

ÖSSZEFOGLALÓ

a 900 MHz-es és 1800 MHz-es frekvenciasávban fennálló frekvenciahasználati jogosultságok meghosszabbítása, valamint a jogosultságok lejáratának harmonizálása tárgyában tartott konzultációról

A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) 2012. december 12-én nyilvános meghallgatást folytatott le¹ az EU-harmonizált 800, 900, 1800, 2100, 2600 és 3700 MHz-es frekvenciasávok jövőbeli spektrumhasználatát illetően, egy negyedik mobilszolgáltató lehetséges piacra lépéséhez kapcsolódó kérdésekben, illetve a mobil rádiótelefon szolgáltatási piac szimmetriahelyzetéről. Ezt megelőzően, 2012. december 6-án közzétette az NMHH a 2012-2015-ös időszakra vonatkozó spektrumstratégiáját². A 2012. decemberi nyilvános meghallgatáshoz kapcsolódóan, azzal összefüggésben az NMHH 2013. márciusában konzultációt kezdeményezett a 900 MHz-es és 1800 MHz-es frekvenciasávban fennálló frekvenciahasználati jogosultságok meghosszabbítása, valamint a jogosultságok lejáratának harmonizálása tárgyában. A konzultációs folyamat része az NMHH mobil rádiótelefon piac megújítását célzó és a mobilinternet szolgáltatást előtérbe helyező törekvéseinek.

A konzultációs folyamatban az NMHH 2013. március 21-én a következő írásbeli kérdést intézte az érintett szolgáltatókhoz, amelyet honlapján közzétett invitálva minden további érdekeltet az észrevételei megtételére:

1. Konzultációs kérdések

„Saját infrastruktúrával 2013-ban három mobilszolgáltató rendelkezik a 900 MHz-es, az 1800 MHz-es, illetve a 2100 MHz-es sávban. A 2011-ben meghirdetett frekvenciaértékesítés (E-GSM sáv, fennmaradó 1800 MHz, 2100 MHz) árverési eljárás határozatát a Fővárosi Ítéltábla hatályon kívül helyezte, amelyet a Kúria 2013. február 26-án helybenhagyott.

A hatósági szerződésbe foglalt koncessziós szerződések alapján

- a Telenor és a Magyar Telekom 900 MHz-es jogosultsága 2016. május 4-én;*
- a Telenor és a Magyar Telekom 1800 MHz-es jogosultsága 2014. október 7-én;*
- a Vodafone a 900 MHz-es, és 1800 MHz-es frekvenciahasználati jogosultsága 2014. október 8-án lejár.*

A három mobilszolgáltató 2004-ben megvásárolt 2100 MHz-es spektrumhasználati jogosultsága 2019-ben, a Telenor 2004-ben megvásárolt többlet 1800 MHz-es spektrumkészletének használati jogosultsága 2014. október 7-én jár le.

Az NMHH Elnökének diszkrecionális joga a frekvenciahasználatot biztosító hatósági szerződések alapján a lejáró jogosultságok meghosszabbítása, valamint a 900 MHz-es és 1800 MHz-es jogosultságok lejáratának harmonizálása. Az érintettek a nyilvános

¹http://nmhh.hu/cikk/154551/Kozlemeny_a_Nemzeti_Media_es_Hirkozlesi_Hatosag_nyilvanos_meghallgatasarol

² http://nmhh.hu/dokumentum/155107/nmhh_spektrumstrat_final201210vegleges.pdf

meghallgatáson, majd azt követően írásban is kifejtették részletes észrevételeiket a fenti, egymással összekapcsolódó kérdésekre vonatkozóan, így tájékoztatták a Hatóságot a lejáró frekvenciahasználati jogosultságok meghosszabbításával és harmonizációjával kapcsolatos álláspontjukról is.

