

• Nagy Csongor István •

AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS METAMORFÓZISAI

A tanulmány az egyetemes szolgáltatás metamorfózisait követi végig a kezdetektől napjainkig – mind szektoron belül, mind szektorok között. Egyrészt bemutatja az egyetemes szolgáltatás változását a hírközlésben, valamint annak perspektíváit (mobiltelefonía, szélessávú internet-hozzáférés); másrészt elemzi, hogy az egyetemes szolgáltatás intézménye miként itatta át más szektorok szabályozását. Megvizsgálja az egyetemes szolgáltatás belső logikáját és indokait, értelmezve azokat a versenypiaci környezetben. Az elemzés konklúziója szerint valódi egyetemes szolgáltatásról csak pozitív fogyasztói externália, valamint eltérő szolgáltatási költségek esetén beszélhetünk; a szabályozás több olyan esetben alkalmazza az egyetemes szolgáltatás intézményét, amikor ezeknek a feltételeknek a megléte kétséges.

BEVEZETÉS

Az egyetemes szolgáltatás a liberalizált piacok szabályozásának egyik ellentmondásos eleme. Történetét tekintve, a kizárólagosságon és keresztfinanszírozáson alapuló monopóliummodell „jogutódja”, amely átveszi a korábbi közszolgáltatás és közüzem helyét. A korábbi, kizárólagosságon alapuló rendszerben az inkumbens feladata volt, hogy mindenki számára hozzáférhetővé tegye a szolgáltatást ésszerű (megfizethető) áron, és mivel az inkumbens speciális státust (jogilag biztosított monopóliumot) élvezett, ezt meg is lehetett követelni tőle. A piacok megnyitásával, a monopolhelyzet feloldásával biztosítani kellett, hogy ez a „közellátás” versenypiaci körülmények között továbbra is fennmaradjon. Indokait tekintve, az egyetemes szolgáltatás (elsősorban, bár nem kizárólagosan) nem gazdasági, hanem társadalomfilozófiai vagy egyenesen politikai kategória, ezért ki is lóg a piacnyitás kizárólagosan közigazdasági megalapozottságú (jog)intézményeinek (például hozzáférés, elemekre bontás vagy jelentős piaci erő szabályozása) sorából. Bár a telefonía hajnalán az egyetemes szolgáltatás szükségességét a gazdasági hatékonysággal indokolni lehetett (pozitív fogyasztói externália), általánosságban (vagyis szektorokon átívelve) azt mondhatjuk, hogy az egyetemes szolgáltatást többnyire nem azért kell biztosítani, mert hatékony („megéri” vagy „hasznos”), hanem azért, mert „kell”. Az egyetemes szolgáltatások biztosítása az állammal szembeni azon társadalmi elváráson alapul, hogy az állam bizonyos alapvetőnek vagy lényeginek minősülő szolgáltatásokat mindenki számára

tegyen elérhetővé. Bár ez a követelmény többnyire nem éri el az (alkotmány)jogilag kikényszeríthető jogok szintjét, politikai vagy társadalmi értelemben mégiscsak jogról, jogosultságról beszélhetünk.

Egyrészt, az egyetemes szolgáltatás telefóniában kialakult fogalma más iparágak szabályozását is megtermékenyítette; olyanokét, ahol – szemben a hagyományos telefóniával – nem feltétlenül beszélhetünk pozitív fogyasztói externáliáról. Másrészt, az egyetemes szolgáltatás – a technológiai és társadalmi fejlődésnek köszönhetően – az elektronikus hírközlésben is újragondolást igényel. A technológiai fejlődés az egyetemes szolgáltatás fogalmának bővítését is felveti a mobiltávbeszélő-szolgáltatások és a szélessávú internet-hozzáférés esetében. Ez utóbbi tekintetében ádáz európai vita zajlik; az európai szabályozás pionírként Finnország már 2010. július 1-jétől kezdődően az egyetemes szolgáltatás körébe vonta a szélessávú hozzáférést. Még így is lemaradt azonban Niue (csendes-óceáni szigetállam) mögött, amely a világ első „wifi-nemzeteként” 2003-tól a teljes lakosság részére ingyenes vezeték nélküli internet-hozzáférést biztosít.

Ezek a fejlemények kiváló okot szolgáltatnak arra, hogy általánosságban is újragondoljuk az egyetemes szolgáltatás mibenlétét. A jelen tanulmányban az egyetemes szolgáltatás kialakulását és célját vizsgáljuk meg az elektronikus hírközlésben, az egyetemes szolgáltatás körének újragondolásával kapcsolatos viták összefüggésében. Ezt követően röviden kiterünk az egyetemes szolgáltatás alkalmazási körére más ágazatok (posta, villamos energia, földgáz) európai szabályozásában az egyetemes szolgáltatás fogalmának szektorokon átívelő értelmezése érdekében. A tanulmányt kritikai észrevételekkel zárjuk.

ÁLLAM ÉS SZOLGÁLTATÁS – PIACI ALAPÚ SZOLGÁLTATÁSOK ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

A piacgazdaságra épülő társadalmakban az emberi szükségleteket alapvetően a versenypiac elégíti ki. Az állam csak akkor avatkozik be a piaci folyamatokba, ha a gazdasági verseny valamilyen okból nem nyújtja a (társadalom igényeinek) megfelelő eredményt (*Parsons–Bixby* [2010] 133–134. o., *Wolf* [1988], *Coase* [2004/1960] 168. o.). Ennek alapvetően két oka lehet: vagy a versenypiac nem működik megfelelően, vagy a társadalom igényei „túlzottak”. Az állami beavatkozás legitimitását vagy valamely piaci kudarc, vagy valamilyen közszolgáltatási követelmény adja (*Nenova* [2007] 131–132. o.). Ebben a felfogásban a verseny nem cél, hanem eszköz: a társadalom számára szűkösen rendelkezésre álló erőforrások leghatékonyabb felhasználásának eszköze.

Ennek megfelelően a beavatkozás *egyrészt* történhet a verseny hibáinak (piaci kudarcok) kiküszöbölése érdekében, amikor – bármi is legyen ez a hiba – a hatékony verseny előfeltételei hiányoznak, és a felek közötti információs aszimmetria vagy

egyenlőtlen alkuhelyzet következtében a piac nem működik megfelelően (versenykorrekciós beavatkozás). Részben ez a helyzet a hálózatos iparágakban, ahol a szűk keresztmetszet vagy természetes monopólium miatt a hatékony verseny állami beavatkozás nélkül nem valósulhat meg (monopolszabályozás). Ugyancsak idetartozik a közjavak vagy „majdnem” közjavak szabályozása (vagy a szolgáltatás nyújtásának állami „átvétele”); e javak alapvető jellemzője ugyanis, hogy nem rivalizálók (a termék vagy szolgáltatás hasznossága nem csökken azzal, ha abban még egy fogyasztót részesítünk), és a szolgáltatásból nem vagy csak nehezen lehet másokat (a nem fizetőket) kizárni. Például a honvédelem „szolgáltatása” nem nyújtható kizárólag az ahhoz hozzájárulók részére, a Magyar Köztársaság határainak védelme ugyanannyiba kerül, függetlenül attól, hogy hányan élnek az országban; hasonló a helyzet a közvilágítással vagy a közbiztonsággal.

Másrészt, az állami beavatkozásnak lehetnek még versenyen kívüli indokai is: a működő verseny sem nyújtja azokat a szolgáltatási jellemzőket, amelyeket a társadalom vár tőle. Ez az a helyzet, amelyet általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásként vagy közszolgáltatásként szoktunk leírni, de idetartozik a szociálpolitikai feladatok ellátása is. Itt arról van szó, hogy még a tökéletesen működő verseny sem nyújtja azt az eredményt, amit a társadalom vár tőle, ezért vannak olyan szolgáltatások, amelyek nyújtását nem lehet kizárólag a versenypiacra bízni. Ez a kérdéskör túlmutat a közgazdaságtan határain: inkább társadalomfilozófiai kérdés, hogy a társadalom igazságérzete alapján milyen követelmények fogalmazhatók meg (elképzelhető, hogy a társadalom túl sokat vár a piactól). Az így megfogalmazódó igények végrehajtása (szabályozói átültetése) azonban már visszavezet bennünket a közgazdaságtan tárgykörébe.

Természetesen, a fenti két szempont – nevezetesen a verseny „hibáinak” kiküszöbölése és a versenyen túli szempontok – megkülönböztetése leegyszerűsítés; ráadásul ezek sokszor együttesen jelennek meg mint szabályozási kérdés, így a két szempontot konkrét esetekben gyakran nehéz elhatárolni egymástól.

Az állami beavatkozás indokainak második csoportjába tehát azok a szempontok tartoznak, amelyek nem a versenyen vagy annak hibáin alapulnak, hanem bizonyos, a versenyen (pontosabban a gazdasági hatékonyságon) kívüli szempontok érvényesítésére irányulnak. Ilyen lehet a társadalmi életben való részvétel vagy más alapvető életfeltételek (egyenlőség, társadalmi igazságosság, újraelosztás, objektív tájékoztatás stb.) biztosítása. Ezekben az esetekben arról van szó, hogy az adott szolgáltatást alapvetően maga a piac is képes produkálni, de olyan eredménnyel, amelyet a társadalom nemkívánatosnak ítél, ezért egy másik szolgáltatásnyújtási formát alkalmaz. Az már megítélés kérdése, hogy a piaci alapú működés milyen mértékben tér el a társadalom által kívánatosnak tekintett szolgáltatásnyújtási módtól, és ezért milyen mértékű állami beavatkozás szükséges. Ez a „nemkívánatos eredmény” megnyilvánulhat abban, hogy a piac a szolgáltatást egyáltalán nem vagy csak a társadalom által túlzottan magasnak tekintett áron nyújtaná; de megnyilvánulhat abban is, hogy a szolgáltatás összetétele nem felelne meg bizonyos alkotmányos követelményeknek.

