek közérdeket szolgálnak.²¹

Ezen esetek közül a Rendelet 54. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti európai ügynökségek adhatnak leginkább jogi formát egy európai szabályozóhatóságnak. Az európai ügynökség valamely európai politika végrehajtásában illetve meghatározott szektor szabályozásában nyújt segítséget. Az európai ügynökségek első hulláma a 308. cikk alapján jött létre ez később megváltozott és ma már létrehozásuk annak a politikának a szerződéses jogalapjához kötődik, amelynek végrehajtására létrehozzák őket. Egy európai ügynökség elfogadhat kötelező erejű döntéseket, tanácsokat adhat a Bizottságnak, és fóruma lehet a releváns nemzeti hatóság együttműködésének is, miként azt egy intézményközi megállapodás-tervezet rögzíti.

Habár a diszkrecionális jogkör tilalmazott delegálása miatt angolszász típusú szabályozóhatóság európai szinten nem alapítható, ettől még vannak olyan európai döntéshozó ügynökségek, amelyek harmadik személyekre is kötelező érvényű egyedi döntéseket hozhatnak (pl.: OHIM²²). A lényeg, hogy a döntéshozatal szabályok által behatárolt legyen és ne

biztosítson széles mozgásteret a jogalkalmazásnak.²³ Vagyis ezek az ügynökségek nem dönthetnek közérdekek konfliktusában, nem bocsátanak ki általános szabályokat, és nem kerülhet rájuk delegálásra olyan hatáskör, amely kapcsán a Szerződés szerint a döntéshozatal a Bizottságot illetné. Vannak quasi-szabályozó hatóságok (pl.: EASA,²⁴ EMEA²⁵), amelyeknek nincs formális döntéshozatali hatáskörük, ajánlásokat fogalmazhatnak meg a Bizottságnak, amely a végső döntést meghozhatja. A Bizottságot ugyan nem köti a szervezet ajánlása, de a bírói joggyakorlat szerint az eltérést megfelelő módon indokolni köteles.²⁶ Vannak ezen túlmenően információs és koordinációs ügynökségek, amelyek a Bizottsá-

got segítik a közösségi politika formálásban és jogszabály alkotásban. (pl. ENISA) Az európai ügynökségeknek alapvetően ez fenti a három típusa különböztethető meg.

A Bizottság EECMA javaslatát tulajdonképpen mindhárom ügynökség-típusból merít, de kétség kívül annak quasi-szabályozó hatóság jellege domborodik ki leginkább, minthogy többségében a véleményezési típusú feladatai lennének.

Bár az ügynökségek jelentősége egyre növekszik, szembevetve a tagállamok politikai ráhatása alapításuk körülményére, amelyet például a Bizottság 2005-ös intézményközi megállapodás-tervezetének 2008 márciusi visszavonása is jelez.²⁷ A Bizottság Közleményében²⁸ hangsúlyozta, hogy a *Meroni* ügyből eredő olyan jogköreit, mint a felügyelet, értékelés és ellenőrzés, nem feltétlenül olyan terjedelemben gyakorolhatta, mint ami a jogi elvárásokból fakad, mert szinte mindig kisebbségben volt az igazgatóságban, vagy nem is volt szavazati joga. Az elszámoltathatóság kérdést a Bizottság szerint tovább bonyolítja, hogy az igazgató kinevezésével, a munkaprogram véleményezésével, a teljesítmény értékelésével kapcsolatos jogkör sokszor a tagállamok által uralt igazgatási tanács hatáskörébe tartozik. A Bizottság ezért az EECMA javaslatában megkísérli legalább az egyensúly megteremtését, így az igazgatási tanácsban egyenlő számban foglalnának helyet a Bizottság és a Tanács által delegált tagok.

2.3. Az EECMA javaslat értékelése

Az EECMA a Bizottság javaslat szerint egy független, Európai Parlament alá tartozó hatóság lenne, amelynek szabályozói tanácsában a nemzeti szabályozóhatóságok vezetői foglalnának helyet, ugyanakkor az igazgató tanácsában a Bizottság és a miniszterek Tanácsának delegáltjai ülnének, akik kijelölnék a szabályozási tanács tagjait, kineveznék a szabályozási tanács álláspontját végrehajtó igazgatót, jóváhagynák a munkaprogramot és költségvetést.