Az eredeti frekvenciahasználati jogosultságok megszerzése óta a piaci, technológiai és jogi környezet jelentősen megváltozott, lehetővé téve többek között, valamennyi frekvenciasáv esetében a legújabb mobil internet szolgáltatások nyújtását. A szerződésekben rögzített lejáró frekvenciahasználati jogosultságok jövőjéről a spektrumkészlet leghatékonyabb hasznosítását lehetővé tevő módon kell dönteni, figyelembe véve a kérdéses frekvenciakészletek tényleges, aktuális piaci értékét, a versenyélénkítés és az infrastruktúra-fejlesztés kiemelt szempontjait, a szélessávú mobilinternet jövőbeni jelentős spektrumigényét, valamint a felhasználók érdekeit. A technikai fejlődésre tekintettel a frekvenciasávok felhasználás módja és intenzitása is jelentősen megváltozott, ezért a korábbtól eltérő, új helyzet van a piacon.

Ezzel összefüggésben 2013. április 2-ig a következő kérdésekre várjuk írásos észrevételét:

1. Mi a véleménye arról, hogy a verseny élénkítése és a felhasználók helyzetének javítása érdekében – a technikai fejlődésre is tekintettel – a Vodafone 900 MHz-es sávban és mindhárom szolgáltató 1800 MHz-es sávban lejáró frekvenciahasználati jogát az NMHH Elnöke, mint a frekvenciagazdálkodásra jogosult hatóság vezetője diszkrecionális jogkörében nem hosszabbítaná meg, valamint nem kezdeményezné a Magyar Telekom és a Telenor hatósági szerződéseiben rögzített frekvenciahasználati jogosultságai lejáratási időpontjainak harmonizációját, hanem ezen frekvenciasávok hasznosítására tekintetében is nyilvános árverési vagy pályáztatási eljárást írna ki?
2. A 2012. december 12-én tartott nyilvános meghallgatáson is észrevételezettekén túl, a mobil rádiótelefon piac szimmetria helyzetének áttekintése és a szolgáltatásnyújtására szolgáló frekvenciasávok jövőbeli felhasználási lehetőségei kapcsán milyen további szempontokat ajánl az NMHH Elnökének a figyelmébe az 1. kérdésben megfogalmazottak vonatkozásában?”

2. Személyes konzultáció

A fenti kérdésekkel kapcsolatban az NMHH 2013. március 29-én nyilvános, személyes konzultációt tartott az NMHH Rendezvény és Oktatási Központjában, amelyen a szolgáltatók képviselői megjelentek és észrevételeiket, kérdéseiket személyesen is kifejthették, feltehették.

3. Szolgáltatói vélemények és azok értékelése

A konzultációra mindhárom érintett szolgáltató adott írásbeli véleményt.

Az egyik szolgáltató véleménye szerint a Vodafone lejáró 900 MHz-es sávra vonatkozó frekvenciahasználati jogosultságát az NMHH elnöke köteles lenne meghosszabbítani, mivel két versenytársa használati jogosultságát az NMHH Elnöke jogelődje, az akkor frekvenciagazdálkodási hatáskörrel rendelkező miniszter korábban meghosszabbította a 900 MHz vonatkozásában.

Álláspontja szerint a hosszabbítás hiányában, annak kikényszerítésére jogi eszközök állnak a Vodafone részére. Egy másik szolgáltató aggodalmának adott hangot, hogy a meghosszabbítás lehetőségétől megfosztott Vodafone esetleg vitathatná egy új eljárás eredményét, amely bizonytalanság a jövőbeli hálózatfejlesztésekre is hátrányosan hatna.

