

A TÁVKÖZLÉSI SEKTOR SZABÁLYOZÁSA

A tanulmány a távközlési szektor hazai szabályozásának áttekintésére és értékelésére vállalkozik. Első felében az európai uniós és a hazai jogi környezetet és gyakorlatot tekintjük át, aminek során a fontosabb jogszabályok, szabályozási elvek és problémák mellett kitérünk a jogalkalmazói gyakorlatra, a jogsértést megállapító tanulságos eljárásokra is. A tanulmány második felében az iparág gazdasági értékelésére kerül sor. E részben megvizsgáljuk a távközlési piacok szerkezetének alakulását, a hozzáférés és hálózatok összekapcsolásának fontosabb kérdéseit, valamint az árak alakulását. Végül a tanulmány utolsó részében a fogyasztó szemszögéből értékeljük a távközlési szektor fejlődését. Ennek során az egyetemes szolgáltatás fejlődését és a szolgáltatás minőségének alakulását tekintjük át.*

SZABÁLYOZÁS, JOGI KÖRNYEZET

A távközlési szektor uniós szabályozási keretei

Az elektronikus hírközlési szektor európai szabályozása nagy utat tett meg az 1987-ben kiadott zöld könyv óta (*EC* [1987]), amelyben először fejezték ki határozottan az európai távközlési piacok liberalizálásának szándékát. A távközlési piac teljes EU-szintű 1998. évi megnyitását követően az Európa Parlament 2002-ben fogadta el a 2003 júliusától hatályos,¹ jelenleg is meghatározó szabályozási csomag legfontosabb elemeit. E szektor szabályozásának elsőrendű céljai a növekedésnek és a versenyképesség javításának a lisszaboni stratégiában megfogalmazott alapvető szándékából származtathatók. Az európai versenyképesség egyik legfőbb feltétele és egyben fokmérője az információs és kommunikációs szolgáltatások hatékonyságának javulása. Ennek fontos eszköze az infokommunikációs piacok egységes európai belső piacának

* A szerző köszöni az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének, hogy megteremtette a szükséges feltételeket a tanulmány megírásához.

¹ A tagállamoknak 2003. július 25-ig kellett átültetniük a csomagba tartozó irányelveket (kivéve az adatvédelmi irányelvet, amely átültetésének határideje 2003. október 30. volt), azonban csak hét tagállam (Ausztria, Svédország, Dánia, Finnország, Írország, Olaszország, Egyesült Királyság) ültette át határidőre nemzeti jogrendjébe az irányelveket, a fennmaradt nyolc ország ellen a Bizottság eljárást indított.

megteremtése, az elektronikus hírközlési piacok megnyitása a verseny számára, valamint az – élénkülő versenyt támogató – egységes szabályozás megteremtése. Ezek az alapvető célok végighúzódnak a szabályozás utóbbi évtizedein.

Az ágazat szabályozásának alakulását két korszakra lehet elkülöníteni, az első a *versenyt helyettesítő* szabályozás korszaka, amit a természetes monopóliumok szabályozásának alap gondolata és az ebből fakadó célok és eszközök jellemeztek, a második a *versenyt ösztönző* szabályozás korszaka, amit a fokozatosan kialakuló verseny fenntartása és ennek megfelelően a szabályozásban a versenyjogi szemlélet erősödése jellemez. E korszak fontos jellemzője a sektorspecifikus szabályozás leépíthetőségének erősítése, hogy a fenntartható verseny kialakulásával az általános versenyjogi eszközöknek adja át a helyét (ami bizonyos piaci területeken talán egy harmadik korszak nyitányát is jelentheti, amelyet már a versenyszabályozás domináns szerepe jellemez). E sajátos hálózatos ágazat szabályozásának logikája olyan pályát határoz meg a verseny számára, amely a kialakuló és egyre erősödő szolgáltatásalapú versenytől az önfenntartó infrastruktúrára épülő verseny felé halad.

A jelenlegi szabályozási keretrendszer legfontosabb erényei a korábbi szabályozási rezsimhez képest az egységes szabályozási elvek és feltételek megteremtése, a nagyobb fokú technológiasemlegesség, ami az iparágat alapvetően jellemző konvergenciát is figyelembe veszi,² és az ágazati szabályozás határozottabb közelítése a versenyjoghoz – mind elveiben, mind módszereiben. Míg a jelenleg érvényes szabályozás bevezetését megelőző időszakot a *tartós, versenyt helyettesítő* szabályozás jellemezte, addig a 2003-tól hatályos szabályozás sokkal inkább *versenyt ösztönző* és *átmeneti* jellegű. Az elektronikus kommunikációra és szolgáltatásokra vonatkozó, jelenleg érvényes szabályozási keret alapját a következő irányelvek adják.³

- *Keretirányelv*: az általános szabályozási elveket, a nemzeti szabályozó hatóságok feladatait és a további specifikus irányelvekre vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazza (2002/20/EK).

² A konvergencia olyan technológiai és társadalmi folyamat, amely a távközlési, az informatikai és a médiaágazatok között zajlik, és amely a tartalom és annak továbbítása, terjesztése, vagyis a termékek és szolgáltatások, valamint az eszközök, technológiák, hálózatok és termelési folyamatok egymáshoz való közeledését jelenti. Ez megjelenik a technológia és a piaci folyamatok szintjén, és követnie kell a szabályozásnak is. A horizontális (a különböző ágazatok azonos termelési fázisai közötti) konvergencia a verseny fokozódásával jár, mivel a különféle ágazatok szereplői más ágazatokra jellemző szolgáltatásokat kezdenek nyújtani, így a különböző szolgáltatások a horizontális piacokon egymás versenytársaiként kezdenek megjelenni. A jelenlegi szabályozási szemlélet szerint a verseny értékelése és szabályozása szempontjából a horizontális konvergenciát egységesen kell kezelni, míg az egyes termelési láncok fázisai közötti vertikális irányút elkülönítetten. Ez jelenik meg a távközlési szektor szabályozásának alapelveiben is: a keretirányelv leszögezi, hogy mindenféle átviteli platformra (hálózatra és szolgáltatásra) egységes szabályozásnak kell kiterjednie, ettől viszont el kell választani a tartalomszabályozást.

³ Az irányelvek pontos címeit lásd az *Irodalomban*.

- *Engedélyezési irányelv*: a piacra lépés módját és kérdéseit szabályozza (2002/22/EK).
- *Hozzáférési irányelv*: a piaci szereplők együttműködésének és egymás hálózatához, eszközeihez való hozzáférés kérdéseit szabályozza (2002/19/EK).
- *Egyetemes szolgáltatási irányelv*: az egyetlen szolgáltatások nyújtásának és a fogyasztók érdekei védelmének a kérdéseit szabályozza (2002/22/EK).
- *Adatvédelmi irányelv*: a személyes adatok kezelésének és a személyiségi jogok védelmének kérdéseit rendezi (2002/58/EK).
- *Összegző irányelv*: a csomag részének szokás tekinteni még az elektronikus hálózatok és szolgáltatások piacának sajátos versenyszabályait összegző irányelvet is (2002/77/EK).

A hatályos irányelveket rendeletek (*regulation*), határozatok (*decision*), ajánlások (*recommendation*) és iránymutatások (*guidelines*) egészítik ki. Ezek közül három fontosabbat érdemes kiemelni.

Az első az Európa Parlament és Tanács rendelete a helyi hurok átengedéséről (2000/2887/EC). A helyi hurok átengedése alapvető fontosságú a verseny kibontakozása szempontjából. Mivel ezen a területen a teljes belső piacra vonatkozóan a verseny sürgős erősítésére volt szükség, ezért már a szabályozási csomag többi elemének elkészülte előtt fontosnak tartották, hogy rendelet útján írják elő: a közcélú távközlési hálózatot működtető szolgáltatóknak átlátható és diszkriminációmentes módon biztosítaniuk kell a jogosultak számára a helyi hurok átengedését, és erről referenciaajánlatot kell készíteniük.

A másik fontos eleme e szabályozási csomagnak az az *ajánlás* (2003/311/EC), amelyben a Bizottság iránymutatást ad, hogy melyek azok az elektronikus kommunikációs piacok, ahol a verseny hatásosságát a tagállami hatóságok vizsgálják (potenciális érintett piacok). E piacokon a nemzeti szabályozó hatóságoknak meghatározott időközönként piacelemzést kell végezniük, és a megállapított jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra megfelelő kötelezettségeket kell kiszabniuk. A bizottsági ajánlás útmutatóként szolgál, ugyanakkor megengedi a tagállami szabályozó hatóságoknak, hogy olyan más piacokat is meghatározzanak, ahol a verseny hiánya miatt ilyen jellegű szabályozásra szükség lehet. A harmadik kiemelendő dokumentum pedig azon iránymutatás (2002/C 165/03), amely a piacelemzésnek és a jelentős piaci erő vizsgálatának módszertanát határozza meg.

A szabályozás alapvető elve, hogy a sektorspecifikus *ex ante* szabályozást akkor és csak akkor alkalmazzák, ha a verseny nem hatékony, és annak megteremtéséhez a versenyszabályozás eszközei nem elegendők. Ezért az irányelvekben meghatározott kötelezettségek kiszabása azokon a termék- és szolgáltatáspiacokon indokolt, amelyek megfelelnek három kritériumnak [a három kritérium próbája (*three criteria test*)]:

- magas és nem átmeneti (jogi és/vagy strukturális) belépési korlátok vannak jelen;
- nem várható, hogy a piac (belátható időn belül) a hatékony verseny irányába fejlődik;
- a versenyjog alkalmazása önmagában nem elegendő a piaci kudarcok kezelésére.

Az ágazatspecifikus szabályozás alapvető logikája a következő utat követi:

1. *Piacmeghatározás*: a bizottsági ajánlás és iránymutatások figyelembevételével a tagállami szintű érintett piacok meghatározása a versenyjog vonatkozó szabályai szerint (amelynek része a piacok földrajzi határainak meghatározása is).
2. *Piacelemzés*: az azonosított érintett piacokon a verseny hatásosságának a vizsgálata versenyjogi eszközökkel és módszerekkel, amelynek során azt elemzik, hogy az adott piacon vannak-e jelen jelentős piaci erejű szereplők, és ha igen, akkor melyek ezek. A 2003 óta hatályos szabályozás a jelentős piaci erő meglétét a korábbi piaci részesedéshez kötött szabály helyett a versenytörvényben használt dominanciaelvhez köti, azaz ahhoz, hogy van-e olyan piaci szereplő, amely a felhasználóktól és versenytársaktól számottevő mértékben függetlenül képes cselekedni, döntéseket hozni.
3. *Kötelezettségek kirovása a jelentős piaci erejű szolgáltatókra*: a konkrét kötelezettségek a piaci verseny elégtelenségének oka és mértéke szerint (a piacszerkezeti sajátosságokat, a versenytorzulás mértékét és a szereplők méretét figyelembe véve) egyedileg állapíthatók meg. A kiróható kötelezettségek egy listából választhatók, de van lehetőség egyéb kötelezettségek bevezetésére is az Európai Bizottsággal egyeztetve. A jelentős piaci erejű szolgáltatókra kiróható kötelezettségek főbb csoportjai: *átláthatóság* (például specifikált nyilvánosság, referenciaajánlat); *diskriminációmentesség*; *számviteli szétválasztás*; *árszabályozás* (és hozzá a költségszámolás rendszerének előírása); *hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek*: kötelezés meghatározott hálózatrészekhez és kapcsolódó berendezésekhez való hozzáférés biztosítására, használatuk lehetővé tételére (például helyi hurok átengedése, helymegosztás...).

A jövőbeli szabályozás kritikus kérdései és a jelenlegi szabályozás reformja

A távközlési iparágban zajló, konvergenciából fakadó vertikális és horizontális mozgások kihívásai

A konvergencia folyamata technológiai és piaci szinten zajlik, és e változásokat követnie kell a szabályozásnak is. Technológiai szinten e folyamat elsősorban a digitalizációval jellemezhető, ami lehetővé teszi, hogy ugyanazon tartalom a különböző platformokon, hálózatokon átvihető legyen. Ennek következtében a különböző hálózatok hasonló szolgáltatásokat képesek nyújtani, és e folyamatok a szolgáltatókat *vertikális* összefonódásokra, terjeszkedésre ösztönzik. A vertikális elmozdulás részben élénkíti, részben pedig újabb szűk keresztmetszetek kialakulása révén korlátozza a versenyt.

Helyettesítő szolgáltatások. A vertikális elmozdulások egyik csoportja a digitalizáció előbb leírt következményeként jön létre. Ha a különböző platformok, hálózatok képesek ugyanazon tartalom továbbítására, akkor egymás *helyettesítőivé* válhatnak, és a hagyományos piaci határokat elmosva növelik a verseny intenzitását. Így az egyes platformtulajdonosok termelési lánc menti vertikális terjeszkedésének horizontális következménye az, hogy adott szolgáltatási piacokon egymás versenytársaiként jelennek meg korábban eltérő szolgáltatásokat nyújtó (akár másik iparágban működő) vállalkozások. Számos példája van annak, hogy az egyes hálózatokon olyan szolgáltatások jelennek meg, amelyek korábban az infrastruktúra más ágában voltak csak elérhetőek. Ilyen például az internet-hozzáférés, amit a technológiai konvergenciának köszönhetően az infrastruktúra többféle ágához tartozó vezetékes és mobiltávközlési hálózatokon, valamint kábeltelvíziós hálózatokon is nyújtanak, vagy a már mobil- és vezetékes távközlési hálózaton is elérhető televíziós szolgáltatások [például interneten nyújtott digitális televíziószolgáltatás (*IPTV, Internet Protocol Television*)], valamint a szélessávú hozzáférések segítségével, például kábeltelvíziós hálózaton bonyolítható telefonszolgáltatás [internetalapon továbbított telefonszolgáltatás (*VoIP, Voice Over Internet Protocol*)]. Az így kialakult versenyhelyzet az egyes hálózattulajdonosokat szolgáltatásportfóliójuk szélesítésére ösztönzi, ami viszont a különböző platformok olyan irányú fejlesztésére is készítenek, hogy mindezen szolgáltatások nyújtására alkalmasak legyenek. Így az egymást földrajzilag átfedő hálózatok révén bizonyos távközlési tevékenységek esetében új típusú infrastruktúrára épülő verseny alakulhat ki.

Ez a szabályozásra vonatkozóan többfajta kihívást is jelent. Egyrészt, a hagyományos távközlési szolgáltatásokra kidolgozott szabályozási eszközök nem feltétlenül alkalmasak a szolgáltatások új technológiákra épülő és új piaci igényekhez igazodó megjelenési formáinak szabályozására. Például a hagyományos vezetékes telefonszolgáltatásra kidolgozott jogi szabályozás nem elegendő az interneten alapuló telefonszolgáltatás által felvetett kérdések kezelésére, és ezzel a beruházások és az innováció akadályá is lehet.⁴

⁴ Annak kérdése sem egyértelmű, hogy milyen feltételek esetén tekinthető az internetes telefonszolgáltatás nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatásnak. Sőt, ebben az esetben még a szolgáltatás értelmezése sem egyszerű. Ha az internetes telefonszolgáltatás használatához nem kell más, csak a megfelelő szoftver internetről való letöltése, akkor a „szolgáltató” csak a szoftver rendelkezésre állását biztosítja, és nem kerül sor „szolgáltatás” nyújtására, továbbá akkor sem tekinthető a jogszabályokban definiált „szolgáltatásnak”, ha használatával csak hívások kezdeményezése vagy fogadása lehetséges. Az internetes telefonszolgáltatás megjelenésével újragondolásra szorulnak az egyetemes szolgáltatási irányelvben meghatározott kötelezettségek és azoknak a gyakorlatban történő rugalmas megvalósítása is. Az internetes telefonszolgáltatással kapcsolatos kihívásokról lásd Domokos [2006], De Bijl–Peitz [2006], valamint a Bizottság és az egyes nemzeti szolgáltatók állásfoglalásáról Hogan & Hartson [2006] 116–120. o.

Másrészt, a szabályozásnak e folyamatokat figyelembe kell vennie annak eldöntéséhez, hogy szükséges-e az *ex ante* ágazati szabályozás, hiszen az egyik legfontosabb alapelv, hogy a szabályozás csak ott és addig maradjon fenn, ahol és ameddig nem jelenik meg meg az adott infrastruktúrára épülő szolgáltatások hosszú távon is hatásosnak bizonyuló versenye. Ezért a piacmeghatározás és piacelemzés folyamatában az ágazati szabályozónak figyelembe kell vennie a különböző platformokon kialakuló helyettesítő szolgáltatásokat is. Az Egyesült Államokban például a kábelhálózatok lefedettségének jelentős növekedése miatt az amerikai szabályozó hatóság úgy ítélte meg, hogy az egymással versenyző platformoknak köszönhetően elég erős az infrastruktúrára épülő verseny ahhoz, hogy bizonyos szolgáltatások esetében a szabályozás visszaszoruljon. Ezért a kábelmodemes internet-hozzáférést, majd később a DSL alapú hozzáférést is kivették a szigorú hozzáférési szabályozás alá tartozó szolgáltatások köréből, és információs társadalmi szolgáltatássá minősítették át.

Természetesen a versenyzői szolgáltatásokat nyújtó hálózatok teremtette verseny hatásossága függ e hálózatok földrajzi átfedésének mértékétől. A legtöbb EU-tagországban messze elmarad a kábelhálózatok lefedettsége az amerikaiétól, így az Európai Bizottság értékelése szerint a szerepük az infrastruktúrára épülő verseny megerősödésében még nincs olyan mértékű, hogy ne lenne szükség ágazati szabályozásra. Magyarország viszont azon néhány tagország közé tartozik,⁵ ahol jelentős a kábelpenetráció és így a kábeltelevíziós hálózat (*Community Antenna Television, CATV*) és közcélú távbeszélő-hálózat (*Public Switched Telephone Network, PSTN*) átfedése.⁶ Ezért is javasolja a GVH a magyar ágazati szabályozó jelentős piaci erő azonosítási eljárására vonatkozóan, hogy azt „úgy végezze el, hogy tekintettel van a kábeltelevíziós hálózatokon elérhető szolgáltatások egyre növekvő jelentőségére, különösen is a hangszolgáltatások és a közvetítőválasztás terén”, valamint hogy a „szabályozás biztosítsa, hogy a hangszolgáltatást kínáló vezetékes távközlési és kábeltelevíziós vállalkozások a hangszolgáltatás kis- és nagykereskedelmi szintjét érintő szabályozás tekintetében is egyenlő elbánás alá essenek” (GVH [2006] 9. o.).

Kiegészítő szolgáltatások. A vertikális elmozdulások másik csoportjába olyan esetek tartoznak, amikor távközlési szolgáltatók más, ágazaton kívüli olyan vertikálisan egymásra utalt szolgáltatásokat is bevonnak tevékenységi körükbe, amelyek bizonyos típusú szolgáltatások esetén kiegészítik egymást. E kiegészítő tevékenységek esetében az egyik piacon meglévő pozíciójukat a szolgáltatók átvethetik a másik tevékenység piacára is, kizárólagos szerződések, árukapcsolások révén. Ilyen

⁵ Európában a Benelux államok, Skandinávia, Németország és Magyarország tartoznak a magas kábelpenetrációjú régiók közé (NHH [2006a]).

⁶ A hazai háztartások 75 százaléka kábeltelevíziós infrastruktúrával is lefedett és a szolgáltatást igénybe vevő háztartások közel 65 százalékát négy tőkeerős szolgáltató látja el, akik a hálózatuk ilyen irányú fejlesztésére képesek. (GVH [2006] 16. o.)

esetekben a versenyhatóságnak a fúziók esetében mérlegelendő versenyjogi szempontokat kell vizsgálnia: az összefonódásból fakadó hatékonyság növekedésével és emelt szintű szolgáltatások lehetőségével (versenyképesség fenntartása és növelése) szemben a verseny korlátozásának lehetősége áll. E szempontok mérlegelésével a döntés lehet a tranzakció megtiltása, mint a *General Electric–Honeywell*-esetben (COMP/M.2220, 03/07/2001), vagy bizonyos diszkriminációtilalmi kötelezettség előírása, mint a *Magyar Telekom–Dataplex*-esetben (Vj-210/2005). Az üzleti távközlés piacán piacvezető Magyar Telekom egy adatközponti szolgáltató (Dataplex) – amely a nagy biztonságú adatközpontok piacán volt piacvezető – felett szerzett irányítást. Így felmerült annak veszélye, hogy a távközlési piaci versenytársak az informatikai infrastruktúra nagy biztonságú fizikai elhelyezését igénybe vevő ügyfelek egy meghatározó és jelentős hányadának nem tudnak majd szolgáltatást nyújtani, és így e nagy előfizetőket a távközlési szolgáltatások más üzleti szegmenseiben is elvesztik. A GVH a tranzakciót nem tiltotta meg, tekintettel a hatékonyságjavulásra és az emeltszintű szolgáltatásoknak az ügyfelek számára jelentkező előnyeire, csak a kizárólagos árukapcsolás tilalmát írta elő. Ezek az összefonódások ugyanakkor az ágazati szabályozás szempontjából megkívánják e kiegészítő tevékenységek piacain egységes szemléletű szabályozását vagy legalábbis a kiegészítő tevékenységek piacain meglévő pozíciók figyelembevételét az egyes piacok szabályozásakor (például a jelentős piaci erő azonosításának eljárásában).

A tartalom és átvitel összefonódása. Hasonló problémákat vet fel az iparágon kívüli vertikális összefonódások, terjeszkedések egy speciális csoportja, amikor az infokommunikációs piacok szabályozásának szemléletében hagyományosan szigorúan szétválasztott tartalomnak és átvitelnek a konvergenciája valósul meg, ezzel teremtve a verseny szempontjából új, kritikus szűk keresztmetszeteket. Egyre kevésbé tűnik tarthatónak a keretirányelvben (2002/21/EK irányelv, preambulum 5. bekezdése) megfogalmazott merev elhatárolása a tartalom és hálózat szabályozásának, amikor azok növekvő összefonódása és egymásrautaltsága figyelhető meg. Az informatikai szektorban az internet-hozzáférés szolgáltatói lépnek be a tartalomszolgáltatás piacára összefonódásokkal, felvásárlásokkal vagy leányvállalatok alapításával [lásd például AOL–Time Warner-eset (HL L 268, 2000. 9. 11), vagy a Deutsche Telekom–Beta Reserach-eset (HL C 312. 1998)], míg a műsorterjesztési piacon pedig a kábeles és műholdas platformszolgáltatók jelennek meg tartalomszolgáltatóként is (például MSG Media Service-ügy (HL L 364. 1994. 12. 31), de a Magyar Telekom ilyen jellegű törekvéseire is találunk példát).⁷ Ilyen esetekben

⁷ A GVH a közelmúltban engedélyezte (Vj-83/2008/8), hogy a Magyar Telekom Távközlési Nyrt. egyedüli közvetett irányítást szerezzen az IKO-New Media Szolgáltató Kft. és az IKO Content & Rights Media és Technológia Ügynökség Kft. felett. Az IKO-csoport meghatározó tevékenysége a mobil-tartalombeszerzés és -tartalomértékesítés.

az előzőekben bemutatottakhoz hasonlóan előfordulhat, hogy a vállalatok az egyik piacon megszerzett pozíciójukat átvetítik a termelési lánc más elemeire (és így más piacokra) azért, hogy a versenytársak hozzáférését az adott szegmensben korlátozzák. Ha a tartalom területén domináns szolgáltató korlátozza a hozzáférést az általa birtokolt tartalmakhoz, akkor a versenytársak nem tudnak megfelelő számú vonzó programot kínálni. De hasonlóképp, ha az átviteli szegmensben domináns szolgáltató nem biztosít hozzáférést a hálózatához, akkor a versenytárs nem tudja a tartalmát a fogyasztókhöz eljuttatni, mert nem talál alternatív infrastruktúrát. Ezért is került be az Európai Bizottságnak az érintett piacokat meghatározó 2003. február 11-i ajánlásába a 18. sorszámú piac (műsorterjesztési szolgáltatás tartalom-végfelhasználókhoz eljuttatása), elismerve és elfogadva a tartalomszolgáltatók hozzáférési igényeit. Ugyanakkor a másik irányból, adott tartalomhoz való bármely átviteli hálózattól való hozzáférés biztosítása is fontossá válhat az itt bemutatott vertikális terjeszkedések miatt. Ez felveti az igényét a szabályozásban egyfajta *hálózatsemlegességi* elvnek, hogy a tartalomszolgáltatók ne részesíthessenek előnyben egyes hálózatokat, kizárva másokat: adott tartalom bármilyen platformról egyformán elérhető legyen.

Ezért egyre többen kérdőjelezzik meg a továbbítás és tartalom szétválasztását, és javasolják a média, a műsorterjesztés és a távközlési szabályozás egymáshoz való viszonyának tisztázását, továbbá ezeket a problémákat együttesen és átfogóan kezelni képes piacszabályozást és a piacfelügyeletet lehetővé tevő szabályozási környezet kialakítását (például *OECD* [2007] 22–23. o.). A GVH szerint is „a média és távközlés szabályozási feladatainak egy kézbe adása a hálózat és tartalom közti összefüggések miatt szükségesnek látszik” (*GVH* [2006] 27. o.). Hat fejlett infokommunikációs és médiapiaccal rendelkező *OECD*-tagállamban már ilyen egységes szabályozó hatóság működik (Ausztrália, Egyesült Államok, Kanada, Japán, valamint az EU-tagállamok közül Anglia és Olaszország). Angliában pedig még egységes jogszabály (*Communication Act*) is rendelkezik átfogóan e piacokról (*OECD* [2004]). Talán egy ilyen szándék nyitányaként is értelmezhető Magyarországon az elektronikus hírközlési piacokat felügyelő ágazati szabályozó (Nemzeti Hírközlési Hatóság, NHH) és a médiapiacot felügyelő hatóság (ORTT) között nemrégiben létrejött együttműködési megállapodás (*NHH* [2008a]).