Az EECMA javasolt hatáskörei közt található hatóságok,²⁹ véleményezési,³⁰ típusúak, monitorozási és jelentéstételi kötelezettséget jelentők,³¹ adminisztratívok³² és ide kerülne az alapvetően koordinatív típusú hálózatbiztonsági ügynökség feladatköre is.

Az EECMA a belső piac konzisztenciáját alapvetően adminisztratív eszközökkel erősítő ügynökség-típusú szervezet lenne, így létrehozásának jogalapjául a 95. cikk szolgálhat, melynek alkalmazása során ugyanakkor a Bírósági gyakorlat szerint meg kell felelni a szubsidiaritás és arányosság elvárásának.³³

Az EK-Szerződés 5. cikke szerinti szubsidiaritás elve azt jelenti, hogy azon területek vonatkozásában, amelyek nem tartoznak a fenntartott hatáskörökhöz a Közösség csak akkor fogadhat el intézkedést, ha és amennyiben a szándékolt lépés célja nem érhető el megfelelően a tagállamok által és ezért a Közösség intézkedése azt jobban biztosítja.

Habár a diszkrecionális jogkör tilalmazott delegálása miatt angolszász típusú szabályozóhatóság európai szinten nem alapítható, ettől még vannak olyan európai döntéshozó ügynökségek, amelyek harmadik személyekre is kötelező érvényű egyedi döntéseket hozhatnak.

A fenntartott hatásköröknek korábban nem volt egy kifejezett listája, a Lisszaboni Szerződés (az EKSz-t módosító részben) 2B. cikke azonban most nevesítené őket (pl. ide tarozna a vámunió, közös kereskedelem politika, vagy a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása). A Bizottság Hozzájárulási Közleménye³⁴ szerint az elektronikus hírközlés liberalizációs és harmonizációs szabályai az EKSz 3. cikkely g) pontja szerinti körbe tartoznak, amely szerint a Közösség intézményeinek cselekvései magukba foglalnak egy olyan rendszert, amely biztosítja a belső piac torzítatlanságát. Ebben az értelemben egyes elektronikus hírközlési szabályok fenntartott körben kerülhetnek kialakításra. Ez azonban leginkább a jelentős piaci erő rezsim kapcsán lehet igaz. Az EECMA javasolt hatáskörei azonban az elektronikus hírközlés belső piacának konzisztenciáját adminisztratív módon biztosítanák, így azok nincsenek közvetlen összefüggésben a közös piacon vállalkozások között folyó versennyel és annak szabályozásával. Mindennek azért van jelentősége, mert ha egy európai szabályozóhatóság létrehozására fenntartott hatáskör keretében kerül sor, akkor az kizárólag az arányosság elvének érvényesülése szempontjából (de a szubszidiaritás szempontjából nem) volna értékelhető.

Ha tehát egy európai szintű szabályozóhatóság létrehozására vonatkozó javaslatot pusztán mint a belső piacot erősítő intézkedést tekintjük, akkor a Lisszaboni Szerződés 2C cikke szerinti megosztott hatáskör keretében kell értékelni. A Lisszaboni Szerződés 2A cikk (2) bekezdés alapján ez azt jelentené, hogy e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, de a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A Lisszaboni Szerződéshez e tárgyban fűzött jegyzőkönyv szerint amikor az Unió egy adott területen fellép, a hatáskör gyakorlása kizárólag azokra az elemekre terjed ki, amelyekre a szóban forgó uniós fellépés vonatkozik, és ennek megfelelően nem terjed ki a terület egészére. Vagyis ez esetben mind a szubszidiaritás, mind pedig az arányosság elve figyelembe veendő. Tehát a szubszidiaritás és arányosság szerződéses elve nem csak a 95. cikk, hanem a szubszidiaritás definícióján keresztül is szorosan összekapcsolódik.

A lisszaboni Szerződés 3B (4) bekezdése – miként az EKSz. 5. cikke – szerint az arányosság elve azt jelenti, hogy az Unió intézkedései nem terjedhetnek túl azon a mértéken, amely a Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges és a legkevésbé korlátozó. Az arányosság elve az Európai Bíróság szerint³⁵ akkor teljesül, ha az adott rendelkezés alkalmas és szükséges azon legitim cél megvalósításához, amely megvalósítására az érintett szabályozással törekednek, beleértve azt, hogy ha választani lehet több alkalmas rendelkezés között, akkor azt a rendelkezést kell választani, amely a legkisebb terhelést jelenti és, hogy az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest.