Az NMHH értékelése szerint a 2012. novemberében megkötött Hatósági Szerződés 1.3. (a) pontjában foglalt, meghosszabbításra vonatkozó jog diszkrecionális jog, és ezen rendelkezés valamint a 4.4. pontban foglalt „Méltányos és elfogulatlan bánásmódról” szóló rendelkezés (vagyis nem „egyenlő elbánás kötelezettsége”) nincs közvetlen kapcsolatban egymással, ezen pontok a Hatósági Szerződésben nem hivatkoznak egymásra.. Fontos rögzíteni, hogy a Hatósági Szerződés nem telepít szerződéskötési (szerződés-hosszabbítási) kötelezettséget az NMHH Elnökére, és nem biztosít szerződéskötési (szerződés-hosszabbítási) jogosultságot a Vodafone Magyarország Zrt. javára. Épp ellenkezőleg: a Hatósági Szerződés 1.3 (a) pontja alapján az NMHH Elnökének kifejezett szerződéses jogosultsága eldönteni, hogy kezdeményezi-e a Hatósági Szerződés meghosszabbítását vagy sem; mindezt megerősítik a Hatósági Szerződés egyéb rendelkezései is. Az 1.3 (a) pont nem tesz külön említést egyenlő elbánásról, az 1.3 (aa) pont pedig csak akkor írja elő nem hátrányosabb feltételek alkalmazását, ha az NMHH Elnöke élne az 1.3. (a) pont szerinti jogával. A Hatósági Szerződés 4.4 pontjában is rögzített „méltányos és elfogulatlan bánásmód” elve alapján az NMHH Elnökének az 1.3 (a) pontjában biztosított, a szerződés meghosszabbításának kezdeményezésére vonatkozó alanyi joga tehát semmiképpen sem fordulhat át szerződéses kötelezettséggé.

Egyebekben a „méltányos és elfogulatlan bánásmódra” vonatkozó elv szempontjából fontos megjegyezni, hogy az elmúlt néhány évben jelentősen megváltozott a technológiai háttér (a 900 MHz-es sávot korábban elsősorban hangszolgáltatásra használták, ma már kiválóan alkalmas mobil szélessáv szolgáltatás nyújtására is) és teljesen megváltozott a jogszabályi környezet is, amely semmilyen módon nem teszi összehasonlíthatóvá a korábbi, 2007-es meghosszabbítások és a jelenlegi helyzet körülményeit. Az előbbi vonatkozásában megjegyezzük, hogy a sáv értéke – az időközben bevezetett technológiasemleges szabályozás folytán – jelentősen növekedett, és használhatósági köre is jelentősen módosult, valamint a szolgáltatók tényleges helyzete is nagy mértékben különbözik egymástól: más időpontban léptek piacra, más a piaci részesedésük, az infrastruktúrájuk stb. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozzuk, hogy mind a 900 MHz-es sáv használhatóságát jelentősen kibővítő módosított GSM-irányelv³, mind pedig a tagállami frekvenciagazdálkodó hatóságok által közvetlenül alkalmazandó jogszabály az RSPP Határozat⁴ – amely széles körű lehetőséget biztosít a nemzeti hatóságoknak a frekvenciagazdálkodási intézkedések megtételére – a fenti 2007. évben történt szerződés-hosszabbításokat követően lépett hatályba.

Összességében tehát a Hatósági Szerződésben foglalt meghosszabbításra vonatkozó diszkrecionális jog és a „Méltányos és elfogulatlan bánásmódról” szóló rendelkezés nincs közvetlen kapcsolatban

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/114/EK Irányelve (2009. szeptember 16.) a nyilvános páneurópai digitális cellás földi mobil rádiótávközlés összehangolt közösségi bevezetése számára fenntartandó frekvenciasávokról szóló 87/372/EGK tanácsi irányelv módosításáról; HL 2009. 10.20. L 274/25 (a továbbiakban: módosított GSM-irányelv)

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU Határozata (2012. március 14.) egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról 2012.3.21 HL L 81/7 (a továbbiakban: RSPP Határozat)

egymással. A Hatósági Szerződés nem teremt kötelezettséget az NMHH Elnöke számára, illetve jogosultságot a Vodafone számára a frekvenciahasználati jogosultság meghosszabbítására. Sőt a Hatósági Szerződés a jogszabályi keretek között, azok kötelező figyelembe vételével – beleértve különösen az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásait – kifejezetten lehetőséget ad az indokolt megkülönböztetésre, amelyet alátámaszt a megváltozott technikai és piaci környezet, valamint az ugyancsak megváltozott a módosított GSM-irányelvben, és a közvetlenül alkalmazandó RSPP-határozatban foglaltak is.

