



A HAZAI HÍRKÖZLÉSI PIACSZABÁLYOZÁS TÖRTÉNETE, ALAPINTÉZMÉNYEI ÉS ELMÉLETI CSOMÓPONTJAI

LAPSÁNSZKY ANDRÁS* 

* Tanszékvezető, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; hírközlési elnökhelyettes, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. E-mail: lapsanszky.andras@ga.sze.hu

Absztrakt

A tanulmány közigazgatás-elméleti alapon rendszerezi és elemzi a hírközlési versenyigazgatás egyik legfontosabb intézményét a „piacszabályozást” Magyarországon. Ennek keretében részletesen tárgyalja a hírközlési piacszabályozás és piaci verseny alapvető elméleti kérdéseit, az ex ante aszimmetrikus versenyigazgatás fogalmi elemeit, ezen belül az általános versenyigazgatás és a speciális, hírközlési versenyigazgatás összefüggéseit. A tanulmány tudományos alapon rendszerezi a magyar hírközlési piacszabályozási eszközöket, eljárástípusokat, a jelentős piaci erő hírközlésigazgatási fogalmát és részletesen taglalja a vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatot.

Kulcsszavak

versenyigazgatás, hírközlés, piacszabályozás, jelentős piaci erő.

Abstract

This study systematises and analyses one of the most important instruments of communications competition management in Hungary, “market regulation”, on the basis of public administration theory. In this context, it discusses in detail the basic theoretical issues of communications market regulation and market competition, the conceptual elements of ex ante asymmetric competition management, including the connections between general competition management and special communications competition management. The study systematises the tools of Hungarian communications market regulation, procedure types and the concept of significant market power in communications management on a scientific basis, and discusses the relevant enforcement practice in detail.

Keywords

competition management, communications, market regulation, significant market power.

1. A hírközlési piaci verseny intézményeinek története

Magyarországon a hírközlési piaci verseny irányába történő elmozdulás első lépését a hírközlési piac részleges nyitásával a rendszerváltozást követően tették meg, amikor a postai és távközlési területen egyetlen (és sokáig hatósági feladatokat is ellátó) szolgáltató, a Magyar Posta monopolhelyzete megszűnt egyes távközlési szolgáltatások vonatkozásában.

A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tt.) teremtette meg a korábbi monopolisztikus szolgáltatási piac többszereplőssé válásának lehetőségét. A Tt. a közcélú távbeszélő szolgáltatás, a közcélú mobil rádiótelefon szolgáltatás, az országos közcélú személyhívó szolgáltatás, valamint a közszolgálati rádió- és televízióműsor országos és regionális szétosztása, szórása és a kapcsolódó frekvenciahasználat vonatkozásában koncessziókat hozott létre.¹ Ezzel vált lehetővé, hogy egészben vagy részben állami szereplők mellett díj ellenében mások is nyújthassanak ilyen szolgáltatásokat, többszereplős piac jön létre, előre vetítve a későbbi versenyszempontok érvényesülését és a versenyszabályozás szükségességét. E szolgáltatások esetében azonban még nem beszélhetünk liberalizációról, hiszen a szolgáltatási monopólium (az állami szolgáltatókkal, illetve a koncessziók által biztosított állami kontroll révén) az államnál maradt. A felsoroltaktól eltérő, egyéb távközlési szolgáltatást ugyanakkor hatósági engedély alapján bárki nyújthatott, amellyel a részleges liberalizáció, illetve a liberalizációt megelőlegező folyamat bontakozott ki (Beke, 2013, 721).

A Tt.-vel létrehozott Hírközlési Főfelügyelet² az engedélyezési és felügyeleti-ellenőrzési feladatokon túl szabályozó hatósági hatáskörnek nem minősülő, de a hírközlés piacainak befolyásolását lehetővé tevő olyan hatáskörökkel rendelkezett, mint a hírközlési szabványok, koncessziós szerződések, a frekvenciasávok felhasználási feltételeinek előkészítése és a hatósági vizsgálatok és ellenőrzések műszaki-szakmai követelményeinek meghatározása.³ A Hírközlési Főfelügyelet hagyományos hatósági hatásköröket meghaladó, már szinte szabályozási jellegű feladatainak köre egyre szélesedett, 1997-től már olyan, nem hatósági hatásköröket is kapott, mint a hírközlési és az ehhez kapcsolódó informatikai piac működésének felmérése, a Kormány tájékoztatása a hírközléspolitikai érvényesüléséről, és hírközléspolitikai, valamint a hírközlési és információs stratégiai javaslatok kidolgozása.⁴

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvényben (a továbbiakban: Hkt.) már megjelent az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában később általános uniós alapelvvé váló, a liberalizáció és a piaci nyitás tekintetében kulcsfontosságú általános felhatalmazás, amely alapján hírközlési szolgáltatást bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság nyújthatott hatósági bejelentés alapján.⁵ Ezzel a magyar jogalkotó jelentős lépést tett a liberalizáció irányába; a több piaci szereplő között kialakuló verseny lehetősége és szándéka pedig a piacsabályozási feladatok ellátásának szükségét is maga után vonta.

¹ Tt. 40. § (3) bekezdése a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. § (1) bekezdés k) pontjának módosításával.

² Tt. 19. §.

³ Az egységes hírközlési hatósági szerv létesítéséről, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés g)-h), l) és p) pontjai.

⁴ Az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés d)-f) pontjai.

⁵ Hkt. 3. § (1) bekezdése.

A Hkt. nyomán létrejött Hírközlési Felügyelet már kizárólagosan gyakorolta a hírközlési ágazati hatósági hatásköröket,⁶ míg a stratégiai, jogalkotási és ágazati koordinációs feladatok a Kormány és a minisztérium⁷ hatáskörében maradtak. A Hírközlési Felügyelet keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szerv, a Hírközlési Döntőbizottság testületi szervként látta el a Hírközlési Felügyelet piacsabályozási hatásköreit. A Hírközlési Döntőbizottság létrehozásával az az intézményi modell érvényesült, amelyben az elektronikus hírközlési piacsabályozási feladatokat a hírközlési hatóság keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szabályozó szerv, a tulajdonképpeni szabályozó hatóság látja el. Ez a szervezési elv azóta is tükröződik az elektronikus hírközlési ágazat intézményrendszerének kialakításában.

A piacsabályozási feladatok során a Hírközlési Döntőbizottság meghatározhatta a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során követendő alapelveket, amelyek ugyan kizárólag a Döntőbizottság számára voltak irányadóak, mégis közvetve befolyásolták, orientálták a piaci versenyt. A Hírközlési Döntőbizottság piacelemzési eljárásában a Hkt. által meghatározott piacokon legalább 25% piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatót azonosította jelentős piaci erejű szolgáltatóként.⁸ A Hírközlési Döntőbizottság mérlegelése azonban a jelentős piaci erő meghatározására korlátozódott, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat a törvényben meghatározott kötelezettségek a jelentős piaci erő fennállására tekintettel, a törvény alapján terheltek. Azaz, a Hírközlési Döntőbizottság nem róhatta ki a kötelezettségeket, illetve nem határozhatta meg a kötelezettségek részletfeltételeit, ennek lehetőségét majd csak a későbbi uniós irányelvek alapján teremtettem meg a szabályozás.