Az EECMA létrehozásával kapcsolatos cél az elektronikus hírközlés belső piacának konzisztenciájának növelésében ragadható meg. Erre utal

egyébként az EECMA – a már létező európai ügynökségi mintákhoz képest – sajátos szervezeti felállása, amely egyébként a Bizottság új európai energetikai szabályozóhatóságára tett korábbi javaslatából³⁶ ered, melynek kapcsán kifejezetten is hangsúlyozásra került, hogy olyan közösségi feladatról van szó, amely az érintett nemzeti hatóságok szakértelmét és együttműködését igényli, és amit a Bizottság nem képes ellátni.³⁷ De a Bizottság az EECMA javaslat kapcsán is megjegyzi,³⁸ hogy az ex-ante szabályozás végrehajtása az NSZH-k feladata, hiszen ők vannak legközelebb a megoldandó piaci problémákhoz. Ezen túlmenően azonban a Bizottság javaslatában kifejezetten törekedett arra, hogy az általa delegált hatalomnak köszönhetően létrejövő szervezet felett a felügyeletet is megfelelően gyakorolhassa, ezért a többi ügynökséghez képest itt legalább egyenlő számú képviselővel rendelkezne az igazgatási tanácsban.

Míg tehát egyfelől a cél – az NSZH-k közösségi szabályozás működtetésébe való bevonása – teljes mértékben támogatandó, addig a megvalósítás terén, az arányosság elvének való megfelelést illetően, egy sajátos csapdahelyzet alakul ki.

Egyfelől ugyanis, miként nemzeti szinten, a szabályozói tanáccsal szemben is követelmény, hogy minden piaci érdektől függetlenül járjon el, így tehát nem kérhet és nem fogadhat el utasítást sem tagállam kormányától, sem köz- vagy magánszervezettől. Másfelől ugyanakkor az európai ügynökség alapítása jogilag azzal jár, hogy a működés felett a Bizottság felügyeletét biztosítani kell, ami felveti az NSZH-k esetében a függetlenség oly kérdését. Míg a Bizottság az EECMA függetlensége kapcsán párhuzamként utal az NRA-k függetlenségére és erre vonatkozóan szigorúbb részletszabályok megalkotását is javasolja, addig éppen az EECMA szervezeti felépítésének köszönhetően hátrányosan befolyásolja azt, hiszen az EECMA igazgató tanácsában a Bizottság és a miniszterek Tanácsának delegáltjai ülnek, melyek kijelölik a szabályozási tanács tagjait, kinevezik a szabályozási tanács álláspontját végrehajtó igazgatót, elkészíti a munkaprogramot és költségvetést, melynek keretein belül a szabályozási tanács működik. Egyébként mintha a Bizottság maga is elismerné, hogy az EECMA nem feltétlenül alkalmas a kitűzött cél elérése, mikor a rendelet-tervezetben bár egyfelől hangsúlyozza, hogy az EECMA felváltja az ERG-t, és az NSZH-k közötti együttműködési kizárólagos fóruma lesz, másfelől azonban általában [1. cikk (3)] és különösen [7. cikk (2); 8. cikk (3); 9. cikk (3)] is aláhúzza az NRA-kkal való együttműködés szükségességét, mintegy önmaga előtt is megkérdőjelezve az EECMA arra való alkalmasságát, hogy az NRA-k Bizottsággal való együttműködésének hatékony fóruma legyen. Igaz a gyakorlatban van olyan európai ügynökségre példa (EASA³⁹), melynek igazgatási tanácsában az illetékes nemzeti szabályozóhatóságok képviselői foglalnak helyet, ráadásul döntéshozatali jogköre is van.

Másfelől az NSZH-k jelenleg az ERG-n keresztül, ha lényegesen szűkebb körben is, mint majd arra az EECMA keretében lehetőségük lenne, de legalább közvetlenül működhetnek közre a közösségi elektronikus hírközlés szabályozás alakításában. A javasolt modell szerint azonban az EECMA-n belül már nem az NSZH-k képviselői, hanem egy tőlük független apparátus hajtaná végre a feladatokat.