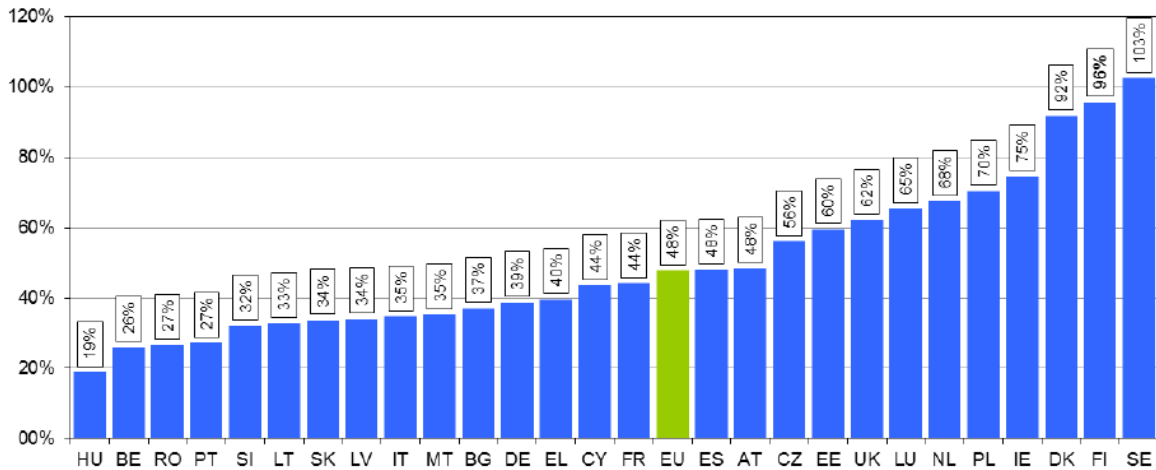
A szolgáltatók szerint a meghosszabbítás és az újonnan megnyíló frekvenciák értékesítése több bevételt hozhat az állam számára, mint egy úgynevezett multi-band aukció. A szolgáltatók szerint ennek oka, hogy a jelenleg is használt frekvenciák használati jogosultságának meghosszabbítása, harmonizációja valamennyi szolgáltató esetében jelentős többlettértékkel bír. Az új frekvenciákra ezt követően kiírt aukció a szolgáltatók szerint a nemzetközi tapasztalatok alapján több bevételt generál, mint egy úgynevezett multi-band aukció. Emellett a bizonytalan kimenetelű tender óvatosságra inti a szolgáltatókat, amely elsősorban a megajánlott árban mutatkozhat meg. A szolgáltatók szerint egy komplex eljárásban lebonyolított multi-band árverés olyan eredményt hozhat, amely hosszú távon ellehetetleníti a fejlesztéseket, az európai átlagnak megfelelő árak további csökkenését, így a fogyasztók érdekei ellen hat.