Az Európai Unió 2003-ban irányelvek elfogadásával foglalta egységes ágazati keretrendszerbe az elektronikus hírközlés alapvető szabályait, amelyek jelentős változásokat hoztak az elektronikus hírközlés szabályozásában. A keretrendszer általános alapjait meghatározó Keretirányelv⁹ e körben meghatározta a nemzeti szabályozó hatóságok szervezeti alapkövetelményeit és feladatköri struktúráját, és alapkövetelményként rögzítette, hogy az irányelvekben foglalt elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező, független, hatáskörüket pártatlan és átlátható módon gyakorló szervek lássák el.¹⁰

A Keretirányelvvel és az ágazati keretrendszer egyéb elemeivel (elsősorban a Hozzáférési irányelv¹¹ rendelkezései révén) vált az ágazati piacsabályozás sarokkövévé a szektorspecifi-

⁶ A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet.

⁷ Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Informatikai Kormánybizottság, majd Informatikai és Hírközlési Minisztérium: az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről szóló 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet, valamint az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet.

⁸ Hkt. 25. §.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.

¹⁰ Keretirányelv 3. cikke.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról.

A keretrendszer további irányelvi szintű jogforrásai az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről, illetve 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.

kus, ex ante aszimmetrikus piacszabályozás, és annak eljárási kerete: az érintett piacok meghatározására, a jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítására és a kötelezettségek kiszabására irányuló eljárási rendelkezések.¹²

A Keretirányelvvel jelent meg az Európai Bizottság azon kvázi szabályozói szerepe is, amelynek keretében ajánlásban határozta meg azokat a termék- és szolgáltatási piacokat, amelyek jellemzői indokoltta tehetik a Hozzáférési irányelvben meghatározott kötelezettségek megállapítását, és a piacelemzésre vonatkozó iránymutatásokat tesz közzé. A tagállami hatóságok az Európai Bizottság ajánlását és iránymutatásait messzemenően figyelembe vették.¹³

Magyarország az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) és végrehajtási rendeletei útján implementálta az uniós ágazati keretszabályozásból eredő követelményeket, amelynek révén bevezette a – struktúráját tekintve ez időtől fennálló – piacelemzési eljárást. Az Eht.-val létrejövő Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH) 2004-től immáron uniós tagállami szabályozó hatóságként látta el az ágazati szabályozó hatósági feladatokat. Az Eht. a piacszabályozási jellegű feladatokat az NHH vezető testületének, az NHH Tanácsának hatáskörébe utalta, amely a döntéseit egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban hozta meg.

Az Eht. az uniós szabályozással összhangban vezette be a piacelemzési eljárás – lényegében azóta változatlan – eljárásrendjét is. Az NHH Tanácsa a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása mellett meghatározta az érintett piacokat, elemezte az érintett piacokon fennálló versenyt és kötelezettségeket állapított meg a jelentős piaci erejű szolgáltatók terhére. A Hkt.-val szemben az NHH Tanácsa az Eht.-ban meghatározott kötelezettségek közül választott, mérlegelése egyrészt kiterjedt arra, hogy alkalmazza-e az adott kötelezettséget, másrészt arra, hogy meghatározza az egyes kötelezettségek tartalmát, részfeltételeit.

Az ágazati keretrendszer 2009-ben módosult, amelynek témánk szempontjából legjelentősebb hozadéka, hogy létrejött az Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (Body of European Regulators for Electronic Communications, a továbbiakban: BEREC), valamint annak Hivatala.¹⁴ A BEREC tevékenysége ekkor még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcsere elősegítésére irányult.

Az Eht. módosítása¹⁵ révén az NHH jogutódjaként 2010 nyarán jött létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság vagy NMHH), amelynek önálló hatáskörrel rendelkező szervei az Elnök, az önálló jogi személyiségű Médiatanács és a Hivatal. A jogalkotó az elektronikus hírközlési ágazati piacszabályozási jellegű hatósági és nem hatósági hatásköröket az NMHH Elnökéhez telepítette. Ezzel megszűnt a Hkt. idején bevezetett azon megoldás, amely keretében a szabályozói feladatokat testület látta el, és az NMHH Elnöke az NHH Tanácsának hatásköri jogutódja lett. Ennek jelentőségét az adja, hogy a piacszabályozási tevékenység magvát jelentő piacelemzés ciklusokra osztott, de folyamatos tevékenység, így en-

¹² Keretirányelv 14. és 16. cikke; az egyes kötelezettségeket a Hozzáférési irányelv (később további cikkekel bővülő) 8-13. cikke szabályozta.

¹³ Keretirányelv 15. cikke.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról.

¹⁵ A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény; e szervezeti kialakításról később, máig hatályos módon a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) rendelkezett, az Eht. vonatkozó részei hatályon kívül kerültek.

nek tartalmi kontinuitását az elektronikus hírközlési szabályozás hazai szervezetének változásai mellett is biztosítani kellett. Így az uniós keretrendszer célkitűzéseivel és rendelkezéseivel összhangban folyamatosan, az NHH Tanácsának döntéseiben szereplő kötelezettségek fenntartásával, módosításával maradtak szabályozhatóak az egyes érintett piacok. A 2010-ben létrejövő szervezeti kialakítás azt is jelentette ugyanakkor, hogy az elméletileg legszűkebben vett nemzeti szabályozó hatóság, az NMHH Elnöke a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve lett.

Az elektronikus hírközlési ágazat fejlődésére, az uniós és világgazdasági tendenciákra figyelemmel a 2010-es évek végére vált szükségessé az ágazati keretrendszer felülvizsgálata, amely az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex¹⁶ elfogadásával bontakozott ki.

A Kódex piacsabályozásra vonatkozó rendelkezéseivel megváltoztak a piacsabályozási tagállami feladatok, a piacsabályozási tevékenység céljai, keretei. Az uniós hírközlési piacok a közösségi ágazati keretrendszer hatályba lépése óta eltelt, közel két évtized alatt érettebbé váltak, a fogyasztói jólétet elősegítő verseny fokozódott, és a globalizáció új kihívásokat támasztott ebben az ágazatban is. A Kódex piacsabályozási rendszere a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a szabályozás harmonizálására, az egyes közhatalmi eszközök differenciálására, valamint a jelentős piaci szereplők önálló kezdeményezéseire és együttműködésére a piacsabályozás érdekében. Előtérbe kerül a nagy sebességű hálózatok kiépítésének, működtetésének elősegítése és az uniós gazdasági érdekek védelme az elektronikus hírközlési ágazatban, ahol az új típusú – jellemzően nem európai szolgáltatók által biztosított – szolgáltatások, újfajta üzleti modellek, üzleti és műszaki megoldások készítenek stratégiáik átgondolására a gazdasági és ágazati politikai döntéshozókat.