Az NSZH-k jelenleg az ERG-n keresztül, ha lényegesen szűkebb körben is, mint majd arra az EECMA keretében lehetőségük lenne, de legalább közvetlenül működhetnek közre a köz-

ségi elektronikus hírközlés szabályozás alakításában. A javasolt modell szerint azonban az EECMA-n belül már nem az NSZH-k képviselői, hanem egy tőlük független apparátus hajtaná végre a feladatokat.

Vagyis az EECMA javaslat jelenlegi formájában két szempontból is felveti az arányosság elvével való összhang kérdését. Egy-

részt, mert az említett szükségszerű cél elérése a közvetett közreműködés által nem feltétlenül biztosított, másrészt a minimális korlátozás elve sem biztos, hogy teljesül, tekintettel az NSZH-k függetlenségének esetleges sérelmére.

A fenti feszültséget egyfajta módon feloldó megoldás lehet egyébként a Hírközlési Bizottság átalakítása, amelyben jelenleg a tagállami illetékes minisztériumok képviselői vesznek részt, de ez valószínűleg politikai, mint jogi kényszerűség. Annál is inkább, mert a Keretirányelv 37. preambulumbekzdése kifejezetten hangsúlyozza, hogy ez a Bizottság az NSZH-k Bizottsággal és egymással való együttműködésének is fóruma lehetne, mégpedig mindenféle politikai kontroll nélkül. Másfelől, azonban az is igaz, hogy a pénzügyi mozgástér ezen a szervezeten keresztül a gyakorlatban meglehetősen szűk, a tagok alapvetően költségterítésre jogosultak.

III. A NEMZETI SZABÁLYOZÓHATÓSÁGOK FÜGGETLENSÉGÉNEK ERŐSÍTÉSÉRE TETT JAVASLAT ÉS ÉRTÉKELÉSE

3.1. A javaslat lényege

Minthogy a keretszabályozás az ex-ante szabályozást a piacokhoz közelebb álló NSZH-kra bízta, ezért lényeges, hogy ezek a szervezetek valóban függetlenek és pártatlanok legyenek.⁴⁰

A Bizottság már 12. implementációs jelentésében⁴¹ jelezte 2006-ban, hogy bár általában az NSZH-k megszüldötték hatáskörüket és függetlenségüket, néhány tagállam esetében azonban kétségek merültek fel a szabályozási feladatok és a piaci szereplők állami tulajdona ellenőrzésének szétválasztása, illetve a hatóság vezetőjének felmentése tekintetében. A szabályozási döntések napi szinten történő politikai befolyásolásának mértéke egyes tagállamokban olyan probléma a Bizottság szerint, amely további vizsgálódásokat kíván. A Bizottság jelentésében kifejtette, hogy valamennyi, a függetlenséggel kap-

csalatosan felmerült kérdést a jelenlegi keretszabály felülvizsgálata során érint majd.

A rendelet-tervezethez fűzött Indokolás szerint az NSZH-k függetlenségét erősíteni kell, mert a 27 nemzeti szabályozó hatóság igen eltérő szabályozási módszerei – melyek nagy mértékben különböznek mind a kompetenciák, mind a függetlenség és a pénzügyi és emberi erőforrások tekintetében – gátat képeznek a technológiai fejlődés előtt, és a vállalkozások is egyre inkább úgy érzik, hogy a transznacionális vagy páneurópai szolgáltatások biztosítását jelentik.⁴²

Ennek megfelelően a Bizottság az EECMA megalapításával párhuzamosan javasolta az NSZH-k függetlenségének és jogalkalmazói jogkörének megerősítését is⁴³, mondván, így biztosítható EU-szerte – a Bizottság felügyelete mellett – a (de)reguláció következetes végrehajtása és az egységes piacon működő szolgáltatók számára az egyenlő versenyfeltételek.⁴⁴

Mindebből fakadóan belső piac megerősítése érdekében javasolt politikai javaslatok egyik legfontosabbika a nemzeti hatóságok függetlenségének és tényleges hatásköreinek megerősítése, melytől a Bizottság a jogalkalmazói mechanizmusok hatékonyabbá és gyorsabbá tételét várja.