A szolgáltatók véleményeivel szemben a nemzetközi tapasztalatok, különösen a sikeres ír és holland multi-band aukció, azt mutatják, hogy a tagállamok által remélt bevételeket jóval felülmúló bevételek is elérhetőek ezeken az árveréseken. A lejáró frekvenciahasználati jogosultságokat újraversenyeztető árveréseknek természetesen nem célja, hogy az aktuális szolgáltatók piacon maradását ellehetetlenítsék. Az újraversenyeztető árverések alapvető logikája, hogy azok a szolgáltatók jussanak több spektrumhoz az adott sávban, amelyek üzleti stratégiájához jobban illeszkedik a többlet spektrumkapacitások biztosítása, és ebből kifolyólag a frekvenciahasználati időszakra nézve biztosítva látják a megfelelő profit kitermelésének a lehetőségét a magasabb díjért megszerzett többlet rádióspektrum beruházások mellett is. A lejáró és új spektrumkészlet árverésen történő újrakiosztása tehát az egyik leghatékonyabb eszköz a szabályozó hatóságok kezében annak az elérésére, hogy olyan mobilszolgáltatók kezébe kerüljön a spektrum, melyek hajlandóak hosszú távon partnerré válni a korlátos állami rádióspektrum vagyoni rejülő gazdasági potenciál és adatátviteli kapacitás minél hatékonyabb kiaknázásában. A sikertelenné minősíthető multi-band árverések (Csehország) sikertelenségének valódi oka nem magában a multi-band jellegben, hanem az elégtelen eljárási szabályokban keresendő. (Megjegyzendő, hogy a fent említett ország szabályozó hatósága még az idén megismételni tervezi az érintett multi-band árverést, javított eljárási szabályrendszerrel, egy negyedik szolgáltató számára külön fenntartott spektrumkészlettel.) A közelmúlt európai árverésein tapasztalható kimagasló, gyakran a kikiáltási árak sokszorosát elérő licitek éppen azt igazolják, hogy a szolgáltatók előzetes üzleti számításai szerint a mobilinternet előretöréséből fakadó üzleti potenciált a megnövekedett frekvenciahasználati díjak mellett is bőven megéri majd a szolgáltatóknak kiaknázni.

Nem alátámasztható a szolgáltatók azon állítása sem, hogy a magyar mobil szektorban éles verseny volna tapasztalható. A verseny gyengeségét alátámasztó tényadatokat már a 2012. decemberi konzultáció előkészítő anyaga is részletesen tárgyalta. Az azóta nyilvánosságra hozott legfrissebb EU Bizottsági jelentések szerint hazánk lemaradása még jobban fokozódott.

- Az aktív mobilszélessáv felhasználók penetrációja 2012. júliusában a legalacsonyabb a 27 Európai Unió tagállam között, két helyezéssel rosszabb a 2012. januárinál:

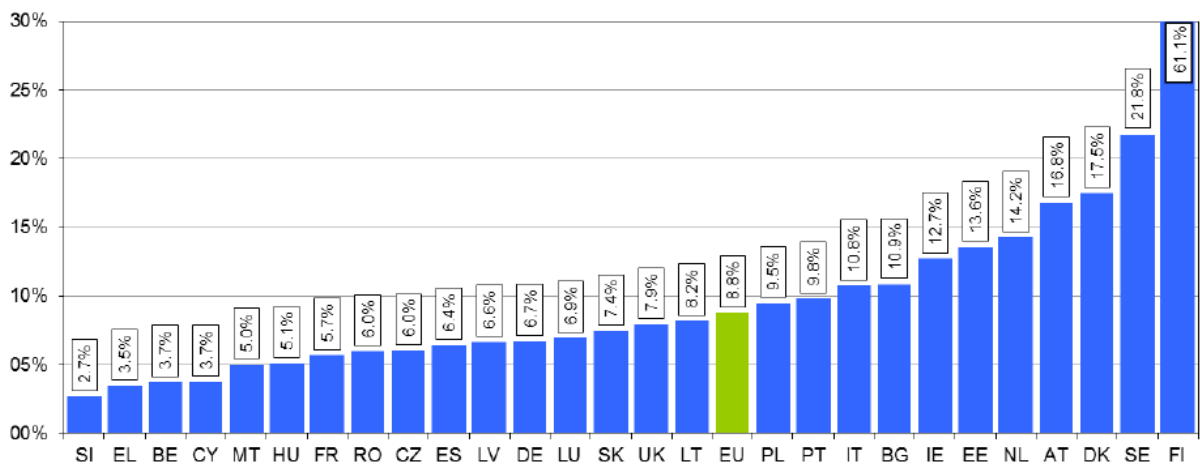
Mobile Broadband penetration - all active users, July 2012



Forrás: EU Bizottság, 2013. február

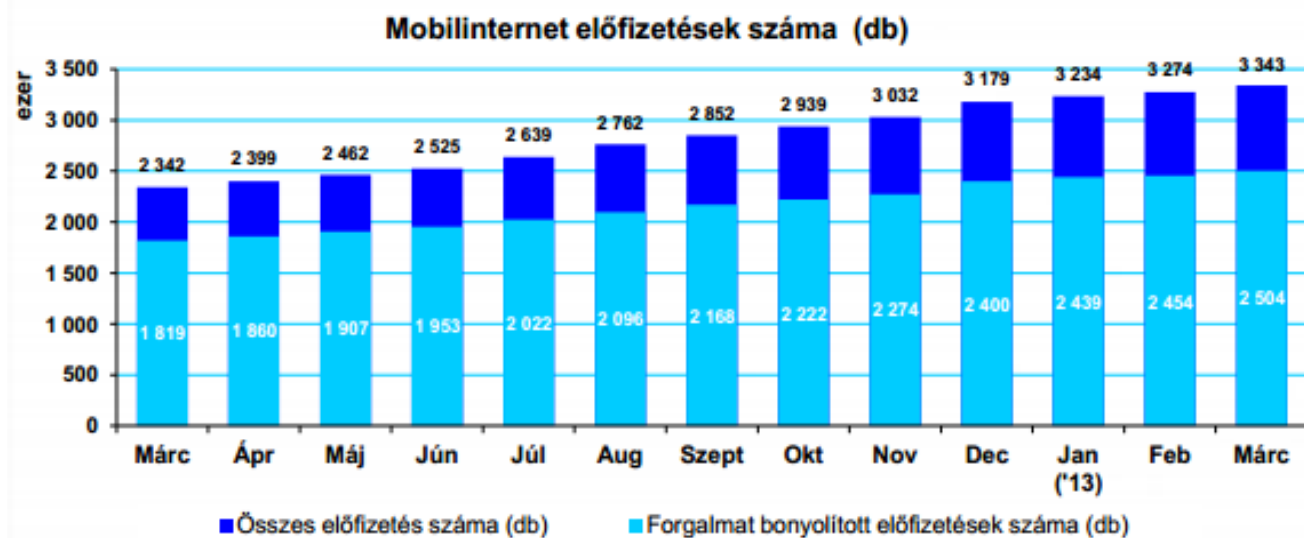
- Az aktív dedikált mobil szélessáv előfizetések penetrációja Magyarországon (okostelefonokat nem tartalmazza): 6. legalacsonyabb volt az Európai Unió tagállamai között 2012. júliusában, amely azt jelenti, hogy Magyarország négy hellyel lejjebb csúszott 2012 januári adathoz képest, képest, amely 5.3%-ról 5.1%-ra történő csökkenést jelent fél év alatt:

Mobile broadband penetration - dedicated data service cards/modems/keys only, July 2012