A korábbiakhoz képest a piacelemzések gyakorisága csökken, a piacelemzést a jelentős piaci erejű szolgáltatók előző azonosításától számított öt éven belül kell elvégezni, amely egy évvel meghosszabbítható. A határidő az Európai Bizottságnak korábban be nem jelentett piacok esetében az érintett piacokra vonatkozó ajánlás felülvizsgálatától számított három év.¹⁷

Az uniós harmonizációt fokozza továbbá, hogy az Európai Bizottság meghatározza az Unió egészében egységes maximális mobilhívás-végződtetési díjat, valamint egységes maximális vezetékes hívásvégződtetési díjat, amit minden szolgáltatóval szemben érvényesíteni kell.¹⁸

A 2018-as felülvizsgálat nyomán az uniós ágazati szabályozás további jelentős változása, hogy a harmonizáció eredményeként hangsúlyosabbá válik a BEREC szerepe. A Kódex elfogadásával egyidejűleg meghozott BEREC Rendelet¹⁹ alapján a tagállami szabályozó hatóságok a BEREC által elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot szabályozási, felügyeleti tevékenységük során kötelesek figyelembe venni, és az esetleges eltérést indokolni.²⁰ A Kódex egyebekben utal arra, hogy a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a lehető legteljesebb mértékben figyelembe vegyék

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról.

¹⁷ Kódex 67. cikke.

¹⁸ Kódex 75. cikke.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²⁰ BEREC Rendelet 3. cikk (1) bekezdése, 4. cikk (1) és (4) bekezdése.

e szabályozókat, és említést is tesz erről a konkrét tartalmi előírásoknál.²¹ A BEREC Rendelet alapján azonban az adott iránymutatásokat az ott meghatározottak szerint akkor is figyelembe kell venni, ha a Kódex arra nem tér ki.

Az iránymutatások kérdése mellett a BEREC a határon átnyúló jogviták lefolytatása, a transznacionális piacok szabályozása körében és a piacelemzési eljárás akadályozottsága esetén tölt be jelentős szerepet a jövőben.²²

A hazai jogba a Kódex rendelkezéseit az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénynek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelv átültetésének kötelezettségével összefüggő módosításáról szóló 2020. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Implementációs tv.), valamint az Eht. már meglévő és az Implementációs tv.-nyel elfogadott új felhatalmazó rendelkezései alapján, a vonatkozó NMHH rendeletek ültetik át.²³

2. A hírközlési piacsabályozás alapintézményei

2.1. A szabályozó hatóság

Az elektronikus hírközlési piaci versennyel összefüggő szabályozó tevékenység központi intézménye a szabályozó hatóság, amely egy sokrétű, összetett, de semmiképpen nem egzakt fogalomként körülhatárolható kategória.

Funkcionális szempontból a szabályozó hatóság az a hatóság, amely szabályozó hatósági tevékenységet végez. A szabályozó hatósági tevékenység a hatósági jogalkalmazás egy sajátos formája, amely szerintem a szabályozó hatóság egyetlen általánosítható és egységes ismérve. A sajátos szabályozó hatósági tevékenységtípusok közül a tanulmány szempontjából releváns piacsabályozást emeljük ki, amely ugyanakkor a legérzékletesebben fogja meg a szabályozó hatósági tevékenység mibenlétét.

A piacsabályozás mint hatósági tevékenység lényegét az adja, hogy azt a hatóság egyedi döntések útján gyakorolja, amelyek konkrét ügyfelek egyedi kötelezettségeit állapítják meg, azonban e döntések a piac egészének vizsgálatát igénylik és a piac egészének működésére kihatnak. A piacsabályozás továbbá az elektronikus hírközlési ágazat globális-kontinentális természetű, műszaki és közgazdasági aspektusainak határokon átnyúló jellege miatt szoros összefüggésben áll az ágazat nemzetközi koordinációjával, folyamataival is. A piacsabályozás keretében a hatóság tag mérlegelési jogkörrel rendelkezik, e tevékenység folyamatos, amelynek körében a hatóságnak lehetősége van döntéseit ex officio érdemben felülvizsgálni, illetve új szabályozói döntéseket hozni. További lényegi sajátosság, hogy a piacsabályozási döntések sok esetben további hatósági eljárásokat keletkeztetnek, eljárásindítási kötelezettségeket határoznak meg.

Formálisan az Európai Unióban az elektronikus hírközlés területén nemzeti vagy tagállami szabályozó hatóság alatt azokat a tagállami szerveket értjük, amelyek az elektronikus hírközlés ágazati szabályozásával kapcsolatos hatósági hatáskörök címzettjei. A tagállamoknak bizto-

²¹ Kódex 10. cikk (2) bekezdése, továbbá pl. a más által üzemeltetett hálózati elemekhez való hozzáférés műszaki jellegű paraméterei [61. cikk (3) és (7) bekezdése], a referenciaajánlati minimumkövetelmények [69. cikk (4) bekezdése], rendkívül nagy kapacitású hálózatok [82. cikk], az internethozzáférési és személyközi hírközlési szolgáltatások szolgáltatásminősége [104. cikk (2) bekezdése], valamint a lakossági riasztórendszer [110. cikk (2) bekezdése] vonatkozásában.

²² Kódex 27., 65-67. cikkei.

²³ Az Implementációs tv. Kódex átültetését szolgáló módosító rendelkezései 2020. december 21-én léptek hatályba.

sítani kell azt, hogy a közösségi szabályozásból eredő feladatokat az elektronikus hírközlési területen hatáskörrel rendelkező szervek lássák el. A Kódex szerint – amely a korábbi szabályozáshoz, a Keretirányelvhez képest szélesebb körben rögzíti a szabályozó hatóságok által ellátandó feladatok körét – ilyen konkrét, kimondottan rögzített feladatkörök az előzetes (ex ante) piacsabályozás és a vállalkozások közötti vitarendezés (további feladatok többek között: a rádióspektrum-gazdálkodási feladatok, a végfelhasználói jogok védelmének biztosítása az elektronikus hírközlés területén, a nyílt internet-hozzáféréssel kapcsolatos feladatok, az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos többletterhek felmérése és a szolgáltatásnyújtás nettó költségének kiszámítása, a számhordozhatóság biztosítása). A Kódex alapján a tagállamoknak legalább e feladatokat kell a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörébe utalni, ugyanakkor a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházhatnak egyéb, az elektronikus hírközléssel összefüggő feladatokat.²⁴ A felsorolás tehát nem teljes körű, ugyanakkor egyértelmű, hogy e feladatok tekintetében mindenképpen biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek hatáskörrel.