A túlszabályozás veszélye

Az innovációt és a beruházásokat korlátozó túlszabályozás veszélye a liberalizációs célú elektronikus hírközlés-szabályozás esetében is előfordulhat, amikor egy szabályozó hatóság például a technológiасemlegesség elvére hivatkozva a szabályozást kiterjeszti a feltörekvő piacokra, vagy ha a szolgáltatásalapú verseny biztosítása érdekében alkalmazott hozzáférési kötelezettségeket olyan esetben is előírja, amikor azokra már nem lenne szükség.

Éppen ezért a 2002/21/EK keretirányelv preambuluma 5. bekezdése óvatosságra int a *feltörekvő piacok szabályozását* illetően, azonban a feltörekvő piacokra vonatkozó szabályozói önmegtartóztatás nem jelenthet teljes mértékű átmeneti mentességet a szabályozás alól (*regulatory holiday*). Ugyanakkor a szabályozási keretcsomag nem ad egyértelmű segítséget a feltörekvő piacok azonosításához és szabályozásához, e tekintetben az egyes tagországok nemzeti szabályozó hatóságainak a véleménye és gyakorlata nem is egységes.⁸

A másik érzékeny kérdés e szempontból az ágazati *ex ante* szabályozás leépíthetősége. A feleslegesen alkalmazott hozzáférési kötelezettségek az infrastruktúrára épülő verseny kialakulását és megerősödését akadályozhatják, mivel nem ösztönöznek kellően az infrastruktúra fejlesztésébe való beruházásra. Különösen fontos e kérdésben a korábban bemutatott három kritérium próbájának harmadik eleme, amely szerint csak akkor van jogosultsága az *ex ante* szabályozásnak, ha a versenyjog alkalmazása önmagában nem elegendő a piaci kudarcok kezelésére. Ez azt kívánna meg, hogy az ágazati szabályozó a szektorspecifikus *ex ante* kötelezettségek kiszabása előtt minden esetben érdemben vizsgálja felül, hogy a versenyjogi eszköztár önmagában alkalmatlan-e a piaci probléma kezelésére, ennek vizsgálatában konzultáljon a versenyhatósággal, és annak véleményét vegye figyelembe a kérdés megítélésénél (lásd erről Kovács [2006]).

Már azonban a jelenleg hatályos európai uniós szabályozási csomag kapcsán is sugallták, az új reformtervezetben⁹ pedig explicite ki is mondják, hogy az egyes nemzeti szabályozó hatóságoknak az *ex ante* szabályozás jogosultságának értékeléséhez a 2003. február 11-i ajánlásban szereplő érintett piacokra nem kell elvégezni a háromkritérium-próbát, mert annak vélelmét, hogy e piacok esetében a három kritérium érvényesül, maga az ajánlás biztosítja. Ez a javaslat a harmadik kritérium kérdésében kritikus, mert e harmadik kritérium érvényesülésének átfogó vizsgálatát az említett ajánlás nem végzi el, csak példákat felsoroló általános érvelést ad. Ennek vizsgálatához azonban minden egyes megoldandó piaci probléma konkrét azonosítására lenne szükség minden érintett piacon, valamint a rendelkezésre álló versenyjogi eszközök (és gyakorlat) és az *ex ante* kötelezettségek hatékonyságának összevetésére.

A javaslatban szereplő vélelem elfogadása esetén azonban féltő, hogy az egyes tagországok ágazati szabályozói az eljárásaik egyszerűsítése érdekében a három kritérium próbáját csak olyan esetben fogják elvégezni, amikor a Bizottság ajánlásában nem szereplő piacot kívánnak szabályozni, és épp a verseny szempontjából kritikus érintett piacok esetében nem. Így a kötelezettségek kiszabásának egyetlen feltétele az lesz, hogy van-e a piacon jelentős piaci erejű szolgáltató, de elmarad annak vizsgálata, hogy minden felmerülő piaci problémát valamilyen *ex ante* kötelezettséggel kell-e ke-

⁸ A magyar ágazati szabályozó véleményét és gyakorlatát a magyar szabályozás bemutatásakor ismertetjük.

⁹ Jelenleg zajlik a hatályos szabályozási csomag reformjának előkészítése, aminek elemeit a későbbiekben fogjuk bemutatni.

zelní, vagyis a fenntartható piaci versenyt korlátozó viselkedések megelőzésének leg-hatékonyabb eszközei valójában szektorspecifikus kötelezettségek-e. Ez a gyakorlat azonban a szektorspecifikus szabályozás leépíthetőségét egyértelműen csökkentené.

Harmonizációs problémák

Az európai szabályozási keret egyik fő célkitűzése az egységes szabályozási feltételek biztosítása az Európai Unióban. Ezt a célt szolgálja a harmonizációs irányelveken túl a keretirányelvben megfogalmazott

- *bejelentési rendszer és konzultációs eljárás* a tagállami szabályozó hatóság olyan döntései esetében, amelyek a tagállami piacon túl a belső piac működésére is kihatnak;
- a *bizottsági vétőeljárás* olyan döntések esetében, amelyek ellentétesek a közösségi joggal, vagy amelyek akadályozzák a belső piac fejlődését; valamint
- a *bizottság ajánláskibocsátási joga*.

Ugyanakkor a keretirányelv (4. cikk 1. bekezdés) kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő mechanizmust alakítsanak ki a nemzeti szabályozó hatóság döntéseinek felülvizsgálatára. A Bizottság konzultációs folyamat során tett megállapításait azonban a nemzeti bíróságok az egyes döntések felülvizsgálata során sokszor figyelmen kívül hagyják, így az adott határozat közösségi joggal való összhangját illetően a végső szót tulajdonképpen a tagállami bíróságok¹⁰ mondják ki (Tóth [2006]). Ezeket a problémákat orvosolhatja egy központi, európai szintű szabályozó hatóság létrehozása, amit a közösségi szabályozás kialakítása során már többször felvetettek, és a jelenleg készülő reformtervezetnek is újra eleme.

Egyetemes szolgáltatások újragondolása

Az ágazat szabályozását korábban az jellemezte, hogy túlhangsúlyozták a vezetékes távbeszélő-hálózatoknak mint infrastruktúrának, valamint a hangszolgáltatásnak (az azon nyújtott szolgáltatások közül) a szerepét. Mára a technológiai és piaci folyamatokat követve a szabályozás középpontja jelentősen kitágult és elmozdult. Az egyete-

¹⁰ További problémák is megemlíthetők a bírósági felülvizsgálati gyakorlattal kapcsolatban. Egyrészt, a felülvizsgálat számos alkalommal túl hosszán elnyúlik, amit a nemzeti szabályozó hatóságok és a piaci szereplők is gyakran kritizálnak. Ráadásul, számos tagállamban a szabályozó hatóság döntéseinek végrehajtását a bíróság automatikusan felfüggeszti, ami ellentmond a keretirányelvben megfogalmazottaknak. Az is gondot okoz, hogy a nemzeti bíróságokon a döntések felülvizsgálatahoz szükséges speciális piaci és műszaki tudás gyakran hiányzik, ezért a jövőben kritikus lehet az ilyen területen ítélkező bírák képzése.

mes szolgáltatások esetében azonban a szabályozás még mindig az említett távközlési szolgáltatásokra koncentrált, holott a hangszolgáltatások jelentősége egyre csökken az összes infokommunikációs szolgáltatások használatán belül, továbbá a konvergenciának köszönhetően a különböző platformok, hálózatok éppúgy képessé váltak bármilyen tartalom továbbítására és szolgáltatás nyújtására. Ennek következtében egyre többen vetik fel az egyetemes szolgáltatási kötelezettség újragondolásának szükségességét, egyfelől a belefoglalt szolgáltatások körét illetően (például vajon része legyen-e a szélessávú hozzáférés), illetve hogy a szolgáltatási kötelezettségnek mely hálózatokra kell kiterjednie (példaként hozható az internetalapú telefonszolgáltatás szerepének növekedése a hangszolgáltatásokon belül, ami fölöslegessé tehet a vezetékes telefonhálózatra vonatkozó bizonyos kötelezettségeket). (OECD [2007] 22. o.)

*A jelenlegi szabályozás reformja*¹¹

Az Európai Bizottság 2005 végén nyilvános konzultációt kezdeményezett a 2003. július 25-e óta hatályos európai távközlési szabályozás reformjáról és az egységes belső távközlési piac kialakításáról. Az Európai Bizottság 2007 novemberében fogadta el a reformcsomagról szóló javaslatát, amit további vitára bocsátott. Jelenleg készül a végleges javaslat az Európai Parlament számára. Ahhoz, hogy a bizottsági javaslatok jogszabállyá váljanak, szükséges az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa jóváhagyása is. A tervek szerint a reformcsomag 2009 végére léphet hatályba. A javaslatcsomag által érintett területek három nagyobb csoportba sorolhatók.

1. Az első csoportba tartoznak a *szabályozás javítását* célzó változtatások. *Dereguláció a versenypiacokon.* Javasolják a szabályozás leépítését azokon a piacokon, amelyeken az európai piacnyitás következtében már kialakult és fenntarthatóvá vált a verseny, illetve súlyponti kérdéseinek áthelyezését a problémásabb területekre (például a szélessávú szolgáltatások piacára). Az új tervezetben ezért az érintett piacok köréből kikerült a kiskereskedelmi piacok nagy része: a korábbi hét kiskereskedelmi piacból csak egy marad meg (lásd *1. táblázat*). Ez annak köszönhető, hogy a Bizottság véleménye szerint a nagykereskedelmi piacok megfelelő szabályozása olyan mértékben csökkenti a piacra lépési korlátokat, hogy e kiskereskedelmi piacok szigorú szabályozásának fenntartása nem szükséges, sőt akadályozhatja az innováció és a verseny további élénkülését. Ezt bizonyítja az alternatív piaci szolgáltatók megjelenése Európa-szerte: a közvetítőválasztás és közvetítő-előválasztás révén működő szolgáltatók, valamint a szélessávú hangszolgáltatások elterjedése e piacokon

¹¹ A reform egyes elemeiről ír *Gál* [2006] és *Tóth* [2006]. A reformjavaslatokhoz kapcsolódó összes uniós dokumentum megtalálható: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=3701.

a hatékony kiskereskedelmi szintű (szolgáltatásalapú) verseny kibontakozását jelzi. Az egyetlen kiskereskedelmi piac, ahol továbbra is szükségesnek vélik az *ex ante* szabályozást, a helyhez kötött telefonhálózathoz való hozzáférés. Mivel az egyetlen nagykereskedelmi piac, amelynek szabályozása hatással lehet erre a piacra, az a helyi hurokhoz való hozzáférés piaca, azonban e piacra való belépés jelentős költségekkel jár, és időigényes. Az eddigi eredményeket feltáró több tanulmány szerint is a helyi hurokhoz való hozzáférés az a terület, ahol a legkevésbé volt sikeres az eddigi szabályozás (lásd például *Progress report ...* [2008] 35. o. vagy *OECD* [2007] 30. o.). E reformcsomag ajánlása szerint az ágazati szabályozásnak a nagykereskedelmi piacokra kell összpontosítania, ahol még mindig szűk keresztmetszet akadályozza az eredményes versenyt. Az új tervezetben azt a már korábban megjelent véleményt is explicitté teszik, hogy az eljárás egyszerűsítésének érdekében a Bizottság ajánlásában meghatározott piacok esetén a szabályozó hatóságnak nem kell lefolytatnia a piacelemző vizsgálatot (a három kritérium próbáját), hanem e piacok tekintetében az a vélelem érvényesül, hogy a három kritérium teljesül.

A verseny erősítése. Lehetővé tennék, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok *végző eszközként* az erőfölényben lévő távközlési szolgáltatókat funkcionális szétválasztásra kötelezzék.

Új (részben piaci) alapokra helyeznék a *rádióspektrummal való gazdálkodást*. A rádióspektrum korlátozott mennyiségét elosztó jelenlegi rendszerek merevek, és nem támogatják az innovációt. Annak ellenére, hogy adott spektrum felhasználásával nyújtott szolgáltatások növekvő mértékben konvergálnak, a rádióspektrumhoz való hozzáférésnek és felhasználásának feltételei még mindig szolgáltatófüggők (például eltérnek egy mobilszolgáltató és egy műsorszóró szolgáltató esetében). A spektrumgazdálkodás reformja a piaci rugalmasság növelésével és a spektrumhasználókra nehezedő szabályozási terhek csökkentésével igyekezne a versenyt erősíteni, az innovációt és a beruházásokat ösztönözni. Ennek érdekében a rádióspektrumhoz való hozzáférés könnyítését, a használati feltételek liberalizálását és koordinált EU-szintű spektrumgazdálkodás kialakítását javasolják. A javaslat szerint a spektrumhasználói az adott sávban bármilyen technológia vagy standard használatával (technológiai semlegesség) bármilyen elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújthatnának (szolgáltatássemlegesség). Ezen túl lehetővé tennék, hogy meghatározott frekvenciák EU-szintű másodlagos kereskedelmi forgalomba kerülhessenek. A forgalomba bocsátható frekvenciákat a tagállamok és az Európai Bizottság közösen határoznák meg. A jelenlegi adminisztratív spektrumgazdálkodást fokozatosan váltaná fel a piaci alapokra helyezett spektrumkereskedés.

2. A második csoportba az elektronikus hírközlés *egységes piacának* kialakítását segítő változások tartoznak.

Az ellenőrző szervek függetlenségének növelése. A távközlési szabályozó hatóságok gyakran még mindig közel állnak a piacon domináns helyzetben lévő szol-

gáltatóhoz, amely számos tagállamban továbbra is állami rész tulajdonban van. Az uniós távközlési reform célul tűzi ki, hogy mind a szolgáltatókkal, mind a kormány-nyal szemben megerősödjék a nemzeti távközlési szabályozó és ellenőrző szervek függetlensége.

Nagyobb fokú harmonizáció és szorosabb európai koordináció. Az eljárások erőteljesebb egységesítése érdekében jogszabályi változásokat és intézményi újításokat javasolnak. Az eljárásra vonatkozó szabályok egy részét a Keretirányelv, másik részét pedig egy Ajánlás¹² tartalmazza. A javaslat szerint mindezek az eljárási szabályok egy rendeletbe kerülnének, amely ezen eljárási szabályokon kívül tartalmazná még a jövőbeli piacelemzések megkezdésére és befejezésére vonatkozó kötelező érvényű szabályokat is (például, hogy a piacelemzési eljárást 12 hónapon belül le kellene zárni). Továbbá javasolják a Bizottság vétőjogának kiterjesztését a kiszabott kötelezettségekre, mivel az egységes belső piac kialakulását és a páneurópai szolgáltatók működését megnehezíti, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok azonos piac esetén sem mindig ugyanazon kötelezettségeket szabják ki (leggyakoribban az árszabályozás esetén). A 2007 nyarán megszületett bizottsági barangolószolgáltatásra (*roaming*) vonatkozó rendelet sikere azt mutatja, hogy az EU-szintű beavatkozás olyan esetekben lehet sikeres a fogyasztói érdekek védelmében, amikor a tagországi szabályozás nem bizonyul hatékonynak. Többek között ez is ösztönözte a Bizottságot arra, hogy a reformcsomagban egy *európai szabályozó hatóság* létrehozását is javasolják, azonban annak jogköre még kérdéses. Az új központi hatóság szerepe szempontjából nem mindegy, hogy a piacfelügyelet korlátlan döntéshozatali jogkörrel párosul-e, vagy sem, azaz döntéshozatali jogkör nélkül pusztán támogató szerepe lesz-e (a jelenlegi egyeztetések során mutakozó lobbitevékenységek fényében ez utóbbinak nagyobb a valószínűsége).

3. Végül a *harmadik* csoportba a „fogyasztóközpontú” szabályozást erősítő változások sorolhatók.

Fogyasztói jogok megerősítése. Megfelelő garanciák biztosítása a felhasználók jogainak és a fogyasztóknak a védelmében. Többek között célul tűzik ki, hogy a fogyasztók egy nap leforgása alatt távközlési szolgáltatót válthassanak, bevezetnék az átlátható és összehasonlítható ártájékoztatáshoz való jogot, elrendelnék, hogy az ingyenes telefonszámok külföldről is hívhatók legyenek, és célul tűzik ki az egységes európai segélyhívó szám (112) hatékonyabb működését.

A személyes adatok védelmének és a hírközlési hálózatok biztonságának megerősítése. Az európai elektronikus hírközlő hálózatok biztonságának és hálózati integritásának fokozását célzó intézkedések. Új eszközök bevezetését tervezik a kérértlen elektronikus levelek, a vírusok és más internetes fenyegetések ellen.

¹² C (2003) 2647

1. TÁBLÁZAT • Az érintett piacok újragondolása. A 18-ról hétre csökkenő érintett piacok*

A piac megnevezése	Magyarázat
<i>Az új tervezetben továbbra is megmaradó érintett piacok</i>	
Helyhez kötött telefonhálózathoz való hozzáférés	Hívások kezdeményezése és/vagy fogadása és kapcsolódó szolgáltatások (a fax vagy a betárcsázós internet) helyhez kötött (fix) telefonvonalakon. <i>Korábban két külön piacként szerepelt a lakossági és nem lakossági, az új tervezetben azonban összevontan egy piacként kezelik.</i>
Híváskezdeményezés helyhez kötött telefonhálózatból	E nagykereskedelmi híváskezdeményezés teszi lehetővé az alternatív szolgáltatóknak, hogy kiskereskedelmi szinten nyújtsanak a felhasználóknak helyhez kötött távközlési szolgáltatásokat, beleértve a betárcsázós internetkapcsolatot is.
Hívásvégződtetés helyhez kötött telefonhálózatban	Olyan nagykereskedelmi szolgáltatás, amit egyik szolgáltató biztosít a másik szolgáltatónak, ezáltal lehetővé téve a szolgáltatók közti hívásokat.
Nagykereskedelmi hozzáférés a helyi hurokhoz (hang- és szélessávú szolgáltatások számára)	Nagykereskedelmi hozzáférés a nyilvános helyhez kötött távközlési hálózat azon utolsó szakaszához (amit helyi huroknek hívnak), amely hozzákapcsolja a felhasználókat a telefonközponthoz és a főhálózathoz. E hozzáférés teszi lehetővé új belépők számára, hogy hang- és adatszolgáltatásokat nyújtsanak az inkubens szolgáltatótól bérelt helyi hurokon.
Nagykereskedelmi szélessávú hozzáférési szolgáltatás piaca	Lehetővé teszi új belépők számára, hogy kiskereskedelmi szélessávú hozzáférési szolgáltatást nyújtsanak a saját hálózatuk és az inkubens szolgáltató hálózatának „helyi” részét használva (bitfolyam-hozzáférésnek is nevezik).
Hívásvégződtetés egyedi mobilhálózatban	Olyan nagykereskedelmi szolgáltatás, amit egyik szolgáltató kínál a másiknak, és ami lehetővé teszi a felhasználóknak, hogy másik hálózat felhasználóit hívhassák.
A bérelt vonali szolgáltatások nagykereskedelmi végződtetési szegmense	A bérelt vonal kizárólagos kommunikációs kapcsolat: olyan elektronikus hírközlő eszközök összessége, amelyek a hálózati végpontok között átviteli kapacitást biztosítanak, és amelyeket bizonyos szolgáltatások nyújtásához vagy saját hálózatuk kiegészítéséhez bérelnek a szolgáltatók. Ezt két részre osztják: végződtetési szegmensre (a bérelt vonal legutolsó része) és trónkszegmensre (az összes többi része).
<i>Az új tervezetben kivett piacok</i>	
A bérelt vonali szolgáltatások nagykereskedelmi trónkszegmense	Lásd az előző sor <i>A bérelt vonali szolgáltatásoknak nagykereskedelmi végződtetési szegmense</i> piacát!
Helyi és helyközi lakossági helyhez kötött híváspiac Nemzetközi lakossági helyhez kötött híváspiac Helyi és helyközi nem lakossági (üzleti) helyhez kötött híváspiac Nemzetközi nem lakossági (üzleti) helyhez kötött híváspiac	A lakossági és üzleti ügyfelek számára nyilvánosan igénybe vehető telefonszolgáltatások jellemzően még mindig hagyományos helyhez kötött hálózatokon zajlanak, de az új technológiák elterjedése – főképp az internetalapú telefonszolgáltatás (VoIP) – alaposan megváltoztathatja a piaci környezetet.
Bérelt vonalak minimális készlete	A jelenleg hatályos szabályozás szerint a bérelt vonali piacon jelentős piaci erejű szolgáltatót a szabályozó hatóság kötelezheti arra, hogy a bérelt vonali szolgáltatást külön jogszabályban foglalt típusok, műszaki és minőségi jellemzők szerinti választékból meghatározott minimális készletben nyújtsa.

1. TÁBLÁZAT – folytatás

A piac megnevezése	Magyarázat
Tranzitszolgáltatások helyhez kötött hálózatban	A távolsági hívások továbbítása a helyhez kötött nyilvános távközlési hálózaton.
Hozzáférés és hívásindítás mobilhálózatok esetében	Lehetővé teszi új belépők számára, hogy egy mobilhálózati szolgáltató infrastruktúráját használva mobiltelefon-szolgáltatást nyújtsanak a felhasználóknak.
Barangolószolgáltatás (nemzetközi roaming) nemzeti piaca a mobilhálózatokon	A mobilszolgáltatóknak ahhoz, hogy felhasználóik képesek legyenek külföldön hívásokat kezdeményezni és fogadni, hozzáférési megállapodást kell kötniük az adott ország valamely mobilszolgáltatójával. <i>Mivel ez az ügy határokon átvívelve túlnyúl a nemzeti szabályozáson, ezért most már a nemrégiben életbe lépett EU barangolórendelet szabályozza e piacot.</i>
Műsorterjesztési szolgáltatás	A rádiós és televíziós műsorterjesztés esetében elsősorban a tartalmi kérdések dominánsak, ami nem e szabályozás része. <i>Ha azonban a nyilvános digitális műsorterjesztési csatornákhöz való hozzáférés problémákat vet fel, lehet alkalmazni egyéb jogi eszközöket, mint például a műsortovábbítási kötelezettség vagy másként átviteli kötelezettség (must-carry) alkalmazása.</i>

* A szürkével jelöltek kiskereskedelmi piacok, a többi nagykereskedelmi piac.

Forrás: EU Telecom Reforms [2007] 2. o.

A magyar szabályozás és megfelelése az uniós szabályozásnak

Magyarországnak kis késéssel, az EU-csatlakozás után, 2004. április 30-ig kellett a közösségi szabályozás elemeit átültetnie a nemzeti jogrendszerbe. Többek között e késztetés hatására született meg, és lépett 2004. január 1-jétől hatályba az új elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.), amit különböző kormány- és miniszteri rendeletek egészítenek ki. Az Eht. meghatározta az elektronikus hírközléssel kapcsolatos állami feladatok ellátását megvalósító intézményrendszert és annak feladatait, átformálta a korábbi szabályozó hatóságot (a Hírközlési Felügyeletet), amelynek jogutódként a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) elődjénél jóval szélesebb jogkörrel – mivel a törvény alapján szabályozó, piacformáló, esetenként jogalkotó szerepet is betölt – jött létre.¹³

Az Eht. megjelenése korrigálta, illetve pótolta a szabályozás korábbi hibáit és hiányosságait, amelyek (más okok mellett) hozzájárultak ahhoz, hogy a magyarországi távközlési piac 2002. évi megnyitásának pozitív hatásai alig érződtek a piacnyitást követő két évben.

A korábbi szabályozás egyik hibája az volt, hogy aránytalanul súlyozottan koncentrált a vezetékes hálózatra mint platformra és az azon nyújtott hangszolgáltatásra,

¹³ A nemzeti szabályozó hatóságról az előző Verseny és szabályozás 2007. évi kötetében a postai szektor szabályozása kapcsán már részletesebben írtunk (Kiss [2008] 268. o.)

miközben a piaci folyamatok afelé haladtak, hogy a hangszolgáltatás egyre erőteljesebben áttolódott a mobilhálózatokra, a vezetékes infrastruktúra pedig – szerepének csökkenése mellett – más szolgáltatások nyújtásában kezdett egyre fontosabb szerepet játszani: az adatforgalom, főképp az internet-hozzáférés biztosításában.