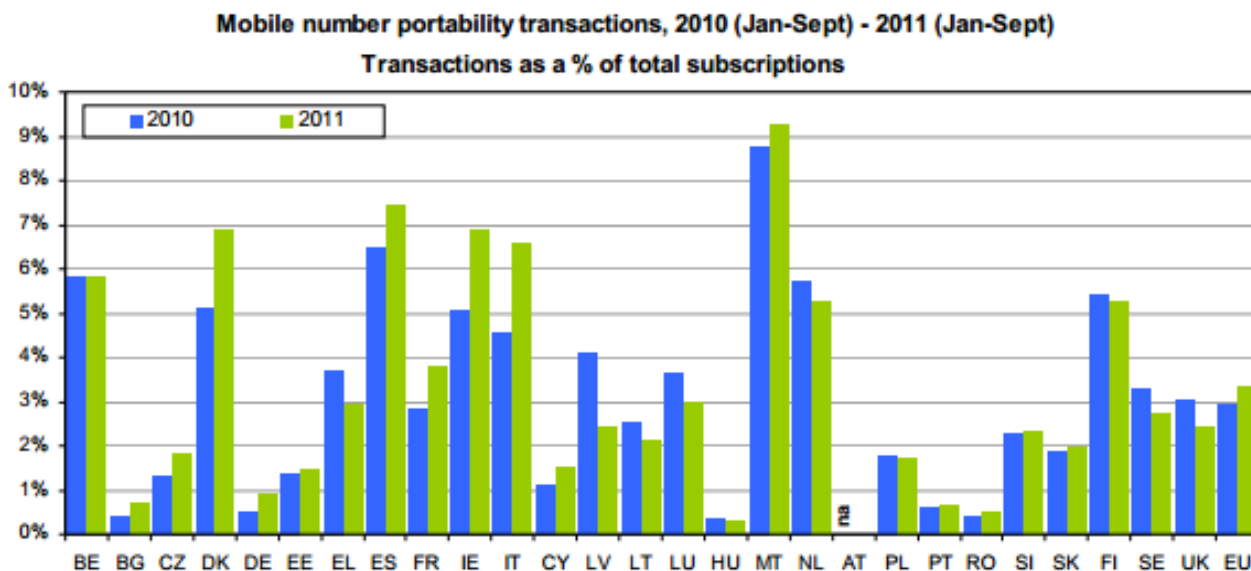
Forrás: EU Bizottság, 2013. február

- A forgalmat bonyolító (aktív) mobilinternet előfizetők számának a növekedésének az üteme Magyarország esetében egyre csökken, amelynek következtében állandósulni látszik az Európai Unió szinten legalacsonyabb penetráció (2,5 millió előfizetés körül tetőződni látszik az aktív előfizetők száma, ami 25%-os lakosság penetrációnak felel meg, amivel még a 2012. júniusi állapot szerint is utolsó helyre kerülne Magyarország az EU összehasonlításban)



Forrás: NMHH Mobilinternet gyorsjelentés, 2013. március

- Magyarországon a legalacsonyabb a mobil számhordozások aránya az EU27 tagállamok között, amely arányszám a verseny intenzitásának egyik legfőbb mutatója:



Forrás: EU Bizottság, 2012

A fentiek mellett elmondható, hogy sem az Új Szabályozási Keretrendszer, sem az RSPD határozat nem támogatja, sőt kifejezetten csak kivételes esetben teszi lehetővé a frekvenciahasználati jogosultságok versenyztetés nélküli meghosszabbítását. Éppen ezért az Európai Unión belül versenyztetési eljárás nélküli meghosszabbításra régóta nem találunk példát.

A fentiek miatt a szolgáltatók állításait semmi sem igazolja, sőt a tények a piaci verseny hatékonyságát megkérdőjelezhetetlenül cáfolják, így a Hatóság álláspontja szerint a szolgáltatók által javasolt forgatókönyv a jelenlegi helyzetet konzerválná. Emellett alapvető ellentmondás mutatkozik abban, hogy míg az inkumbens szolgáltatók alapvetőnek tekintik a 900 MHz-e és 1800MHz-es sávot saját maguk számára, addig egy esetleges új piacra lépő számára ezen sáv frekvenciakészletét nem tartják szükségesnek kiosztani.

Mindezek miatt a hatósági szerződésen alapuló frekvenciahasználati jogosultságok meghosszabbítása további 7,5 évvel a hatósági szerződés változatlan feltételei mellett a konzultáció eredményeként sem indokolható.

A harmonizáció kérdése vonatkozásában az előzőekhez képest a konzultációs folyamat során nem hangzottak el új érvek, és nem merült fel olyan tény, amely a harmonizáció szükségességét úgy támasztotta volna alá, hogy az a meghosszabbítást is szükségessé tette volna. Ezért a meghosszabbítást követő, vagy azt megelőző harmonizáció nem lehet indokolt. Hangsúlyozandó továbbá, hogy mennyiben pedig a frekvenciahasználati jogosultságok nem kerülnek a hatósági szerződés változatlan feltételei mellett meghosszabbításra, akkor a harmonizáció Hatósági Szerződések szerinti lehetősége sem merülhet fel.

2013. április 23.