A tagállami jogalkotóknak garantálni kell e szervek függetlenségét, hatáskörük pártatlan, átlátható és kellő időben való gyakorlását, valamint azt is, hogy rendelkezzenek a megfelelő erőforrásokkal.²⁵ Ezen alapkövetelményeket az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazat, az elektronikus hírközlési szolgáltatások biztosítása, a hálózatok és szolgáltatások összekapcsoltsága és fejlettsége alapvetően befolyásolja az uniós gazdaság egészének működését a vállalatok versenyképességét, a fogyasztók jólétét. Ezért biztosítani kell, hogy a szabályozó hatóságok csak az ágazati irányelvek céljaira figyelemmel, azok előírásaival összhangban folytassák tevékenységüket, azt ne befolyásolják egyéb szempontok, érdekek. A nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége egyrészt abban áll, hogy jogilag elkülönülnek és funkcionálisan függetlenek a hírközlő hálózatok, berendezések üzemeltetőitől, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóitól, másrészt azt jelenti, hogy az elektronikus hírközlési ágazati feladataik tekintetében más szervtől függetlenül járnak el és e körben nem utasíthatók. E két alapvető kritérium mellett a függetlenség garanciájaként szolgál az, hogy e szervek számára biztosítani kell a szükséges technikai, anyagi és humán erőforrásokat, valamint az elkülönített és nyilvános éves költségvetést. A független eljárás és az utasíthatóság kizárása ugyanakkor nem érinti a tagállamok intézményi autonómiáját, azaz nem jelenti azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más végrehajtó hatalmi szervektől szervezetileg is elkülönülten kell megalakítaniuk. A függetlenség körében a tagállamoknak – tekintet nélkül arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más szervek irányítása alatt, más szervek részeként, vagy éppen teljesen autonóm hatóságként szervezik meg – azt kell biztosítaniuk, hogy e hatóságok az ágazat szereplőitől és más állami szervektől szakmailag független döntéseket hozhassanak és rendelkezzenek az ehhez szükséges erőforrásokkal. A szabályozó hatósági függetlenség eszközéül szolgálnak a hatóságok vezetőinek kinevezésére, megbízatására és elmozdítására vonatkozó általános rendelkezések is.²⁶

Tekintettel azonban arra, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban az Európai Unió a (mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási értelemben vett) szabályozás harmonizálására, konvergenciájára törekszik, nemcsak a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségéről, szakmaiságáról kell gondoskodni, hanem biztosítani kell azt is, hogy e szervek az uniós célkitűzések érdekében végezzék tevékenységüket. Ezért az uniós szabályozás azt is a tagállamok feladatává teszi,

²⁴ Kódex 5. cikke.

²⁵ Keretirányelv 3. cikk (1)-(3a) bekezdése; Kódex 5. cikk (1) bekezdése, 6. cikke, 8-9. cikkei.

²⁶ Keretirányelv 3. cikk (3a) bekezdése; Kódex 7. cikke.

hogy a nemzeti szabályozó hatóságok aktívan részt vegyenek a BEREC munkájában és ahhoz hozzájáruljanak, aktívan támogassák a BEREC koordináció és koherencia előmozdítására irányuló céljait és figyelembe vegyék e szervezet álláspontját a piacsabályozási határozatok meghozatalakor.²⁷

Hazánkban a nemzeti szabályozó hatóság az Mttv. és az Eht. alapján az elektronikus hírközlési ágazati szabályozói és felügyeleti hatáskörökkel felruházott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

Itt kell szót ejtenünk az önálló szabályozó szervek Alaptörvényen alapuló típusairól is, különösen, hogy a hazai nemzeti szabályozó hatóság egyúttal önálló szabályozó szerv is. A magyar alkotmányos rendszerben e szervtípus megnevezése nem a fent idézett funkcionális vagy formális szabályozó hatósági feladatellátáson alapul, hanem azon szerveket értjük alatta, amelyek egyrészt önállóak, másrészt jogszabályalkotási jogkörrel rendelkeznek a feladatkörükkel összefüggésben. E szerveket sarkalatos törvényben az Országgyűlés hozza létre, az Országgyűlésnek – és csak az Országgyűlésnek – tartoznak beszámolási kötelezettséggel, és a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet alkothatnak.²⁸ A hatályos szabályozás szerint ilyen a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az Országos Atomenergia Hivatal, valamint az NMHH.²⁹

Ekként a Hatóság nemcsak az uniós szabályozásra figyelemmel minősül szabályozó hatóságnak, hanem az Országgyűlésnek felelős és jogalkotási jogkörökkel felruházott önálló szabályozó szervek közé is tartozik. A Hatóság mint nemzeti szabályozó hatóság, a BEREC és az Európai Bizottság piacsabályozással összefüggő feladatairól a 3. pontban lesz szó.

2.2. Az aszimmetrikus versenyszabályozás

Az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában az ágazat sajátosságaira, történeti fejlődésére figyelemmel az aszimmetrikus szabályozásé a főszerep, bár e szerep nem kizárólagos, és jelentősége csökkenő. A szimmetrikus szabályozással szemben aszimmetrikus szabályozás alatt azt értjük, amikor ugyanazon ágazatban a különböző szereplők különböző jellegű, tartalmú szabályozói beavatkozások alanyai (Lyon & Huang, 1995).

Az elektronikus hírközlési ágazatban a szabályozás differenciálásának szempontja az, hogy a kötelezettség alanya rendelkezik-e jelentős piaci erővel. A Keretirányelvben, a Hozzáférési irányelvben és a Kódexben meghatározott egyes kötelezettségek ugyanis csak a jelentős piaci erő fennállása esetén *és akkor róhatók ki, ha a szabályozó hatóság a jelentős piaci erő fennállását megállapította, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót azonosította.*³⁰

²⁷ Keretirányelv 3. cikk (3a)–(3c) bekezdései; Kódex 10. cikke.

²⁸ Alaptörvény 23. cikke.

²⁹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdése.

³⁰ Lee & McBride, 2007, 56, 194; Gómez-Ibáñez, 2003, 5–8, 107, 153, 159, 197, 214, 216, 248–249, 252, 253; Rosefelde, 2002, 29, 185, 262; Pirrong, 1996, 6, 8, 11–12, 20, 24, 32, 64, 75–76, 235; Shy, 2001, 7, 105–109; de Jong & Shepherd, 2007, 3, 7, 9–13, 17, 19–21, 43–44, 65, 68, 72, 86, 100, 119–122, 148–155, 172–176, 195, 237, 239, 255–257, 294; Lele, 2005, 24–25, 44; Sherman, 1989, 65, 178; Armentano, 1999, 14, 18–22, 24, 33–35, 40–41, 43; Wrobel & Pope, 1995, 1–3, 9–10, 25–26, 30; Rodrik, 2007, 22, 77; Baker, 2007, 15–16, 46–57; Winkler, 2006, 1–3, 6–7, 11–14, 33, 66, 70, 73–74, 90–91, 130; Spulber & Sabbaghi, 1998, 211, 232, 293, 295; Binmore & Harbord, 2005; Weare, 1996; Sidak, 2006; Page, 2005; Evans et al., 2005; Hahn et al., 2007; Mason & Valletti, 2001; Singer, 2006.