A korábbi magyar szabályozás *másik* hibája a szolgáltatásalapú versenyt támogató megfelelő liberalizációs eszközök hiánya volt. A szolgáltatásalapú verseny kialakulásának fontos elemei és egyben mutatói a számhordozhatóság és a közvetítőválasztás elterjedése. A számhordozhatóság megvalósításához szükséges 125/2003. (VIII. 15.) kormányrendelet [bár annak szükségét már a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) előírta] csak 2003 végén született meg, és 2004 január 1-jén lépett hatályba. A közvetítőválasztás esetében pedig sokatmondó, hogy azokban az EU-tagországokban, ahol a piacnyitás 1998-ban megtörtént, rövid idő alatt érzékelhetően elterjedt a közvetítőválasztás használata, ami az árak jelentős csökkenéséhez vezetett: Németországban például a távolsági és nemzetközi hívások díjai 2003-ra több mint kilencven százalékkal csökkentek, és a tagállamok előfizetőinek 25-30 százaléka használta a közvetítőválasztást (*Report on Implementation ...* [2003] 17. o.). Ezzel szemben Magyarországon alig volt ismert és jóformán egyáltalán nem használt ez a szolgáltatás: 2002 végéig a budapesti vezetékes előfizetők alig 1 százaléka választott közvetítő szolgáltatót, és az előfizetők közel fele nem is tudott erről a lehetőségről (*Bell Research* [2003]). Mindez annak volt köszönhető, hogy a szabályozási hiányosságok és hibák miatt olyan többletköltségekkel tudtak csak közvetítőválasztás révén a piacra lépni alternatív szolgáltatók, ami jelentős versenyhátrányt okozott számukra,¹⁴ így nem igazán érte meg ezzel a szolgáltatással a piacon megjelenni.

A korábbi szabályozás *harmadik* hibája a statikusság volt: képtelen volt dinamikusan igazodni a versenyfeltételek változásához. Az Eht. azonban – a GVH értékelése szerint is (*GVH* [2006] 23. o.) – kellő mértékben rugalmas szabályozást biztosít, ami a versenyjogi szemléleten alapulva a versenyfeltételekben beálló változásokat képes érzékelni és megfelelően kezelni.

¹⁴ Ilyen többletköltségek voltak *a)* számlázásból fakadó magas többletköltségek, mivel a hozzáférési szolgáltató az előfizetőknek nem volt köteles az újonnan választott közvetítő után is számlázni; *b)* magas összekapcsolási díjak; *c)* magas marketingköltségek, mivel a téves jogszabály-értelmezés – miszerint adott szolgáltató teljesíti a közvetítőválasztás előírt kötelezettségét, ha a kínált előfizetői csomagjai közül legalább egyben biztosítja a közvetítőválasztást – lehetővé tette az inkumbens szolgáltatóknak, hogy a tudatos és e lehetőségről tájékozott fogyasztókat olyan csomagok előfizetésére tereljék át, ahol ez a választás számukra nem elérhető, és hosszú távú szerződésekkel le is kössék őket e csomagokkal. 2004 után már az NHH és a GVH is indított eljárásokat a szolgáltatók e gyakorlatának megszüntetése érdekében.

Piacelemzés

Az Eht. megjelenését követően gyorsan megjelent néhány fontos kiegészítő rendelet is az új szabályozási csomaghoz, többek között a piacmeghatározásról és -elemzésről szóló rendelet.¹⁵ Ez lehetővé tette, hogy a szabályozó hatóság Magyarországon időben megkezdje az érintett piacok vizsgálatát. 2004 óta a közösségi irányelvekkel összhangban az NHH két évente elemzi az elektronikus hírközlési piacokon a verseny intenzitását, és kötelezettségeket szab ki a jelentős piaci erejű szolgáltatókra. A piacmeghatározásról és piacelemzésről szóló első határozatok 2005-ben készültek el: 16 piacról hoztak végleges határozatot (nem zárult le a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacának vizsgálata). A piacelemzések második körét 2008 januárjában fejezte be az NHH, ismét 16 piacról született végleges határozat. Ezzel a piacok vizsgálatát mindkét körben az elsők között végezte és fejezte be a magyar szabályozó (a második kört elsőként az EU-tagországok közül). A legutóbbi piacmeghatározás során a szabályozó úgy ítélte meg, hogy a következő nagykereskedelmi piacokon hatásos verseny alakult ki: tranzitszolgáltatások, a bérelt vonali szolgáltatások trónkszegmense és a hozzáférés és hívásindítás mobilhálózatok esetében. A többi érintett piacon nincs hatásos verseny.

A vezetőes piacra vonatkozóan az NHH 2005. május 17-én tette közzé a Hívásvégződtetés egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonhálózatban című piacelemzési határozatát. A szabályozó hatóság az első piacelemzési körben még csak tíz érintett piacot azonosított. A következő piacelemzést az NHH 2006-ban készítette, az erről készülő határozattervezetét 2007-ben publikálta. A piac szolgáltatási és földrajzi jellemzőit figyelembe véve, ebben 17 érintett piacot azonosított. Érintett piacoknak ítélte a hívásvégződtetést a következő szolgáltatók nyilvános helyhez kötött hálózatán: 1. Magyar Telekom, 2. Invitel, 3. Hungarotel, 4. Emitel, 5. Monortel, 6. PanTel, 7. BT Limited, 8. eTel, 9. GTS DataNet, 10. UPC Magyarország Kft., 11. Dunakanyar Holding Kft., 12. Digi Kft., 13. FiberNet Zrt., 14. On-Line System Kft., 15. Tarr Építő-, Szolgáltató- és Kereskedelmi Kft., 16. T-Kábel és 17. TvNetWork.¹⁶ A jelentős piaci erejű szereplőket az NHH Tanácsa két csoportba osztotta, amely két csoportra eltérő kötelezettségeket rótt ki. Az első csoportba tartozik a Magyar Telekom, az Invitel, a Hungarotel, az Emitel és a Monortel, a többi szolgáltató alkotja a második csoportot.

Az első csoportba tartozó szolgáltatók számára előírt kötelezettségek a következők:

- átláthatóság: a csoportba tartozó jelentős piaci erejű szolgáltatóknak nyilvános referenciatájékoztatót kell készíteniük és benyújtaniuk a hívásvégződtetési szolgálta-

¹⁵ 16/2004. (IV. 24.) IHM-rendelet a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről.

¹⁶ Azóta az Emitel beolvadt a Magyar Telekomba, az Invitel–Hungarotel–Pantel is egyesült és Invitel néven működik tovább.

tásokkal kapcsolatban. Az NHH Tanácsa által jóváhagyott referenciaajánlatokat a szolgáltató internetes honlapján kell közzétenni,

- számviteli szétválasztás,
- költségalapúság és a díjak ellenőrizhetősége,
- hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettség.

A második csoportba tartozó szolgáltatókra az átláthatóság és egyenlő elbánás kötelezettségek vonatkoznak, a határozatban megfogalmazott előírásoknak megfelelően.

A mobilpiacra vonatkozóan az NHH 2004 közepén kezdte első piacelemzését. Azt találta, hogy mindhárom mobilszolgáltató jelentős piaci erejű szereplő, és a következő kötelezettségeket írta számukra elő:

- hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek,
- átláthatóság,
- egyenlő elbánás,
- számviteli szétválasztás,
- költségalapúság és a díjak ellenőrizhetősége [e szerint a hívásvégződtetési szolgáltatásért felszámított díjaknak költségalapúaknak kell lenniük, amelyek kialakításához a szolgáltatóknak hosszú távú növekményköltség (*LRIC, Long Run Incremental Cost*) modellt kell alkalmazniuk].

A magyar szabályozással kapcsolatban a Bizottság 13. jelentése (*Progress report ...* [2008] Vol. 1. 213. o.) megrovón kiemeli, hogy a felülvizsgálati eljárások során a magyar bíróságokon akár 2-3 évig is elhúzódhatnak az ügyek, és az eljárásban részt vevők nem mindig rendelkeznek a megfelelő szakmai ismeretekkel, ami jogi bizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot okoz, és ami az ágazati szabályozó munkáját jelentősen megnehezíti.

A magyar szabályozással kapcsolatban a Bizottság 13. jelentése két területtel kapcsolatban tesz még elmarasztaló megjegyzést: hiányolja a nagykereskedelmi vonalbérlet (*wholesale line rental, WLR*) bevezetését és a mobilhálózatok esetében a virtuális szolgáltatók (*mobile virtual network operators, MVNO*) számára való hozzáférés kötelezettségének kirovását, pedig mindkét elem a szolgáltatásalapú verseny fontos lépcsőjének bizonyult több EU-tagországban is (*Progress report ...* [2008] Vol. 1. 214. o.).

Piacra való belépés szabályozása

Az Eht. csökkentette a piacra való belépés szabályozási kötöttségeit. A korábbi szigorúbb engedélyezés helyett az elektronikus hírközlési szolgáltatóknak csak be kell jelenteniük az NHH számára a tevékenység végzésére vonatkozó szándékukat. A ha-

tóságnek ezt követő nyolc napon belül nyilvántartásba kell vennie a szolgáltatót. Kivétel ez alól a frekvenciagazdálkodás, amelynek alapelveit (és készülő reformját) a korábbi részben már érintettük.

Feltörekvő piacok kezelése

A magyar ágazati szabályozó és a versenyhivatal hasonló véleményen van ebben a kérdésben. A GVH szerint a szabályozási keret megfelelően rendezi a tartósan szűk keresztmetszethez való hozzáférést, így az kiterjed az új infrastruktúrán nyújtott hagyományos szolgáltatásokra is. A hagyományos infrastruktúra esetében pedig a szabályozó hatóság által kirótt kötelezettség tartalmának meghatározása során a befektetések védelmét is tekintetbe lehet venni (például az eszközök folyó áras átértékelése a számviteli szeparációs és/vagy költségalapúság kötelezettség teljesítésekor vagy a költségalapúság fokozatos bevezetését) (GVH [2006] 21. o.).

Az NHH a következőképp vélekedik e kérdéstről.

- „A Hatóság az új szolgáltatások megjelenését tekintti feltörekvő piacoknak, melyeket nem kíván a korai szakaszban szabályozni. Ennek oka, hogy a feltörekvő piacokon megjelenő innovációt súlyosan hátráltathatja a korai szabályozás, illetve részben el is fogadható a kisméretű, feltörekvő piacon eleinte kialakuló dominancia, az elsőként piacra lépő befektetési kockázatainak megtérülését biztosítandó. A feltörekvő piacokon emellett nehezen kiszámíthatók a trendek és a Hatóság nem rendelkezik elegendő, megbízható információval egy részletes piacelemzés lefolytatásához. Az ERG [*European Regulators Group*, Európai Szabályozók Csoportja] álláspontja alapján az NHH alapvetően az új szolgáltatások piacát tekintti feltörekvő piacnak, amelyek esetében megvizsgálja, hogy a keresleti és kínálati helyettesítés alapján különálló piacról van-e szó. Amennyiben igen, akkor el lehet mondani, hogy feltörekvő piacról beszélünk, amellyel kapcsolatban a szabályozás a korai szakaszban csak akkor kíván fellépni, ha az *ex ante* szabályozás előfeltételeként vizsgálandó 3 kritérium elemzése alapján egyértelműen a verseny hiánya valószínűsíthető.” NHH [2006b] 65. o.

Egyetemes szolgáltatás

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget illetően a magyar szabályozás követi a jelenleg hatályos közösségi jogszabályokat (egyetemes szolgáltatási irányelv), a kötelezettséget elsősorban a vezetékes távközlési hálózathoz kapcsolva. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény szerint (Eht. XV. fejezet, 117. paragrafus) az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás körébe a következő megfizethető díjú szolgáltatáselemek tartoznak:

- ♦ *a)* a telefonhálózathoz a felhasználó állandó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi helyhez kötött előfizetői hozzáférési ponton keresztül belföldi és nemzetközi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, segélyhívó szolgálatok elérését, illetőleg internetelérést, legalább 9600 bit/s adatátviteli sebességgel és legfeljebb 10^{-4} bit hibarárányal;
- b)* ezer lakosonként, illetve ennél kisebb lélekszámú településenként egy darab nyilvános telefonállomás működtetése, továbbá a kötelezően létesített nyilvános telefonállomások legalább 3 százaléka hallás-, illetőleg mozgáskorlátozottak által is használható kialakítással;
- c)* országos belföldi tudakozó nyújtása;
- d)* előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele.”

Az Eht. XV. fejezet, 118. paragrafus 2. bekezdés szerint

- ♦ „[A]z egyetemes szolgáltatót a 117. paragrafus *a)* pont szerinti egyetemes szolgáltatás vonatkozásában – jogszabályban meghatározott kivételekkel – szerződéskötési kötelezettség terheli az egyetemes szolgáltatási szerződésében meghatározott területen állandó lakóhellyel, székhellyel, telephellyel rendelkező felhasználónak a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó szándéka esetén, felhasználónként egy hozzáférés biztosítására.

Az Eht. XV. fejezet, 119. paragrafus 2. bekezdés szerint

- ♦ „a miniszter az egyetemes szolgáltató kijelölése során biztosítja, hogy az ország egész területe egyetemes szolgáltatással lefedett legyen, és az elektronikus hírközlési piacon folyó verseny a legkevésbé torzuljon, az egyetemes szolgáltatásnak a 117. paragrafusban meghatározott egyes elemeit az azt leghatékonyabban, a lehető legkisebb nettó elkerülhető költség mellett nyújtani képes szolgáltató nyújtsa”.

Forrás: <http://www.navar-honlap.hu/alapveto-jogszabalyok/az-elektronikus-hirkozlesrol-szolo-2003.-evi-c.-torveny.html>.

Az egyetemes szolgáltatás a legtöbb uniós tagországban, Magyarországhoz hasonlóan, kijelölés révén biztosított, és csupán két tagállamban, Németországban és Luxemburgban működik rendes piaci feltételek között. Számos tagállam ugyanakkor úgy döntött, hogy a kijelölési folyamatot, ha nem is a teljes egyetemes szolgáltatási körre, de bizonyos tevékenységek esetében nem alkalmazza (például ez a helyzet a telefonkönyvek esetében Olaszországban és Észtországban, illetve a tudakozószolgálatok tekintetében e két országban, továbbá Írországban és Ausztriában). Nem vonatkozik a kijelölési eljárás a Cseh Köztársaságban a helyhez kötött hozzáférésre, és hasonló lépésre készül Svédország és Finnország is a mobilszolgáltatások esetében (*Progress report ...* [2008] Vol. 1.).

A verseny és az ágazati szabályozás viszonya

Az európai szabályozói szemléletet és gyakorlatot a szabályozott ágazatok területén – az elektronikus hírközlés ágazati szabályozásának esetében is – áthatja, hogy az általános versenyszabályozás és a szektorspecifikus ágazati szabályozás eszköztára kiegészítik egymást. A hálózatos iparágakra jellemző monopóliumhelyzet felszámolása és a hatékony verseny feltételeinek megteremtése nem érhető el kizárólag az általános versenyszabályozás segítségével. Az egyenlő esélyek és feltételek megteremtéséhez ezen iparágakban szükség van az ágazatspecifikus *ex ante* és jellemzően aszimmetrikus (a piaci erővel rendelkező szolgáltatók számára többletkötelezettségeket előíró) szabályozás eszköztárára.¹⁷

Ahhoz, hogy az ágazati szabályozás képes legyen a dinamikus piaci folyamatokhoz igazodni, elengedhetetlenné vált, hogy az ágazati szabályozás elvei és módszerei a versenyszabályozáshoz közeledjenek. A piacmeghatározás és -elemzés korábbi bemutatásából is látszik, hogy azok versenyjogi elvek mentén zajlanak, bár más a kiindulópontjuk. A piacelemzés kiindulópontja nem egy magatartás (megállapodás, összefonódás vagy erőfölénnyel való visszaélés) utólagos vizsgálata, hanem az adott piac szerkezetének és a verseny működésének átfogó, jövőbe tekintő értékelése. Emiatt a versenyhatóságok és az ágazati szabályozó hatóságok akár eltérő következtetésekre is juthatnak adott piaci erő és főképp a kötelezettségek megállapításakor. Éppen az azonos módszerek alkalmazása biztosíthatja azt, hogy az érintett piac ágazatspecifikus szabályozáshoz használt meghatározása megfeleljen a versenyjog szerinti piacmeghatározásnak.

Azt azonban fontos hangsúlyozni, hogy az ágazatspecifikus szabályozást az általános versenyjog javára fokozatosan le kell építeni. Ez meg is figyelhető a hatályos szabályozási csomag épp jelenleg zajló reformfolyamatában. Mint azt korábban bemutattuk, az ágazati *ex ante* szabályozás leépítését javasolják bizonyos területeken: a nemsokára Európa Parlament elé kerülő javaslatban az érintett piacokat a jelenlegi 18-ról 7-re csökkentenék.

Ugyanakkor a verseny fejlődése a piaci feltételek változásával számos, előre nem látható helyzetet és problémát is teremthet, amire az *ex ante* ágazati szabályozás nem készülhet fel tökéletesen. Ezért a piacsabályozást fontos, hogy kiegészítse a versenyszabályozás általános elveinek és a piaci szereplők magatartásának *ex post* vizsgálata. Ebből következően konkrét esetekben párhuzamos eljárást folytathat az ágazati szabályozó és a versenyhatóság.

¹⁷ Az új-zélandi távközlés szabályozás kudarcait gyakran hozzák példaként a kizárólagos versenyszabályozás elégtelenségére. Új-Zélandon az egykori távközlési monopóliumvállalat 1987. évi privatizációjával egy időben eltöröltek minden szektorspecifikus szabályozást. Távközlési kérdésekben az általános versenyjog alapján a versenyhivatal, illetve a bíróság az illetékes, külön ágazati szabályozó hatóság nem létezik. Ez azonban nagyon lelassította az iparág fejlődését, mivel hosszadalmas pereskedésekhez vezetett például az összekapcsolási díjak esetében: az inkumbens szolgáltató hosszú időn át képes volt kihasználni piaci erejét, mivel nem volt hatékony jogi eszköz a megakadályozására (GVH [2006] 18. o.)

A párhuzamos eljárásra a magyar távközlés-szabályozásban akad is példa. A Fővárosi Bíróság vizsgálta például, hogy jogosan vizsgálta-e mindkét hatóság az Invitel egy hétvégi akcióját (Vj-121/2003). Az ítélet kimondta, hogy önmagában a közös cél nem zárja ki a párhuzamos vizsgálatot, hatásköri összeütközés a párhuzamos eljárások esetén csak ugyanazon tény és jog tekintetében állna fenn, azonban az NHH az Eht.-t, míg a GVH Tpvt.-t (a 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról) alkalmazza.

- ♦ A Fővárosi Bíróság Vj-121/2003. ügyben hozott ítélete szerint a szabályozó hatóság eljárásával párhuzamos versenyfelügyeleti eljárás akkor nem tekinthető szükségtelennek a közérdek érvényre juttatása szempontjából, ha a szabályozó hatóság nem végzi el a magatartás versenyjogi értékelését. A Bíróság az Invitel egy hétvégi akciója kapcsán megállapította, hogy bár a két hatóság ugyanazon magatartással szemben lépett fel, eljárásaik során eltérő szempontokat érvényesítettek, hiszen a szabályozó hatóság nem értékelt versenyjogi alapon. Ebből az következik, hogy azokban az esetekben, amikor az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértése miatt a szabályozó hatóság az Eht. alapján előre láthatóan nem alkalmaz versenyjogi elveket, a Tpvt. által védett közérdeken esett sérelem orvoslása érdekében továbbra is szükséges a GVH eljárása. Ez az előreláthatóság kizárólag a szektorspecifikus eljárások természetére alapítható. A GVH álláspontja szerint a versenyjogi elvek kizárólag a jelentős piaci erő azonosítása esetén alkalmazhatók, így az olyan magatartás esetében, amelyek egyúttal megsértik a jelentős piaci erejű szolgáltatóra kirótt kötelezettséget – és amelyek esetében a szabályozó hatóság fellép –, mellőzhető lehet a versenyfelügyeleti eljárás megindítása. Az ebben való döntés azonban természetesen eseti mérlegelést igényel azzal, hogy a GVH megfelelő időt hagy (összhangban az elévülési időkkel) annak érdekében, hogy a szabályozó hatóság eljárását a Tpvt. által védett közérdeken esett sérelem orvoslása szempontjából megítélje. (GVH [2006] 41. o.)

A párhuzamos eljárások esetén azonban figyelembe kell venni a másik eljárás során született döntéseket, hogy az eljárások együttesen valósítsák meg a preventív célt, és a szankciók ne váljanak aránytalanná. A Gazdasági Versenyhivatal például 2006-ban megállapította, hogy a Hungarotel Távközlési Zrt. visszaélt gazdasági erőfölényével azáltal, hogy hálózatában indokolatlanul korlátozta közvetítő szolgáltató választását a hangszolgáltatások tekintetében (Vj-69/2005). A Hungarotel ugyanezen magatartását a hírközlési hatóság (NHH) is vizsgálta a 2004. június 15. és 2005. október 1. közötti időszakra vonatkozóan, és a jogerősen még le nem zárt eljárásában a Hungarotel magatartását ugyancsak jogsértőnek ítélte és bírsággal sújtotta. A GVH a szankcionálás során ezért ezt az időszakot figyelmen kívül hagyta.¹⁸

¹⁸ A felsorolt jogi indokok dacára a párhuzamos eljárás vitatható. Léteznek ugyanis olcsóbb és hatékonyabb megoldások. Kanadában például már hosszú ideje kialakult gyakorlat, hogy az ágazati és

Az ágazati szabályozás és a versenyszabályozás bizonyos esetekben konfliktusba is kerülhet egymással. A versenyfelügyeleti eljárások feltétele a magatartás piaci, gazdasági jellegéhez szükséges vállalati autonómia, ami nem áll fenn akkor, ha a magatartás valamilyen állami intézkedés egyenes következménye, például ha azt az ágazati szabályozás váltotta ki. A szabályozás miatt került például megszüntetésre a Matávval szemben árprés gyanúja miatt indított versenyfelügyeleti eljárás (Vj-73/2003), amelyben bizonyítást nyert, hogy az általa értékesített lakossági kiskereskedelmi távbeszélő-díjcsomagok esetében a szabályozott kis- és nagykereskedelmi árak idézték elő az árprést. Ugyanakkor mérlegelni kell ilyen esetekben, hogy a szabályozás valóban megszünteti-e a vállalat mozgásterét. A Bizottság Deutsche Telekom-ügyben hozott határozatában (2003/707/EK, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579) például kifejtette, hogy bár a Deutsche Telekom kis- és nagykereskedelmi árai is szabályozottak voltak, az a tény, hogy a kiskereskedelmi árak ársapka típusú szabályozás alá tartoztak, biztosította azt a mozgásteret, amely révén a vállalat elkerülhette volna a versenysértő magatartást.

Jogsértést megállapító eljárások

A versenyhatósági eljárásokat a távközlési iparágban is két nagyobb csoportra oszthatjuk: 1. *piacszerkezettel* kapcsolatos ügyek, amelyek a piaci szereplők jövőbeli versenyt befolyásoló lépéseit vizsgálják (legjellemzőbb terület a fúziókontroll, a különböző típusú összefonódásokat vizsgáló eljárások), valamint 2. a piaci *magatartással* kapcsolatos ügyek, amelyek a piaci erőfölénnyel való visszaéléseket vizsgálják. Az összefonódással kapcsolatos eljárások azért is tanulságosak, mert a piacok értelmezésével kapcsolatban – a piacok földrajzi határaitól, termékek, szolgáltatások és hálózatok helyettesíthetőségéről vagy éppen kiegészítő jellegéről – tartalmaznak állásfoglalásokat. Bizonyos eljárások során például a Bizottság állásfoglalása eltér az elektronikus hírközlési iparágban elfogadott egy hálózat–egy piac elvtől,¹⁹ amire alapozva szokás elkülönülő nemzeti piacokat meghatározni. A Bizottság néhány eljárásban megállapította, hogy bizonyos értéknövelt elektronikus hírközlési szolgáltatások és termékek értékesítése határokon átívelő lehet, és földrajzi piacuk világméretű [például Ameritech–TeleDenmark (M.1046), British Telecom–AT&T (JV.15)], illetve hogy a multinacionális üzleti ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások földrajzi piaca páneurópai [például Vodafon–Mannesmann (M.1795), Deutsche Telekom–Max Mobil (M.1465), France Télécom–Orange (M.2016)].

.....
 a versenyszabályozó a mindkettőt érintő ügyekben először megpróbálja allokálni az ügyet. Így került például a vertikális integráció a versenyszabályozó hatáskörébe (ő pereli be a cégeket). Ha ez nem megfelelő, akkor az egyik szabályozó részt vesz (mint „intervenor”) a másik szabályozó által lefolytatott eljárásban, sőt közös eljárásra is volt példa. Így hasznosítják a kétféle szabályozás szinergiáit.

¹⁹ A hálózatok iparágában a földrajzi piac határai jellemzően a hálózattal lefedett területhez igazodnak.

A távközlési piacnyitás a korábbi monopolszolgáltatók stratégiáját is átalakította: magatartásuk egyre inkább a tényleges vagy potenciális új belépők piacra lépésének akadályozására és a saját domináns pozíciójuk megőrzésére irányul. A továbbiakban először az összefonódásokkal kapcsolatos eljárásokat, majd pedig a különböző versenykorlátozó piaci magatartással kapcsolatos eljárásokat (árprés, kizorító árazás, árukapcsolás ...) tekintjük át.

Fúziókontroll

Ez a versenyjogi eszköz bizonyos szempontból hasonlít az ágazati szabályozó által végzett, a jelentős piaci erő azonosításához alkalmazott erőfölény-meghatározáshoz, hiszen szintén a jövőbeli verseny védelméhez kötődik, és az összefonódás engedélyezésekor hasonló szabályozói típusú kötelezettségek előírására van mód (bár más a kiindulópontja, és nincs utólagos rendszeres felülvizsgálata). A piacnyitás óta hat távközlési szektort érintő ügyben tiltotta meg a Bizottság az összefonódást, mivel az helyrehozhatatlan mértékben károsította volna a versenyt,²⁰ más esetekben pedig különböző kötelezettségek kiszabása mellett engedélyezte.