Első látásra úgy tűnhet, hogy az állam versenyen túli szempontok érvényesítésére irányuló beavatkozását elsősorban a szolgáltatás jellege alapján tudjuk azonosítani: ha a szolgáltatást az adott társadalomban alapvetőnek tekintik, akkor az közszolgáltatás (általános gazdasági érdekű szolgáltatás). Ez részben igaz, de az alapvető társadalmi igények döntő részét a verseny piac képes kielégíteni: pénzügyi szolgáltatások, biztosítás (különösen a gépjármű-felelősségbiztosítás) vagy éppen a kenyér. Sokkal inkább azt állíthatjuk, hogy számos olyan termék, illetve szolgáltatás létezik, amely a társadalom számára alapvető jelentőségű (vagyis állami beavatkozást indokol az, ha a piac nem megfelelően elégíti ki az ezek iránti társadalmi igényeket). Ezek többségét a verseny piac képes előállítani. Ha például egyes távoli települések kimaradnának az élelmiszer-ellátásból, vagy az alapvető élelmiszerek megfizethetlenné válnának, a társadalom igényelné az állami beavatkozást; de általában a kenyérellátás nem tartozik a közszolgáltatások közé, mivel a piac képes kielégíteni a társadalom tagjainak kenyér iránti keresletét.

Az egyetemes szolgáltatás szabályozását mindkét csoportba tartozó okok indokolhatják. Egyes esetekben ugyanis jelentős mértékű, fogyasztókat érintő külső gazdasági hatás érvényesülhet (ez a helyzet például a telefóniában). Ha egy fogyasztó úgy dönt, hogy nem fogyaszt egy terméket, döntése racionális és társadalmilag optimális lehet, hiszen az így felszabaduló jövedelmét más termékre költheti, amely számára hasznosabb. Ha azonban a fogyasztói externália jelentős, akkor a nem fogyasztás piaci kudarchoz vezethet az optimálisnál alacsonyabb össztársadalmi fogyasztási mennyiség miatt. Ilyenkor a fogyasztói többlet (hasznosság *minusz* ár) egyéni szinten negatív, társadalmi szinten azonban pozitív. Az egyetemes szolgáltatás célja ilyenkor a negatív egyéni és pozitív társadalmi fogyasztói többlettel járó fogyasztás támogatása, így biztosítva az optimális fogyasztási volument.

Az egyetemes szolgáltatást azonban az állami beavatkozások második csoportjába tarozó – versenyen kívüli – indokok is alátámaszthatják: bizonyos szolgáltatásokat az állam területén az összes fogyasztó számára, területi elhelyezkedéstől függetlenül hozzáférhetővé kell tenni, megfelelő minőségben és elérhető áron (*Green Paper* [2007] 50. o.), akkor is, ha nincs pozitív fogyasztói externália (például villamos energia vagy földgáz értékesítése, ide nem értve az energetikai hálózat kérdését). Természetesen a két szempont (piaci kudarc kezelése és társadalmi igény) vegyülhet is. Az egyetemes szolgáltatás a fogyasztók nézőpontjából közelíti meg a kérdést (*Services of General...* [2001] 8. pont). Az egyetemes szolgáltatást, annak színvonalát és árát a fogyasztók igényei és szükségletei (a polgárok egyetemes szolgáltatáshoz való joga) szempontjából kell meghatározni. Ennek során – ahogy a normatív jogok során szokásos – figyelmen kívül hagyjuk az egyes fogyasztói csoportok vagy területek számára nyújtott szolgáltatások eltérő költségeit.

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyetemes szolgáltatás fogalma nem szükségszerűen jár együtt erőteljes állami beavatkozással. Az adott piac jellemzőitől függ, hogy az állam milyen mechanizmuson keresztül biztosítja az egyetemes szolgáltatás

követelményének az érvényesülését. A leghatékonyabb megoldás, ha maga a piac nyújt szolgáltatást az egyetemes szolgáltatás követelményeinek (hozzáférhetőség, minőség, ár stb.) megfelelően. Ekkor nincs szükség állami beavatkozásra (Nagy [2008]). A működő verseny kizárhatja az egyetemes szolgáltatási szabályozás kiterjesztését olyan szolgáltatásokra, amelyek jellegüknél fogva esetleg ebbe a körbe tartozhatnának. Ez – vagyis a verseny által elért magas szintű lefedettség és szolgáltatási színvonal – volt az egyik indoka annak, hogy a Bizottság nem látta szükségét az egyetemes szolgáltatási szabályozás mobiltelefoníára történő kiterjesztésének az Európai Unióban (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2008] 6–7. o.).

AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS TÖRTÉNETI GYÖKEREI

Az egyetemes szolgáltatás kifejezés kialakulása (szándékosan használva a „kifejezés”, és nem a „fogalom” szót) összekapcsolódik a jogi monopólium iránti versenyellenes igény megfogalmazásával (*Sterling–Bernt–Weiss* [2006] 197. o., *Mueller* [1997] 101. o.). Ezt a kifejezést Theodore Vail AT&T-vezérnek tulajdonítják, aki 1907-ben meghirdetett jelszavával – „Egy rendszer, egy üzletpolitika, egyetemes szolgáltatás” – próbált állami védelmet szerezni a versenyszabályokkal szemben (és talán a társasággal szemben esetlegesen kibontakozó verseny ellen), és az egységes telefonhálózat célját tűzte zászlajára (*Nenova* [2007] 121. o.). Ekkoriban szó sem volt minden (állam)polgárt megillető jogosultságokról. Az egyetemesség igénye pedig nem is a szolgáltatásra, hanem a hálózatra vonatkozott: a versengő telefontársaságok párhuzamosan jelentek meg, nem kapcsolódtak össze, ezért az egyik helyi társasággal fennálló előfizetés nem jelentette automatikusan a lehetőséget helyközi hívásra (*Young* [2005] 189. o., *Mueller* [1997] 4. o., *Parsons–Bixby* [2010] 123–124. o.). Ez a helyzet sokkal inkább leírható volt a hálózati externália (külső gazdasági hatás) jellemzőivel, mint a közszolgáltatáshoz való jog fogalmi keretei között.

Az előző bekezdés szándékosan utal arra, hogy csak a köntös új: bár az „egyetemes szolgáltatás” kifejezést először 1907-ben használták (ráadásul nem is abban az értelemben, ahogy azt ma használjuk), maga a megközelítés sokkal régebbi. Például már az Egyesült Államok 1787-es alkotmánya állami feladattá minősítette a postai szolgáltatások nyújtását, amikor 1. cikkének 8. paragrafusában kimondta: a Kongresszus hatáskörrel rendelkezik „postahivatalok létesítésére és postautak építésére” (http://zskflnk.uw.hu/nk/usa__alkotmany.pdf). Ma már ezt (postai) egyetemes szolgáltatásnak hívjuk.

Az egyetemes szolgáltatás kifejezés sokáig nem is jelent meg a szabályozásban, annak ellenére, hogy maga a dolog jelen volt. Az 1934-es Communications Act például nem használta a *universal service* kifejezést, azonban célként fogalmazza meg az elektronikus hírközlési szolgáltatások lehetőség szerinti országos elérhetőségét ésszerű árakon (*Sterling–Bernt–Weiss* [2006] 197. o.). Jogszabályi szinten először az

1996-os Telecommunications Act kodifikálta az egyetemes szolgáltatást, és ezzel véget vetett az (addigi) implicit, átláthatatlan keresztfinanszírozás rendszerének (lásd *Valentiny* [2000] 350. o.), ahol a távolsági hívásokból támogatták a helyi hívásokat, az üzleti előfizetőktől származó díjbevételek egy részét a lakossági ügyfelek díjaiba építették, és a városi hívások bevételeiből támogatták a vidéki telefonszolgáltatást (*Sterling–Bernt–Weiss* [2006] 198. o., *FCC* [1997] 12. bekezdés).¹ Az új szabályozás célja itt az volt, hogy az egyetemes szolgáltatást átmentse a verseny piac világába, valamint hogy a finanszírozás kifejezetté és (át)láthatóvá váljék.

Mint a bevezetőben részletesen kifejtettük, a távközlésben az egyetemes szolgáltatás indokolásának két iránya alakult ki: a hálózati externáliák (pozitív fogyasztói externália) és a társadalmi (jogosultsági) megfontolások (*Young* [2005] 191–192. o.). A társadalmi megfontolásokról lásd: *Sawhney* [1994] 380. o., *Regan* [2008] 471. o. Az első a telekommunikációs hálózat sajátos gazdasági jellemzőivel magyarázta az egyetemes szolgáltatás létét és szükségességét; ez az érv az egymással kooperáló hálózati elemek korszakában, ahol a hálózat tekintetében is verseny alakul ki, hamisnak tűnik. Ezért az egyetemes szolgáltatás valós indokát elsősorban a társadalmi megfontolásokban („társadalmi” jogban) kell keresni – a távközlés esetében a társadalmi életben való részvétel lehetőségére mint egyes polgári és politikai jogok gyakorlásának egyik gyakorlati előfeltételére vonatkozik (*Marshall* [1950], *Preston–Flynn* [2000] 95. o.). Az egyetemes szolgáltatás elvi megalapozottságának kritikáját lásd *Mueller* [1997].

Az egyetemes szolgáltatás kifejezés eredetileg, az amerikai fejlődéshez hasonlóan, nem jelent meg az európai integráció 1950-es években kifejlődő elsődleges joganyagában, vagyis az EGK-, majd a későbbiekben az EK-szerződésben, és nincs ez másként a hatályos alapító – az Európai Uniót létrehozó és működéséről szóló (EUSZ és EUMSZ) – szerződésekben sem. Az ebben a körben használt kifejezés az általános gazdasági érdekű szolgáltatás, amely az egyetemes szolgáltatás „tartófogalma”, és mint ilyen, értelemszerűen tágabb annál. Az egyetemes szolgáltatás fogalmát a másodlagos joganyag bontja ki. Ennek értelmében az egyetemes szolgáltatás azt a követelményt testesíti meg, hogy bizonyos szolgáltatásokat a tagállam területén az összes fogyasztó és használó számára hozzáférhetővé kell tenni meghatározott minőségben, területi elhelyezkedéstől függetlenül és elérhető áron (*Green Paper* [2007] 50. pont).