Fontos azonban kiemelni, hogy a szimmetrikus szabályozás független a jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó aszimmetrikus szabályozástól és ekként már azokon a deregulált piacokon is alkalmazható, amelyeken az aszimmetrikus szabályozási kötelezettségek már nem szabhatók ki. Jelenleg még az elektronikus hírközlés szabályozásában nagyobb szerepe van az aszimmetrikus, azaz a jelentős piaci erőtlől függő eszközöknek, azonban a deregulációs folyamat kiteljesedésével egyre jelentősebbé válhatnak a szimmetrikus kötelezettségek (Choma, 2013, 280).

Az előremutató (ex ante) szabályozás

A Hatóság ágazati szabályozói tevékenysége körében a versenyjog alapelvei érvényesülnek, a Hatóság a verseny értékelésének versenyjogban kialakult alapelvei és módszertani megközelítéseit is alkalmazza, és a versenyszabályozás általános céljaira is figyelemmel van a szabályozói tevékenysége során. A versenyjog vonatkozó szabályainak figyelembevétele ugyanakkor nem a konkrét versenyfelügyeleti eljárási és anyagi jogi rendelkezések érvényesülését, és különösen nem az eseti, akár hazai, akár uniós versenyhatósági gyakorlat követését jelenti. A versenyfelügyeleti ex post szemléletű beavatkozásokkal szemben az elektronikus hírközlési ágazati szabályozási tevékenység alapformája az ex ante szabályozás. A kérdés közgazdaságtani szakmai specifikumait mellőzve ezek különbségét összefoglalóan úgy jellemezhetjük, hogy az ex post szabályozás a versenyjogba ütköző piaci magatartás utólagos vizsgálatára, értékelésére és szükség szerint a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazására irányul, míg az elektronikus hírközlési ex ante szabályozás a vizsgált piac átfogó, előrettekintő szemléletű elemzésén alapul. Az ex ante szabályozás vizsgálatának fókuszában a folyamatosan fennálló, a jövőben még fennálló, vagy a jövőben potenciálisan bekövetkező versenyprobléma helyezkedik el. Továbbá, míg az ex post versenyszabályozás szektorsemleges szemléletű, azaz valamennyi szektorra irányadó, addig az ex ante versenyszabályozás az elektronikus hírközlési ágazat vonatkozásában érvényesül, azaz szektorspecifikus. E szabályozási megközelítések inkább attributív különbsége továbbá, hogy míg az ex post jellegű eljárásokat jellemzően valamely érintett kezdeményezi, addig az ex ante vizsgálat folyamatos, hivatalból folytatott tevékenység. A vizsgálatok eltérő hangsúlyai, céljai miatt az eljárások értelemszerűen eltérő eredményre vezethetnek. Az ex post és ex ante szabályozás kapcsolata tekintetében a versenyproblémákat elsődlegesen a szektorsemleges ex post jellegű eszközökkel kell kezelni, és csak ennek eredménytelensége, elégtelensége esetén merülhet fel a szektorspecifikus ex ante szabályozás alkalmazása (Choma, 2013, 275).

Az, hogy egy adott szolgáltatási piacot elemezni kell-e, annak függvénye, hogy az adott szolgáltatási piac tekintetében fennáll-e az ún. ex ante érintettség, tehát, az ex ante szabályozás szempontjából érintettnak tekinthető-e az adott szolgáltatási piac. Az ex ante érintettség uniós szabályozáson alapuló ismérvrendszere az ún. hármas kritérium-teszt.³¹

³¹ A kritériumokat az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról szóló 2007 december 17-i 2007/879/EK bizottsági ajánlás írta elő, azokat a 2014. október 9-i 2014/710/EU ajánlás is kifejezetten tartalmazta, a Kódex 67. cikk (1) bekezdése pedig a hármas kritériumot általános jogszabályi kötelezettséggé emelte, így az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról

A teszt három kritériuma az, hogy

- a) jelentős mértékű és nem átmeneti jellegű, strukturális, jogi vagy szabályozási belépési korlátok állnak fenn;
- b) ex ante szabályozás hiányában a belépési akadályok mögött álló versenykörülményekre figyelemmel a releváns időszakon belül nem várható a hatékony verseny feltételeinek kialakulása;
- c) a versenyjog eszközei önmagukban elégtelenek a piac hibáinak, hiányosságainak megfelelő kezelésére.

E kritériumoknak együttesen kell teljesülniük, amelynek hiányában az ex ante érintettség nem állapítható meg és a szektorspecifikus ex ante szabályozás nem alkalmazható az adott piacon. E körülményre figyelemmel beszélünk hármas kritériumról (és nem három kritériumról), mivel az ex ante érintettség megállapításához a kritériumok feltételezik egymást.

A hármas kritérium-teszt a piac vizsgálatát célozza, célja annak megállapítása, hogy létezik-e olyan tartósan fennálló hiányosságok a piaci mechanizmusokban, amelyek miatt végső soron a fogyasztók érdekei sérülhetnek. A hármas kritérium homlokterében a piac általános szerkezete és jellemzői helyezkednek el, és azon piacok azonosítására irányul, amelyek esetében szükséges a piac további elemzése, a tulajdonképpeni piacelemzés.

A hármas kritérium-teszt elvégzése nem egyenértékű a jelentős piaci erő vizsgálatával (amely a piaci szereplők magatartására, jellemzőire összpontosít, ugyanakkor, ha egy piac érintett a hármas kritérium alapján, akkor feltehetően jelentős piaci erő is azonosítható lesz az adott piacon).

Az elektronikus hírközlési ex ante szabályozásnál az Európai Bizottság ajánlásának melléklete alapján az előzetes szabályozásra ajánlott piacok esetében már eleve feltételezett, hogy az ex post szabályozás vélhetően sikertelen lenne, így a feltétel fennállását e piacok esetében a nemzeti szabályozó hatóságoknak nem kell vizsgálniuk.³²

3. A piacsabályozás hazai és európai szervezetei

Ahogy a 2. pontban bemutatásra került, az uniós ágazati szabályozás szerinti nemzeti szabályozó hatóság az NMHH, amely egyúttal az elektronikus hírközlési ágazati feladatkörével összefüggésben jogalkotási felhatalmazással rendelkező önálló szabályozó szerv is.

A nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó uniós szabályozás lényegi eleme, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok látják el, és a Kódex fel is sorolja a kötelező nemzeti szabályozó hatósági feladatokat. E körben a Kódex kifejezetten említi az előzetes piacsabályozás végrehajtását, beleértve a hozzáférésre és az összekapcsolásra vonatkozó kötelezettségek előírását is.³³

A Keretirányelv alapján, de a Kódexszel is összhangban az Mttv. mint sarkalatos törvény keretjelleggel határozza meg a Hatóság elektronikus hírközlési ágazati feladatkörét. Előírja, hogy a Hatóság feladata a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony ver-

szóló 2020. december 18-i (EU) 2020/2245 bizottsági ajánlás kifejezetten már nem rögzíti a kritériumokat, hanem utal a Kódex szerinti vizsgálat szükségességére.

³² Vö. a Kódex 63. cikk (1) bekezdésével.