Ezekben ügyekben az egyes elektronikus hírközlési *szolgáltatások és hálózatok helyettesítő és kiegészítő viszonyáról* olyan fontos állásfoglalások születtek, amelyek fontos támpontot adnak a verseny elemzéséhez és értékeléséhez. Az egyik ilyen fontos kérdés a mobil- és a helyhez kötött távközlési szolgáltatások közti viszony. A Bizottság a Telia–Sonera²¹ és a Telia–Telenor²² fúziós ügyekben kifejtette, hogy a helyhez kötött és a mobilszolgáltatások különálló piacokat alkotnak, és köztük inkább kiegészítő viszony áll fenn – aminek a kiaknázása további erőfölényhez vezethet –, semmint helyettesítők. A két szolgáltatás között a legfontosabb különbség a mobilitás, amit a vezetékes szolgáltatások értelemszerűen nem helyettesíthetnek. Ezért a Bizottság mindkét ügyben csak úgy engedélyezte az összefonódást, ha az érintettek strukturálisan elkülönítik a vezetékes és mobilhálózataikat, és biztosítják a diszkriminációmentes hálózati hozzáférést és a helyi hurok megsztását.

Ehhez hasonlóan a GVH is arra a következtetésekre jutott a mobil- és vezetékes szolgáltatások viszonyáról a Vj-22/2002 ügyben, hogy azok nem helyettesíthetik egymást. A GVH szerint a jövőben inkább a vezetékes–mobil konvergencia válik egyre fontosabb kérdéssé (aminek jelei például a T-com és T-mobil összeolvadás vagy a Telekom-csoport „Oda-vissza” kedvezménye).

²⁰ (M.469) MSG Media Service (1994) O. J. 1994, L 364/1.; (M.490) Nordic Satellite Distribution (1995) O. J. 1996, L 53/20.; (M.553) RTL–Veronica–Endemol (I) (1995) O. J. 1996, L 134/32.; (M.993) Bertelsmann–Kirch–Premiere (1998) O. J. 1999, L 53/1.; (M.1027) Deutsche Telekom–BetaResearch (1998) O. J. 1999, L 53/31.; (M.1741) MCIWorldCom–Sprint (*Geradin–Sidak* [2003] 16. o.)

²¹ A legnagyobb svéd és finn távközlési szolgáltatók összefonódása (M.2803).

²² A legnagyobb svéd és norvég távközlési szolgáltatók összefonódása (M.1439).

- ♦ „A Magyar Telekom pedig azért, hogy mind a vezetékes, mind a mobilszegmensben piacvezető, s Magyarországon az egyedüli olyan elektronikus hírközlési szolgáltató, amely helyhez kötött és mobilszolgáltatások nyújtására egyaránt képes, az integrált szolgáltatások segítségével, a triple-play modell mobiltechnológiával való kiegészítésével olyan versenyelőnyre tehet szert, amely hosszabb távon is nagyon erős piaci pozíciót biztosíthat számára, s mindenképpen szabályozói »odafigyelést« igényel.” (GVH [2006] 55. o.)

Hasonló *kiegészítő* viszonyt hangsúlyoz az Európai Bizottság a tartalom és továbbítása vonatkozásában a *Vodafone–Vivendi–Canal+*-ügyben (COMP/JV.48.). E vállalatok Vizzavi nevű közös vállalat (internetes portál, tartalomszolgáltató) létrehozására irányuló kérelmét csak úgy hagyták jóvá, hogy a Bizottság kötelezte a részt vevő vállalatokat, hogy saját előfizetőik számára tegyék lehetővé, hogy a Vizzavi internetes tartalomkínálata mellett annak versenytársai közül is választhassanak, és másik oldalról pedig a Vivazzi versenytársainak biztosítsanak megfelelő hozzáférést a szükséges eszközökhöz.

Ezzel szemben viszont a vezetékeselefon- és a kábeltelevízió-hálózatoknak a verseny szempontjából fontos helyettesíthetőségét nyilvánította ki a Bizottság például a már említett Telia–Telenor- (M.1439), valamint a Vodafone–Mannesman-ügyben (M.1795). Mivel a párhuzamos vezetékes távközlési és a televíziós kábelhálózatok egymás *helyettesítői*, ezért az összefonódást csak azzal a további kötelezettséggel engedélyezték, ha a felek eladják kábelhálózatukat. Ugyanemiatt akadályozta meg a GVH 2004-ben a Magyar Telekomot (Vj-109/2003 és Vj-110/2003) abban, hogy a vezetékes hálózatával párhuzamos kábeltelevíziós hálózatokat szerezzen, mivel a versenyhivatal fontosnak tartotta, hogy a továbbra is természetes monopólium területének tekinthető helyi hurok problémáját csökkentheti a párhuzamos kábelhálózat jelenléte, amely szintén alkalmas hang- és internetszolgáltatások nyújtására.

Kiszorító árazás

A kiszorító árazás különösen veszélyes olyan új, feltörekvő piacok esetében, amikor a hálózatalapú verseny kialakulásának korai megakadályozására használják. Erre példa a Wanadoo (IP/03/1025; COMP/C-1/38.233) sokat idézett esete, illetve a TeliaSonera (IP/03/1797) ügy. A Bizottság a France Telecom leányvállalatát, a Wanadoo Interactive-et az ADSL szolgáltatás árának költség alatti értékesítése miatt 10,3 millió euróra bírságoalta.²³ Hasonlóképpen a TeliaSonera esetében megál-

²³ A kiszorító árazás miatt indított eljárásban a Bizottság az Akzo-ügyben kidolgozott mindkét próbát alkalmazta: megállapítható a jogsértés, ha a megállapított árak nem fedezik a vállalkozás átlagos változó költségeit, valamint ha a változó költségek ugyan megtérülnek, de az összköltség nem, és igazolható a visszaélésre utaló szándék.

lapították, hogy a vállalat a szélessávú (optikai kábelen nyújtott) internet-hozzáférés kiépítését költségei alatt kínálta, így a versenytársak hasonló befektetései nem térülhettek volna meg. Ezzel a – régióban a hagyományos telefonvezeték- és a kábeltévé-hálózat esetében is monopolhelyzetben lévő – TeliaSonera elérte, hogy a fogyasztókat a hálózatba bekapcsoló utolsó szakaszon (helyi hurok) ne épülhessen ki alternatív infrastruktúra, és így a domináns piaci helyzetét a helyi szélessávú infrastruktúrában és a nagy sebességű internet-hozzáférés piacán megerősítse.

Árprés

Az árprés²⁴ a kizorító magatartás (árzás) egy speciális esete. Ez a versenykorlátozó magatartás különösen jellemző lehet a hálózatos javak piacain, mivel a hálózati infrastruktúra bizonyos elemei feletti rendelkezés megteremti a lehetőségét, hogy az inkumbens szolgáltatók éljenek vele. Több európai szolgáltatóval szemben indult már eljárás árprés gyanúja miatt, ilyen például a már korábban említett Deutsche Telekom (COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, O. J. 14.10.2003, L 263/9.) vagy a nagyon hasonló Telefónica (COMP/38.784) és Telecom Italia²⁵ esetek. A Deutsche Telekom- eset volt az első alkalom, amikor a versenyszabályozás elveit az árprésre vonatkozóan a távközlésben alkalmazták. A Bizottság kimutatta, hogy a Deutsche Telekom egy ideig magasabb díjat szabott ki a versenytársai számára nagykereskedelmi szinten a szélessávú hozzáférésért, mint a saját előfizetői esetében kiskereskedelmi szinten. 2002-től pedig – annak ellenére, hogy a nagykereskedelmi árai már alacsonyabbak lettek a saját kiskereskedelmi árainál – ez az árprés nem biztosította volna a Deutsche Telekom saját kiskereskedelmi szinten való működésének megtérülését, így a hasonló hatékonyságú versenytársak számára nem tette lehetővé a piacra való belépést. Az árprés „a versenytársak számára olyan hatékonysági többletkorlátot jelentett, ami az inkumbens számára saját kiskereskedelmi tevékenységénél nem jelentkezett” (Geradin–O’Donoghue [2005] 27. o.).

Magyar példákat is találunk az árprés miatt indított eljárásokra, ilyen a Vivendi Telecom Hungary (VTH) ADSL-árprés eset (Vj-101/2002), illetve a már korábban említett Matávval szembeni árprés gyanúja miatt indított eljárás (Vj-73/2003),

.....
²⁴ „Árprés akkor alakul ki, ha egy vertikálisan integrált vállalat, amely a végtermék előállításához elengedhetetlenül szükséges és a költségek között jelentős súlyt képviselő inputtermék, -szolgáltatás termelésének/nyújtásának piacán piaci hatalommal rendelkezik, árait úgy állapítja meg, hogy a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árak közti árérés olyan szűk lesz, hogy a (haszonlóan) hatékony vállalatok nem tudnak fennmaradni, ezáltal hosszabb távon kiszorulnak a piacról. Az árprés tehát egy olyan gyakorlat, amely arra szolgál, hogy az upstream (input) piacon erőfölényben lévő, vertikálisan integrált vállalat erőfölényét átvigye az egyébként versenyző downstream (termék-, szolgáltatási) piacra, s ezzel a későbbiekben – a fogyasztók kárára – visszaéljen.” (GVH [2006] 67. o.)

²⁵ Az olasz versenyhatóság vizsgálata 2004 novemberében.

amit azonban megszüntettek, mivel bizonyítást nyert, hogy a szabályozott kis- és nagykereskedelmi árak idézték elő az árprést. A Vivendi-ügyben a Versenytanács megállapította, hogy a VTH a nagykereskedelmi ADSL-hozzáférés díjait és kiskereskedelmi ADSL-alapú internetszolgáltatása díjait egymáshoz képest úgy határozta meg, hogy a köztük lévő árrés nem fedezi a VTH kiskereskedelmi költségeit. Ez az árrés tehát nem biztosítja a Vivendivel azonos vagy hasonló mértékben hatékony versenytársak számára a nyereséges működés feltételeit. A GVH azt is megállapította azonban, hogy a kiskereskedelmi piacon zajló verseny jellemzői nem teszik lehetővé, hogy a Vivendi tartósan a versenyár szintje fölé emelje a kiskereskedelmi szolgáltatásának díjait, így magatartása hosszabb távon sem okozhatja a kiskereskedelmi piacon a verseny torzulását.

- ♦ „A VTH árazási magatartása lehet, hogy átmenetileg távol tudta tartani a potenciális versenytársakat a piactól, de egyrészt ez bizonyíthatóan nem volt ellentétes a fogyasztói érdekekkel, másrészt látható, hogy a nagykereskedelmi szerződés megkötésével újabb versenytársak lépnek már most a piacra. A piacon jelenleg meglévő erős pozícióját a VTH nem használhatta fel visszaélésre, nem emelhetette a kiskereskedelmi árait, egyrészt a közeli helyettesítők (főként kábelnet) létezése, másrészt az áremelkedéskor piacra betörő internetszolgáltatók versenynyomása miatt.”²⁶

Árukapcsolás

Az árukapcsolás felhasználható az egyik piacon megszerzett domináns pozíció másik (verseny)piacra való átvitelére. Két magyar példát említünk e piaci magatartásra. A versenyhivatal 2001-ben vizsgálta a MatávkábelTV Kft. és a Tisznet internetes szolgáltatók ügyét (Vj-97/2001). E szolgáltatók internetes előfizetői csak úgy juthattak hozzá a szolgáltatáshoz, ha a kábeltelevíziós szolgáltatást is igénybe vették, amit a Versenytanács tiltott árukapcsolásnak minősített (bár bírság kiszabását csak a MatávkábelTV Kft.-vel szemben látta indokoltnak, mivel úgy ítélték meg, hogy a jogsérből fakadó előny kizárólag nála jelentkezett). Hasonló eljárást folytatott a GVH a Vivanet Kft. és a Váradi Sat Kft. ügyében (Vj-37/2005/47). A Vivanet Kft. által a Váradi Sat Kft. kábeltelevíziós hálózatán nyújtott internetszolgáltatás előfizetőinek a Váradi Sat Kft. vezetékes műsorelosztó szolgáltatását is igénybe kell venniük. Részben a GVH határozott fellépésének köszönhető, hogy a kábeltelevíziós internet-szolgáltatás a kábelen történő műsorelosztási és telefonszolgáltatásoktól függetlenül is igénybe vehető. Hasonló probléma merülhet fel az ADSL szolgáltatás és a vezetékestelefon-előfizetés összekapcsolásának bevett gyakorlatával kapcsolatban, mivel a nagykereskedelmi díjak csökkenése következtében a „csupasz” ADSL

²⁶ GVH, Vj-101/2002, http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=11&m5_doc=3544.

szolgáltatás már elérhetővé és vonzó konstrukcióná vált a felhasználók számára. A GVH ezért mind az öt vezetőkes inkumbens szolgáltatóval szemben eljárást kezdeményezett (GVH [2006] 70. o.).

Példák a versenytársak piacra lépésének megakadályozására

A liberalizált távközlési piacokon a verseny korlátozásának egyik módja a szolgáltatásalapú versenyt biztosító közvetítőválasztás és számhordozás akadályozása. Ennek egyik lehetősége a díjak magasán tartása. A Bizottság például 1998-ban kezdeményezett eljárást a Deutsche Telekommal szemben (IP 98/430, 1998. május 15.), mivel úgy vélte, hogy a Deutsche Telekom a közvetítőválasztás és a számhordozás díjait olyan magasán állapította meg, ami alkalmas volt a verseny korlátozására, mivel növelte a fogyasztók áttérési költségeit és az új versenytársak piacra lépési korlátait. Hasonló eljárást indított a GVH is a Magyar Telekommal szemben 2005-ben (Vj-39/2005/62), megállapítva, hogy a Magyar Telekom az ADSL-modem leszerelési gyakorlatával visszaélt gazdasági erőfölényes helyzetével, mivel az ADSL-modem le- és felszerelése során olyan feltételeket (elsősorban magas díjakat) alkalmazott, amelyek közvetetten hátrányosan befolyásolhatják az ADSL-szolgáltatóváltást, és amely gyakorlat megnehezítette az új ADSL-szolgáltatók piacra lépését.

Más feltételekkel is korlátozhatja az inkumbens vállalat a szolgáltatásalapú verseny megerősödését, amire tanulságos példa a GVH Hungarotel Távközlési Zrt.-vel szemben indított eljárása (VJ-69/2005/58). A Versenytanács megállapította, hogy a Hungarotel a hálózatában 2002. július 24. és 2006. április 30. között indokolatlanul korlátozta a közvetítő szolgáltató választását a hangszolgáltatások piacán (és 150 millió forint versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte), mivel a hálózati hozzáférési szerződések feltételei együttesen alkalmasak lehetnek arra, hogy a betárcsázós internetszolgáltatók piacra való belépését korlátozzák, másrészt egyes díjsomagjai kizárták, illetve a szerződések egyes kikötései megnehezítették a közvetítő bevonását a hangszolgáltatás nyújtásába.

- ♦ „A 2005. október 1-jén bevezetett díjsomagstruktúra már valamennyi díjsomag esetében lehetővé tette a közvetítőválasztást, azonban mindegyik csomag tartalmazott lebeszélhető perc-, illetve díjrészt. A nagyobb lebeszélhetőséget tartalmazó csomagok havi fix díja is magasabb lett. Ebben a modellben a közvetítő szolgáltató választása csak akkor ésszerű, ha a fogyasztó az abban foglalt felhasználásán felül további számottevő mennyiséget kíván beszélni. Ebben az esetben a lebeszélhető percmennyiség erejéig nem érdemes lemondani az ingyenes, a közvetítő szolgáltató igénybevétele csak az ezen felüli forgalom tekintetében lehet ésszerű választás. A GVH vizsgálata alapján azonban megállapítható, hogy a Hungarotel a díjsomagokhoz kapcsolt lebeszélhetőséget a korábbi fogyasztói szokások alapján állapította meg, amelynek alapján a lebe-

szélhetőségen felüli várható forgalom nagysága a fogyasztók nagy többsége esetében elhanyagolható volt, ez pedig a közvetítő szolgáltató igénybevételét az előfizetői túlnyomó többsége számára továbbra sem tette ésszerű választássá.²⁷

PIACI JELLEMZŐK

Piaci folyamatok az Európai Unióban

A távközlési ágazat az Európai Unión belül a teljes infokommunikációs szektor legnagyobb szegmense: az összérték körülbelül 44 százalékát teszi ki, és az ágazat 2007-ben becslések szerint elérte az 1,9 százalékos növekedést, valamint a teljes uniós munkatermelékenység növekedéséhez pedig körülbelül 12 százalékkal járult hozzá (*A Bizottság közleménye ...* [2008] 2. o.). Az ágazat teljesítményének alakulását szokás a Dow Jones Euro Stoxx Telecommunications Index (SXKE) alakulásával mérni. E tőzsdei index alapján az ágazat értéke 2007-ben 20,52 százalékkal nőtt, és így négy év alatt összesen 49,3 százalékos növekedést produkált (*Progress report ...* [2008] Vol. 1. 5. o.). Bár érdemes ezt az adatot óvatosan kezelni, mivel e tőzsdeindex alakulása az iparág teljesítményén kívül számos más tényezőtől is függ. Az ágazat bevétele becslések alapján a 2006. évi 289 milliárd euróról 293 milliárd euróra növekedett (*A Bizottság közleménye ...* [2008] 2. o.).²⁸ Ezen belül a vezetékes telefon-szolgáltatásból származó bevételek csökkentek, míg a mobiltelefon-szolgáltatás és a vezetékes szélessávú adatszolgáltatás továbbra is erőteljes növekedést mutatott.

A mobilágazat bevétele a 2006-os 133 milliárd euróról közel 137 milliárd euróra emelkedett (ez az előző évi 4,1 százalékos növekedésnél kisebb, 3,8 százalékos növekedést jelent²⁹). A mobilszolgáltatások árai az alacsony mértékű használatot tükröző fogyasztói kosárban körülbelül 10 százalékkal, az átlagos, illetve magas használat esetében pedig csaknem 14 százalékkal csökkentek. A mobilpiacon Európa-szerte általánosan jellemző, hogy a piacvezető szolgáltatók, a fő versenytársak és az új belépők piaci részesedésében 2004 óta alig történt változás. (*A Bizottság közleménye ...* [2008] 4. o.)

A vezetékes hangszolgáltatásból származó bevételek az elmúlt két évben hasonló mértékben, évente körülbelül 5 százalékkal csökkentek. 2007-ben a bevételek a becslések szerint 79 milliárd eurót tettek ki. A csökkenés főleg az internetalapú, illetve a mobilszolgáltatások térhódításának tudható be. A vezetékes szolgáltatást nyújtó hagyományos piaci szereplők piaci részesedése (a kiskereskedelmi bevételek

²⁷ GVH, VJ-69/2005/58. http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&m5_doc=4405&pg=72

²⁸ Ami azonban önmagában megint csak nem kellően informatív, mivel nincs kiszűrve az áremelések hatása.

²⁹ A bevételek növekedési ütemének megtorpanása a verseny fokozódását és a kiskereskedelmi árak csökkenését tükrözi: a legtöbb országra jellemző a piac telítettsége és a csökkenő hívásvégződtetési díjak.

és a forgalmi mennyiségek tekintetében is) gyakorlatilag stabilizálódott, egyedül a nemzetközi hívások szegmensében folytatódott a csökkenés. Egyes országokban azonban a hagyományos szolgáltatók megerősítették pozícióikat, és a piac továbbra is igen koncentrált (ez különösen érvényes az újonnan csatlakozott országokra). Ennek ellenére növekedett az új belépők által biztosított közvetlen hozzáférési vonalak száma, és a vezetékes szám hordozhatósága továbbra is jelentős mértékben járul hozzá a versenyhez. (*A Bizottság közleménye ...* [2008] 7. o.)

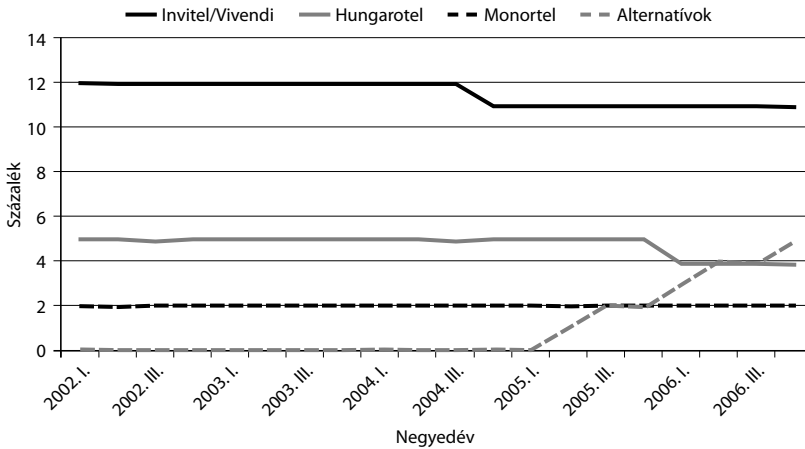
Piacszerkezet alakulása Magyarországon

Vezetékes piac

A távközlési piac liberalizációja 2001. december 23-án kezdődött. A liberalizáció első éveiben új vállalatok nem léptek be, az öt volt koncessziós szolgáltató uralta a piacot, részesedésük 2004 második feléig semmit sem változott. Az öt szolgáltató: a Magyar Telekom (korábban Matáv, piaci részesedése 2002 és 2006 között 76-80 százalék), az Invitel (korábban Vivendi, részesedése 11-12 százalék), a Hungarotel (részesedése 4-5 százalék), a Monortel és Emitel (piaci részesedésük mindvégig 2-2 százalék). 2007-ben azonban akvizíciókkal átrendeződött a piac, az Emitel 2007. szeptember 30-án beolvadt az anyavállalatába, a Magyar Telekom Nyrt.-be, ugyan-ezen év első felében valósult meg az Invitel–Hungarotel–Pantel egyesülése [Invitel néven, tulajdonosa a Hungarian Telephone and Cable Corporation (HTCC) csoport],³⁰ majd 2007 októberében a GVH engedélyezte, hogy az Invitel felvásárolja a legnagyobb közvetítőválasztással és közvetítő-előválasztással szolgáltatást nyújtó alternatív szolgáltatót, a Tele2-t. Az így megmaradt három helyi telefonszolgáltató együttes piaci részesedése 2007-ben a bevételek alapján az összes hívástípusra vonatkozóan 85,72 százalék volt, a mobilhálózatba irányuló hívások esetében 80,35 százalék, a nemzetközi hívások bevételeiből pedig 73,02 százalékban részesedtek, és ez utóbbiban volt az előző évhez képest jelentősebb csökkenés (87,4 százalékról) (*Progress report ...* [2008] Vol. 1. 217. o.).

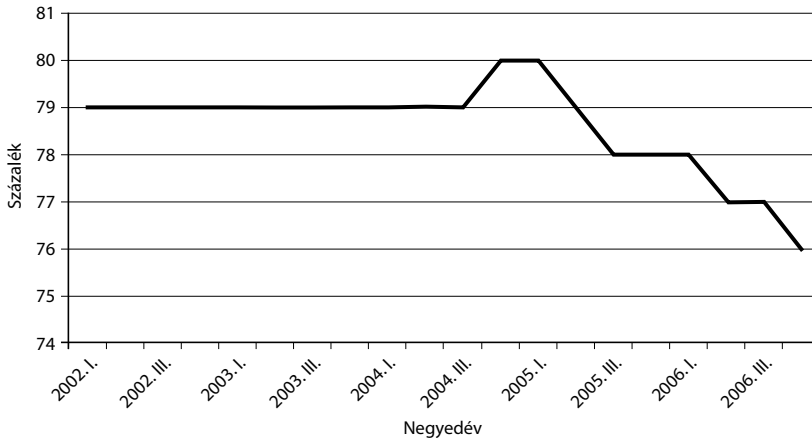
A vezetékes piac jelentőségének csökkenésére utal, hogy 2000 utolsó negyedéve óta a bekapcsolt fővonalak száma folyamatosan (minden negyedévben) csökken. Pozitívum viszont, hogy az alternatív szolgáltatóknál – amelyek 2005 első negyedéve óta vannak a piacon – a bekapcsolt fővonalak száma folyamatosan emelkedik. A piaci részesedések (1. és 2. ábra) alakulásából azt is láthatjuk, hogy a volt koncessziós szolgáltatók részesedésének csökkenése, és a piaci részesedések (egyelőre meglehetősen kismértékű) átrendeződése az alternatív szolgáltatók megjelenésével kezdődött el.

³⁰ A HTCC több társaságon keresztül irányítja a Teledenmark-csoport magyar tagjait, az Invitelt, a Hungarotel Zrt.-t, a Pantel Távközlési Kft.-t, a Pantel Technocom Kft.-t, valamint az Euroweb Zrt.-t.



Megjegyzés: Az alternatív szolgáltatók esetében saját infrastruktúra alapján.
 Forrás: NHH [2006a], [2007a] alapján.