Természetesen az egyetemes szolgáltatás kérdése, valamint annak három fő eleme – hozzáférhetőség, elérhető ár, megfelelő minőség – visszavezethető egy közös eredőre: az egyetemes szolgáltatás végső soron árkérdés. A piac ugyanis mindenki számára bármilyen minőségben hajlandó nyújtani egy szolgáltatást, ha megfizetik érte a megfelelő árat. Emiatt a hozzáférhetőség hiánya felfogható rendkívül magas

¹ Az egyetemes szolgáltatás keretében három támogatási mechanizmus valósult meg: a díjak földrajzi átlagolása, lakossági vonalak támogatása az üzleti vonalak révén, tagállamközi (helyközi) hívások díjának növelése.

árként, míg a hozzáférés egyetemes szolgáltatáskénti biztosítása megragadható úgy is, mintha mérsékelnénk a rendkívül magas, a fogyasztók által megfizethetetlen árat, és ezáltal a szolgáltatásért a keresletet fizetőképessé tennénk. Tehát az egyetemes szolgáltatások esetén is többnyire nem az a probléma, hogy a piac egyáltalán nem kívánja nyújtani a szolgáltatást, hanem az, hogy adott területen vagy az adott minőségben csak olyan áron tudja nyújtani, amely iránt már nincs fizetőképes kereslet.

Az egyetemes szolgáltatások történetéből azt a következtetést is levonhatjuk, hogy ez a jogintézmény versengő (vagy versengő felé haladó) piac esetén csak átmeneti lehet. Az egyetemes szolgáltatás egyik fogalmi eleme, hogy a verseny nem biztosítja a társadalom által igényelt eredményt (lefedettséget, árat stb.). A piacnyitás azon alapul, hogy az adott piacon van tere a versenynek, a piac jellemzői nem zárják ki a versenypiac kialakulását és fennmaradását, a verseny hiánya csak a korábbi technológiának vagy egy hibás szabályozói döntésnek tudható be. Amennyiben a jogalkotó úgy találja, hogy ez az alapállítás nem érvényes, értelmetlen megnyitni a piacot. Amikor túljutunk azonban a piaci liberalizáció nem is annyira rövid átmenti időszakán, az egyetemes szolgáltatás „biztonsági hálónak” alakul, amelyet ugyan kifizítve kell tartani, azonban a polgárok annak létezését már nem is érzik.

AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS KÖRE AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSBEN

Az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások
az európai elektronikus hírközlésben

Az elektronikus kommunikációs hálózatok és szolgáltatások terén nyújtott egyetemes szolgáltatásról és fogyasztói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2002]) határozza meg azon szolgáltatásokat, amelyek az egyetemes szolgáltatás körébe tartoznak: 1. helyhez kötött hozzáférés biztosítása és távbeszélő-szolgáltatások nyújtása;² 2. tudakozószolgálatok fenntartása, telefonkönyvek frissítése és rendelkezésre bocsátása (uo. 5. cikk, 375. o.), 3. nyilvános telefonállomások fenntartása és hozzáférhetővé tétele (nyilvános távbeszélő-állomások és más beszélőalapú távbeszélő szolgáltatáshoz való hozzáférési pontok) (uo. 6. cikk, 375–376. o.), 4. intézkedések elfogadása a fogyatékkal élő végfelhasználók javára (uo. 7. cikk, 376. o.).

² Az új szabályok elválasztják egymástól a hálózathoz való hozzáférést és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat. Korábban az egyetemes szolgáltatás körét a következőképpen szabályozták: nyilvános telefonhálózathoz történő helyhez kötött csatlakozás és a nyilvánosan elérhető, helyhez kötött telefonszolgáltatásokhoz történő hozzáférés; a csatlakozás magában foglalta a helyi, belföldi és nemzetközi telefonhívások, a telefexhívások és más adatátvitel kezdeményezését és fogadását, valamint a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességet (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2002] 4. cikk, 375. o.).

Az egyetemes szolgáltatás 1. elemének van a legnagyobb gyakorlati jelentősége. Érdeemes kiemelni, hogy az egyetemes szolgáltatási irányelv új szabályai elválasztják egymástól a hálózathoz való hozzáférést és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokat. A 4. cikk korábbi (2002. évi eredeti) szövege „a nyilvános telefonhálózathoz történő helyhez kötött csatlakozás és a nyilvánosan elérhető, helyhez kötött telefontelefon-szolgáltatásokhoz történő hozzáférés iránti (...) ésszerű igény[ekről]” (uo. 376. o.) beszélt, amely magában foglalta a helyi, belföldi és nemzetközi telefonhívások, a telefaxhívások és más adatátvitel kezdeményezését és fogadását, a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességgel. Az egyetemes szolgáltatási irányelvet módosító 2009/136/EK irányelv (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2009]) által lefektetett új szabályok³ azonban már – technológiasemleges módon – a nyilvános hírközlő hálózathoz történő helyhez kötött csatlakozásról beszélnek.⁴ Itt „a »helyhez kötött hozzáférés« kifejezés a végfelhasználó elsődleges lakóhelyére értendő (ahol a [közös] háztartásban élők közül többen is használhatnak egy előfizetői hozzáférési pontot), nem pedig arra, hogy a szolgáltatónak vezetékes technológiát kellene alkalmaznia” (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2008] 3. o.). A 2009/136/EK irányelv által lefektetett új szabályok szerint a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy

- „a nyilvános hírközlő hálózathoz történő helyhez kötött csatlakozás iránti minden ésszerű igényt legalább egy vállalkozás kielégítsen. A létrejött csatlakozásnak – figyelembe véve az előfizetők többsége által használt, leginkább elterjedt technológiákat és a technológiai megvalósíthatóságot – képesnek kell lennie a hanghívások, a telefaxhívások és a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességgel történő más adatkommunikációs formák támogatására. A tagállamok biztosítják, hogy a (...) [fenti] hálózati csatlakozáson keresztül megvalósuló, belföldi és nemzetközi hívások kezdeményezését és fogadását lehetővé tévő, nyilvánosan elérhető távbeszélő-szolgáltatás nyújtása iránti minden ésszerű igényt legalább egy vállalkozás kielégítsen.” (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2009] 21. o.)

Összegzésképpen megállapítható, hogy az EU elektronikus hírközlési szabályozásában a hálózathoz való hozzáférés és maga a szolgáltatás már elválik egymástól. Ugyanakkor a szolgáltatási kör tartalma tekintetében nincs változás: hangkommunikáció (távbeszélő-szolgáltatás), telefax és funkcionális internet-hozzáférés.

³ A 2009/136/EK irányelv átültetési határideje (az irányelv 4. cikke értelmében) 2011. május 25. (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2009] 32. o.).

⁴ A technológiasemlegesség az eredeti 4. cikk 2. bekezdésében is megjelent: „A létrejött csatlakozás lehetővé teszi a végfelhasználók számára a helyi, belföldi és nemzetközi telefonhívások, a telefaxhívások és más adatátvitel kezdeményezését és fogadását, a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességgel, figyelembe véve az előfizetők többsége által használt, leginkább elterjedt technológiákat és a technológiai megvalósíthatóságot.” (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2002] 4. cikke, 375. o.)

Főbb piaci és technológiai változások az elektronikus hírközlésben

Az egyetemes szolgáltatás jövőjének és tendenciáinak vizsgálata során elengedhetetlen röviden utalni azokra a változásokra, amelyek az elektronikus hírközlési iparágban piaci és technológiai szempontból végbementek.

Érdeemes a sort a technológiai változásokkal kezdeni, tekintettel arra, hogy részben ezek indukálták a piaci változásokat és a verseny erősödését. A legfontosabb technológiai újítást az új generációs hálózatok (*Next Generation Networks*) jelentik. Ezek nem egy egységes hálózatként, sokkal inkább egy új rendszerként jelennek meg, amelynek központi eleme a csomagkapcsolt (*packet-switched*) hálózat. Az új generációs hálózatok a hírközlési szolgáltatások tág körét nyújtják úgy, hogy a szolgáltatáson alapuló funkciók elkülönülnek magától az átviteli technológiától. Ezekben az információt, hangot csomagokká alakítják, és így szállítják a hálózati csomópontok között, szemben a korábbi, vonalkapcsolt (*circuit-switched*) hálózatokkal. Ez utóbbiakban a két hálózati csomópont között úgy jön létre kapcsolat, hogy azt a kommunikáció megkezdése előtt létesíteni kell, és ezt a kapcsolat idején kizárólag a két hálózati csomópont közötti kommunikációra lehet használni. A csomagkapcsolt technológia tehát optimalizálja a hálózat kihasználtságát.

Az új generációs hálózatok kulcselemét az eddig elkülönülten működő hang és adathálózatok integrációja jelenti egy egyszerűbb és rugalmasabb hálózatba, amely csomagkapcsoláson és internetprotokollon alapul. Ez a technológia lehetővé teszi, hogy a kép-, szöveg- és hangátvitel ugyanazon a hálózaton keresztül történjen (*OECD* [2005] 5. o.). Bár az új generációs hálózatok kialakítása sok tekintetben inkább egy erőteljes tendenciát képvisel, mint aktualitást, általánossá válása alapvetően meg fogja változtatni a hírközléssel kapcsolatos eddigi szabályozói paradigmát, ezen belül az egyetemes szolgáltatás elvének érvényesülését. Elkülönül ugyanis egymástól az infrastruktúrához való hozzáférés és a szolgáltatás: a hálózat egy nagy kommunikációs „sztrádává” alakul, amely révén a fogyasztó különböző (típusú) szolgáltatásokhoz juthat hozzá (például telefonhoz, audiovizuális szolgáltatásokhoz, információhoz).

A technológiai fejlődéssel párhuzamosan számos piaci folyamat ment végbe az elmúlt időszakban, amelyek alapvetően változtatták meg a hírközlési iparág szerkezetét. A legszembetűnőbb folyamat a mobiltávbeszélő-szolgáltatások előretörése. Mára már a mobilrádiótelefon-hálózatok lefedettsége megközelíti a 100 százalékot, az előfizetők száma robbanásszerűen nőtt, de ami talán a legfontosabb az egyetemes szolgáltatás szempontjából, ez a szolgáltatás a helyhez kötött telefonszolgáltatások részleges helyettesítőjévé vált, számos háztartás vezetéktelefon-előfizetését mobiltelefon-előfizetésre cserélte (a magyar piacra vonatkozóan lásd: *Édes és szerzőtársai* [2010]). A helyhez kötött telefonszolgáltatások előfizetőinek száma ezzel párhuzamosan fokozatosan csökken.