³³ Kódex 5. cikk (1) bekezdés a) pontja.

seny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete.³⁴ Az Mttv. a feladatkör rögzítése mellett azt is megállapítja, hogy hírközlési hatósági hatáskört a Hatóságtól elvonni nem lehet,³⁵ ez a szabály rendkívül erős garanciája az uniós szabályozás fenti követelményének. E feladatkörökben az Mttv. egyebek mellett külön ki is emeli, hogy a Hatóság felméri és folyamatosan elemzi a hírközlési és az ezekhez kapcsolódó informatikai piacok működését, piacelemzést végez és eljár a kötelezett szolgáltató számára megállapított egyes kötelezettségek teljesítésével, illetve megszegésével összefüggésben.³⁶ Az Mttv. keretjellegű feladatköri rendelkezéseit az Eht. sarkalatos³⁷ hatásköri szabályai töltik ki, amelyek a piacsabályozási jellegű hatáskörök keretében hatósági és nem hatósági hatásköröket is megállapítanak.

A Hatóság piacsabályozási jellegű hatásköreit az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- a) a tulajdonképpeni piacelemzés, amely magában foglalja az érintett piacok meghatározását, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását és a kötelezettségek megállapítását;³⁸
- b) eljárás a piacelemzési kötelezettségek teljesítésével és megszegésével összefüggésben, ideértve mind a piacelemzési határozatokban megállapított kötelezettségek alapján kezdeményezett vagy hivatalból indított eljárásokat, mind a piacelemzési kötelezettségek vagy a piacelemzési döntésben foglaltak alapján lefolytatott eljárások eredményeként meghozott döntésekben megállapított kötelezettségek felügyeletét, az erre irányuló piacfelügyeleti és általános felügyeleti eljárásokat;³⁹
- c) eljárás a piacsabályozási kötelezettségek megsértésével, nemteljesítésével összefüggő jogvitákban;⁴⁰
- d) a piacsabályozási tevékenységet támogató – jellemzően nem hatósági hatáskörbe tartozó – feladatok, így szükség esetén nyilvános meghallgatások tartása, a hírközlési és kapcsolódó informatikai piacok felmérése, elemzése a szabályozói döntések megalapozása, illetve a szabályozói módszertanok megalapozása érdekében.⁴¹

A piacsabályozási tevékenységeket az Elnök hatáskörébe telepíti a törvényi szabályozás. Így a tulajdonképpeni piacsabályozásért felelős hatóság, a legszűkebb értelemben vett nemzeti szabályozó hatóság az Elnök mint a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve. Ezzel a hazai jogszabályi rendelkezések sajátos, kiemelt szervezeti feltételeket biztosítanak a piacsabályozói feladatok ellátásához, ugyanis a Hatóság hatásköri és szervezeti rendszerén belül biztosítják a piacsabályozási tevékenység kereteit.

³⁴ Mttv. 109. § (5) bekezdése.

³⁵ Mttv. 109. § (7) bekezdése.

³⁶ Mttv. 110. § b)-e) pontjai.

³⁷ Eht. 186/A. §.

³⁸ Eht. 10. § (1) bekezdésének 5. pontja.

³⁹ Eht. 10. § (1) bekezdésének 6. pontja.

⁴⁰ Eht. 10. § (1) bekezdésének 7. pontja.

⁴¹ Eht. 10. § (1) bekezdésének 2-4. pontjai.

A BEREC mint a piacszabályozás uniós „szakmai műhelye”

A BEREC az említett 2009-es rendelet alapján, az uniós tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak konzultatív testületeként jött létre. Tevékenységét az elektronikus hírközlési keretrendszer körében fejtette ki, szerepe a 2009-es szabályozás szerint még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcsere elősegítésére korlátozódott. Azonban az, hogy a tagállami ex ante piacszabályozási döntések tekintetében „vétőjoggal” rendelkező szervezet, az Európai Bizottság ágazati tanácsadó szerveként is működött, már ekkor előre vetítette, hogy a szakmai álláspontja a szabályozás szakmai kérdéseinek orientálásán túl is jelentőséget hordoz majd. Az idő előrehaladtával a BEREC egyre inkább az egységes uniós szabályozói fellépést szolgálta, immáron nemcsak a jogszabályok, irányelvek útján, hanem a konkrét szabályozói jogalkalmazási megoldásokkal is.

A 2009-es rendeletet 2018-ban az újabb – már szintén említett – BEREC Rendelet váltotta fel, és az uniós hírközlés-szabályozás fókuszpontjába helyezte a szervezetet azzal, hogy a Kódex alkalmazási körében meghozott állásfoglalásait a nemzeti szabályozó hatóságok már kifejezetten kötelesek figyelembe venni.

A közvetlenül hatályos és alkalmazandó BEREC Rendelet példálózva, de teljeskörűsége törekedve sorolja fel azokat a témaköröket, amelyben a BEREC állásfoglalásokat ad ki, és rendelkezik azok kötelező figyelembevételéről is.⁴²

A BEREC Rendeletben meghatározott szabályozási feladatok az alábbiak szerint oszthatók fel:

- a) közvetlen támogatás nyújtása, tanácsadás, a nemzeti szabályozó hatóságok, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság számára, együttműködés a nemzeti szabályozó hatóságokkal és a Bizottsággal az elektronikus hírközléssel kapcsolatos kérdésekben, az Európai Bizottság támogatása az elektronikus hírközlés területére vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítésével összefüggésben;⁴³
- b) vélemények, iránymutatások kiadása a Kódexben, a Roaming rendeletben⁴⁴ és a TSM rendeletben⁴⁵ foglaltakkal összhangban, valamint annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozás következetes legyen, és a nemzeti szabályozó hatóságok következetes határozatokat hozzanak, különösen a sok tagállamot érintő vagy határon átnyúló dimenzióval rendelkező szabályozási kérdések esetében;⁴⁶

⁴² A BEREC Rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerint „(...) a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell, hogy vegyenek minden, a BEREC által a 3. cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül, az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítása céljából elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot. Amennyiben egy nemzeti szabályozó hatóság eltér az (1) bekezdés e) pontjában említett iránymutatásoktól, e döntését meg kell indokolnia.”

⁴³ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének a)–b) pontjai.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. április 6-i (EU) 2022/612 rendelete az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáféréssel és az EU-n belüli szabályozott hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kiskereskedelmi díjakkal kapcsolatos intézkedések meghozataláról, továbbá a 2002/22/EK irányelv és az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

⁴⁶ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének c)–e) pontjai.