1. ÁBRA • A vezetékes szolgáltatók piaci részesedése a fővonalak száma alapján, a Magyar Telekom nélkül, 2002–2006 (százalék)

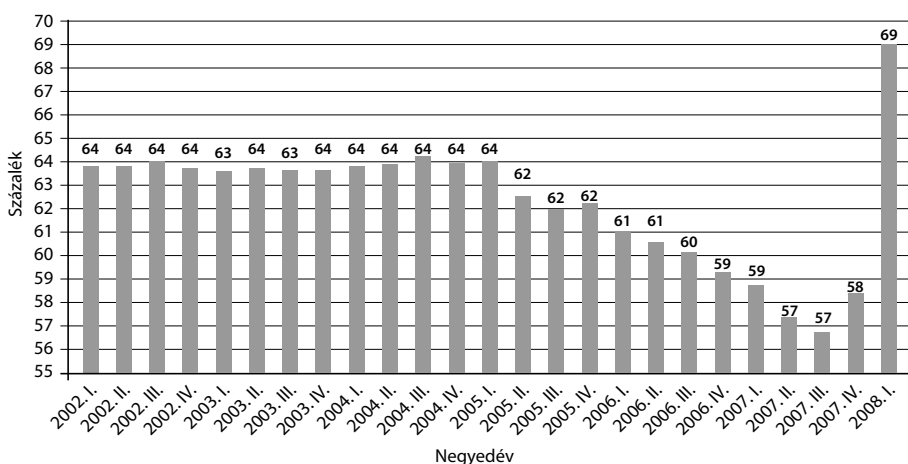


Forrás: NHH [2006a], [2007a] alapján.

2. ÁBRA • A Magyar Telekom piaci részesedése a fővonalak száma alapján, 2002–2006 (százalék)

Az alternatív szolgáltatók (közülük a vezetők a Tele2, Pantel, GTS Danet, eTel, UPC) részesedése az elmúlt években 0-ról 5 százalékra növekedett.

A piaci koncentrációt mérő Herfindahl–Hirschman-index 2002 és 2007 között 60 százalék körül mozgott (a bekapcsolt fővonalak száma alapján), de az alternatív szolgáltatók megjelenésével utóbbi években kismértékben folyamatosan csökken,



Forrás: NHH: Negyedéves összefoglaló adatok, 2008/1.

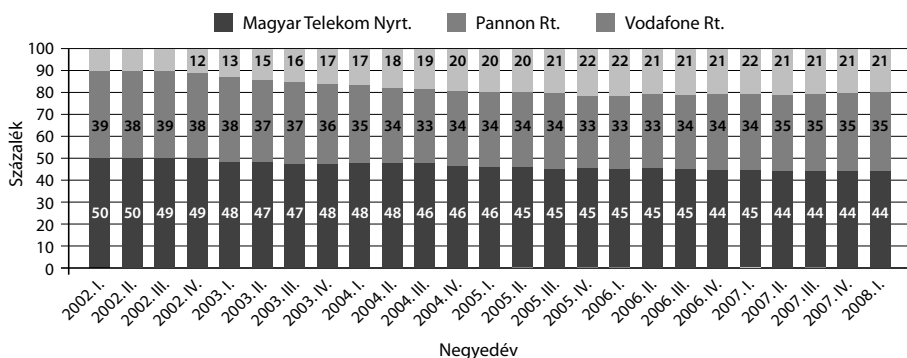
3. ÁBRA • A vezetékes telefon-piac Herfindahl-Hirschman-indexe a bekapcsolt fővonalak száma alapján, 2002–2008

azonban összességében elég koncentrált piacot mutat. Ráadásul a 2007 közepén és végén történt összeolvadásoknak köszönhetően (Invitel, Hungarotel és Pantel, majd később a Magyar Telekom és az Emitel egyesülése) 2008 elejére a koncentrációs index újra jelentősebb mértékben növekedett (3. ábra).

Mobilpiac

Az európai országok zömében három-négy hagyományos második generációs hálózattal rendelkező szolgáltató van, és bár jellemzően az elsőként piacra lépő a legnagyobb piaci részesedés, szinte mindenhol megfigyelhető az a tendencia, hogy a piacon működő szolgáltatók részesedése egyre jobban kiegyenlítődik. Az új technológia persze átrendezheti az egyes nemzeti piacok szerkezetét, de az alapvető szerkezet továbbra is a néhány szereplős oligopolhelyzet lesz. A verseny mértékét befolyásolja az is, hogy a piacon jelen vannak-e hálózatot nem működtető, csak a kiskereskedelmi piacon versenyző szolgáltatók. Számos EU-tagországban (köztük Németországban és az Egyesült Királyságban) egyre több ilyen szolgáltató jelent meg. Ha ezt összevetjük a piaci részesedésekkel, akkor láthatjuk, hogy ezekben az országokban a legalacsonyabb a piacvezető szolgáltató részesedése, és a piaci részesedések kiegyenlítettebbek.

A magyar mobilpiacon is követik a piaci részesedések a piaci szereplők piacra lépésének sorrendjét (4. ábra). A mai T-Mobile 1990-ben kezdte a tevékenységét,

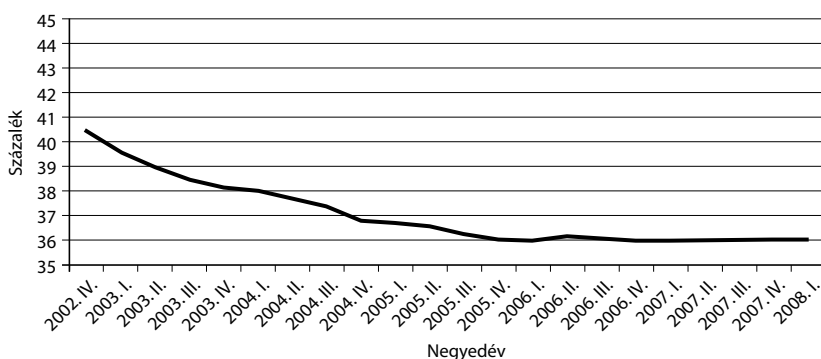


Forrás: NHH: Negyedéves összefoglaló adatok, 2008/1.

4. ÁBRA • Az előfizetések megoszlása a szolgáltatók között, 1999–2008

1990-től Westel 450, majd 1994-től Westel 900. Az előfizetések száma szerinti piaci részesedésének mértéke 1999 és 2008 között alapvetően enyhén csökkenő tendenciájú, 57 százalék és 44 százalék közötti. A Pannon GSM 1994 óta tagja a piacnak, míg a Vodafone 1999-ben lépett be. A Pannon előfizetések szerinti piaci részesedése az utóbbi kilenc évben kismértékben ingadozott, legmagasabb 1999 utolsó negyedében (41 százalék), legalacsonyabb pedig 2005 végén, 2006 elején volt (33 százalék). Végül a legújabb szereplő, a Vodafone piaci részesedése sokáig fokozatosan növekedett, az utolsó két évben azonban növekedése lassulni látszik, 2005 második felétől kezdve 21 százalék.

A mobilpiaci előfizetések száma alapján számolt Herfindahl–Hirschman-indexe 1999 és 2008 első negyedéve között csökkenő tendenciájú, 44 százalék és 36 száza-



Forrás: NHH: Negyedéves összefoglaló adatok, 2008/1.

5. ÁBRA • A mobilpiaci Herfindahl–Hirschman-indexe az előfizetések száma alapján, 1999–2008

lék között mozgott. 1999 és 2002 között kisebb megingásokkal, de csökkent a piaci koncentráció, aminek fő oka a Vodafone piacra lépése, majd piaci részesedésének növekedése volt. 2003-ban és 2004-ben az index kicsit nagyobb mértékben csökkent, mint a megelőző években, majd 2005 végén a piaci koncentráció csökkenése lelassult, és beállt 36 százalék körüli értékre (5. ábra).

A hozzáférés kérdései

A távközlésnek is, mint a legtöbb hálózatos iparágaknak, alapvető jellemzője, hogy a szolgáltatások nyújtásához szükség van távközlési infrastruktúrára (hálózatra), amivel kapcsolatban két kritikus kérdés merül fel: az *összekapcsolás* [két létező hálózat közti fizikai összeköttetés, valamint az ehhez szükséges rendszerek közötti kölcsönös átjárhatóság (*interoperability*) és együttműködés (*interworking*)]³¹ megteremtése], továbbá egy hálózati szolgáltató által birtokolt és gazdaságosan meg nem kettőzhető infrastruktúrához való *hozzáférés* kérdése. Az összekapcsolás esetében a végződtetés bármely egyedi hálózatban olyan szolgáltatás, aminek nincs (vagy nincs gazdaságos) helyettesítője, így e szolgáltatások nagykereskedelmi piaca szabályozásra szorul.

A távközlési infrastruktúra bizonyos részének kiépítése rendkívül költséges, és vannak olyan hálózati elemek, amelyek párhuzamos megkettőzése nem gazdaságos. Így a hálózaton nyújtott szolgáltatások kiskereskedelmi szintű versenye szempontjából lényeges kérdés a hozzáférés: ha bizonyos *nélkülözhetetlen eszközök* nem helyettesíthetők, akkor az afeletti ellenőrzést gyakorló szolgáltató kizárhatja a versenytársakat. Alapvető fontosságú ezért e kérdésben, hogy azonosítsuk, vannak-e olyan elemei a távközlési hálózatnak (*nélkülözhetetlen eszközök*, szűk keresztmetszetek), amelyekhez való hozzáférés hiánya kritikus akadálya lehet a hatékony verseny kialakulásának. Az egyik legjellemzőbb szűk keresztmetszet a távközlésben a *helyi hurok*. A szolgáltatásalapú verseny kialakulásához biztosítani kell, hogy a helyi hurokkal nem rendelkező új piacra lépők is kínálhassanak szolgáltatásokat a hálózatot ellenőrző inkumbens cég előfizető számára. Ennek érdekében teremtette meg a szabályozás a közvetítőválasztás intézményét is.³² E szolgáltatók számára a helyi hurokhoz való hozzáférés hiánya jelentős piacra lépési korlátot jelentene.

³¹ Az előbbi protokollok kérdése, az utóbbi pedig szolgáltatásoké és alkalmazásoké.

³² A közvetítőválasztás (*carrier selection, CS*) a szolgáltatásalapú versenyt elősegítő eszköz, ami lehetővé teszi, hogy a felhasználó a szolgáltatásokat (hívásokat) ne csak a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúrát birtokló szolgáltatótól vegye (a hálózat tulajdonosától), hanem másik, hálózattal nem rendelkező, és így csak a kiskereskedelmi szolgáltatások terén versenyző szolgáltatótól. Leggyakoribb módja, amikor minden egyes hívásnál kiválaszthatja az előfizető a közreműködő szolgáltatót (*call-by-call selection, CCS*) egy azonosító előtét (*carrier code*) tárcsázásával, valamint az, amikor az előfizető a különböző típusú (irányú) hívásokhoz előre meghatározza a tranzithálózati szolgáltatót [közvetítő-előválasztás (*carrier preselection, CPS*)] (Tóth [2004] 14. o.).

- „A távbeszélő üzleti szegmens esetében előfordul, hogy az új piaci szereplők közvetlen bekötéssel szereznek új ügyfeleket, ezen vállalkozások azonban jellemzően rendelkeznek egy bizonyos kiterjedésű gerinchálózattal, s a helyi hurok megkettőzése még így is csak nagy forgalmú ügyfelek esetén racionális. A hálózattal nem rendelkező, de hívásforgalmi szolgáltatásokat nyújtani szándékozó új piacra lépőknek mind az üzleti, mind a lakossági piacon hívásindítási, tranzit- és hívásvégződtetési szolgáltatásokra lehet szüksége, amelyek összekapcsolási szerződések keretében vehetők igénybe. A hívásindítási és -végződtetési szolgáltatást elméletileg helyettesítheti a helyi hurok átengedésére irányuló nagykereskedelmi szerződés, tényleges helyettesítő szerepét azonban az eljárásokban az aktuálisan érvényes feltételek és díjak mentén lehet megítélni.” (GVH [2006] 58. o.)

Így ezen nagykereskedelmi piacokon szükség van a hozzáférési kötelezettség megállapítására, és e hozzáférés feltételeinek szabályozására. Mára már mind a vezetékes távbeszélő-, mind a mobilhálózatok esetében szabályozzák e hozzáférési szolgáltatások, köztük a hívásvégződtetés árait (erről a következő – Az árak alakulása, árszabályozás című – részben lesz szó).

Természetesen az összekapcsolási vagy hozzáférési szolgáltatások többféle szolgáltatást is magukba foglalnak, például:

- *hívásvégződtetés*: ha valamely szolgáltató hálózatába egy máshonnan indított hívás érkezik, akkor e hívás végződtetésének költségei a hívott hálózat tulajdonosát terhelik, amely ellentételezésére jogosan számíthat fel díjat. A távközlési hálózatokban ezen összekapcsolási (hozzáférési) díjat hívásvégződtetési díjnak nevezik. Erre példa a nemzetközi (ahol két különböző ország távközlési hálózatának előfizetői kívánják egymást elérni) vagy az egyes mobilszolgáltatók hálózatai között, illetve vezetékes és mobilhálózatok között bonyolódó hívásforgalom;
- *híváskezdeményezés*: előfordulhat, hogy egy szolgáltató nem tud (számára nem érdemes) kiépíteni közvetlen kapcsolatot a fogyasztóihoz, így egy inkumbens szolgáltató kapcsolatát használja, hogy saját szolgáltatását az ügyfeleihez eljuttassa. Ha például egy szolgáltató a távolsági hívások piacán versenyez, akkor szüksége van az inkumbens cég által működtetett helyi hurok használatára, amely hálózatában a hívásokat a fogyasztók indítják (illetve végződtetik);
- *hívástranzitálás* (tranzit forgalmi szolgáltatás): a hívás továbbítása két összekapcsolási pont (vagyis két hálózat) között;
- *hálózati elemek bérlése, lízingje vagy átviteli kapacitás vásárlása*: egy szolgáltatónak szüksége lehet arra, hogy bizonyos hálózati elemet adott periódusra béreljen az inkumbens szolgáltatótól. Ilyen például a bérelt vonali szolgáltatás. Ilyen esetben jellemző, hogy a hálózati elemet bérlő fogyasztó percdíj helyett valamilyen időszakos díjat (például havi díjat) fizet (ami kapacitásfüggő is lehet). Ehhez hasonló, amikor az inkumbenstől egy másik szolgáltató a számára szükséges átviteli kapacitást vásárolja meg;

- *barangolószolgáltatás*: a mobilhálózatok összekapcsolásának speciális esete, amikor a hálózat előfizetője külföldön indít és fogad hívásokat. Ekkor a hálózat tulajdonosának a másik ország területén működő hálózattal kell szerződnie, hogy az előfizetőjének hívását közvetítse.

A hagyományos vezetékes nagykereskedelmi távközlési szolgáltatások szabályozásával kapcsolatban azonban felmerülhet a kérdés, hogy a párhuzamos kábeltelevíziós hálózatok elterjedése miként érinti azt. Egyrészt, kell-e hozzáférési kötelezettséget kiszabni az inkumbens vezetékes beszédhálózatára, ha hasonló szolgáltatások nyújtására ezen hálózati elemeknek van helyettesítési lehetősége (ami megkérdőjelezi azok nélkülözhetetlen eszközzé minősítését), másrészt pedig, nem kell-e akkor hasonló kötelezettséget kiróni a kábelhálózatokra is? A GVH szerint az első kérdésre *igen*, a másodikra *nem* a válasz.

- „Kínálati szempontból a GVH szerint az elvi lehetőség adott a kábelhálózathoz való hozzáférésre, hiszen az Eht. 111. paragrafus 2. bekezdése biztosítja a kábeltelevíziós hálózatokban is a közvetítőváltásztási szolgáltatás nyújtását, a kérdés, hogy ennek objektív műszaki korlátai nincsenek-e. Keresleti oldalról a szétaprózott struktúra miatt az egyes kábelhálózatok nem biztosítanak a vezetékes inkumbensekkel összevethető lefedettséget, másrészt a magasabb szintű összekapcsolás nagyobb területen való megjelenést biztosító előnye a csak helyi szinten kiterjedt kábelhálózatok esetében nem érvényesülhet. A kiskereskedelmi szinten helyettesítőnek tekintett kábeltelevíziós és ADSL-alapú szélessávú internetszolgáltatásokkal kapcsolatban nagykereskedelmi szinten az előzőkhez hasonló megállapítások tehetők. Azaz a GVH eddigi eljárásaiban megállapította, hogy az upstream piacon az ADSL nagykereskedelmi hozzáférésnek nincs helyettesítője, egyrészt a kábelhálózatok fregmentált volta, másrészt a helyi hurok teljes vagy részleges átengedése, illetve a helyi bitfolyam-hozzáférés feltételeinek gazdasági ésszerűtlensége következtében.” (GVH [2006] 59. o.)

Az ágazati szabályozó a vezetékes távközlési hálózatok legutóbbi 2007. évi vizsgálatában már azt állapította meg, hogy az öt helyi telefonszolgáltató (Magyar Telekom, Invitel, Hungarotel, Emitel és Monortel) egyike sem zárkózott el az összekapcsolási hálózati szerződés megkötésétől, és a megállapított szolgáltatásdíjakat alkalmazták, valamint egyéb adminisztrációs korlátokkal sem akadályozták az ügyfélszolgálatok az igények teljesítését. Továbbá azt is megállapította a hatóság, hogy a közvetítőváltással kapcsolatos kötelezettségeknek is eleget tettek (közvetítőváltással indított helyi hívások egyponos átadás-átvétele, a közvetítő-előváltás, számhordozás szolgáltatásainak beállításonkénti elszámolása). Kisebb horderejű kérdésben tapasztaltak problémát a Magyar Telekom esetében: „a Magyar Telekom közös csatlakozónyaláb használata esetén nem osztja meg a helymegosztás költségeit. Ennek és a tömeges igények kezelésének utóellenőrzésére, illetve a DH-26154-29/2007. számú

határozatban foglalt új kötelezettségek és az új nem RIO kötelezett [összekapcsolásra nem kötelezett] szolgáltatók vizsgálatára kerül sor 2008-ban.” (NHH [2008b] 10. o.)

Nem ennyire pozitív a kép a 11. sz. piacon³³ lefolytatott hurokátengedési vizsgálat esetében, amit a hatóság két lépcsőben vizsgált: először a jelentős piaci erőre és az összekapcsolásra vonatkozó határozatokban előírt adminisztratív jellegű kötelezettségek betartását, majd a második szakaszban a kötelezett szolgáltatók piaci magatartását, a nagykereskedelmi szolgáltatás nyújtásának körülményeit vizsgálta. E vizsgálat során az NHH a következőket állapította meg: „az adminisztratív jellegű kötelezettségeknek a kötelezett szolgáltatók késve tettek eleget. A Hatóság megállapította, hogy a Magyar Telekom Nyrt. által kialakított gyakorlat az igénybejelentések kezelésében és teljesítésében több ponton ellentmond a Magyar Telekom helyi hurok átengedésre és helyi bitfolyam-hozzáférésre vonatkozó referenciaajánlatában meghatározott feltételeknek, valamint a jogszabállyal ellentétben a havi helymegosztási díj teljes költségét ráterheli a szolgáltatókra az igénybe vett kapacitástól függetlenül.”(NHH [2008b] 11. o.). Ezért a 2008-ban lefolytatandó vizsgálatokban központi szerepet kapott ezen kötelezettségek ellenőrzése.

A szélessávú nagykereskedelmi szolgáltatások vizsgálatában sem tárt fel a hatóság az öt – jelentős piaci erejű – szolgáltató egyikénél sem jogsértő magatartásra utaló körülményt. E szegmensben érvényesült az egyenlő elbánás elve, biztosított volt a hozzáférés, valamint teljesítették a költségalapúság és a díjak ellenőrizhetőségének követelményét. Kisebb elmarasztalás megint csak a Magyar Telekomot érte a hatóság részéről.

- ♦ „a Magyar Telekom ugyan nem sértette meg a 13. piacon³⁴ előírt lényeges kötelezettségeit [bérelt vonalak vizsgálata (T4)], azonban az átláthatóság kötelezettségét nem az előírásoknak megfelelően teljesítette, mert a szolgáltatások árait, az együttműködés szabályait és az alkalmazandó kötbékeket nem az előírásoknak megfelelően hozta nyilvánosságra, illetve nyilvánosságra hozatali kötelezettségét nem teljesítette az előírt határidőre.” NHH [2008b] 11. o.

AZ ÁRAK ALAKULÁSA, ÁRSZABÁLYOZÁS

Árszabályozás a távközlési piacokon

Bár korábban bizonyos kiskereskedelmi szolgáltatások árait is szabályozták, mára már a legtöbb EU-tagországban csak a nagykereskedelmi szolgáltatások árait szabályozzák, jellemzően az összekapcsolási és hozzáférési díjakat (például végződtetési díjak a vezetékes és mobil-hangszolgáltatásoknál, barangolódíjak, szélessávú hoz-

³³ „A fémes hurok és alhurok nagykereskedelmi átengedése (beleértve a részleges átengedést is) szélessávú és beszédcélú szolgáltatások nyújtása céljából” elnevezésű nagykereskedelmi piac.

³⁴ „A bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szegmense” elnevezésű piac.

2. TÁBLÁZAT • Az összekapcsolási díj szabályozásának döntési pontjai

Döntési pontok	A probléma lényege	Válaszok, módszerek
<i>Árszabályozás elve</i>	Milyen árazási elv alapján szabályozzák az összekapcsolási díjat?	Közgazdasági modellek
<i>Költségszámítás módszertani kérdései</i>		
Hatékonysági (és innovációs) kritériumok, információshelyzet	Milyen költségeket kell az összekapcsolási díjnak fedeznie ahhoz, hogy az inputok hatékony felhasználására és hatékony beruházásra (az infrastruktúra fejlesztésére) is ösztönözzön?	az árak alulról felfelé (<i>bottom-up</i>), illetve fentről lefelé (<i>top-down</i>) képzése
Költségalap	Múltbeli költségek vagy jelenbeli költségek?	múltbeli költségek (<i>HCA</i>) versus folyó költségek (<i>CCA</i>)
Költségelosztás módszertana	Milyen költségeket kell az összekapcsolási díjnak fedeznie ahhoz, hogy minél kevésbé torzítsa a termelési, allokációs döntéseket? (Átlag- vagy határköltség; Általános és közös költségek felosztása)	Teljesen felosztott költségek (<i>FDC</i>) vagy hosszú távú növekményköltségek (<i>LRIC</i>)
Egyéb módszertani kérdések	Például értékcsökkenési leírás, tőkeköltség nagysága (súlyozott átlagos tőkeköltség)	Például annuitásos módszer, lineáris módszer

záférés nagykereskedelmi díja stb.). Ha szétnézünk akár csak az EU-tagországok szabályozói gyakorlatában, azt láthatjuk, hogy – bár az egységes európai uniós szabályozási keretek között sokban közelítettek egymáshoz, mégis – az alkalmazott módszerek széles és heterogén tárházát találjuk. Ahhoz, hogy kicsit áttekinthetőbb legyen az eltérő gyakorlat, érdemes strukturálni e különbségeket azon döntési pontok szerint, amelyeket a szabályozónak meg kell válaszolnia a szabályozás módszertanának kialakításához. Ezek a kérdéscsoportok határozzák meg a különböző szabályozói gyakorlatokat. A fontosabb döntési pontokat két nagyobb csoportba lehet sorolni (2. táblázat). Az első csoportba az árszabályozás elvi kérdései, a másodikba pedig a költségek számításának és kezelésének módszertani kérdései tartoznak.

Árszabályozás elve

Az összekapcsolási díj szabályozása a különböző jóléti célok összehangolását és olykor kompromisszumait kívánja meg. Annak vizsgálatában, hogy az adott szolgáltatás árának milyen szintje kívánatos, a közgazdaságtan elméleti modelljei nyújtanak segítséget. E modellekben a szabályozói céloktól és eszközöktől, valamint a szabályozás külső feltételrendszerétől függően levezethető az adott körülmények közötti legjobb megoldás. Ezekben a modellekben megmutatható, hogy adott feltételek mellett a költségekkel egyenlő árak a legjobbak-e, vagy a költségeken felül az ár tartalmazzon valamilyen többletet, vagy esetleg a költségek alatti árak az optimálisak.

A szabályozás feltételrendszere és így a szabályozói célok nagyon különbözhetnek. Sokszor a tisztán hatékonysági kritériumok érvényesítését korlátozhatják különböző jóléti célok, mint például az egyetemes szolgáltatási kötelezettség. Például az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből fakadó árdiszkrimináció-mentesség elve akadályozhatja, hogy az egyes szolgáltatási (mondjuk földrajzi) területeken a tényleges költségeken alapuló árakat alkalmazzanak. A közgazdasági modellekből azt láthatjuk, hogy a különböző szabályozási feltételek az árszabályozás eltérő elveire vezetnek. Bizonyos feltételek esetén a határköltségen alapuló árszabályozás a kívánatos, más esetekben az úgynevezett hatékony tényezőárzási szabály (*ECPR, efficient component pricing rule*) vagy esetleg a Ramsey-árak. Az elméleti modellek eredményeinek megvalósíthatóságát persze még számos gyakorlati probléma is nehezítheti, amelyek egy része a költségszámítás módszertani kérdéseit érinti.

A költségszámítás módszertani kérdései

Hatékonysági kritériumok és információs helyzet (alulról felfelé versus felülről lefelé árazás). Bármilyen árszabályozási elvre is vezetnek a megfelelő szabályozói környezetre alkalmazott elméleti modellek – költségalapú vagy a költségektől adott mértékű eltérést ajánló –, a tényleges összekapcsolási díj nagysága alapvetően függ attól is, hogy a vállalat költségeit és azon belül az összekapcsolási szolgáltatás költségeit hogyan értelmezzük és számítjuk.

Az egyik fontos módszertani kérdés abból a helyzetből ered, hogy ha nincs verseny, ami a szolgáltatót hatékony működésre (az erőforrások hatékony felhasználására, vagyis költségminimalizálásra) kényszerítse, akkor a szabályozásnak kell a versenyre kényszerítő erejét pótolnia.

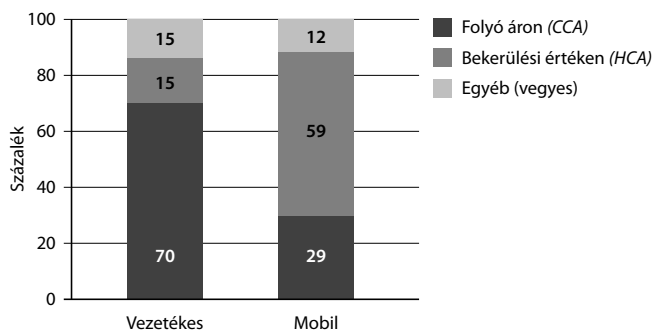
Ha a költségszámítás alapját az inkumbens szolgáltató tényleges hálózata, eszközei adják [az árak a fentről lefelé (*top-down*) képzése esetén a szolgáltató tényleges hálózatából indulnak ki, és annak költségeit bontják le fokozatosan az egyes hálózati elemekre], akkor ez *kétféle információs problémát* okoz. Egyrészt, nem ösztönzi a szolgáltatókat a valós költségek kinyilvánítására, másrészt, nem ösztönözi kellő mértékben innovációs erőfeszítésre, az infrastruktúra-elemek hatékonyságának fejlesztésére (ha az árakat e költségek alapján határozzák meg számukra, akkor nem érdekük az alacsony költségek bevállása, sem a költségek csökkentésébe való befektetés). Ezt az információs problémát fokozza, hogy a szabályozási helyzet aszimmetrikus, a vállalat költségeiről a szabályozó rosszabbul informált, és nehezen is tudja verifikálni a vállalat által benyújtott költségadatokat. Az inkumbensnek pedig érdekében áll az összekapcsolási vagy hozzáférési szolgáltatás költségeit magasabbnak mutatni, mert így képes a kiskereskedelmi szinten felmerülő költségeinek egy részét a potenciális versenytársakkal finanszíroztatni, és ezáltal a kiskereskedelmi szinten (a hálózaton nyújtott szolgáltatás versenyében) versenyelőnyre tesz szert.

Ezért e két információs probléma – a hatékony működésre ösztönzés (rejtett cselekvés vagy morális kockázat)³⁵ és költségadatok hitelessége (rejtett információ vagy kontraszelekció)³⁶ – miatt elterjedt, hogy a szabályozó az inkumbens költségeinek verifikálásához valamilyen viszonyítási pontot (*benchmark*) alkalmaz. Ez gyakran az árak alulról felfelé (*bottom-up*) képzését jelenti, ami a hálózat költségeit egy hipotetikus (tervezett, alulról épített), hatékony mérnöki hálózat modelljéből számítja. Az NHH a magyarországi szabályozásban is évek óta használ ilyen alulról felfelé irányuló megközelítést (korábban csak a szolgáltatók saját költségmodelljeinek kontrolljaként, az új szabályozás viszont már ebből vezeti le az előírt összekapcsolási díjat).

Költségalap (múltbeli költségek *versus* folyó költségek). Az sem mindegy, hogy az eszközöket bekerülési értéken veszik számításba, vagyis múltbeli költségekkel számolnak (*HCA, historical cost accounting*), vagy jelenbeli (pótlási) költségeken (*CCA, current cost accounting*). Az előbbi nem ösztönöz kellően a nem hatékony hálózati elemek fejlesztésére, hiszen a technológiai elavulás miatt túl költségessé váló infrastruktúra-elemek költségét is megtérítik. Az utóbbi viszont bizonytalanabbá teszi a vállalatok számára a beruházások megtérülését, mivel ha egy infrastrukturális beruházást követően a szabályozás a még újabb és olcsóbb eszközök költségeiből kalkulálja az árakat, akkor nem biztos, hogy a korábbi beruházások megtérülnek. Ráadásul, ha az összekapcsolási díjak szabályozása a múltbeli költségeken alapul, akkor azok a szolgáltatók számára nem adnak megfelelő jelzéseket a belépésre, távol tarthatnak hatékonyabb versenytársakat, vagy belépésre ösztönözhetnek kevésbé hatékonyakat (attól függően, hogy a múltbeli költségen alapuló szabályozott ár az újabb technológiájú új belépő számára mesterségesen nyereségesebbé vagy veszteségesebbé teszi a működést az adott piaci szegmensben). E kétféle költségalap közötti választás nem független az előző bekezdésben tárgyalt kérdéstől, hiszen egy hatékony hipotetikus hálózatot felépítő alulról felfelé árazó modell alapvető céljának a jelenbeli költségeken (*CCA*) alapuló költségszámítási modell jobban megfelelni (hiszen épp az a célja, hogy a leginkább költséghatékony elemekből építse fel a hipotetikus hálózatot). A 6. ábrán azt láthatjuk, hogy az EU-tagországok szabályozási gyakorlatában melyik költségalap milyen mértékben terjedt el a vezetékes, illetve a mobilhálózatok esetében 2005-ben.

³⁵ Az *erkölcsi kockázat* (moral hazard) olyan endogén változókra vonatkozik, amiket a szabályozó nem tud megfigyelni (vagy verifikálni független bíróság előtt). A vállalat bizonyos tevékenységei, akciói hatással lehetnek a termelési költségekre vagy a minőségre, de a szabályozó közvetlenül nem tudja megfigyelni az erre irányuló erőfeszítéseket, a végeredmény pedig nem csak eme erőfeszítésektől, hanem a véletlentől (külső tényezőktől) is függ. Az erkölcsi kockázat jelenléte általában az erőfeszítés nem optimális mértékére ösztönzi a vállalatot.

³⁶ A *kontraszelekció* (adverse selection) jelensége lép fel, amikor a vállalat többlet információkkal rendelkezik valamilyen exogén változót illetően (például technológiájáról, keresletről...). A kontraszelekció általában lehetővé teszi a vállalat számára, hogy az információs aszimmetria miatt többlet járadékhoz jusson a szabályozás során.



Forrás: IRG [2005] 4–6. o. alapján.

6. ÁBRA • Az összekapcsolási díj költségalapja az uniós országokban a vezetékes és mobilhálózatok esetében, 2005-ben

Ugyan frissebb összefoglaló adatokat erre nem találtunk, de az egyes tagországok szabályozásában történt változások azt mutatják, hogy a szabályozói gyakorlatban mindkét piacon fokozatosan a hatékonyabb folyó áras modell súlya erősödik. A mobiltávközlés szabályozásában talán azért terjedt el lassabban a folyó áras szabályozás, mert ezeken a piacokon a vezetékes távközléshez képesti erősebb verseny eleve jobban ösztönöz az erőforrások hatékony hasznosítására, innovációra, ezért a szabályozásnak kevésbé kell e szerepet pótolnia.

Költségelosztás módszertana (teljesen felosztott költségek versus hosszú távú növekményköltségek). A szabályozási elmélet egyik fontos kérdése, hogy az árszabályozás, jelen esetben az összekapcsolási díj szabályozása átlagköltségeken vagy határköltségeken alapuljon. Bár a közgazdaságtan a határköltségeken alapuló árképzést részesíti előnyben, ennek megvalósítása felvet néhány problémát. Az egyik, hogy bizonyos körülmények között a határköltséggel egyenlő árak nem biztosítják a vállalat összes költségének a megtérülését.³⁷ Így a vállalat hosszú távú működéséhez e veszteséget kompenzálni kell. Ennek egyik lehetősége, hogy az ár ennél magasabb legyen: akkora, hogy a vállalat legalább nulla gazdasági profitot érjen el, vagyis az ár fedezze az egy termékre jutó átlagos költséget. Ez tehát az átlagköltségeken alapuló árképzéshez vezet.³⁸ A határköltségeken alapuló árképzés másik problémája, hogy

³⁷ Például természetes monopóliumok esetén, amikor a költségek szubaditivitásának elve (*Baumol–Panzar–Willig* [1982]) érvényesül, a határköltséggel egyenlő ár veszteséget okoz a vállalatnak.

³⁸ Itt azonban érdemes megemlíteni, hogy több termék termelése esetén az ár rugalmasság is befolyásolja, hogy az egyes termékek árain hogyan érdemes a közös és állandó költségeket felosztani, ami az ismert *Ramsey*-árazáshoz vezet. Ráadásul, ha ilyen esetben nem minden termék árát szabályozzák (mint abban az esetben, ha a kiskereskedelmi árakat nem, csak az összekapcsolási szolgáltatás árát), akkor nem is olyan egyértelmű, hogy a szabályozott áraknak kell-e és milyen mértékben részt vállalnia a közös és állandó költségek fedezésében.

az elméleti modellekben levezett határköltiséget nem olyan egyszerű a valóságban azonosítani és számítani.

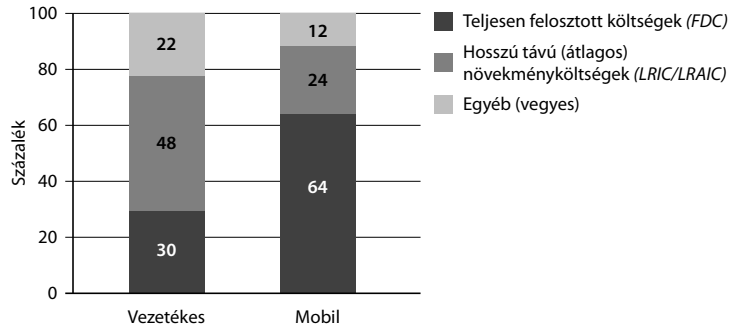
A szabályozásban korábban népszerű *teljesen felosztott költségek* (*fully distributed cost, FDC*) elve tulajdonképpen átlagköltég alapú árszabályozást eredményez, hiszen a vállalat minden költségét forgalomarányosan szétosztják a hálózati elemek között, és ebből számolnak egységköltiséget, ami aztán a szabályozott összekapcsolási díj alapját szolgáltatja.

A másik, a szabályozói gyakorlatban egyre népszerűbbé váló megoldás az előbbi két problémára a növekményköltégek használata. Ez a *hosszú távú növekményköltégeken* (*long run incremental cost, LRIC*) alapuló megközelítésmód sajátja. Egy LRIC modellben azt kell számszerűsíteni, hogy adott összekapcsolási (hálózati) szolgáltatás biztosítása mennyi (elkerülhető) többletköltséget okoz a szolgáltatónak: a hálózati elemek és így azok költségeinek mely része lenne „elkerülhető”, ha az adott hálózati szolgáltatást a többi szolgáltató számára nem kellene biztosítani. Aztán ezeket a növekményköltégeket lebontják az egyes szolgáltatásegységekre. Tehát egy összekapcsolási (hálózati) szolgáltatásegységnek a LRIC modellben számított költsége tulajdonképpen egy átlagos növekményköltéget vagy másként fogalmazva a határköltég átlagos nagyságát mutatja (ezért nevezik olykor hosszú távú *átlagos* növekményköltégnek is), vagyis a LRIC modell a határköltégen alapuló árképzést jobban közelíti, és az összekapcsolási szolgáltatás valós költségeit jobban kifejezi, mint a teljesen felosztott költségek szerinti (FDC) számbavétel.

Persze ebben az esetben is fennállhat az a probléma, hogy a hosszú távú növekményköltégeken alapuló árak nem fedezik a vállalat összes költségét. Ezt kompenzálhatják úgy, hogy a növekményköltégeken felüli általános és közös költségek fedezésére a LRIC költségre a végén ráraknak egy többletet (*mark-up*), vagyis a LRIC költségszámítás végén a közös költségeket felosztva még hozzáadják a modellben kapott átlagos növekményköltégekhez. Ez azonban a határköltégtől még jobban eltávolítja az így számított költséget, ami a vállalatok termelési és allokációs döntéseit torzítani fogja. A különböző LRIC modellt alkalmazó országokban jelentős különbségek vannak abban, hogy az általános és közös költségek mekkora részét osztják fel és számítják bele az összekapcsolási szolgáltatás árszabályozásának költségalapjába.

A 7. ábra mutatja a vezetékes és mobilhálózatok esetében, hogy az EU-tagszágok szabályozási gyakorlatában az FDC és LRIC modellek milyen mértékben terjedtek el 2005-ben. Megfigyelhető ugyanakkor az a jellemző tendencia, hogy mindkét piacon a LRIC modell felé tolódik el a szabályozói gyakorlat.

Összefoglalva, a vezetékes és mobilhálózatok szabályozási gyakorlatában különbség mutatkozik abban, hogy az összekapcsolási díj szabályozásához használt költségszámítási modellek különböző módszerei mennyire elterjedtek (bár hasonló tendenciák figyelhetők meg mindkét szegmensben). E különbségek egyrészt abból fakadnak, hogy a vezetékes hálózatok szabályozása korábban kezdődött, így e módszerek fejlődése előrébb tarthat, másrészt (és főként) abból, hogy a vezetékes



Forrás: IRG [2005] 7–8. o. alapján

7. ÁBRA • A költségfelosztás módszertana az összekapcsolási díj számításánál az EU- országokban a vezetékes és mobilhálózatok esetében, 2005-ben

távközlés piacát jobban jellemzi a versenynek és így a hatékony működésre való ösztönzésnek a hiánya. Mindkét piacra jellemző azonban, hogy a költségszámítási döntési pontokra adott válaszok, módszerek egyre elfogadottabb kombinációja az alulról felfelé árazási és jelen vagy jövőbeli növekményköltségeken alapuló költség-számítási modell.

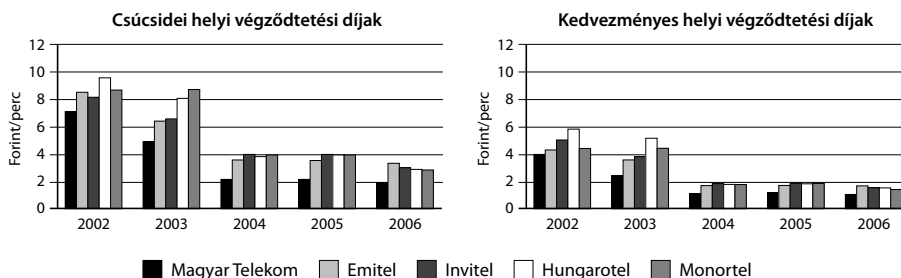
Árak alakulása a vezetékes piacon

Nagykereskedelmi árak (végződtetési díjak)

A nagykereskedelmi szolgáltatások (hozzáférési, összekapcsolási szolgáltatások) díjai a vezetékes piacon is és a mobilpiacon is szabályozottak. A vezetékes piacon a jelentős piaci szereplők számára az ágazati szabályozó előírja, hogy referenciaajánlatot kell készíteniük [hálózat-összekapcsolási (*reference interconnection offer*, *RIO*) és előfizetőihurok-átengedési referenciaajánlatok (*reference unbundling offer*, *RUIO*)], amiben ezen nagykereskedelmi szolgáltatások díjait is meg kell határozni. A hívásvégződtetési szolgáltatások díjainak költségalapúnak kell lenniük, a díjakat LRIC módszer alkalmazásával kell meghatározni, majd az előírt szerkezetben jóváhagyásra a szabályozóhoz benyújtani, és a díjak elfogadásáról az ágazati szabályozó dönt. A költségadatok forrásául a vállalat számára rendelkezésre áll legfrissebb lezárt vállalati auditált adatoknak kell szolgálniuk. A szolgáltató köteles bizonyítani a díjak költségalapúságát, továbbá hogy azokat az előírt módszer szerint alakította ki. Az Invitel és a Monortel nem köteles LRIC modellt készíteni, díjait a szabályozó jóváhagyja abban az esetben, ha nem nagyobbak, mint a Magyar Telekom benyújtáskor hatályos megfelelő díjainak 1,4-szerese (ugyanígy a jelentős piaci erő azonosítása során második csoportba sorolt kisebb szolgáltatóknak is). Az NHH

kiköti, hogy a díjak ellenőrzésére, illetve megállapítására alulról felfelé, hosszú távú növekményköltségeken számított (BU–LRIC) módszert is felhasználhat. Az elmúlt években többször előfordult, hogy a szolgáltatók referenciaajánlatait a szabályozó nem fogadta el, csak bizonyos módosítások után. Ezek több esetben éppen a végződtetési díjak nem megfelelő mértéke miatt fordultak elő.

A 8. ábra szemlélteti a végződtetési díjak alakulását a helyi hívások esetében 2002 és 2006 között.



Forrás: NHH-határozatok, NHH [2007b]

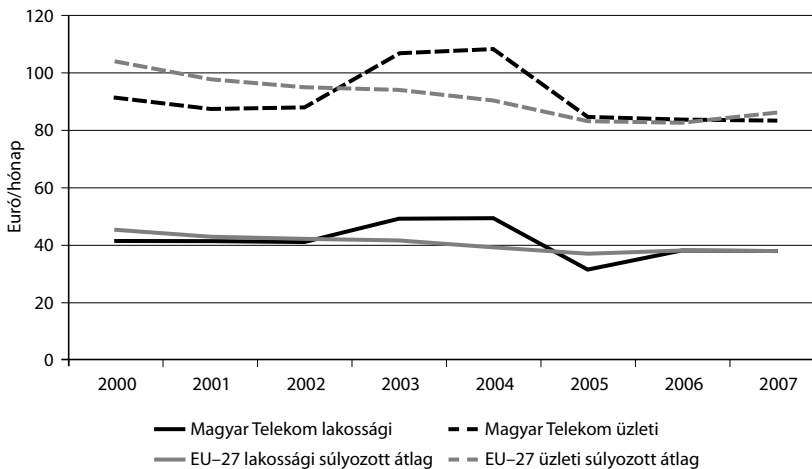
8. ÁBRA • Csúcsidei és kedvezményes időszakos helyi végződtetési díjak, 2002–2005

Mind a csúcsidei, mind pedig a kedvezményes időszakos hívásvégződtetési díjak alakulására igaz, hogy 2002-ben és 2003-ban az öt szolgáltató díjai között jelentős különbségeket lehetett tapasztalni, míg az utóbbi három évben ezek a különbségek a szabályozás változása miatt jelentősen csökkentek: a Magyar Telekom kivételével a szolgáltatók tarifái közel azonosak. A vizsgált öt év során a szabályozásnak köszönhetően a Magyar Telekom végződtetési díjai voltak a legalacsonyabbak. A végződtetési díjak esetében ugrásszerű, 50 százalékos körüli csökkenés volt megfigyelhető 2003 és 2004 között. Ennek legfőbb oka az új hosszú távú növekményköltségeken alapuló módszer bevezetése volt. 2004-től kezdődően az egyes szolgáltatók végződtetési díjai közötti különbségek is mérséklődtek, amelynek oka az NHH azon határozata, melyben kiköti, hogy a szolgáltatók díjai nem lehetnek magasabbak a Magyar Telekom díjainak 1,4-szeresénél.

Kiskereskedelmi árak

A kiskereskedelmi szolgáltatások esetében nem könnyű az árakat időben és térben összevetni az előfizetői csomagok és az azokba foglalt fix és forgalomfüggő hívásdíjak sokfélesége miatt. E problémák kiküszöbölésére a távközlésben (vezetékes és mobilszolgáltatások esetében is) alkalmazott megoldás, hogy meghatározott meny-

nyiségű és típusú hívást tartalmazó kosarat³⁹ állítanak össze és használnak az árak alakulásának vizsgálatához. Elsősorban az OECD által definiált kosarakat használják a távközlési tarifák vizsgálatára. Az OECD nyilvános kapcsolt telefonhálózatok (*public switched telephone network, PSTN*) alkotta kosarak szerkezete 14 távolsági tartományt és 6 időszakot (4 hétköznapi és 2 hétvégi) tartalmaz, azok minden kombinációját egyedileg súlyozva. Az OECD-kosarak eredeti rendszerét kétszer is megújították, átdolgozva a kosarak szerkezetét: először 2000 májusában, majd 2006 februárjában.⁴⁰ A 9. ábrán a 2000-es OECD-kosarakat használtuk (az összevetetőség érdekében) a kiskereskedelmi díjak hosszabb távú alakulásának összehasonlításához. Az adatok azt mutatják, hogy a magyar inkumbens díjai az EU-átlag körül ingadozva követték azt: 2002 és 2005 között kicsit magasabbak voltak, de 2007-re újra az EU-átlagra csökkentek.



Megjegyzés: A 2000-es lakossági kosár 1200 belföldi, 72 nemzetközi és 120 mobilhálózatba irányuló hívást tartalmazott különböző időszakú, távolságú és időtartamú hívások súlyozott átlagából. A kosarak részletes szerkezete megtalálható: *Teligen* [2008] 144–145. o.

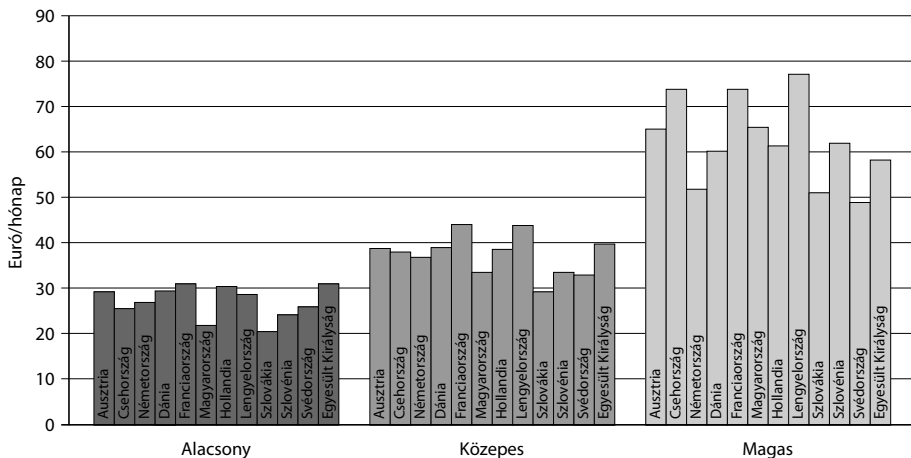
Forrás: *Teligen* [2008] adatai alapján.

9. ÁBRA • Kiskereskedelmi díjak alakulása a 2000-es OECD kosarak alapján

³⁹ Megadott arányban kerülnek bele különböző időtartamú, különböző napszaki, különböző hálózatokba irányuló és különböző távolságú hívások.

⁴⁰ Az eredeti OECD-kosár szerkezetének részletes leírása megtalálható *Teligen* [2008] 79–80. o., a 2000. évi kosaré *Teligen* [2008] 144–145. o. és a 2006. évi kosaraké *Teligen* [2008] 158–160. o. Míg korábban csak lakossági és üzleti kosarat különböztettek meg, addig a 2006. évi legutóbbi változtatásnál tovább finomították a kosarak rendszerét, és a használat intenzitása alapján három különböző lakossági (alacsony, közepes és magas használati) kosarat és két üzleti [*small office/home office (SOHO)* és *small to medium enterprise companies (SME)*] kosarat definiáltak.

Érdeemes megnézni a legutóbbi 2007. év kiskereskedelmi díjait az új 2006. évi OECD-kosarakat használva is, mert más jellemzőkre mutat rá. A 10. ábra adataiból azt látjuk, hogy alacsony használat esetén Magyarországon meglehetősen olcsó a vezetékes hálózatból telefonálni, azonban ez az előny fokozatosan elolvad a használat növekedésével, és a magas használati kosár havi költsége már nem tartozik a legolcsóbbak közé (kicsit leegyszerűsítve, EU-hoz viszonyítva, aki azt keveset használja, annak érzékelhetően olcsóbb Magyarország a vezetékes hangszolgáltatás).



Megjegyzés: A 2006-os alacsony használati lakossági kosár 456 belföldi, 30 nemzetközi és 114 mobilhálózatba irányuló (összesen 600) hívást tartalmaz; a közepes használati lakossági kosár 900 belföldi, 24 nemzetközi és 276 mobilhálózatba irányuló (összesen 1200) hívást tartalmaz; a magas használati lakossági kosár pedig 1560 belföldi, 96 nemzetközi és 744 mobilhálózatba irányuló (összesen 2400) hívást tartalmaz. Mindhárom esetben a különböző időszakú, távolságú és időtartamú hívások súlyozott átlagából összeállítva. A kosarak részletes szerkezete megtalálható: *Teligen* [2008] 158–160. o.
Forrás: *Teligen* [2008] adatai alapján.

10. ÁBRA • 2007-es távközlési díjak néhány EU-tagország esetében a 2006. évi (alacsony, közepes és magas használati) OECD-kosarak alapján

Árnyalhatjuk ezt a képet, ha a különböző hívástípusokat külön vizsgáljuk. Érdekes lehet például a belföldi hívások esetében a kiemelt csúcsidőjű időszak díjainak összehasonlítása, amit a 3. táblázatban láthatunk.

Az adatok azt mutatják, hogy a csúcsidőzaki hívások esetében a domináns magyar inkumbens díja minden kategóriában magasabb az EU-átlagnál, és a különbség a hívás hosszának növekedésével nő, ami azt tükrözi, hogy nem a fix, hanem a díjak forgalomfüggő elemei magasabbak az EU-átlaghoz képest. Az alternatív szolgáltatók díjai minden kategóriában alacsonyabbak az inkumbensénél, de nem meglepő módon ez az előny a távolsági hívások esetén a legjelentősebb. Ehhez még érdemes hozzátenni, hogy bár az elmúlt három évben nem volt jelentős változás az árakban (sem az EU-, sem a hazai díjak esetében), az EU-tagországokban a távolsági hívások piacán 2000 óta jelentős csökkenést lehetett megfigyelni. Míg 2000-ben egy

3. TÁBLÁZAT • Az inkumbens és az alternatív szolgáltatók kiskereskedelmi árai (eurócent) a belföldi vezetékcs, csúcsidejű (hétköznap 11 óra) hívások esetén*

Megnevezés	3 perces helyi (3 km)		3 perces távolsági (200 km)		10 perces helyi (3 km)		10 perces távolsági (200 km)	
	2007	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
EU-27 inkumbensek díjainak súlyozott átlaga	13,5	25,8	35,64	34,98	36,1	76,78	76,01	75,81
Inkumbens (magyar)	13,88	34,96	44,6	42,8	42,8	117,8	113,1	113,1
EU-27 alternatív szolgáltatók díjainak súlyozott átlaga			37,89	36,18	36,63	60,62	58,74	60,05
Alternatív szolgáltató (magyar)	12,5	21,5	42,23	38,3	38,3	71,29	68,13	68,13

*Minden fix díjat (például hívásfelépítés díja stb.) figyelembe véve. A vizsgálat során minden országban a domináns inkumbens szolgáltató és a legnagyobb alternatív szolgáltató adatait vették alapul, Magyarország esetében a Magyar Telekom és a Telez szolgáltatókét.

Forrás: Progress report ... [2008] Vol. 2. 74–76. o. és Teligen [2008].

10 perces távolsági hívás átlagosan 134,42 eurócentbe került az EU-tagországok inkumbens szolgáltatóinál, addig 2007-ben már csak 75,81 eurócentbe; vagyis közel felére csökkent az ilyen hívások költsége, és már jóval kisebb mértékben térnek el a versenytárs alternatív szolgáltatók díjaitól (amelyek átlaga ugyanezen hívások esetén 2007-ben 60,05 eurócent volt). Ezzel szemben a magyar inkumbens (10 perces) távolsági hívásainak díja ezen adatok szerint 2000 óta alig csökkent: 2000-ben 133,7 eurócent volt, 2007-ben pedig 113,1 eurócent, és jelentősen drágább a versenytárs 68,13 eurócentes díjánál. Mindezt azt mutatja, hogy a kibontakozó verseny még nem fejtett ki 2007-ig akkora nyomást a belföldi hívásoknál a Magyar Telekomra, mint a piacnyitásban előbbre tartó EU-tagországok esetében.

Árak alakulása a mobilpiacon

Nagykereskedelmi árak (végződtetési díjak)

Magyarországon 1997-ig hatóságilag szabályozott végződtetési díjak voltak érvényben, 1998 és 2003 között viszont a szolgáltatók szabadon határozhatták meg azokat. 2002-ben a szabályozatlan díjak átlagosan 38 forint/perc körüliek voltak mindhárom mobilszolgáltató esetében. 2003 végétől kezdtek újra szabályozni a mobilszolgáltatók végződtetési díjait, a három szolgáltatóra fokozatosan kivette, ahogy a jelentős piaci erő azonosítási folyamata sorban megtörtént. Ettől kezdve a szolgáltatóknak be kellett nyújtaniuk a mobilszolgáltatás végződtetési díjaira vonatkozó, hosszú távú növekményköltségek (LRIC) módszerén alapuló számítását. Ennek első éveit

az jellemezte, hogy az NHH a benyújtott költségmodelleket – módszertani hibákra hivatkozva – nem fogadta el, és ármegeállítási jogával élve meghatározta az alkalmazandó végződtetési átlagdíjakat, amihez alapul kezdetben EU-díjakat használt, majd kidolgozta a saját – alulról felfelé, hosszú távú növekményköltségeken számított (BU–LRIC) – modelljét. 2006-tól jelentősebben változott a végződtetési díjak szabályozása, amely változás főbb elemei a következők voltak:

- a díjak jelentős csökkentése úgy, hogy a legnagyobb és a legkisebb szolgáltató összekapcsolási díjai közti különbség fokozatosan csökkenjen;
- minden, az adott mobilhálózatban végződtetett hívás szabályozott, nem csak a vezetékeseiből érkező;
- konkrét csúcsidei és nem csúcsidei díjak helyett átlagdíjakat állapít meg a szabályozó.

Az átlagdíjak célja a nagyobb rugalmasság biztosítása a szolgáltatók számára. Az átlagdíjak alkalmazására a szabályozó szigorú szempontokat írt elő: az átlagdíjak csúcsidejű és nem csúcsidejű díjakra történő felbontása csak oly módon történhet, hogy a szolgáltató ugyanolyan összegű költségalapot kapjon vissza a napszaki díjak kiszámlázása révén, mintha az átlagdíjat alkalmazta volna. Azaz a szolgáltató nem tehet szert összességében nagyobb bevételre, mint amennyit az átlagdíjakkal elért volna. A $(\text{csúcsidei végződtetési díj} \times \text{csúcsidei forgalom} + \text{nem csúcsidei végződtetési díj} \times \text{nem csúcsidei forgalom} = \text{végződtetési átlagdíj})$ egyenlőség teljesülését az NHH Tanácsa ellenőrzi.⁴¹

2006-ban az NHH már a saját maga által készített BU–LRIC modellt használta a végződtetési díjak megállapítására. Az erről szóló határozatban azt is meghatározta, hogy a három mobilszolgáltatónak 2009 elejére kell végződtetési díjait a költségalapú szintre – várhatóan 16,84 forint/percre – csökkentenie (ez az akkori díjakhoz képest 40-50 százalékos csökkenést jelentett).⁴² Az NHH Tanácsa egyben kijelölte a költségalapú végződtetési díjak elérésének útvonalát a három szolgáltatóra vonatkozóan,

⁴¹ Nem teljesülés gyanúja esetén soron kívüli eljárást folytat le, és ha igazolódik a jogsértés, szankcionál (a bírság felső határa az évi nettó árbevétel 0,05 százaléka, de legkevesebb 100 000 forint). 2005 októberében a NHH Tanácsa a T-Mobile-nél indított ilyen felügyeleti vizsgálatot, amelynek során azt találta, hogy a vállalat a végződtetési szolgáltatást az előírtnál magasabb átlagdíjon nyújtotta, és 150 millió forintba büntette. (DH-16129-8/2005 határozat).

⁴² Ezt az árat és az elérési útvonalakat az NHH saját BU–LRIC költségmodellje alapján számította (a modell részletes bemutatása szintén része a határozatnak). Ha a szolgáltató nem fogadja el a hatóság által megállapított díjat, akkor a határozat megjelenésétől számított 40 napon belül kell a – saját, felülről lefelé, hosszú távú növekményköltségeken számított (TD–LRIC) modelljük alapján készített – költségszámításait jóváhagyásra benyújtaniuk, így bizonyíthatják, hogy költségalapú díjuk eltér az NHH Tanácsa által megállapított 16,84 forinttól. Amennyiben a Tanács ezt elfogadja, a saját díj alkalmazható 2009. január 1-jétől. Ha adott szolgáltató elfogadja a Tanács által megállapított díjat, akkor nem kell költségszámítást beadnia.

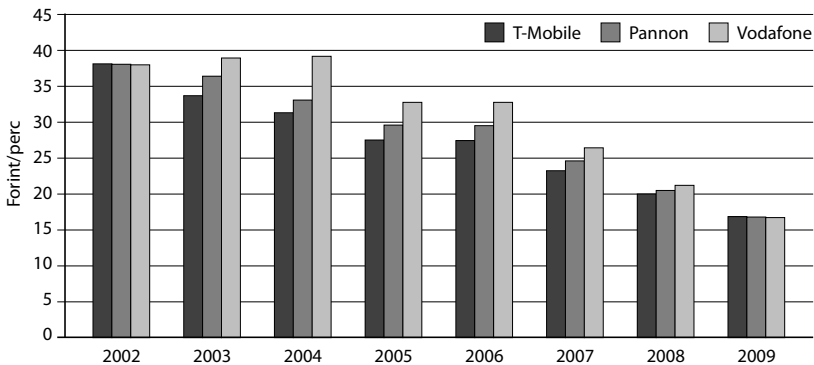
4. TÁBLÁZAT • Az átlagos végződtetési díjak, szolgáltatók szerint*

Időszak	Átlagdíj		
	T-Mobile	Pannon	Vodafone
2002 végén érvényes	38,00	38,00	38,00
2003.	33,37	36,15	38,84
2004. július 15–2005. május 24.	31,00	32,85	39,05
2005. május 25–2007. február 1.	27,17	29,44	32,61
2007. február 2–2007. december 31.	23,17	24,44	26,16
2008. január 1–2008. december 31.	19,75	20,29	20,99
2009. január 1.	16,84	16,84	16,84

*A dőlt számok a szabályozott díjakat jelölik.
Forrás: NHH-határozatok.

ami szerint a szolgáltatóként eltérő mértékű csökkentésekre 2007 februárjában, 2008 januárjában és 2009 januárjában kerül sor (4. táblázat).

A három szolgáltató átlagos végződtetési díjainak alakulását a 11. ábrán foglaltuk össze. 2002-ben még egyik szolgáltató végződtetési díjai sem voltak szabályozottak, 2003-ban váltak szabályozottá a T-Mobile (Westel), 2004-ben a Pannon, 2005-ben a Vodafone végződtetési tarifái. A 2003 és 2008 közötti évekre igaz, hogy a legacsonyabbak a T-Mobile tarifái, öt követik a Pannon, majd a Vodafone végződtetési díjai. Az évek folyamán mind a szolgáltatók díjai (kivéve a Vodafone első három – szabályozatlan – évét), mind a vállalatok díjai közti különbségek csökkentek a tudatos szabályozói stratégia következtében.

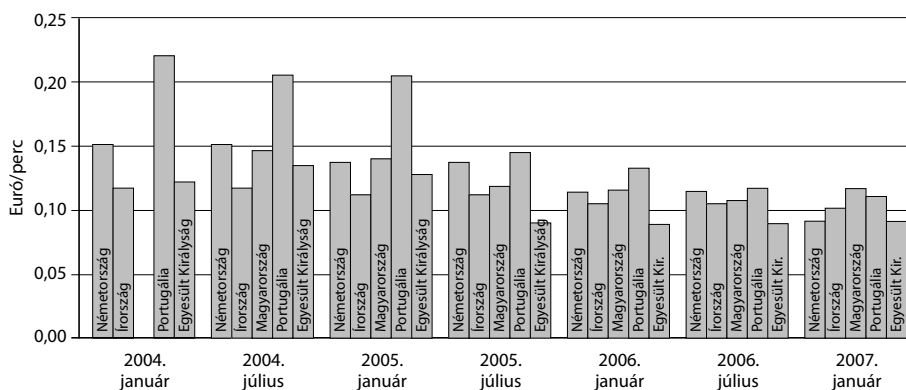


Forrás: NHH-határozatok.

11. ÁBRA • Átlagos mobil végződtetési díjak szolgáltatók szerint 2002–2009 (év végén)

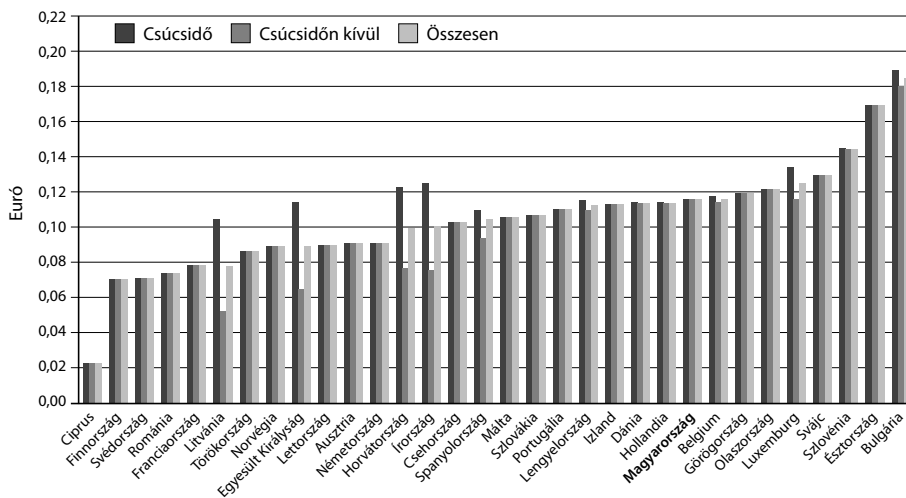
Érdekes összevetni a magyar mobilszolgáltatások végződtetési díjait más EU-tagországgal is. A 12. ábrából láthatjuk, hogy 2006-ig az öt kiválasztott ország közül Magyarországon csökkentek leglassabban a mobilszolgáltatók végződtetési díjai és 2007-ben ezen öt ország közül, bár csak kismértékben, de itt volt a legmagasabb.

A végződtetési díjak ilyen nagyságával Magyarország az EU-tagállamok rangsorában a középmezőny végén helyezkedik el (lásd 13. ábra). Amint azonban korábban



Forrás: Európai Szabályozók Csoportja (European Regulators Group, ERG) 2004., 2005., 2006., 2007. évi jelentései alapján.

12. ÁBRA • Mobilszolgáltatók átlagos végződtetési díjainak alakulása néhány EU-tagországban



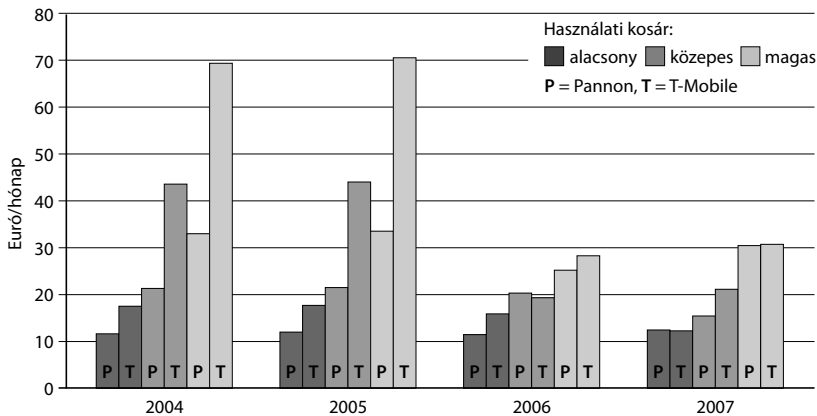
Forrás: Európai Szabályozók Csoportja (European Regulators Group, ERG) 2007. évi jelentése alapján.

13. ÁBRA • Mobil-összekapcsolási díjak az EU-országokban 2007 januárjában

bemutattuk, éppen 2006-ban változott jelentősen a szabályozás, meghatározva az egyes szolgáltatók esetében azt az „ösvényt”, ami mentén 2009-ig jelentősen csökkentik a végződtetési díjakat.

Kiskereskedelmi árak

Az Európai Bizottság 1997 óta minden évben elkészíti az úgynevezett végrehajtási jelentéseit, amelyekben a kiskereskedelmi mobilszolgáltatások tarifaváltozásait is nyomon követi. Ehhez a mobilszolgáltatások három kosarát használja: alacsony, közepes és magas használati kosár, amelyekben meghatározott mennyiségű és irányú kimenő hívások, illetve meghatározott számú sms-küldés szerepel. A 14. ábrán e kosarak árai szerepelnek két magyar szolgáltató, a T-Mobile és a Pannon reprezentatív díjsomagjai esetében a 2004-től 2007-ig tartó időszakra vonatkozóan.⁴³



Megjegyzés: 2007-ben az alacsony használati kosár tartalma: havonta 30 kimenő hívás (amelynek 22 százaléka vezetékes, 70 százaléka mobilhálózatba irányul, 8 százaléka hangpostahívás) és 33 sms. A közepes használati kosáré 65 kimenő hívás (21 százaléka vezetékes, 72 százaléka mobilhálózatba, 7 százaléka hangposta) és 50 sms. A magas használati kosáré 140 kimenő hívás (20 százaléka vezetékes, 73 százaléka mobilhálózatba, 7 százaléka hangposta) és 55 sms.

Forrás: EC Implementation Reports, 2004, 2005, 2006, 2007.

14. ÁBRA • Kiskereskedelmi mobiltarifák (áfával), 2004–2007

A reprezentatív csomagok használata miatt az egyes szolgáltatók árainak összehasonlításakor az adatsort óvatosan kell kezelni, de arra alkalmas, hogy az árak alakulásának tendenciájára következtessünk. 2004-ben és 2005-ben a kosarak ára szinte nem változott, ám 2006-ra a több híváspérecet magukba foglaló kosarak ára jelentősen lecsökkent, illetve a két legnagyobb szolgáltató díjai kiegyenlítődni látszanak. A két szolgáltató végződtetési díjai 2003 végétől váltak szabályozottá, de jelentősebben 2005-ben

⁴³ A forrásul használt végrehajtási jelentések csak e két szolgáltatóra vonatkozóan tartalmaznak adatokat.

csökkentek. Feltételezhetjük tehát, hogy a 2006. évi kiskereskedelmi tarifák csökkenésében szerepet játszottak a 2005 májusától érvényes csökkentett végződési díjak is.

Nemzetközi barangolódíjak

2007-ben az Európai Parlament és a Tanács három lépésben határozta meg a beszédhívásokért felszámolt barangolódíjak (az eurótarifa maximális díjai) csökkentésének menetrendjét. A rendelet életbelépésével az Európai Unió területén jelentősen csökkentek az árak, kiszámíthatóvá és áttekinthetővé váltak a mobiltelefon-használat költségei külföldön. Első lépésben 2007 nyarán csökkent a barangolás maximális nagykereskedelmi ára 0,30 euróra, a hívásfogadás legmagasabb kiskereskedelmi ára nettó 0,24 euróra, a híváskezdeményezés nettó díja pedig 0,49 euróra (ez 20–40 százalékkal csökkentette a barangolás költségeit az Európai Unión belül). Második lépésben 2008. augusztus 30-tól tovább csökkentették a barangolás kis- és nagykereskedelmi árait: a hívásfogadás nettó ára nem lehet magasabb 22 eurócentnél, a hívásindítás legfeljebb nettó 46 eurócentbe kerülhet percenként, a nagykereskedelmi ár pedig legfeljebb 28 eurócent lehet.⁴⁴ A harmadik lépcsőben, 2009. augusztus 30-tól, további 3-3 eurócenttel csökkennek majd a maximális percdíjak.

ÉRTÉKELÉS A FOGYASZTÓ SZEMÉVEL

Szolgáltatási kötelezettség, egyetemes szolgáltatás

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) előírja az ágazati szabályozó számára az egyetemes szolgáltatók folyamatos ellenőrzését: azt, hogy teljesítik-e az egyetemes szolgáltatási szerződéseket, és megfelelően látják-e el a tevékenységet. A hatóság negyedéves rendszerességgel ellenőrzi az egyetemes szolgáltatások minőségét a szolgáltatók által benyújtott minőségi mutatók alapján.

A hatóság az ellenőrzés során a következő egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatói kötelezettségek teljesítését vizsgálta:

- szerződési kötelezettség ellátása;
- előfizetői szolgáltatás-hozzáférési pont létesítése 30 napon belül;
- a szolgáltatás igénybevételének biztosítása hálózati tápáram hiánya esetén;
- hívószámkieljesítés biztosítása;
- belföldi és nemzetközi hívások kezdeményezésének és fogadásának biztosítása;

⁴⁴ A most életbe lépő magyar tarifákat az átváltási árfolyamnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2008. július 30-án közzétett referenciaértéke (1 euró = 230,76 forint) alapján kellett meghatározni.

- meghatározott típusú kimenő hívások díjmentes letiltásának lehetősége;
- az egyetemes szolgáltatás folyamatos rendelkezésre állásának biztosítása;
- meghatározott számú nyilvános állomás üzemeltetése;
- segélyhívószámokkal kapcsolatos hibák elhárításának időtartama;
- előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele, illetve előfizetői névjegyzék és címtár telefonon történő elérésének biztosítása;
- belföldi távirat-szolgáltatás igénybevételi lehetőségének biztosítása;
- a szolgáltató által vizsgált és megalapozottnak bizonyult számlareklamációk aránya a bekapcsolt előfizetői hozzáférési pontok éves átlagos számához;
- ügyfélszolgálat működtetése személyes, telefonos és internetes eléréssel;
- ügyfélszolgálatra irányuló hívások díjazása;
- egyetemes díjsomag képzése és az egyetemes díjsomagra történő áttérés lehetőségének biztosítása.

A szolgáltatóktól bekért adatok értékelése alapján a hatóság egyik szolgáltató esetében sem állapított meg egyetemes szolgáltatói kötelezettség teljesítésével kapcsolatos mulasztást vagy jogsértést (NHH [2008b] 75. o.).⁴⁵

Szolgáltatások minősége, megbízhatósága

A Nemzeti Hírközlési Hatóság piacfelügyeleti tevékenysége során rendszeresen vizsgálja a helyhez kötött és a mobiltelefon, valamint az internet és a műsorelosztási piacokon működő szolgáltatók egyedi előfizetői szerződéseit is. 2007 őszén lesújtó eredményt tett közzé az addig eltelt két évben megvizsgált közel száz szolgáltatóval kapcsolatban: a hatóság egyetlen olyan szolgáltatót sem talált, amelynek szerződesei teljes mértékben megfeleltek volna a jogszabályi követelményeknek.

- „A vizsgálat eredményeinek elemzésekor szembetűnő volt, hogy míg az előfizető adatai, valamint egyéb, az előfizetőt kötelező feltételek (például a szolgáltatásra irányadó díjak) teljes körűen rögzítve voltak az egyedi előfizetői szerződésekben, addig az előfizetőt megillető jogok, illetve a szolgáltatót kötelező feltételek nem, vagy csak hiányosan szerepeltek. Az esetek több mint felében hiányoztak a hibabejelentés, a panasz megtételének módjai; a szolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó rendelkezések megszegése esetén az előfizetőt megillető jogok, a díjvisszatérítés rendje, az előfizetőt megillető kötbér mértéke, valamint a szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó egyéb díjak. A vizsgálati szempontok alapján a legkevésbé rosszul a mobilszolgáltatók szerepeltek. A három szolgáltató egyedi előfizetői szerződesei a vizsgálati szempontok mintegy egyharmadában voltak hibásak.” (NHH [2007d].)

⁴⁵ Az egyes vizsgált területek részletes eredményei megtalálhatók NHH [2008b] 75–80. o.

Az elektronikus hírközlési szolgáltatások minőségi követelményeit az Eht. és az azt kiegészítő, az elektronikus hírközlési szolgáltatás minőségének a fogyasztók védelmével összefüggő követelményeiről szóló 345/2004. számú (XII. 22.) kormányrendelet tartalmazza. E kormányrendelet 1. melléklete a következő minőségi paramétereket határozza meg:

- ♦ „1. A szolgáltató az általános szerződési feltételekben köteles a szolgáltatásnak a megfelelő, valamint a nem elfogadható szintjét meghatározó számszerű követelményt megadni, legalább az alábbi minőségi mutatókra:
 - a) szolgáltatáshoz való új hozzáférés létesítésének vállalási határideje;
 - b) a bejelentett minőségi panaszok hibaelhárítási határideje;
 - c) forgalom mérésen alapuló számlázás esetén a bejelentett számlapanaszok kivizsgálási és elintézési határideje;
 - d) szolgáltatás rendelkezésre állása.
- 2. Telefonszolgáltatás esetén az 1. pontban foglaltakon kívül:
 - a) sikertelen hívások aránya;
 - b) hívás felépítési idő;
 - c) kezelő, hibafelvevő válaszideje;
 - d) adatátvitelre irányuló másodlagos felhasználásra vonatkozóan a bit hibaarány hozzáférési vonalanként.

A további minőségi mutatók tekintetében az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás részletes feltételeiről és műszaki követelményeiről szóló 8/2004. (IV. 20.) IHM rendelet az irányadó.
- 3. Internet és egyéb adatátviteli szolgáltatás esetén az 1. pontban foglaltakon kívül:
 - a) a szolgáltatás rendellenes szünetelése [...];
 - b) garantált fel- és letöltési sebesség;
 - c) bit hibaarány hozzáférési vonalanként.”

Mivel a távközlési piacokon működő verseny hatásosságát keresleti oldalról a fogyasztói tudatosság kialakulása is befolyásolja, az NHH fontosnak tartja, hogy részt vegyen a fogyasztók tájékoztatásában, a tudatos fogyasztói magatartás kialakításában. Ezért indította el 2005 őszén a Tantusz nevű portálját, amelynek oldalain a vezeték és mobiltelefon, valamint a szélessávú internet- és a kábeltelevíziós szolgáltatások árairól és elérhetőségeiről tájékozódhatnak a fogyasztók. A Tantusz portál lehetővé teszi a tudatos fogyasztók számára, hogy könnyebben válasszanak a fogyasztói igényeiknek vagy szokásaiknak megfelelő szolgáltatást, díjcsomagot. 2007 végén jelentette be a hatóság, hogy ezentúl nemcsak a szolgáltatások áraira és elérhetőségi adataira vonatkozó információkat tesz nyilvánosan elérhetővé, hanem a hírközlési szolgáltatások minőségi paramétereit bemutató hasznos információkat is közöl honlapján. Az elektronikus hírközlési szolgáltatóknak az említett kormányrendelet alapján az általános szerződési feltételekben szolgáltatásminőségi követelményeket

kell vállalniuk. A vállalások teljesülését a szolgáltatóknak folyamatosan mérniük kell, és a minden év januárjában nyilatkozniuk kell arról, hogy mennyiben feleltek meg a vállalásoknak, mely nyilatkozatok adatait teszi közzé ezentúl a hatóság. Az ezen nyilatkozatokban szereplő legutóbbi adatokat az 5. táblázat foglalja össze.