A másik – technológia által is indukált – piaci változás a szélessávú internet térnyerése. A nagyobb átviteli sebességet lehetővé tevő technológiák elterjedésével

számos fogyasztó vándorolt át ide a keskenysávú internetről. A megnövekedett kereslet hatására újabb, a szélessávú internethez kapcsolódó szolgáltatások jelentek meg a piacon, ami visszahatott a kereslet növekedésére (*Commission Staff* [2005] 4. o., *Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2005] 7–8. o.).

Az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások felülvizsgálata az EU-ban

Bár az egyetemes szolgáltatási irányelv meghatározza azon szolgáltatások körét, amelyek az egyetemes szolgáltatás körébe tartoznak, ez a meghatározás nem statikus, hanem meghatározott időközönként felül kell vizsgálni. Az egyetemes szolgáltatási irányelv preambuluma (25) bekezdése kimondja, hogy

- „az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket, amelyek meghatározása közösségi szinten történik, időszakonként felül kell vizsgálni azzal a céllal, hogy javaslat szülessen a kötelezettségek körének megváltoztatására vagy újbóli meghatározására. Az ilyen felülvizsgálatnak figyelembe kell vennie a fejlődő társadalmi, kereskedelmi és technológiai feltételeket, valamint azt a tényt, hogy a kötelezettségek körének bármilyen változtatását azon kettős szempont szerint kell vizsgálni, hogy milyen szolgáltatások válnak elérhetővé a lakosság jelentős többsége számára, és ebből következően a társadalmi kirekesztés milyen kockázata fenyegeti azokat, akik e szolgáltatásokat nem tudják megfizetni. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körének bármilyen változtatása esetén figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy ne részesítsék mesterségesen előnyben bizonyos technológiai megoldások választását a többihez képest, hogy az ágazati vállalkozásokra ne rójanak aránytalan pénzügyi terhet (és így ne veszélyeztessék a piac fejlődését és az innovációt), és hogy semmilyen finanszírozási teher ne sújtás tisztességtelen módon az alacsonyabb jövedelmű fogyasztókat.” (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2002] 370. o.)

Az egyetemes szolgáltatási irányelv 15. cikke rendelkezik az egyetemes szolgáltatás körének felülvizsgálatáról. Ennek értelmében „a Bizottság rendszeresen felülvizsgálja az egyetemes szolgáltatás körét, különösen azzal a céllal, hogy javasolja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak e kör megváltoztatását vagy újbóli meghatározását” (uo. 378. o.). A felülvizsgálatot első alkalommal a végrehajtási határidő lejártát követő két éven belül,⁵ majd ezt követően háromévente kell végezni. „Ezt a felülvizsgálatot a társadalmi, gazdasági és technológiai fejlemények tükrében kell végezni, figyelembe véve többek között a mobilitást és az adatátviteli sebességet az előfizetők többsége által használt, leginkább elterjedt technológiák fényében.” (Uo.)

⁵ Az egyetemes szolgáltatási irányelv 38. cikke 1. bekezdésének második albekezdése értelmében az irányelvet 2003. július 24-ig végre kellett hajtani (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2002] 384. o.).

A Bizottság a felülvizsgálat eredményéről jelentést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé. A felülvizsgálati eljárást az egyetemes szolgáltatási irányelv V. mellékletével összhangban kell lefolytatni. „Annak vizsgálata során, hogy el kell-e végezni az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körének felülvizsgálatát, a Bizottság a következő elemeket veszi figyelembe:

- társadalmi és piaci változások a fogyasztók által igénybe vett szolgáltatások tekintetében,
- társadalmi és piaci változások a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatások rendelkezésre állása és választéka tekintetében,
- technológiai fejlődés a tekintetben, hogy a szolgáltatásokat milyen módon nyújtják a fogyasztóknak.

Annak vizsgálata során, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek köre változzon-e, vagy újonnan megállapításra kerüljön-e, a Bizottság a következő elemeket veszi figyelembe:

- a fogyasztók többségének rendelkezésére állnak-e meghatározott szolgáltatások, és azokat igénybe veszik-e, továbbá a rendelkezésre állás hiánya, vagy a fogyasztók kisebbségének az igénybevételtől való tartózkodása társadalmi kirekesztést eredményez-e, valamint
- meghatározott szolgáltatások rendelkezésre állása és igénybevétele az összes fogyasztó számára olyan általános nettó előnyt jelent-e, amely indokolja az állami beavatkozást abban az esetben, ha az adott szolgáltatásokat szokásos kereskedelmi feltételek mellett nem nyújtják a nyilvánosságnak?” (Uo. 390. o.)

Az egyetemes szolgáltatás körének felülvizsgálatára ez idáig két alkalommal került sor. Ezek során két irányban merült fel az egyetemes szolgáltatás kiterjesztésének lehetősége: mobiltávbeszélő-szolgáltatások és széles sávú internet-hozzáférés.

Az első felülvizsgálat 2005-ben kezdődött, eredményeinek közzétételére 2006-ban került sor. A mobiltelefonia tekintetében a Bizottság arra az álláspontra jutott, hogy nem állnak fenn az egyetemes szolgáltatás kiterjesztésének feltételei. A fogyasztók számára ugyanis a második generációs mobilrádiótelefon-szolgáltatások, köszönhetően a gazdasági versenynek, elérhetők, így azok hozzáférhetősége biztosított; ezzel pedig hiányzik az egyetemes szolgáltatás egyik irányelvi feltétele: ha a szolgáltatás jellegénél fogva egyetemesnek is minősülne, nincs szükség állami beavatkozásra, mivel a piaci verseny biztosítja a megfelelő ellátást. Másrészt, bár a mobilhálózatok lefedettsége nem 100 százalékos (a legtöbb tagállamban 98 százalék és 100 százalék között van), a teljes lefedettség elérése aránytalan terheket jelentene (*Jelentés az egyetemes...* [2006] 4. o.).

- ♦ „A nemzeti szabályozó hatóságok országokénti adatai és társadalmi-gazdasági elemzései alátámasztották, hogy a fogyasztók a második generációs mobilszolgáltatásokhoz megfizethető áron hozzáférnek. A mobilszolgáltatók kiemelték, hogy előfizetéses és kártyás díjcsomagjaik széles választékának köszönhetően az összes fogyasztói szegmenst kiszolgálják. A kártyás előfizetésről úgy tartják, hogy neki köszönhető a telefonszolgáltatások sikeres meghonosítása az európai alacsony jövedelmű rétegek körében is. Az élénk kiskereskedelmi versenyben pedig annak biztosítékát látják, hogy a mobiltelefonlefedettség tovább nő, míg az árak csökkenni fognak.” (Uo.)

Az egyetemes szolgáltatás kiterjesztésének másik lehetséges iránya a szélessávú internet-hozzáférés. A Bizottság azonban e területen is hasonlóan elutasító következtetésre jutott; itt a legfontosabb indok nem az intenzív verseny, hanem a korlátozott lefedettség volt. A statisztikai adatok ugyanis azt mutatták, hogy bár a szélessávú internet-hozzáféréssel rendelkezők aránya a tagállamok lakosságán belül dinamikusan növekszik, a polgárok többsége továbbra sem használja ezt a szolgáltatást. Ezzel azonban hiányzott az egyetemes szolgáltatás kiterjesztésének egyik alapvető feltétele (uo. 4–5. o.). Emellett a verseny szempontja itt is inkább az egyetemes szolgáltatási szabályozás bevezetése ellen hatott: több érdekelt amellettt érvelt, hogy

- ♦ „a szélessávú hozzáférés piaci elfogadottságának jelenlegi kezdeti szakaszában a verseny idézi elő a szélessávú hozzáférés elterjedését és a fogyasztói árak csökkenését. Ebben a szakaszban még nehéz felmérni, hogy a piac hiányosságai megmaradnak-e. A szélessávú hozzáférés kötelező bevezetése ésszerűtlen mértékű költséggel és felhasználói csoportok vagy szolgáltatások közötti keresztámogatással járna, a technológiai fejlődés miatt pedig – nem utolsósorban az adatátviteli sebesség tekintetében – időszzerűtlenné válhatna.” (Uo. 5. o.)

Az egyetemes szolgáltatás második felülvizsgálata 2008-ban kezdődött. A Bizottság 2008 szeptemberében közleményt bocsátott ki az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén nyújtandó egyetemes szolgáltatás körének a 2002/22/EK irányelv 15. cikke szerinti második időszakos felülvizsgálatáról (*Egyetemes szolgáltatási irányelv* [2008]), amelynek célja az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos szakmai és társadalmi vita kezdeményezése volt. A Bizottság közleményben kifejtett álláspontja szerint a mobiltelefonia tekintetében a helyzet az első felülvizsgálathoz képest nem változott: a verseny kiválóan biztosítja a szinte teljes lefedettséget, a megfelelő szolgáltatási színvonalat és árat.

- ♦ „[A]z EU-ban a versenyképes mobilkommunikációs szolgáltatás eredményeképpen a fogyasztóknak már rendelkezésükre áll a mobilkommunikációs hálózatokhoz való széles körű és megfizethető hozzáférés. A mobilkommunikáció vonatkozásában az egyetemes szolgáltatási körbe való felvételhez megállapított feltételek (az irányelv V. mellékletében meghatározottak alapján) ennél fogva nem teljesülnek.” (Uo. 6–7. o.)

A szélessávú hozzáférés tekintetében a Bizottság következtetésében a korábbi felülvizsgálat eredményéhez hasonló eredményre jutott, nevezetesen, hogy „a szélessávú szolgáltatás lefedettségét és elterjedtségét tekintve még nem érte el azt a szintet, hogy az egyetemes szolgáltatás összefüggésében szempont lehetne” (uo. 9. o.). Ugyanakkor a Bizottság kiemelte, hogy „igen sebesen közelít a határértékhez, miközben a keskenysávú kapcsolatok száma egyre csökken” (uo.).