- c) közvetlenül a BEREC uniós szabályozási hatáskörébe utalt feladatok ellátása, így a Kódexszel összhangban részvétel azon ügyekben, amelyek a rádióspektrummal összefüggő piacsabályozási és versenyvonatkozású hatásköreit érintik; elemzések készítése a potenciális transznacionális piacokról, a transznacionális végfelhasználói igényekről a Kódexszel összhangban; a Roaming rendelettel kapcsolatos információgyűjtés és az információk nyilvánosságra hozatala; és jelentések készítése a hatáskörébe tartozó technikai kérdésekről;⁴⁷
- d) a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói tevékenységének közvetett támogatása, tevékenységük és együttműködésük koordinációja, így az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetesebb és hatékonyabb végrehajtásának előmozdítása céljából ajánlások és közös álláspontok kiadása az ágazati keretszabályok következetesebb és hatékonyabb végrehajtása érdekében, a nemzeti bevált szabályozási gyakorlatok terjesztése; adatbázisok összeállítása; szabályozási újítási igények felmérése, a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói innovációjának koordinációja; a nemzeti szintű adatgyűjtés korszerűsítésének, egységesítésének elősegítése, az adatok nyilvánosságra hozatala.⁴⁸

A nemzeti szabályozó hatóságok, így az NMHH is valamennyi, a Roaming rendelet és a TSM rendelet, valamint a Kódex hatálya alá tartozó, „következetes végrehajtás” céljából kibocsátott iránymutatást a lehető legteljesebb mértékben köteles figyelembe venni. A Kódex egyes szabályozási témaköröknél továbbá külön is rendelkezik az adott tárgykörhöz kapcsolódó iránymutatásokról, amelyek esetében jellemzően azt is megállapítja, hogy a tagállami hatóságok kötelesek figyelembe venni az adott iránymutatást, egyes esetekben „maradékalanul”, máskor „messzemenőig” vagy a „lehető legteljesebb mértékben”. A BEREC Rendelet és a Kódex együttes értelmezése alapján azonban, függetlenül a két jogszabály átfedéseitől, a párhuzamosságoktól és az ismétlésektől, összefoglalóan állapítható meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok valamennyi, a Kódex és a két hivatkozott EU rendelet hatálya alatt kibocsátott állásfoglalást kötelesek figyelembe venni.

A BEREC a szabályozói tanácsból és munkacsoportokból áll. A szabályozói tanács tagállamonként egy tagból áll, e tagoknak fejenként egy szavazata van. A tagokat a nemzeti szabályozó hatóságok delegálják, akiket a nemzeti szabályozó hatóság vezetőjének, irányító testületének tagjai köréből, vagy e személyek helyettesei közül kell kiválasztani. A szabályozói tanács a BEREC szabályozási feladataihoz kapcsolódó szakértői teendőkre munkacsoportokat hozhat létre, amelyek tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok és az Európai Bizottság szakértői közül kerülhetnek ki.⁴⁹ A BEREC szakmai-adminisztratív támogatását biztosítja, a BEREC tevékenységéhez kapcsolódó igazgatási, adminisztratív feladatokat látja el a BEREC Működését Segítő Ügynökség (röviden és a BEREC Rendelet alkalmazásában: BEREC Hivatal). A rigai székhelyű BEREC Hivatal uniós szervnek minősül és önálló jogi személyiséggel rendelkezik.⁵⁰

⁴⁷ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének g)–j) pontjai.

⁴⁸ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének k)–n) pontjai.

⁴⁹ BEREC Rendelet 6–7., 13. cikke.

⁵⁰ BEREC Rendelet 1–2., 5. cikke.

Az Európai Bizottság hírközlési piacsabályozási hatáskörei

Az Európai Bizottság szerepe az elektronikus hírközlési ágazat piacsabályozásával összefüggésben rendkívül hangsúlyos, és szélesebb körű az uniós szabályozás hatálya alá eső más hatáskörökhöz képest. Ezt az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban a harmonizáció is fokozottabb, amely következik mind a szolgáltatói és a felhasználói elektronikus hírközlési ágazati tevékenység multinacionális, határokon átnyúló jellegéből, mind pedig abból, hogy olyan kiemelt jelentőségű ágazatról van szó, amely közvetlenül és közvetve hatással van az uniós gazdaság működésének egészére, a közös piac és az uniós gazdasági szereplők versenyképességére, és végső soron valamennyi európai polgár jólétére. Az Európai Bizottságot az elektronikus hírközlési tevékenységével összefüggésben a hírközlési bizottság segíti.⁵¹

Az Európai Bizottság elsődleges feladata a piacsabályozással összefüggésben, hogy ajánlást fogad el az érintett termék- és szolgáltatáspiacokról. Ebben az ajánlásban azonosítja azokat az elektronikus hírközlési piacokat, amelyek sajátosságai indokoltta tehetik a szabályozási kötelezettségek előírását. A Bizottság abban az esetben foglal bele valamely termék- és szolgáltatási piacot az ajánlásába, ha az uniós tendenciák alapján úgy ítéli meg, hogy a Kódex szerinti hármas kritérium teljesül. Az Európai Bizottság továbbá a piacelemzésre és a jelentős piaci erő azonosítására vonatkozó, a versenyjog releváns elveinek megfelelő iránymutatásokat tesz közzé.⁵²

Az Európai Bizottság ajánlásai az uniós jogforrási hierarchia nem kötelező szabályozói közé tartoznak, ugyanakkor azokat az elektronikus hírközlési ágazati szabályozás körében a Hatóság a Kódex alapján a lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni. Ha a kötelezően figyelembe vett ajánlástól a Hatóság eltér, azt indokolással együtt köteles bejelenteni az Európai Bizottság felé.⁵³

Az Európai Bizottságnak emellett a tagállami szabályozást közvetlenül meghatározó feladatai is vannak.

A nemzeti szabályozó hatóságoknak a piacelemzési intézkedéstervezetet és indokolásukat közzé kell tenniük, az Európai Bizottság, a BEREC és a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságai részére hozzáférhetővé kell tenniük, és erről tájékoztatniuk kell egyebek mellett az Európai Bizottságot, amely egy hónapon belül észrevételezheti az intézkedéstervezetet. Bizonyos esetekben további két hónappal meghosszabbodik ez az időszak, amely időben a nemzeti szabályozó hatóság nem fogadhatja el a határozatát. Ez az eljárásrend:

- az Európai Bizottság ajánlásában nem szereplő piac szabályozása esetén, vagy ha
- az kérdéses, hogy önálló vagy közös jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozást azonosítson a nemzeti szabályozó hatóság, és a tagállami intézkedés befolyásolná a tagállamok közötti kereskedelmet, továbbá
- kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Az Európai Bizottság határozatot hozhat, amely kötelezi az érintett nemzeti szabályozó hatóságot az intézkedéstervezet visszavonására vagy visszavonhatja a korábbi fenntartásait. Ha az Európai Bizottság a tervezet visszavonásáról határozott, a nemzeti szabályozó hatóságnak

⁵¹ Kódex 118. cikke.

⁵² Kódex 64. cikk (1)-(2) bekezdése.