5. TÁBLÁZAT • Minőségi paraméterek alakulása 2006-ban az egyes elektronikus hírközlési piacokon

	Mobil	Helyhez kötött telefon	Internet	Kábel-televízió
Előfizetői létszám (fő)	9 965 720	3 788 582	1 798 736	2 124 386
Rendelkezésre állás (százalék)	99,61	99,09	97,55	97,82
Új hozzáférés létesítése (nap)	1,00	10,30	12,04	8,62
Minőségi panasz hibaelhárítása (óra)	10,00	19,85	25,73	23,12
Számlapanasz kivizsgálása (nap)	12,33	11,70	6,35	
Fogyasztói panaszok összesen (darab/1000 fő)	38,2	346,67	156,02	116,48
Minőségi panaszok (darab /1000 fő)	4,24	308,93	113,88	98,34
Jogos minőségi panaszok (darab/1000 fő)	2,79	225,13	60,47	64,02
Számlapanaszok (darab/1000 fő)	8,75	40,28	11,65	
Jogos számlapanaszok (darab /1000 fő)	2,27	16,97	4,16	
Ügyintézés elleni panaszok (darab /1000 fő)	0,95	5,12	1,38	
Hatósági vizsgálatok száma	186	540	434	350
Elmarasztalások száma	40	51	48	69

Forrás: NHH [2007a] 2. o.

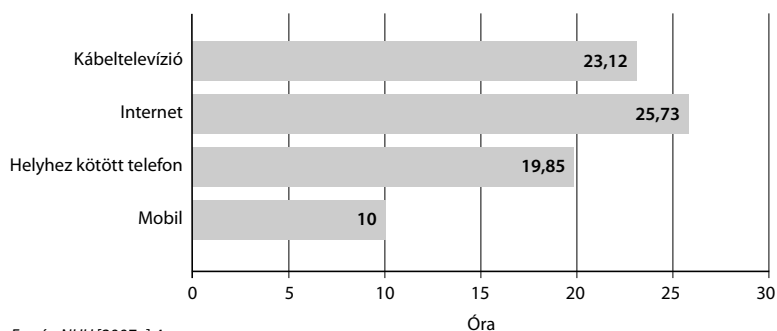
A szolgáltatás rendelkezésre állása. A szolgáltatás rendelkezésre állásának százalékban kifejezett paramétere megmutatja, hogy egy év alatt mekkora azon időintervallum, amikor a szolgáltatást igénybe lehet venni. Minél kevesebb a szolgáltatási idő kiesése, annál nagyobb a rendelkezésre állás százalékban kifejezve.

Új hozzáférés létesítési idő. Az az időtartam, amely a szerződéskötéstől az előfizetői szolgáltatás tényleges igénybevételeig telik el. A mobiltelefon esetében nem kell nyomvonalas hálózatot kiépíteni, ezért az új hozzáférés aktiválása sokkal gyorsabb, mint vezetékes szolgáltatások esetében.

Minőségi panaszok hibaelhárítása órában. A hibaelhárítási idő megmutatja, hogy ha egyéni meghibásodás keletkezik valamely szolgáltatás esetén, akkor a hibaelhárítást mennyi idő alatt végzi el a szolgáltató (15. ábra).

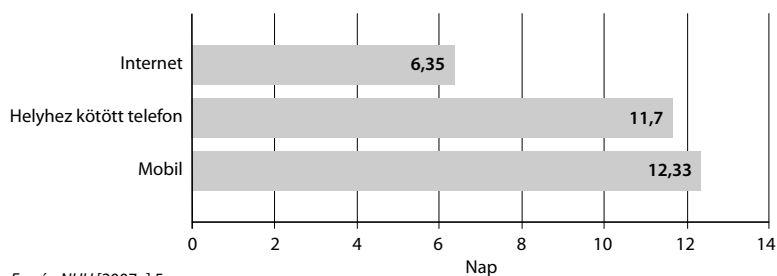
Számlapanaszok kivizsgálása. A számlapanaszok kivizsgálásának teljesített időtartamát napokban kell a szolgáltatóknak megadniuk. Minél rövidebb a kivizsgálás időtartama, annál jobb minőségű a szolgáltatás (16. ábra).

Az ezer előfizetőre jutó előfizetői panaszok száma. Előfizetői panasznak minősül a szolgáltatónál írásban, telefonon, illetve személyesen bejelentett panasz (17. ábra).



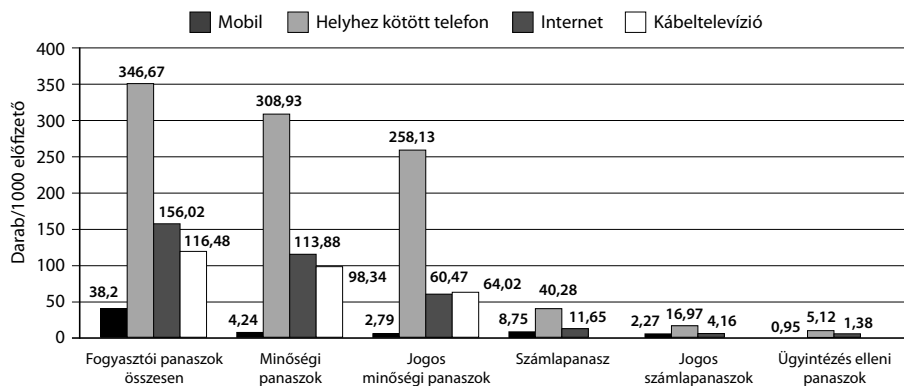
Forrás: NHH [2007a] 4. o.

15. ÁBRA • Minőségi panaszok hibaelhárítása óraban az egyes elektronikus hírközlési piacokon 2006-ban



Forrás: NHH [2007a] 5. o.

16. ÁBRA • Számlapanaszok kivizsgálása napokban az egyes elektronikus hírközlési piacokon 2006-ban

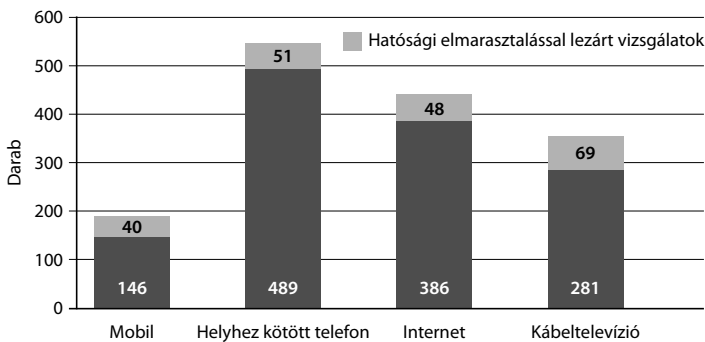


Forrás: NHH [2007a] 7–12. o. alapján.

17. ÁBRA • 1000 előfizetőre jutó fogyasztói panaszok az egyes elektronikus hírközlési piacokon 2006-ban

Ezer előfizetőre jutó minőségi panasz az általános szerződési feltételekben vállalt minőségi mutatók teljesítésére vagy a szolgáltatás minőségére vonatkozó előfizetői panasz. Ebből *jogos minőségi panaszok*, amikor a szolgáltató elismeri, hogy az előfizető minőségi kifogása megalapozott. *Ezer előfizetőre jutó számlapanasz száma*: a forgalommérésen alapuló számlázás esetén a számlapanaszok száma ezer előfizetőre vetítve (a műsorelosztó szolgáltatásra azért nincsenek adatok, mert az fix havidíjas szolgáltatás). Ebből a *jogos számlapanasz*, amikor a szolgáltató elismeri, hogy az előfizető számla elleni kifogása megalapozott. *Ezer előfizetőre jutó ügyintézés elleni panaszok száma*: a szolgáltató ügyintézése elleni panaszok száma, ezer előfizetőre vetítve.

A szolgáltató ellen lefolytatott hatósági vizsgálatok számát mutatja a 18. ábra.



Forrás: NHH [2007a] 13. o.

18. ÁBRA • Hatósági vizsgálatok száma az egyes elektronikus hírközlési piacokon 2006-ban

A mobil- és vezetékes (helyhez kötött) távközlésben alkalmazott további minőségi jellemzők a következők.

Kezelő, hibafelvevő válasziideje. Az a másodpercben meghatározott időtartam, amely a hívás felépítéséhez szükséges címinformáció vételének pillanatától a kezelő (hibafelvevő) személyes bejelentkezéséig tart. A beszélgetés időtartama nem számít bele.

Sikertelen hívások aránya. Sikertelennek minősül a híváskísérlet, ha a hívó fél egy érvényes hívószám helyes megadását követően sem foglaltsági hang, sem csengetés, sem másmilyen szabványos válaszjel, illetve szöveges tájékoztatás formájában nem kap információt, vagy a felépült kapcsolat a hívó vagy a hívott fél bontáskezdeményezése nélkül megszakad.

Hívásfelépítési idő. A hívásfelépítés ideje azon másodpercben meghatározott időtartam, amely alatt az összekapcsolás felépül.

A vezetékes és mobiltávközlés minőségi jellemzőiről az egyes szolgáltatók szerinti részletesebb adatokat láthatjuk a 6. és a 7. táblázatokban. A vezetékes távköz-

6. TÁBLÁZAT • Minőségi paraméterek alakulása 2006-ban a vezetékes szolgáltatások esetében

Megnevezés	10 000 felett	1001–10 000	1–1000	Ágazati átlag
	előfizető			
Szolgáltatók száma	7	4	21	23
Előfizetői létszám	3 781 000	5673	1916	3 788 852
Új hozzáférés létesítése (nap)	10,7	12,25	9,42	10,03
Minőségi panaszok hibaelhárítása (óra)	18,7	34,5	25,33	19,85
Számlapanasz kivizsgálás (nap)	19,4	11,33	9,25	11,7
Rendelkezésre állás (százalék)	99,83	98,86	98,78	99,09
Sikertelen hívások aránya (százalék)	0,45	0,74	1,13	0,78
Hívásfelépítési idő (másodperc)	2,3	7,25	6,83	4,13
Ügyfélszolgálati kezelő, hibafelvevő válaszideje (másodperc)	18	19,25	47,17	29,93
Ezer előfizetőre jutó panaszok száma	241,2	197,82	605,78	346,67
Ezer előfizetőre jutó minőségi panaszok száma	218,6	137,75	570,45	308,93
– ebből jogos minőségi panasz	118,1	94,25	463,06	225,13
Ezer előfizetőre jutó számlapanaszok száma	9,4	69,67	41,76	39,53
– ebből jogos számlapanasz	7,3	25,67	17,9	16,49
Ezer előfizetőre jutó ügyintézés elleni panaszok száma	5,4	1,25	8,72	3,32
A szolgáltató ellen lefolytatott hatósági vizsgálatok	517	7	16	540
Elmarasztaló döntések száma	38	4	9	51

NHH [2007b] 2–13. o.

7. TÁBLÁZAT • Minőségi paraméterek alakulása 2006-ban az egyes mobilszolgáltatóknál

Megnevezés	Pannon	T-mobil	Vodafone
Új hozzáférés létesítése (nap)	1	1	1
Minőségi panasz hibaelhárítás (óra)	2	1	27
Számlapanasz kivizsgálás (nap)	1	4	32
Rendelkezésre állás (százalék)	99,83	99,94	99,06
Sikertelen hívások aránya (százalék)	1,41	1	1,47
Hívásfelépítési idő (másodperc)	5	4	4
Ügyfélszolgálati kezelő, hibafelvevő válaszideje (másodperc)	49	30	47
Bit hibaarány	0	0	0
Ezer előfizetőre jutó panaszok száma	82,3	22	10,3
Ezer előfizetőre jutó minőségi panaszok száma	4,64	7	1,1
– ebből jogos minőségi panasz	0,86	7	1,1
Ezer előfizetőre jutó számlapanaszok száma	13,76	4	8,5
– ebből jogos számlapanasz	0,41	1	5,4
Ezer előfizetőre jutó ügyintézés elleni panaszok száma	1,75	0,6	0,5
A szolgáltató ellen lefolytatott hatósági vizsgálatok	41	54	91
Elmarasztaló döntések száma	2	1	37

NHH [2007c] 2–12. o.

lési szegmens vizsgálathoz kiválasztott szolgáltatókat három kategóriába rendezték: 10 000 előfizetőnél nagyobb szolgáltatók (7 szolgáltató 3 781 000 előfizetővel), 1000–10 000 előfizetővel rendelkező szolgáltatók (4 szolgáltató 5673 előfizetővel), 0–1000 előfizetővel rendelkező szolgáltatók (12 szolgáltató 2179 előfizetővel).

Szolgáltatóváltás nehézségei, költségei, számhordozhatóság

A számhordozhatóság lényeges elem a szolgáltatáson alapuló verseny támogatásában, mivel csökkenti a szolgáltatóváltás akadályait. A verseny szempontjából ugyanakkor alapvető fontossággal bír a hívószám átvitelének végrehajtásához szükséges idő (illetve annak költsége). A 13. végrehajtási jelentésben a Bizottság kiemeli, hogy az „e téren tapasztalható késedelmek több tagállamban továbbra is akadályozzák a versenyt, ezért a Bizottság javaslata szerint jogi követelmények révén írják elő azt, hogy a szolgáltatóknak egy munkanapon belül végre kelljen hajtaniuk a hívószámok átvitelét.” (*A Bizottság közleménye ... [2008] 16. o.*)

A magyar szabályozás ennél lényegesen hosszabb időt ír elő, korábban a 46/2004. (III. 18.) kormányrendelet 15 napot, az új 2007. évi (83/2007. (IV. 25.) kormányrendeletben pedig 8 napot, amit a szolgáltatók az NHH éves beszámolói szerint maximálisan ki is használnak.

Az NHH minden évben vizsgálja a számhordozás helyzetét, és sok hiányosságot tapasztalt e téren, de épp a hatóság határozott fellépésének is köszönhetően e téren is javulás figyelhető meg. 2005-ben még több olyan szolgáltató akadt, amely esetében az általános szerződési feltételek nem tartalmazták a számhordozás részletes szabályait, hét szolgáltató esetében pedig az általános szerződési feltételekben leírtakban, illetve tevékenységük végzése során eltértek az erről rendelkező kormányrendelet előírásaitól. A számhordozás vizsgálata során a hatóság megállapította, hogy a jogszabályban foglaltaktól való eltérések következő csoportjai figyelhetők meg:

- nem megfelelő a tartozáskezelés,
- az általános szerződési feltételek nem, vagy nem kellő részletességgel tartalmazzák a számhordozás feltételeit,
- a tevékenység végzése eltér jogszabályban foglaltaktól.

Az NHH vizsgálata értékelésében kiemeli, hogy a helyhez kötött telefonszolgáltatás esetében jelentős a műszaki indokkal történő igényelutasítások száma. A szolgáltatók által átadott adatok alapján az átlagos hordozási idő értéke 12,5 nap (hordozott számok szerint súlyozott matematikai átlag), amely mind a jogszabályban előírt 15 naphoz, mind az EU-átlaghoz képest megfelelő értéknek minősül (*NHH [2006c] 16. o.*). (Ne feledjük azonban, hogy az előbbiekben említett bizottsági jelentés határozottan sokallja ezen uniós átlagot!)

- ◆ Az NHH szerint „a hordozási idők jogszabályban előírt időtartama betartásának vizsgálata eredményeként megállapítható, hogy a szolgáltatók a jogszabály kereteit kihasználva – esetenként azokat szó szerint betartva – akadályozzák a gördülékeny számhordozási folyamatot. Ezzel kényelmetlenséget okoznak a társszolgáltatóknak, idővesztést okoznak az előfizetőnek. Megállapítható, hogy a szolgáltatók ezen magatartása ellen a hatóság csak a jogszabályok még pontosabbá tételével, azok betartatásával, illetve a nyilvánosságra hozatal eszközével élhet. A szolgáltatók kihasználják a központi referencia-adatbázis azon lehetőségeit (pl. »véletlen« elírások), melyek az újabb egyeztetések és az azokra biztosított újabb határidők miatt a tényleges hordozási idő növekedését eredményezik. Ezeket folyamatos fejlesztéssel meg kell szüntetni. Fizetési hátralék kezelésében megállapítható, hogy a hordozást jóváhagyó nyilatkozat – átadó szolgáltató által történt – kiadását követően keletkező követeléssel kapcsolatos tevékenység, eljárás az egyértelmű jogszabályi előírás ellenére nem rendezett. A mobilszolgáltatók között fennálló vita jelenleg ezen tartozások rendezése, engedményezése körül csúcsosodik ki.” *NHH* [2006c] 17. o. A hatóság sorozatos ellenőrzésének és felszólításának köszönhetően a legtöbb szolgáltató általános szerződési feltétele 2007 végére már megfelelt a számhordozásról rendelkező kormányrendelet előírásainak (*NHH* [2008b] 102. o.).

IRODALOM

- BAUMOL, W. J.–PANZAR, J. WILLIG, R. D. [1982]: Contestable markets and the theory of industry structure. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- BELL RESEARCH [2003]: Liberalizáció hatások nélkül. Sajtóanyag 2003. december 17. <http://eker.hu/news.php?id=2711>
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE ... [2008]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az egységes európai elektronikus hírközlési piac fejlődéséről szóló 2007. évi jelentés (13. jelentés). Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 19. 3. 2008 COM(2008) 153 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0153:FIN:HU:PDF>
- DE BIJL, P.–PEITZ, M. [2005]: VoIP Challenges Regulation in Europe. Telecommunications Online, szeptember 16. http://www.telecommagazine.com/NewsGlobe/Regulatory/Article.asp?Id=AR_1129
- DOMOKOS N. MÁRTON [2006]: A VoIP jogi szabályozásának aktuális kérdései az Európai Unióban. 1–2. rész. Infokommunikáció és jog, 3. 98–100. o. és 4. sz. 123–127. o.
- HOGAN & HARTSON [2006]: Hogan & Hartson LLP and Analysys Consulting: Preparing the next steps in regulation of electronic communications. A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework. Final Report for the European Commission, július.
- EC [1987]: Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. EU Commission, COM (87) 290 final, 30 Green Papers sorozat, COM (87) 290 final, 256 o.

- EU TELCOM REFORMS [2007]: From 18 to 7 regulated markets. http://ec.europa.eu/information_society/doc/factsheets/tr9-listofmarkets.pdf
- GÁL GÁBOR [2006]: Az európai elektronikus hírközlési keretszabályozás rendszerének felülvizsgálata, különös tekintettel a hírközlési piacelemzés rendszerének reformjára. Infokommunikáció és jog, 5. 156–162. o.
- GERADIN, D.–O'DONOGHUE, R. [2005]: The Concurrent Application of Competition Law and Regulation: the Case of Margin Squeeze Abuses in the Telecommunications Sector. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, 2005/4. Global Competition Law Centre, College of Europe, Bruges.
- GERADIN, D.–SIDAK, J. G. [2003]: European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications, 2003. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=351100
- GVH [2006]: A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a magyarországi elektronikus hírközléspiaci verseny és szabályozás alakulásáról, 2006. http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/friss_akttema_hirkozlpiac_alakulasa_m.pdf
- IRG [2005]: Regulatory Accounting in Practice. A Report prepared by the IRG Working Group Regulatory Accounting. http://www.irg.eu/streaming/392.pdf?contentId=543102&field=ATTACHED_FILE
- KISS KÁROLY MIKLÓS [2008]: *A postai szektor szabályozása*. Megjelent: *Valentiny Pál– Kiss Ferenc László (szerk.): Verseny és szabályozás*, 2007. Budapest, MTA KTI, 2008. 251–302. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_11_KissKM_posta.pdf
- KOVÁCS ANITA [2006]: Első oldal. Infokommunikáció és jog, 16. 101–105. o. http://www.infojog.hu/szam/16/elso_oldal
- NHH [2006a]: A kábeles műsorelosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzése az *ex ante* és *ex post* szabályozás indokoltságának és lehetőségének bemutatása céljából. Konzultációs dokumentum, Nemzeti Hírközlési Hatóság, 2006. április. <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=10737>
- NHH [2006b]: A Nemzeti Hírközlési Hatóság stratégiája az elektronikus hírközlés szabályozásáról, 2006–2010. <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=10752>
- NHH [2006c]: Beszámoló a 2005. évi piacfelügyeleti terv végrehajtásáról. (Jóváhagyva 2006. május.)
- NHH [2007a]: Az elektronikus hírközlési szolgáltatások minőségi jellemzői – összefoglaló 2006. (Közzétéve 2007. július 31.) <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=12664>
- NHH [2007b]: Helyhez kötött telefon helyi távbeszélő szolgáltatás minőségi jellemzői – 2006. (Közzétéve 2007. július 1.) <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=12666>
- NHH [2007c]: A mobil rádiótelefon-szolgáltatás minőségi jellemzői – 2006. (Közzétéve 2007. július 31.) <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=12668>
- NHH [2007d]: A hírközlési szolgáltatók előfizetői szerződéseit vizsgálta az NHH. (Közzétéve 2007. július 4.) <http://www.nhh.hu/index.php?id=hir&cid=2188>
- NHH [2008a]: Együttműködési megállapodás az Országos Rádió- és Televízió Testület és a Nemzeti Hírközlési Hatóság között. 2008. augusztus 13. <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=16068>
- NHH [2008b]: Beszámoló a 2007. évi piacfelügyeleti terv végrehajtásáról. (A Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa által jóváhagyva: 2008. április 1-jén.) <http://www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=14848>

- OECD [2004]: The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communication. OECD, 2004. július 12. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/24/32983964.pdf>
- OECD [2007]: Communications Outlook 2007. <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9307021E.PDF>
- PROGRESS REPORT ... [2008]: Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2007 (13th report); Brüsszel, 19/03/2008 COM(2008) 356. Vol. 1. és Vol. 2.
- REPORT ON IMPLEMENTATION ... [2003]: Report on Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package. COM(2003) 715. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0715:FIN:EN:PDF>
- TELIGEN [2008]: Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2007. Produced for European Commission Directorate General for Information Society, 2008. április 4.
- TÓTH ANDRÁS [2004]: A közvetítőválasztás és számhordozhatóság szabályozása, illetve szerepe a hatásos távközlési piaci verseny előmozdításában. Infokommunikáció és Jog, 1. 13–19. o.
- TÓTH ANDRÁS [2006]: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? Infokommunikáció és Jog, 3. 101–105. o.

Hivatkozott magyar jogszabályok

2001. évi XL. törvény a hírközlésről (Hkt.)
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.)
- 125/2003. (VIII. 15.) kormányrendelet a számhordozhatóság szabályairól
- 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről
- 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról
- 46/2004. (III. 18.) kormányrendelet a számhordozhatóság szabályairól
- 83/2007. (IV. 25.) kormányrendelet [a számhordozhatóság szabályairól szóló 46/2004. (III. 18.) kormányrendelet, az elektronikus hírközlési hálózatok azonosítóinak nemzeti felosztási tervéről szóló 164/2005. (VIII. 16.) kormányrendelet és az elektronikus hírközlő hálózatok azonosítóival kapcsolatos gazdálkodás rendjéről szóló 184/2005. (IX. 13.) kormányrendelet módosításáról]

Hivatkozott közösségi jogszabályok

- RENDELET A HELYI HUOK ATENGEDESÉRŐL: Regulation (2000/2887/EC) on unbundled access to the local loop. 2000. december 30. Official Journal, OJ L 336, 30.12.2000, p. 4. http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424en00330050.pdf
- HOZZÁFÉRÉSI IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról (HL L 108., 2002. 4. 24.)

- ENGEDÉLYEZÉSI IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (HL L 108., 2002. 4. 24.)
- KERETIRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keret-szabályozásáról (HL L 108., 2002. 4. 24.)
- EGYETEMES SZOLGÁLTATÁSI IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (HL L 108., 2002. 4. 24.)
- ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI ADATVÉDELMI IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 12-i 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok feldolgozásáról és a magánélet védelméről (HL L 201., 2002. 7. 31., 37. o.)
- ÖSSZEGZŐ IRÁNYELV: A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről. (HL L 249., 2002. 9. 17., 21–26. o.)
- BIZOTTSÁGI IRÁNYMUTATÁS: Commission guidelines (2002/C 165/03) on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services. Official Journal of the European Communities, 2002. 11. 7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:EN:PDF>
- A BIZOTTSÁG 2003. FEBRUÁR 11-ÉN KELT 2003/311/EK AJÁNLÁSA: Commission Recommendation 2003/311/EC of 11 February 2003 on relevant product and services markets within the electronic communications sector susceptible for *ex ante* regulation in accordance with the Framework Directive
- A BIZOTTSÁG 2003. JÚLIUS 23-ÁN KELT AJÁNLÁSA: Commission Recommendation of 23 July 2003 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services [C (2003) 2647]. [http://www.ivir.nl/legislation/telecom/eu/2003-561-EG\(RecommendationArticle7\).pdf](http://www.ivir.nl/legislation/telecom/eu/2003-561-EG(RecommendationArticle7).pdf)