A keretirányelv⁴⁵ módosítani tervezett 3. cikk (3) bekezdése a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének megerősítése érdekében

a) szabályokat állapít meg a nemzeti szabályozó hatóság vezetőjének és helyettese felmentésére vonatkozóan,

b) korlátozza más közszervek lehetséges befolyását a nemzeti szabályozó hatóság napi irányítására, és

c) a megfelelő számú és szakképzettségű humánerőforrás alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges költségvetést ír elő, amit nyilvánosságra kell hozni.⁴⁶

3.2. A vezetők felmentésére vonatkozó szabályok és a hatályos magyar szabályozás

Lényeges, hogy a keretirányelv 3. cikk (3) bekezdésére irányuló bizottsági módosító javaslat a 12. Implementációs Jelentésben⁴⁷ gyökeredzik, amelynek megfelelően a javaslat megfogalmazásakor a Bizottság az NSZH vezetőinek felmentésére vonatkozó szabályok előzetes rögzítésének és a felmentés indokolásának szükségességére, a tulajdonosi és felügyeleti jogkörök hatékony elkövetésére, a megfelelő pénzügyi függetlenségére, a működés külső befolyástól való mentességének biztosítására volt figyelemmel. Magyarországot az Implementációs Jelentés⁴⁸ az NSZH függetlensége szempontjából inkább pozitív példaként említi a kötelezettségek megsértése miatt kiszabott növekvő mértékű bírságoknak köszönhetően. Ebből következően a hatályos magyar szabályozást érintő implementációt nem a felzárkózás, hanem az újonnan bevezetésre kerülő közösségi intézkedésekhez igazodás jellemzi majd.

A vezetők a bizottsági javaslat szerint akkor elbocsáthatók, ha már nem felelnek meg a feladataiknak teljesítésére a nemzeti jogban előzetesen megállapított feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségét követetnek el. Az NSZH-k vezetőinek elbocsátásáról szóló határozatnak indoko-

lást is tartalmaznia kell, és a határozatot az elbocsátás időpontjában nyilvánosságra kell hozni.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) Kormányhoz és Miniszterhez fűződő viszonyát jelentős mértékben alakította át a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (Ksztv.), melynek 71. § (5) bekezdése értelmében az NHH, mint kormányhivatal vezetőjét miniszter javaslatára a miniszterelnök, a kormányhivatal vezetőjének helyettesét a kormányhivatal vezetőjének javaslatára a kormányhivatal felügyelő miniszter nevezi ki és menti fel. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 15. § részletes és megfelelően szigorú szabályokat állapít meg az NHH Tanács elnökének és tagjainak felmentésére, így az Eht. 15. § (4) bekezdése értelmében a miniszter akkor menti fel a Tanács tagját, ha munkaköri feladatait folyamatosan, 90 napot meghaladóan nem képes ellátni, az összeférhetetlenséget nem szünteti meg, a Tanács tagjával szemben lefolytatott büntetőeljárás eredményeként a bíróság jogerős ítéletével bűncselekmény elkövetését állapította meg illetve, ha tisztségére egyébként méltatlanná válik. Ezen túl Tanács elnökének megbízatása visszahívással is megszüntethető az Eht. 15. § (3) bekezdése alapján, ha a Tanács elnöke neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak. A visszahívási jogot – a miniszter javaslatára – a miniszterelnök gyakorolja. A visszahívást indokolni kell.

Vagyis a fenti szabályozás jelenlegi bizottsági javaslattal való összhangba hozásához elegendő lesz a felmentésről szóló döntés indokolásának és nyilvánosságra hozatalának, a visszahívás esetében pedig a már szabályozott indokolt döntés nyilvánosságra hozásának előírása.

3.3. A szabályozóhatóság politikai befolyástól való független működésének biztosítása a magyar szabályozásban

A befolyásmentesség a bizottsági javaslat szerint azt jelenti, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a rájuk ruházott feladatok napi teljesítésével kapcsolatban más szervtől nem kérhetnek vagy fogadhatnak el utasításokat.

Amennyiben a bizottsági javaslatot formálisan (csak az utasítási jog léteire tekintettel), mintegy szűken értelmezzük, akkor a Ksztv. e tekintetben is áttörést hozott, hiszen annak 71. § (3) bekezdése előírja, hogy a kormányhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható, az NHH döntései pedig eleve csak bíróság által felülvizsgálhatók.

Ha a bizottsági javaslatot mintegy tágan értelmezzük úgy, hogy az a napi működés befolyásolásának nem formalizált módjait is kiküszöbölni írja elő, akkor az NHH függetlensége további garanciák megteremtését igényelheti. Ilyen lehet:

- a Tanács tagjainak köztársasági elnök általi kinevezése, felmentése, visszahívása;
- az NHH Parlamentnek való alárendelése;

– Tanács tagjainak megbízatása eltérő időpontokban való lejáratja, újraválaszthatóság számának korlátozása, illetve pályázat előírása.

3.4. A hatóság függetlenségét támogató anyagi háttér

A bizottsági javaslat az NSZH pénzügyi biztonságát elsősorban a megfelelő szakképzettséggel rendelkező humán erőforrás alkalmazása szempontjából tartja lényegesnek. Az Eht 19. §-a a megfelelő tapasztalattal rendelkező szakemberek hatósági kötelességben tartása és alkalmazása érdekében a Ktv.-től nagyobb arányú eltérést is megengedhetne.

Az NHH költségvetésének nyilvánosságra hozatalát az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. számú törvény Mellékletének 3. pontja már előírja. Az Eht. 9. § (5)–(6) bekezdése szerinti piacfelügyeleti és frekvenciahasználati díjak pedig a Kormánytól független működés pénzügyi alapjait megfelelően megteremtik.

IV. ÖSSZEZÉS

Az EECMA létrehozására és az NSZH-k függetlenségének erősítésére tett Bizottsági javaslat egy töről, az elektronikus hírközlés egységes belső piacának megteremtésére tett erőfeszítésekkel fakad, ezért indokolt őket együtt értékelni.

Az EECMA létrehozására vonatkozó Bizottsági javaslat a 2006-os jelentés fényében váratlanul tekinthető, hiszen akkor az erre irányuló gondolatot a Bizottság még elvetette. Egyébként egy európai szintű szabályozóhatóság létrehozásának számos politikai és jogi akadálya lehet. Az európai ügynökségek felügyeletébe például általában úgy gyakorolnak jelentősebb beleszólást a tagállamok, hogy közben az erre vonatkozó jog nem őket, hanem a Bizottságot illetné. A jogi korlátokat illetően pedig elmondható, hogy a közösségi hatáskörök delegálását máig egy több mint 50 évvel ezelőtti Európai Bírósági ítélet vonja szűkre, ami miatt egy széles körű döntéshozatali jogosítványokkal rendelkező, független szabályozóhatóság létrehozása meglehetősen valószínűtlennek tűnik.

A konkrét EECMA javaslat jövője persze erősen kérdéses főleg, mert néhány ponton valóban kifogásolható a javaslat. Komolyan felmerül például, hogy összhangban van-e az arányosság el-

vével a javaslatnak azon eleme, amely az NSZH-k számára a közösségi elektronikus hírközlés-szabályozás alakításába csak közvetett, illetve a Bizottság, valamint a tagállamok képviselői által felügyeltlen engedne beleszólást.

Az NSZH-k függetlenségének erősítésével kapcsolatban tett Bizottsági javaslatok, ha azokat végleges formájukban fogadják el, akkor jelentős változásokat nem fognak eredményezni a hatályos magyar szabályozásban, igaz ezt a kijelentés kizárólag az NHH-ra tekintettel lehet megtenni.⁴⁹ Vélhetően pusztán az NSZH vezetői felmentéséről szóló döntés nyilvánosságra hozatalát kell majd előírni.

Az NSZH-k függetlenségének erősítésével kapcsolatban tett Bizottsági javaslatok, ha azokat végleges formájukban fogadják el, akkor jelentős változásokat nem fognak eredményezni a hatályos magyar szabályozásban.

- ¹ A javaslatok megtalálhatók: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/proposals/index_en.htm
- ² COM(2006) 334 végleges
- ³ Commission Staff Working Document Impact Assessment, SEC(2007) 1472, 7.1.1. pont
- ⁴ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról (SEC(2007)1472, (SEC(2007)1473), Brüsszel, 2007. 11. 13., COM(2007) 699 végleges, 2007/0249 (COD), 4. preambulum-bekezdés
- ⁵ Impact Assessment, 7.3.2. pont
- ⁶ Jelentés a 2002/21/EK irányelvvel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokra és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós keretszabályozás felülvizsgálatának eredményeiről és a 2007. évi reformjavaslatok összefoglalása, Brüsszel, 13.11.2007 COM(2007) 696 végleges
- ⁷ M. Bangemann: Europe and the Global Information Society: Recommendation to the European Council, Report of the High Level Group on Information Society 1994
- ⁸ NERA/Denton Hall 1997.
- ⁹ 1999 Communication Review
- ¹⁰ Sec(2006) 817 final Impact Assessment, Brussels, 29.6.2006, 5.3. pont
- ¹¹ Viviane Reding: Towards a True Internal Market for Europe's Telecom Industry and Consumers – the Regulatory Challenges Ahead, 20th Plenary Meeting of the European Regulators Group Brussels, 15 February 2007
- ¹² SEC(2007)1472
- ¹³ SEC(2007)1472, 7.2. pont
- ¹⁴ 3.1. pont, 6. old.
- ¹⁵ C-9/56 és 10/56 *Meroni v. High Authority* [1957–58] ECR 133, 151
- ¹⁶ Council Regulation 1065/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, 16.9.2002. OJ L 248/1
- ¹⁷ Lényeges, hogy költségvetése az EU három pillére közül csak az Európai Közösségnek van az EK Sz 279. cikke alapján. A közösségi költségvetésből való részesedés tehát csak az I. pillér keretében ellátandó feladatok esetében értelmezhető. Erre utal, hogy a másik két pillérben alapított szervezetek (pl. EUROPOL) mind tagállami finanszírozásúak. (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European agencies – The way forward, Brussels, 11.3.2008 COM(2008) 135, p. 4.) Ebből egyúttal az is következik, hogy az I. pillér körébe tartozó közösségi feladatok végrehajtása viszont általában szabályozott keretek között történhet.
- ¹⁸ A második, megosztott végrehajtás esetén (ide tartoznak az EU legnagyobb költségvetésű tételei: a strukturális alapok, vagy a közös agrárpolitika) a Bizottságnak és a tagállamoknak elkülönült adminisztratív hatáskörei vannak.
- ¹⁹ 2003. 01. 16. OJ L 11/1
- ²⁰ Commission Regulation 478/2007 of 23 April 2007 amending Regulation 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation 1605/2002, 28.04.2007 OJ L 111/13
- ²¹ Lényeges, hogy a Rendelet 57. cikke szerint magánjogi szervezetek csak annyiban lehetnek a költségvetés végrehajtói, amennyiben közérdekű feladatot látnak el. Közérdekű el nem látó magánjogi entitások is végezhetnek azonban szerződés alapján olyan technikai, adminisztratív és előkészítő tevékenységet, amely nem jár hatósági vagy diszkrecionális joggyakorlással.
- ²² Office for Harmonisation in the Internal Market
- ²³ Paul Craig: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006., 184. old.
- ²⁴ European Aviation Safety Agency
- ²⁵ European Medicines Agency
- ²⁶ T-74, 76, 83-85, 132, 137, 141/00, *Artegoda GmbH v Commission* [2002] ECR II-4945.
- ²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European agencies – The way forward, Brussels, 11. 3. 2008 COM(2008) 135
- ²⁸ *Ibid.*, 5. old.
- ²⁹ Az Európai számmezőbe tartozó számok, illetve egyes frekvenciák egyedi használati jogának megadása valamint a frekvenciahasználati díjak beszedése és újraelosztása (8. Cikk 1. pont, 17. Cikk); A transznacionális piacok elemzése (7. Cikk 2. pont); A határon átnyúló jogvitákhoz kapcsolódó ajánlás kibocsátása az NSZH-knak (18. Cikk); A határidőn belül el nem végzett nemzeti piacelemzés végrehajtása és azzal kapcsolatos vélemény kialakítása (6. Cikk)
- ³⁰ Vélemény a bizottsági harmonizációs célú ajánlásokhoz és határozatokhoz (4. Cikk); Vélemény az NSZH-k intézkedés tervezeteiről (ide értve visszavonást, döntésre kötelezést) (5. Cikk); Vélemény a transznacionális piacokat illetően (7. Cikk 1. pont); Vélemény számhordozással és azonosítókkal kapcsolatosan (8. Cikk 4. pont); Vélemény a 112-es szám műszaki kérdéseiről, egyeztetés a kompetens nemzeti hatóságokkal (8. Cikk 2. pont); Vélemény a közösségben használt frekvenciák gazdasági és műszaki vonatkozásairól (10. Cikk 1. pont); Vélemény és javaslat a közös kiválasztási eljárás hatálya alá tartozó használati jogok odaítélésének és visszavonásának végrehajtásával kapcsolatban (tartalmazza az eljárást, szolgáltatásokat, számokat) (11. Cikk, 12. Cikk és 13. Cikk); Együttműködés az NSZH-kal és vélemény a közösségi cselekvést érintően a számokkal kapcsolatos és fogyasztókat érintő visszaélések és csalások vonatkozásában (8. Cikk 3. pont)
- ³¹ 112-es számra vonatkozó tagállami intézkedések éves felülvizsgálata (8. Cikk 1. pont); Jelentés készítés (ágazat fejlődéséről, ide értve: árak, fogyasztóvédelem, digitális szolgáltatások együttműködő képességéről, speciális felhasználók hozzáféréseiről, frekvenciákról) (10., 21. Cikk és 22. Cikk);
- ³² Információ áramlás ösztönzése (képzések, tanulmányok) (19. Cikk); Adatbázisok (spektrum-információs jegyzék, mobil barangolási adatbázis) 20. Cikk; Működési költségekre és díjakra vonatkozó éves felülvizsgálat és vélemény a módosításokat érintően (16. Cikk 5. pont)
- ³³ C-376/98, *Germany v. European Parliament and Council* [2000] ECR I-8419
- ³⁴ A Bizottság a távközlési ágazatban szokásos hozzáférési megállapodásokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról szóló Közleménye (Hozzáférési Közlemény) OJ C 265 1998.08.22, 2. pont
- ³⁵ C-331/88, *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health* [1990] ECR I-04023, 13. pont
- ³⁶ Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökség, melynek felállítására a Bizottság 2007. szeptemberében tett javaslatot az energetikai reformcsomag részeként. Létrehozásának egyik fő oka, hogy az ERGEG nem volt képes valódi szabályozói konszisztenciát elérni a piacon. Szintén felmerül, hogy ez mennyiben az ő feladata és nem inkább a Bizottságé.
- ³⁷ ACER javaslat COM(2007)530 11. old.
- ³⁸ SEC(2007) 1472, 7.1.1. pont
- ³⁹ European Aviation Safety Agency; Többek között egy információs hálózatot működtet a tagok között, akik alapvetően nemzeti szabályozóhatóságok és a szervezet management board-jában foglalnak helyet. Döntéshozatali jogköre van egyedi ügyekben pl. környezetvédelmi tanúsítványok, repülés-alkalmasság.
- ⁴⁰ Impact Assessment, 7.1.1. pont
- ⁴¹ Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozás és Piacok 2006, 12. Jelentés, Brüsszel, 29. 3. 2007, COM(2007) 155 végleges, 14–15. old.
- ⁴² COM(2007) 699, 2. old.
- ⁴³ Impact Assessment, 7.3.2. pont
- ⁴⁴ Jelentés a 2002/21/EK irányelvvel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokra és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós keretszabályozás felülvizsgálatának eredményeiről és a 2007. évi reformjavaslatok összefoglalása, Brüsszel, 13.11.2007 COM(2007) 696 végleges
- ⁴⁵ COM(2007)697
- ⁴⁶ 6. preambulum bekezdés
- ⁴⁷ Commission Staff Working Document, Annex to the Report, Volume I, Brussels, 29 March 2007, SEC(2007) 403, 43, 47–48. old
- ⁴⁸ Annex to the Report, Volume I, 47. old.
- ⁴⁹ A keretirányelv 2. cikk g) pontjában adott fogalom-meghatározás szerint ugyanis szabályozóhatóságnak minősül minden olyan szervezet, amely az irányelvek szerinti szabályozási feladatot lát el. Ebben az értelemben az elektronikus hírközlésért felelős miniszternek az egyetemes szolgáltató kijelölése (lásd Eht. 119. §) kapcsán szabályozóhatósági feladatköre van.