- ♦ „A szélessávú hálózatok általi lefedettség aránya a legtöbb tagállamban igen magas: átlagosan az uniós lakosság 90 százaléka juthat ilyen kapcsolathoz. Az internethasználat megközelíti a többség számára hozzáférhető szolgáltatási szintet: az unióban található háztartások internetet használó 49 százalékából 36 százalék rendelkezik szélessávú hozzáféréssel. Ugyan a fogyasztók többsége még nem vesz igénybe szélessávú kapcsolatot (az irányelv V. mellékletében meghatározott két szempont közül az első), és ezért az nem tartozik az irányelv meghatározása szerinti egyetemes szolgáltatási kötelezettségek körébe, elterjedtsége hamarosan megközelítheti a többség általi használat határértékét. Ésszerű továbbá azzal számolni, hogy viszonylag rövid időn belül a keskenysávú kapcsolattal nem teljesül »a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebesség« (az irányelv 4. cikkének 2. bekezdésében meghatározott) követelménye. Következésképp a fejleményeket figyelemmel kell kísérni.” (Uo. 10. o.)

A Bizottság álláspontja szerint a szélessávú internet-hozzáférés jellegét tekintve már lassan egyetemes szolgáltatásnak minősülhet. A fő kérdés azonban az, hogy vajon az egyetemes szolgáltatási szabályozással lehetne-e a legnagyobb előrelépést elérni ezen a területen.

- ♦ „A szélessávú hozzáférés segíti a társadalmi életben való aktív részvételt: egyre szélesebb körben terjed az elektronikus egészségügy, az elektronikus távoktatás, az elektronikus kormányzat és az elektronikus kereskedelem használata, amely nyomán erősödött a lakosság gazdasági és társadalmi részvétele, ez pedig a tartózkodási helytől függetlenül több munkalehetőséget, üzleti és tanulási lehetőséget jelent. Így a fő kérdés az, hogy az egyetemes szolgáltatás megfelelő közösségi szintű eszköz-e a szélessávú fejlesztések előmozdítására, és ha igen, mikor és hogyan kell bevetni, illetve hogy más uniós politikai eszközök nem lennének-e alkalmasabbak a célra, és ha igen, melyek azok. A kérdés túlmutat az egyetemes szolgáltatás körének megállapításán.” (Uo. 12. o.)

Összegzésképpen megállapítható, hogy az elektronikus hírközlésben, sőt általában a hírközlésben, nem magának a szolgáltatásnak a természete, hanem annak elterjedtsége határozza meg, hogy az adott szolgáltatás egyetemes szolgáltatási körbe tartozhat-e. Ezt a helyzetet kiválóan jellemzik a hálózati hatások: minél több felhasználó használja a rendszert, annál nagyobb a rendszer mint „közösségi terep” értéke, és ezáltal válik maga a hálózat a társadalomban való részvétel egyik nélkülözhetetlen

feltételévé. Az szélessávú internet-hozzáférés szélesebben közelít ehhez a státushoz, azonban egyben az egyetemes szolgáltatás fogalmát is újradefiniálja. A szélessávú internet ugyanis hozzáférést jelent, amelynek révén különböző szolgáltatások eltérhetnek egymástól. E szolgáltatásoknak azonban csak egyike a távbeszélő-szolgáltatás. Míg a hálózathoz való hozzáférés biztosítása területenként eltérő lehet, a hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások esetén már földrajzi területenként lényegesen eltérő költségekről nem beszélhetünk. Ebből következően, az egyetemes szolgáltatási logika tendenciájában egyre inkább csak a hálózati hozzáférés és egyre kevésbé a hálózaton keresztül nyújtott szolgáltatások tekintetében érvényesül.

Egyetemes szolgáltatás az Egyesült Államok elektronikus hírközlésében

Az egyetemes szolgáltatás történeti gyökereit tárgyaló fejezetben kifejtett történeti előzményeket követően az Egyesült Államok 1996. évi telekommunikációs törvénye (*Telecommunications Act*) definiálta először az egyetemes szolgáltatást és tette kifejezetté a keresztfinanszírozást (*Valentiny* [2000]). A törvény 254. szakasza értelmében az egyetemes szolgáltatás telekommunikációs szolgáltatások egy fejlődő szintjét jelenti, amelyet a szövetségi hírközlési felügyeletnek (*Federal Communications Commission, FCC*) időszakosan meg kell határoznia, figyelembe véve a telekommunikációs és információs technológiák és szolgáltatások területén megvalósult fejlődést. A szövetségi egyetemes szolgáltatási támogatásban részesülő szolgáltatások meghatározása esetén figyelembe kell venni, hogy ezek a telekommunikációs szolgáltatások milyen mértékben 1. nélkülözhetetlenek az oktatás, a közegészségügy és a közbiztonság számára, 2. fizet elő rájuk, saját piaci döntése alapján, a lakossági fogyasztók döntő többsége, 3. jelennek meg a nyilvános telekommunikációs hálózatokban, 4. vannak összhangban a közérdekkel, a polgárok kényelmével és a szükségletekkel.

A korábbi inkumbens helyét jogosult telekommunikációs szolgáltatók (*Eligible Telecommunications Carrier, ETC*) vették át, amelyek számára meghatározott területet jelölnek ki az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások nyújtására. Ennek ellentételezéseként a szolgáltató egyetemes szolgáltatási támogatásra (*universal service support*) jogosult. Az FCC négy egyetemes szolgáltatási támogatási mechanizmust hozott létre: magas költségű területek támogatása (vidéki területek, szigetek és más magas költségű területek), alacsony jövedelmű fogyasztók támogatása, iskolák és könyvtárak támogatása és vidéki egészségügyi szolgáltatók támogatása (*FCC* [1997] VII–IX. fejezet).⁶

Mivel a törvény nem definiálja az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat, ennek meghatározása az FCC hatáskörébe tartozik. Az *FCC* [1997] határo-

⁶ A fenti mechanizmusok leírását lásd: *Brian* [2008].

zatával a következők szerint határozta meg az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások körét:⁷ 1. telefonhálózathoz (végződéshez) való hozzáférés (*single-party service*), 2. telefon(hang)szolgáltatás, ideértve a távolsági hívások lehetőségét [*voice grade access to the public switched network, with the ability to place and receive calls; Dual Tone Multifrequency (DTMF) signaling or its functional equivalent; access to interexchange services*], 3. vészhívások [*access to emergency services, including in some instances, access to 911 and enhanced 911 (E911) services*], 4. ügyfélszolgálat (*access to operator services*), 5. telefonkönyv (*access to directory assistance*), 6. híváskorlátozás (távolsági hívások esetén) alacsony keresetű fogyasztók számára (*toll limitation services for qualifying low-income consumers*) (uo. 21. bekezdés).

Szembetűnő, hogy a fenti kör egyáltalán nem fogja át a nyilvános telefonokat (avagy az európai egyetemes szolgáltatási irányelv terminológiájával: nyilvános távbeszélő-állomások és más beszédalapú távbeszélő-szolgáltatáshoz való hozzáférési pontok).⁸ Ugyancsak látható, hogy az egyetemes szolgáltatás fenti meghatározása nem terjed ki az internet-hozzáférésre (*Sterling–Bernt–Weiss* [2006] 272. o.), ez azonban csak látszólagos: a helyzet nem sokban tér el az európai „funkcionális internet-hozzáféréstől”. Az FCC határozata kifejti, hogy a fenti hozzáféréssel a fogyasztó számára általában lehetőség nyílik arra, hogy egy internet-szolgáltatóhoz és így az internethez is hozzáférjen. A határozat értelmében az internet-hozzáférés több komponensből áll; az alapul fekvő információs szolgáltatások mellett ez magában foglal egy hálózati átviteli elemet, amely az előfizető és egy internet-szolgáltató hálózati összekapcsolását jelenti. A telefonszolgáltatáshoz való hozzáférés általában egyben az internethez való hozzáférést is lehetővé teszi. Az ezen felüli információs szolgáltatások azonban nem tartoznak az egyetemes szolgáltatások körébe. Ha pedig a fogyasztók úgy találnák, hogy a vonalkapcsolt közcélú hálózat nem alkalmas megfelelő internetkapcsolat biztosítására, az FCC úgy véli, hogy ennél jobb minőségű hozzáférési szolgáltatások még nem vonhatók az egyetemes szolgáltatások támogatottjainak körébe. Az FCC szerint ugyanis nem bizonyított, hogy a lakossági ügyfelek döntő többsége a vonalkapcsolt közcélú hálózat által biztosított hozzáférésnél jobb minőségű (vagyis szélessávú) előfizetéssel rendelkezne. Bár az internetes szolgáltatásokhoz való hozzáférés előnyös az oktatás, a közegészségügy és a közbiztonság területén, nem állítható, hogy nélkülözhetetlen lenne.⁹ Végül az FCC kiemelte, hogy

⁷ Itt nem követjük az amerikai szabályozhatóság által alkalmazott rendszert, hanem az európai szem számára követhetőbb struktúrában összesítettük az egyetemes szolgáltatási kör elemeit, ami egyúttal szükségszerű egyszerűsítést is magában foglal.

⁸ Az FCC [2003] a későbbiekben is elutasította, hogy az egyetemes szolgáltatást a nyilvános telefonokra is kiterjessze (21. bekezdés).

⁹ Lásd a fentiekben, az egyetemes szolgáltatás körének meghatározásával figyelembe veendő szempontok közül az elsőt (telefonhálózathoz való hozzáférés). Ugyanakkor az FCC az 1996. évi telekommunikációs törvény 254. szakasz *h)* pontja alapján támogatandónak ítélte az internet-hozzáférés biztosítását iskolák, könyvtárak és vidéki egészségügyi szolgáltatók számára. Ez azonban nem jelenti

az internetes szolgáltatások iránti növekvő igény várhatóan azt fogja eredményezni, hogy a szolgáltatók szélessávú internet-hozzáférést és szolgáltatásokat is biztosítani fognak a lakossági fogyasztók számára (FCC [1997] 83. bekezdés).

Az egyetemes szolgáltatási kör fenti „maradi” meghatározása tehát csak a „régimódi” telefonszolgáltatásokat vonta támogatotti körbe, és az FCC a későbbi felülvizsgálatok során is elzárkózott ennek a körnek a kiterjesztésétől, bár érzekelte a mobiltelefon és a szélessávú internet térnyerését. Az FCC 2003. július 4-én hozott határozatában, fenntartotta azzal kapcsolatos álláspontját, hogy bár az internetes szolgáltatásokhoz való hozzáférés előnyös az oktatás és a közegészségügy számára, nem állítható, hogy e területeken nélkülözhetetlen lenne (FCC [2003] 9. bekezdés). Bár a telekommunikációs hálózatokat üzemeltető szolgáltatók növekvő mértékben olyan infrastruktúrát alkalmaznak, amely alkalmas szélessávú hozzáférés biztosítására (*advanced and high-speed services*), az FCC megállapítása szerint ezeket a szolgáltatásokat nem használja a lakossági fogyasztók döntő többsége. Az FCC adatai szerint 2002. december 31-ei állapot szerint az amerikai háztartások 16 százaléka rendelkezett szélessávú hozzáféréssel; ráadásul 2001 szeptemberében csak a háztartások 56,5 százalékának volt számítógépe és rendelkezett e szolgáltatás igénybevételének lehetőségével (uo. 10. bekezdés). A szélessávú internet-hozzáférés egyetemes szolgáltatási körbe vonása, tekintettel annak magas költségeire és arra, hogy ez drasztikusan növelné az egyetemes szolgáltatási alap pénzügyi terheit, nem szolgálna a közérdeket sem (uo. 11. bekezdés).

Az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások felülvizsgálata az európaihoz hasonló bővítési irányokat vetett fel az Egyesült Államokban is. 2007 novemberében a Federal-State Joint Board on Universal Service (az FCC tanácsadó, javaslattevő szerve) ajánlást fogalmazott meg a mobiltelefon és a szélessávú internet-hozzáférés egyetemes szolgáltatási (támogatási) körbe vonására (FCC [2007] 4. bekezdés). A javaslat értelmében három elkülönült támogatási alapot (vezetékes telefon, mobiltelefon, szélessávú internet-hozzáférés) kellene létrehozni (uo. 11–23. bekezdés). Ezt a változtatást azonban az FCC nem tartotta indokoltnak (FCC [2008] 13. bekezdés).

Az Egyesült Államokban az egyetemes szolgáltatási politika európai szemmel rendkívülinek mondható redisztribúciót eredményez. Az egyetemes szolgáltatási alap (*Universal Service Administrative Corporation*) kifizetési folyamatosan nőnek. Az FCC 2010. évi adatösszesítése alapján évente hozzávetőleg 7 milliárd dollárt fizetnek ki az egyetemes szolgáltatási alap terhére. 2007-ben 6,955 milliárd, 2008-ban pedig 7,106 milliárd dollár kifizetésére került sor (*Trends in Telephone...* [2010]

.....
azt, hogy az internet-hozzáférést egyetemes szolgáltatási körbe vonta volna: a telekommunikációs törvény fenti szakasza ugyanis speciálisan rendelkezik ezen közintézményekről, és ebben a vonatkozásban „magas szintű telekommunikációs és információs szolgáltatásokról” (*access to advanced telecommunications and information services*) beszél.

19-5. o. 19.1. táblázat). Az egyetemes szolgáltatás finanszírozása a fogyasztókra is jelentős terheket ró. Bár a hozzájárulást maguk a szolgáltatók fizetik, ezt jellemzően áthárítják a fogyasztókra. 2005-ben például az egyetemes szolgáltatási alap befizetései egy 11,4 százalékos forgalmi adónak megfelelő terhet jelentettek a végfogyasztók számára. Emellett a egyetemes szolgáltatási alapba történő befizetések növekedési üteme is impozáns: 2001 és 2006 között ez a teher 4 százalékkal nőtt (*Parsons–Bixby* [2010] 121. o.).

Nagyon fontos, hogy az egyetemes szolgáltatás megvalósítása, illetve a támogatásra való jogosultság szabályai technológiasemlegesek: a támogatás – az FCC 1997 óta konzisztens politikája értelmében – a hagyományos technológián kívüli technológiákra is alkalmazható, így különösen vezeték nélküli rendszerekre (*FCC* [1997] 26–27. o., 46–48. bekezdés).¹⁰ Ezt erősítette meg az 5. kerületi fellebbviteli bíróság (*Court of Appeals for the Fifth Circuit*) az *Alenco Communications, Inc. versus FCC* ügyben: „az [egyetemes szolgáltatási támogatási] programnak minden piaci szereplőt egyenlő elbánásban kell részesítenie – például a támogatásoknak hordozhatóknak kell lenniük azért, hogy a piac, és ne a helyi vagy a szövetségi kormányzati szabályozók határozzák meg, hogy ki versengjen és nyújtson szolgáltatásokat a fogyasztóknak. Ezt az elvet egyébként nemcsak a versenypiacok gazdasági realitásai teszik szükségessé, hanem a törvény is” [201 F.3d 608 (5th Cir. 2000)].

EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS KÖRE MÁS SZEKTOROKBAN

Amint azt bemutattuk, az egyetemes szolgáltatás elve először a távközlésben jelent meg, és csak később érvényesült más szektorokban. Természetesen a társadalmi igény iránta, majd annak megjelenése a szabályozásban sokkal korábbra nyúlik vissza ezekben a szektorokban, mint maga az egyetemes szolgáltatás fogalmának definiálása. Annak ellenére, hogy a hozzáférés, valamint a megfizethetőség általános követelmény mindegyik érintett iparágban, több szektor működési mechanizmusa olyan jelentős mértékben eltér a távközlés szerkezetétől, hogy az kétséggé teszi az egyetemes szolgáltatás távközlésben kialakult jellemzőinek közvetlen adaptálhatóságát.

A távközlésben ugyanis (részben) a pozitív fogyasztói externália kiaknázása érdekében vált egyetemessé a szolgáltatás, bár kétségtelen, hogy emellett megjelentek a közszolgáltatásra vonatkozó társadalmi igények is. Ráadásul a távközlésben az egyetemes szolgáltatások költségei nem egységesek, sőt földrajzi területenként jelentős mértékben eltérnek. Ha ugyanis a szolgáltatás költségei minden fogyasztó

¹⁰ Ugyanakkor az 1996. évi telekommunikációs törvényt megelőzően a szabályozás egyértelműen a vezetékes technológiát részesítette előnyben, és ennek (a vezetékes telefóniára nézve kedvező) hatásai a mai napig érzékelhetőek (*Parsons–Bixby* [2010] 141. o.).

számára (nagyrészt) azonosak, akkor az egyetemes szolgáltatási logika a hozzáférésre korlátozódik: igen nehezen lenne indokolható (de természetesen nem lehetetlen), hogy miért kellene minden fogyasztónak költség alatti áron hozzájutnia a szolgáltatáshoz. Ebben az esetben az ár tekintetében megvalósuló állami fellépés inkább monopolszabályozási indíttatású: az árak szabályozásának valós indokát a monopolárazás elkerülése indokolja, azonban az ármeghatározást némely esetben – politikai eljárásról lévén szó – társadalmi érdekek befolyásolják.

Az egyetemes szolgáltatás logikája teljes mértékben érvényesült a postai szolgáltatások tekintetében; nem véletlen, hiszen (nem elektronikus) hírközlésről van szó. A sűrűn és a gyéren lakott területeken a szolgáltatás nyújtásának költségei eltérnek egymástól, és minden bizonnyal beszélhetünk pozitív fogyasztói externáliáról.

A 97/67/EK irányelv a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról 3. cikkében határozza meg az egyetemes szolgáltatás körét, ami magában foglalja „a meghatározott minőségű postai szolgáltatás állandó biztosítását (...) [a tagállam területének] minden pontján, minden felhasználó számára elérhető áron” (*Európai Parlament és a Tanács* [1998] 3. cikk 1. bekezdés). A tagállamok a közönségkapcsolati és a hozzáférési pontok meghatározása során kötelesek figyelembe venni a szolgáltatást igénybe vevők igényeit (uo. 3. cikk 2. bekezdés). Az irányelv 3. cikk 3. és 4. bekezdése határozza meg a meghatározott minőségű postai szolgáltatás körét. Ennek értelmében a postai egyetemes szolgáltatás magában foglalja a hét legalább öt munkanapján az egyszeri gyűjtést és egyszeri házhoz kézbesítést. Az egyetemes szolgáltatás a következő küldeményeket érinti: „legfeljebb 2 kilogramm tömegű postai küldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és kézbesítése, legfeljebb 10 kilogramm tömegű postai csomagok gyűjtése, feldolgozása, szállítása és kézbesítése, ajánlott küldeményekre és biztosított küldeményekre vonatkozó szolgáltatások” (uo. 3. cikk 4. bekezdés).¹¹

A hírközléssel szemben az energetikában az egyetemes szolgáltatás elve csupán a hálózatra (energiatermék szállítása) alkalmazható, amelyet azonban a szabályozás természetes monopóliumnak tekint, és ekként is kezel. Ezzel szemben az energetikai termék (villamos energia, földgázmolekula) esetében nem beszélhetünk pozitív fogyasztói externáliáról; emellett ezen termékek költségei nagyrészt egységesegek, vagyis a földgázmolekula mint termék ugyanannyiba kerül, függetlenül attól, hogy a fővárosban vagy egy kistelephelyen értékesítik.

¹¹ „A nemzeti szabályozhatóságok a postai csomagok vonatkozásában az egyetemes szolgáltatás terjedelmének tömeghatárát bármely, 20 kilogrammot meg nem haladó tömegré felemelhetik, és az ilyen csomagok háztól házig történő kézbesítésére vonatkozóan külön szabályokat állapíthatnak meg. A postai csomagok egy adott tagállam által meghatározott egyetemes szolgáltatási körének tömeghatárától függetlenül a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a más tagállamból érkező és legfeljebb 20 kilogramm tömegű postai csomagokat területükön kézbesítsék.” (*Európai Parlament és a Tanács* [1998] 3. cikk 5. bekezdés.)

A villamos energia egyetemes szolgáltatási körét a 2003/54/EK irányelv határozza meg.

- ♦ „A tagállamok gondoskodnak arról, hogy minden háztartási fogyasztó, és ahol a tagállamok szükségesnek tartják, a kisvállalkozások is (...) egyetemes szolgáltatásban részesüljenek, azaz a tagállam területén belül joguk legyen a meghatározott minőségű villamos energiával való ellátásra, méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árakon. Az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében a tagállamok a fogyasztók ellátására kijelölhetnek egy végső menedékes szolgáltatót. A tagállamok arra kötelezik az elosztóvállalkozásokat, hogy fogyasztóikat hálózatukba a 23. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárásnak megfelelően meghatározott módon, feltételek mellett és tarifák alapján bekapcsolják.” (*Európai Parlament és a Tanács* [2004]) 3. cikkének 3. bekezdése.)¹²

Ennek megfelelően, a villamosenergia-szektorban az egyetemes szolgáltatás köre átfogja az elosztóvezetékhez való csatlakozást (hálózathoz való csatlakozás), valamint a villamos energiával való folyamatos (megszakításmentes) ellátást méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árakon. Következésképpen, az egyetemes szolgáltatás köre a hálózathoz való hozzáférésre és a villamos energiára mint „termékre” egyaránt kiterjed.

Az egyetemes szolgáltatás a következő jogosultságokat foglalja magában: 1. hozzáférés a hálózathoz (szabályozott hozzáférés az elosztóhálózathoz: az elosztóvállalkozások kötelesek a fogyasztókat hálózatukba bekapcsolni); 2. hozzáférés a szolgáltatáshoz (villamos energiával való ellátottság joga);¹³ méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árak (szolgáltatás elérhetősége);¹⁴ meghatározott minőségű villamos energia (szolgáltatás minősége); a szolgáltatás folyamatossága; rövid távú ellátásbiztonság (végső menedék).¹⁵

¹² Gyakorlatilag ugyanezt a rendelkezést tartalmazza a 2003/54/EK irányelvet felváltó, a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályaon kívül helyezésétől szóló 2009/72/EK irányelv (*Európai Parlament és a Tanács* [2009]) 3. cikkének 3. bekezdése. Az új irányelv általános átültetési határideje 2011. március 3. (2009/72/EK irányelv 49. cikke).

¹³ A hálózathoz való hozzáférés és kapcsolódás joga (az elosztóvállalkozások szempontjából kötelezettsége) nemcsak a háztartási fogyasztókat illeti meg, hanem valamennyi fogyasztót. A 2003/54/EK irányelv 3. cikkének 3. bekezdése értelmében „a tagállamok arra kötelezik az elosztóvállalkozásokat, hogy fogyasztóikat hálózatukba a 23. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárásnak megfelelően meghatározott módon, feltételek mellett és tarifák alapján bekapcsolják” (*Európai Parlament és a Tanács* [2009a] 216. o.). A fogyasztó fogalmát az irányelv értelmező rendelkezései szerint tágan kell értelmezni; a 2003/54/EK irányelv 2. cikke értelmében fogyasztók „a villamos energia nagykereskedelmi és végső fogyasztói” (uo.).

¹⁴ Az irányelv nem ad iránymutatást az ésszerű árak értelmezésével kapcsolatban, ezért e tekintetben a tagállamok széles mozgásterrel rendelkeznek (*Cameron* [2005] 25. o. 2.48. pont).

¹⁵ Az egyetemes szolgáltatás része a folyamatos, megszakítás nélküli ellátottság követelménye. Ennek a speciális követelménynek a biztosítására a 2003/54 EK irányelv bevezeti a végső menedékes szolgáltató fogalmát.

A 2003/54/EK irányelv helyét 2011. március 3-tól a 2009/72/EK irányelv veszi át a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (*Európai Parlament és a Tanács* [2009a]). Az új szabályozási rezsimben azonban érdemben nem változnak az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos rendelkezések.

A 2003/55/EK irányelv a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről nem ismeri az egyetemes szolgáltatás intézményét, ezzel szemben a tagállamok által előírható közszolgáltatási kötelezettségekről beszél. Többek között ez volt az a keret, amelyen belül Magyarország – az európai szintű egyetemes szolgáltatás hiányában is – a földgázt, a villamosenergia-piaci szabályozáshoz hasonló tartalommal, egyetemes szolgáltatási körbe vonta. Az irányelv 3. cikkének 2. bekezdése értelmében „a Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartásával – különös tekintettel annak 86. cikkére – a tagállamok a földgázágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra, az ellátás biztonságát is beleértve, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre, beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlat védelmét, vonatkoznak. Ezeknek a kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak, átláthatóaknak, megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió földgázipari vállalkozásai számára.” Ezt a megoldást a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/73/EK irányelv 3. cikke lényegében fenntartja.¹⁶

KÖVETKEZTETÉSEK

Az egyetemes szolgáltatás tartalmi intézmény; nemcsak abból a szempontból, hogy nem a megvalósítás intézményi megoldása, hanem az elért szolgáltatási „helyzet” a releváns, hanem abból a szempontból is, hogy nem köthető konkrét termékhez vagy szolgáltatáshoz, hanem valamely emberi szükséglet kielégítéséhez kapcsolódik. Vonatkozhat a gazdasági hatékonyság növelésére (pozitív fogyasztói externália), illetve jogos társadalmi szükséglet kielégítésére.

Az egyetemes szolgáltatás először az elektronikus hírközlésben jelent meg, és legfontosabb eleme a teljes lefedettség célja volt. Az elektronikus hírközlésben a technológia (szélessávú internet-hozzáférés és a mobilkommunikáció) fejlődése következtében folyamatosan újra kell gondolni hatókörét. Az egyetemes szolgáltatás valódi kiteljesedése az elektronikus hírközlésben az integrált hálózat, az új generációs

¹⁶ *Európai Parlament és a Tanács* [2009b] 94–136. o. Az irányelv átültetési határideje 2011. március 3. (54. cikk).

hálózat elterjedésével várható, amikor maga a hálózat több szolgáltatás közvetítésére alkalmas telekommunikációs „sztrádává” válik.¹⁷ Ezen már csak adatforgalom bonyolódik, mivel minden „szállítmány” ennek minősül, a jelenleg külön kategóriát jelentő távbeszélő- és műsorterjesztés is. Ennek köszönhetően a szélessávú internet-hozzáférés több mint egy új esélyes jelölt; egy új kommunikációs alap lesz, amely nemcsak távbeszélő-szolgáltatást nyújt interneten keresztüli hangátvitellel (VoIP), hanem különböző információs, kereskedelmi, oktatási, társadalmi, politikai és szórakoztatási lehetőségeket is magában rejt.

Az egyetemes szolgáltatás sokkal inkább a „rácsatlakozás”, illetve a „hozzáférés” kérdésére fog koncentrálni (vagy kellene koncentrálnia), míg a rendszeren át igénybe vehető termékek, illetve szolgáltatások jelentősége visszaszorul. Az elsődleges szolgáltatás, amelyet a telekommunikációs rendszer nyújtani tud, a hozzáférés; a távbeszélő- (hangtovábbítási) szolgáltatás már nem *a* szolgáltatás, hanem a hálózaton keresztül nyújtható és elérhető szolgáltatások egyike (*Oh* [2006] 37. o.), a valódi egyetemes szolgáltatás a hálózat elérhetőségére fog vonatkozni.

Vajon az egyetemes szolgáltatás logikája valóban minden esetben érvényesül, amikor a szabályozás egyetemes szolgáltatást „kiált”? Az energetikai „termék” (villamos energia, földgázmolekula) esetében nem beszélhetünk pozitív fogyasztói externáliáról (míg a hálózatot jelent állapot szerint természetes monopóliumnak minősíti a szabályozás). Végző soron részben ebbe az irányba halad az elektronikus hírközlés fejlődése is, ez pedig szükségessé teszi annak újradefiniálását: a telekommunikációs „sztrádán” az egyes elektronikus hírközlési szolgáltatások esetében már nem beszélhetünk pozitív fogyasztói externáliáról, ez a jellemző legfeljebb a hálózatra korlátozódik.

A pusztán árszabályozásra koncentráló szabályozás általában nincs összhangban az egyetemes szolgáltatás elvével, amelynek elsődleges eleme az árak kontrollja mellett az elérhetőség vagy hozzáférhetőség. Míg a postai szolgáltatások körében a hálózati lefedettség és a szolgáltatás nem választható el egymástól, hasonlóan a hagyományos (vagy lassan inkább előző generációs) telefóniához, az energetikában (villamos energia, földgáz) elválik egymástól a természetes monopóliumnak tekintett és ekként szabályozott hálózat és az energetikai termék. Ez utóbbiról azonban nem mondhatjuk, hogy a költségek területenként lényegesen eltérnének. Ezért az arra koncentráló egyetemes szolgáltatási szabályozás valójában egy politika által meghatározott monopolszabályozássá válik.

Fontos szempont, hogy területenként vagy fogyasztói csoportonként egységes-e az egyetemes szolgáltatás költségei, illetve jövedelmezősége. Két esetet különböztethetünk meg. Az egyik esetben a szolgáltatás nyújtásának jövedelmezősége az egyes fogyasztói csoportok között eltérő. Ennek két oka lehet: vagy a szolgálta-

¹⁷ Ahogy egy szerző találón je gyzi meg: „a szélessáv nemcsak arra ad lehetőséget, hogy az egyetemes szolgáltatást kiterjesszük, hanem arra is, hogy azt újra feltaláljuk” (*Werbach* [2009] 71–72. o.).

tás költségei, vagy az azzal elérhető bevétel tér el egymástól. Jellemzően azonban ez utóbbiról van szó, mert a költségek kevesebb fogyasztó között oszlanak meg. A legtöbb esetben, amikor azt mondjuk, hogy egyes fogyasztói csoportok számára magasabbak a szolgáltatás költségei, valójában nem a költségek magasabbak, hanem ugyanaz az állandó költség kevesebb fogyasztó között osztható meg. Többnyire költségesebbnek minősítjük az elektronikus hírközlési vagy a postai szolgáltatások biztosítását a távoli (gyéren lakott) vidékeken. A valódi helyzet azonban gyakran az, hogy a szolgáltatás nyújtásának költségei (elsősorban állandó költségei) ezeken a vidékeken általában többnyire alig magasabbak, mint az olcsóbbnak minősített területeken. Például egy postahivatal fenntartása egy kistelepülésen nem költségesebb, mint egy nagyvárosban, ugyanakkor ennek kihasználtsága igencsak eltérő: míg a nagyvárosban kigyózó sorok árulkodnak arról, hogy az adott eszköz kihasználtsága teljes (talán túlzottan is), addig a kistelepülésen a posta képes „sormentes” szolgáltatást nyújtani. Más esetekben a magasabb költségek érve szintén látszólagos. Például, egy számi (lapp) település összekötése a telefonhálózattal költségesebbnek tűnik, mivel távol esik a hálózat legközelebbi pontjától. Könnyen mondhatnánk, hogy itt a költségek valóban magasabbak: bármekkora is a telefon kihasználtsága és az előfizetők száma a számi (lapp) faluban, a település összekapcsolása a legközelebbi várossal, a távolságra tekintettel, nagyon költséges. Ez az összefüggés azonban csak látszólagos. Valójában nem az a probléma, hogy a vezetéket hosszú kilométereken keresztül kell vezetni, hanem az, hogy hosszú kilométereken át lakatlan területen halad keresztül, és ezért ennek során nem kapcsolhatók rá fizető fogyasztók.

Az egyetemes szolgáltatás másik esetét jelenti az a helyzet, amikor a szolgáltatás jövedelmezősége minden fogyasztó esetében (közel) azonos. Ez a helyzet az energetikai termékek esetén: maga az energetikai „termék” (villamos energia, földgáz-molekula) költsége nem változik sem területenként, sem fogyasztói csoportonként; szemben a szállítással, vagyis az infrastruktúrával. Ebben az esetben felmerül, hogy miért van szükség az egyetemes szolgáltatási szabályozásra, így a hozzáférés törvényi biztosítására és az árszabályozásra. Ennek alapos oka lehet a piaci szerkezet: a szolgáltatók erőfölénye, sőt kiemelkedő erőfölénye indokolja, hogy az árak ne maradjanak határozott szabályozói kontroll nélkül. Bár a szabályozás ezt az elnevezést használja, ez lényegét tekintve nem egyetemes szolgáltatás, hanem valamilyen piaci kudarcra (erőfölény) reagáló versenykorrekciós beavatkozás. Ez a szempont az energetikai termékek esetén érvényesíthető, hiszen ebben a szektorban a hálózat és a termék mindig is elkülönült (vagy legalábbis elkülöníthető volt) egymástól; a termék esetén, amennyiben a verseny piac nem képes a megfelelő teljesítményre, indokolt a versenykorrekciós beavatkozás. Az elektronikus hírközlésben az „információs sztrádaként” funkcionáló integrált hálózattal szintén ennek a folyamatnak a megvalósulása várható. Ezért a szélessávú internet-hozzáférés valójában nem kiterjeszti, hanem felfalja az egyetemes szolgáltatást.

IRODALOM

- CAMERON, P. [2005]: Completing the Internal Market in Energy: An Introduction to the New Legislation. Megjelent: *Cameron, P.* (szerk.): *Legal Aspects of EU Energy Regulation*. Oxford University Press, Oxford, 33–34. o.
- COASE, R. H. [2004/1960]: Megjelent: *Coase, R. H.*: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 137–214. o. Eredeti megjelenés: *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, 3. 1–44. o.
- COMMISSION STAFF [2005]: Commission Staff Working Document. Annex to the Review of the Scope of the Universal Service in Accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC. SEC(2005)660. http://www.eadp.org/main7/503_22_staff_working_paper.pdf.
- ÉDES BALÁZS–BÖLCSKEI VANDA–LŐRINCZ LÁSZLÓ–NAGY PÉTER–PÁPAI ZOLTÁN [2010]: *A vezetőkes és mobiltávbeszélő-szolgáltatások közötti helyettesítés vizsgálata*. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2009*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELV [2002]: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról. 2002. március 7. HL 13/29. kötet 367–393. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:29:32002L0022:HU:PDF>.
- EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELV [2005]: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a régiók bizottságának az egyetemes szolgáltatás körének a 2002/22/EK irányelv 15. cikkével összhangban történő felülvizsgálatáról [SEK(2005) 660]. Brüsszel, május 24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0203:FIN:HU:PDF>
- EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELV [2008]: A Bizottság közleménye az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén nyújtandó egyetemes szolgáltatás körének a 2002/22/EK irányelv 15. cikke szerinti második időszakos felülvizsgálatáról. COM(2008) 572 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0572:FIN:HU:PDF>.
- EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELV [2009]: Az Európai Parlament és a Tanács az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról. 2009. november 25. HL 337. 11–36. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:0036:HU:PDF>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS [1998]: 97/67/EK irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról. (1997. december 15.) HL L január 21. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:03:31997L0067:HU:PDF>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS [2004]: 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

- (2003. június 26.) HL L 176/34. július 14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0054:HU:PDF>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS [2009a]: 2009/72/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. (2009. július 13.) HL L 211/5. augusztus 14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:HU:PDF>.
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS [2009b]: 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. (2009. július 13.) HL L 211/94. augusztus 14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:HU:PDF>.
- FCC [1997]: In the Matter of Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket No. 96-45, Universal Service Report and Order, Federal Communications Commission Washington, DC. 20554. május 8. http://www.universalservice.org/_res/documents/about/pdf/fcc-orders/1997-fcc-orders/FCC-97-157.pdf.
- FCC [2002]: In the Matter of Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket No. 96-45, Recommended Decision, FCC 02J-1 (2002) Federal Communications Commission Washington, DC. 20554. július 10. http://www.universalservice.org/_res/documents/about/pdf/fcc-orders/2002-fcc-orders/FCC-02J-1.pdf.
- FCC [2003]: In the Matter of Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket No. 96-45, Order and order on reconsideration, FCC 03-170 (2003) Federal Communications Commission Washington, DC. 20554. július 14. http://www.universalservice.org/_res/documents/about/pdf/fcc-orders/2003-fcc-orders/FCC-03-170.pdf.
- FCC [2007]: In the Matter of High-Cost Universal Service Support Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket No. 96-45, Recommended Decision, FCC 07J-4 (2007) Federal Communications Commission Washington, DC. 20554. november 20. <http://www.acuta.org/wcm/acuta/legreg/l158.pdf>.
- FCC [2008]: In the Matter of High-Cost Universal Service Support Federal-State Joint Board on Universal Service Lifeline and Link Up Universal Service Contribution Methodology Numbering Resource Optimization Implementation of the Local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996 Developing a Unified Intercarrier Compensation Regime Intercarrier Compensation for ISP-Bound Traffic IP-Enabled Services, WC Docket No. 05-337, CC Docket No. 96-45, WC Docket No. 03-109, WC Docket No. 06-122, CC Docket No. 99-200, CC Docket No. 96-98, CC Docket No. 01-92, CC Docket No. 99-68, WC Docket No. 04-36, Order on Remand and Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking, FCC 08-262 (2008). Order on remand and report and order and further notice of proposed rulemaking. november 5. <http://www.fcc.gov/fcc08262/FCC-08-262A1.pdf>.
- GREEN PAPER [2007]: Green Paper on Services of General Interest. COM(2003) 270 final, Brüsszel, május 21. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf.
- JELENTÉS AZ EGYETEMES... [2006]: Jelentés az egyetemes szolgáltatás körét érintő, a 2002/22/EK irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével összhangban lefolytatott felülvizsgálat eredményeiről. COM/2006/0163 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0163:HU:HTML>.
- MARSHALL, T. H. [1950]: *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge.

- MUELLER, M. L., JR. [1997]: *Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*. MIT Press, Cambridge, MA.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2008]: Egyetemes szolgáltatás és verseny. *Infokommunikáció és Jog*, 28. sz. 228–232. o.
- NENOVA, M. B. [2007]: The new concept of universal service in a digital networked communications environment. *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, Vol. 3. No. 1. 117–146. o.
- OECD [2005]: Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment. OECD, DSTI/ICCP/TISP(2005)5/FINAL. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/48/36503873.pdf>.
- OH, K. J. [2006]: Completing the Connection: Achieving Universal Service through Municipal Wi-Fi. *Duke Law and Technology Review*, január <http://www.law.duke.edu/journals/dltr/articles/pdf/2006dltr0001.pdf>.
- PARSONS, S. G.–BIXBY, J. [2010]: Universal service in the United States: A Focus on Mobile Communications. *Federal Communications Law Journal*, 62. január. http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v62/no1/10-PARSONS_FINAL.pdf.
- PRESTON, P.–FLYNN, R. [2000]: Rethinking Universal Service: Citizenship, Consumption Norms, and the Telephone. *The Information Society*, Vol. 16. No. 2. 91–98. o.
- REGAN, B. [2008]: Ushering Universal Service Reform: Politically Feasible Legislative Principles. *CommLaw Conspectus*, 16.
- SAWHNEY, H. [1994]: Universal Service: Prosaic Motives and Great Ideals. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Vol. 38. No. 4. 375–395. o.
- SERVICES OF GENERAL INTEREST... [2001]: Communication from the Commission Services of General Interest in Europe. (2001/C 17/04) OJ január 19. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_017/c_01720010119en00040023.pdf.
- STERLING, C. H.–BERNT, P. W.–WEISS, M. B. H. [2006]: *Shaping American Telecommunications: A History of Technology, Policy, and Economics*. Lawrence Erlbaum, Mahwah, NJ–London.
- TRENDS IN TELEPHONE... [2010]: Trends in Telephone Service. Industry Analysis and Technology Division Wireline Competition Bureau, szeptember. http://www.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2010/db0930/DOC-301823A1.pdf.
- VALENTINY PÁL [2000]: Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 4. sz. 341–359. o. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00059/pdf/valentiny.pdf>.
- WERBACH, K. [2009]: Connections: Beyond Universal Service in the Digital Age. *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, Vol. 62. 67–93. o. http://www.jthtl.org/content/articles/V7I1/JTHTLv7i1_Werbach.PDF.
- WOLF, C., JR. [1988]: *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. MIT Press, Cambridge, MA.
- YOUNG, M. [2005]: The Future of Universal Service. Does it Have One? *The International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 13. No. 2. 188–205. o.