⁵³ Eht. 24. § (2) bekezdése; vö. továbbá Implementációs tv. 4. §.

hat hónapon belül kell módosítania vagy visszavonnia azt. Módosítás esetén a tervezetet ismét be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz.⁵⁴

Kivételes körülmények között, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozásokra a Kódexben meghatározottaktól eltérő hozzáférési, illetve összekapcsolási kötelezettségeket kíván előírni, erre irányuló kérelmet kell benyújtania az Európai Bizottsághoz. Az Európai Bizottság határozatot hoz, amelyben – a BEREC véleményét is figyelembe véve – a nemzeti szabályozó hatóságnak engedélyezi ilyen intézkedés megtételét, vagy a kérelmet elutasítja.⁵⁵

A Kódex az Európai Bizottság közvetlen szabályozói fellépését erősíti. Ennek keretében teszi lehetővé, hogy az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban határozza meg az Európai Unió egészében egységes maximális mobil és vezetékes hívásvégződtetési díjat, amelyet öt évente, a BEREC véleményére figyelemmel kell felülvizsgálni. Ha az Európai Bizottság nem határozza meg a díjat, a nemzeti szabályozó hatóságok piacelemzést végezhetnek a hívásvégződtetési piacokon annak felmérése céljából, hogy szükség van-e kötelezettségek előírására. A nemzeti szabályozó hatóságoknak szorosan figyelemmel kell kísérniük a szolgáltatók által az Unió egészében alkalmazott hívásvégződtetési díjakat, és biztosítaniuk kell azok betartását.⁵⁶ A Kódexben szabályozott transznacionális piacok⁵⁷ azonosítására szolgáló eljárásban az Európai Bizottság, a BEREC által végzett elemzés figyelembevételével és az érintettekkel való konzultációt követően transznacionális piacokat azonosíthat. Ilyen esetben az érintett nemzeti szabályozó hatóságok a piacelemzést egymással együttműködve végzik el és összehangolt módon határoznak a szabályozási kötelezettségek bevezetéséről, fenntartásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről. Az érintett nemzeti szabályozó hatóságok közösen értesítik a Bizottságot a piacelemzésre, valamint a szabályozási kötelezettségre vonatkozó intézkedéstervezetük megküldésével.⁵⁸

A Keretirányelv vezette be és a Kódex alapján továbbra is fennáll az Európai Bizottság funkcionális szétválasztási kötelezettséggel kapcsolatos hatásköre. Ilyen kötelezettség előírásának szándéka esetén a nemzeti szabályozó hatóság kérelmet nyújt be a Bizottsághoz, amely határozatot hoz az intézkedéstervezetről. Az európai bizottsági határozatot követően a nemzeti szabályozó hatóság elvégzi a hozzáférési hálózattal kapcsolatos különböző piacok összehangolt elemzését, és dönt a kötelezettségek megállapításáról, fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.⁵⁹

Hivatkozások

- Armentano, D. T. (1999). *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure* (2. kiadás). The Independent Institute.
Baker, C. W. (2007). *Monopolies and the People*. BiblioBazaar.

⁵⁴ Kódex 32. cikke.

⁵⁵ Kódex 68. cikke.

⁵⁶ Kódex 75. cikke.

⁵⁷ A Kódex 2. cikkének 3. pontja értelmében a transznacionális piac „az Unióra vagy annak jelentős részére kiterjedő, a 65. cikkel összhangban meghatározott, egynél több tagállamban elhelyezkedő piac”.

⁵⁸ Kódex 65. cikk.

⁵⁹ Keretirányelv 13a. cikk, Kódex 77. cikk.

- Beke, N. (2013). A hírközlési igazgatás hazai szervezeti rendszerének vázlatos történeti áttekintése. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (pp. 720–723). Wolters Kluwer.
- Binmore, K., & Harbord, D. (2005). Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Counter Vailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. *Journal of Competition Law & Economics*, 1(3), 449–472. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi013>
- Choma, A. (2013). A hírközlési piac szabályozásának főbb jellemzői. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (pp. 275–281). Wolters Kluwer.
- Evans, D. S., Nichols, A. L., & Schmalensee, R. (2005). United States v. Microsoft: Did Consumers Win? *Journal of Competition Law & Economics*, 1(3), 497–539. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi016>
- Gómez-Ibáñez, J. A. (2003). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Harvard University Press. <http://doi.org/10.5860/choice.41-2921>
- Hahn, R. W., Litan, R. E., & Singer, H. J. (2007). The Economics of „Wireless Net Neutrality”. *Journal of Competition Law & Economics*, 3(3), 399–451. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhm015>
- de Jong, H. W., & Shepherd, W. G. (Eds.). (2007). *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Edward Elgar Publishing Limited. <http://doi.org/10.4337/9781847206961>
- Lee, S., & McBride, S. (Eds.). (2007). *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4020-6220-9>
- Lele, M. M. (2005). *Monopoly Rules*. Crown Publishing Group.
- Lyon, T. P., & Huang, H. (1995). Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation. *Industrial and Corporate Change*, 4(4), 769–776. <https://doi.org/10.1093/icc/4.4.769>
- Mason, R., & Valletti, T. M. (2001). Competition in Communication Networks: Pricing and Regulation. *Oxford Review of Economic Policy*, 17(3), 389–415. <https://doi.org/10.1093/oxrep/17.3.389>
- Page, W. H. (2005). Class certification in the Microsoft indirect purchaser litigation. *Journal of Competition Law & Economics*, 1(2), 303–338. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi012>
- Pirrong, S. C. (1996). *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4615-6259-7>
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400829354>
- Rosefield, S. (2002). *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Blackwell Publishers Inc. <http://doi.org/10.1002/9780470693667>
- Sherman, R. (1989). *The Regulation of Monopoly*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511572005>
- Shy, O. (2001). *The Economics of Network Industries*. Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511754401>
- Sidak, G. J. (2006). A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. *Journal of Competition Law & Economics*, 2(3), 349–474. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl016>
- Singer, H. J. (2006). The Competitive Effects of a Cable Television Operator’s Refusal to Carry DSL Advertising. *Journal of Competition Law & Economics*, 2(2), 301–331. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl012>

- Spulber, N., & Sabbaghi, A. (1998). *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization* (2. kiadás). Springer. <http://doi.org/10.1007/978-94-011-4866-5>
- Weare, C. (1996). Interconnections: a Contractual Analysis of the Regulation of Bottleneck Telephone Monopolies. *Industrial and Corporate Change*, 5(4), 963–992. <https://doi.org/10.1093/icc/5.4.963>
- Winkler, K. (2006). *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries (Contributions to Economics)*. Physica-Verlag. <http://doi.org/10.1007/3-7908-1744-9>
- Wrobel, L. A., & Pope, E. M. (1995). *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Artech House, Inc.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye.

A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény.

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénynek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelv átültetésének kötelezettségével összefüggő módosításáról szóló 2020. évi LXXXV. törvény.

Az egységes hírközlési hatósági szerv létesítéséről, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet.

Az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet.

Az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet.

A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet.

Az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáféréssel és az EU-n belüli szabályozott hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kiskereskedelmi díjakkal kapcsolatos intézkedések meghozataláról, továbbá a 2002/22/EK irányelv és az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2022. április 6-i (EU) 2022/612 rendelete az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.
- 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.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról.
- A Bizottság 2007. december 17-i 2007/879/EK ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról.
- A Bizottság 2014. október 9-i 2014/710/EU ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról.
- A Bizottság 2020. december 18-i (EU) 2020/2245 ajánlása az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról.