

Egyetemes szolgáltatás elérhetőségével és megfizethetőségével kapcsolatos vizsgálatra vonatkozó szolgáltatói észrevételekkel kapcsolatos hatósági álláspont

Az egyetemes szolgáltatás elérhetőségére és megfizethetőségére vonatkozóan elvégzett vizsgálat (a továbbiakban: „**Vizsgálat**”) eredményei (a továbbiakban: „**Vizsgálati Dokumentum**”) 2022. június 30-án az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos részletes szabályokról szóló 19/2020. (XII. 18.) NMHH rendelet (a továbbiakban: „**Rendelet**”) 5. §-ában, valamint 45. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közzétételre kerültek a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: „**Hatóság**”) honlapján.

Jelen összefoglaló a szolgáltatók által kifejtett észrevételek tömör összegzését és a Vizsgálat szempontjából releváns, rövid hatósági válaszokat tartalmazza.

A Vodafone Magyarország Zrt. észrevételei

A Vodafone Magyarország Zrt. (a továbbiakban: „**Vodafone**” vagy „**Szolgáltató**”) által benyújtott észrevételekkel és kérelmekkel kapcsolatban általánosságban és előljáróban megállapítható, hogy az észrevételek egy része kapcsolódik csak a Vizsgálathoz, jelentős részük viszont nem a Vizsgálattal kapcsolatos szakmai álláspontot tükröz, a Szolgáltató sok esetben az egyetemes szabályozás egészével, a vonatkozó uniós irányelv (az Európai Parlament és a Tanács az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelvnek (a továbbiakban: „**Kódex**”) és az azt implementáló magyar jogszabályok – az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: „**Eht.**”) és a Rendelet – Szolgáltató által felételezett ellentmondásaival, és a jogszabályok alapján alkalmazott módszerekkel és lefolytatott eljárásokkal kapcsolatos ellenvéleményét fejt ki. Sok esetben továbbá már a Rendelet társadalmi egyeztetésén is kifejtett véleményének ad ismételten hangot a Szolgáltató.

A Rendelet 5. § (2) bekezdésének második mondata szerint: „A beérkezett észrevételeket az Elnök megvizsgálja, és a megalapozott észrevételek alapján módosíthatja a vizsgálat eredményeként azonosított számozási körzeteket, illetve a megfizethető árat.”. A Rendelet idézett szövegéből egyértelműen következik, hogy a beérkezett észrevételek alapján a vizsgálat eredményeként azonosított számozási körzetek, illetve a megfizethető ár módosítására van lehetőség, azaz a Rendelet 5. §-a szerinti közzététel célja a szolgáltatók Vizsgálattal kapcsolatos észrevételeinek megismerése. Természetesen a szolgáltatók nincsenek elzárva attól, hogy a Vizsgálat tárgyán túli észrevételeket is megfogalmazzanak, ugyanakkor mivel a Vizsgálat véleményezésének hatóköre a Rendelet szerint jól körülhatárolt, az észrevételek feldolgozása is ehhez kell, hogy igazodjon. Ennek megfelelően a szolgáltatók Kódex-szel, Eht.-val és Rendelettel kapcsolatos észrevételei tekintetében jelen dokumentum nem tartalmaz hatósági álláspontot, tekintettel arra, hogy a szolgáltatók ezen észrevételeiben foglalt témakörök nem képezték tárgyát a Vizsgálatnak. Tehát a továbbiakban csak a Vizsgálathoz kapcsolódó konkrét észrevételek rövid megválaszolására szorítkozik a Hatóság.

A Vodafone Vizsgálattal kapcsolatos észrevételei a következő főbb témák köré csoportosíthatók:

1. A Vodafone álláspontja szerint a Vizsgálati Dokumentum aktuális tényadatokkal történt alátámasztása hiányzik, meglátása szerint a Hatóság a releváns tények és körülmények alapos feltárását nem végezte el.
2. A Vodafone megítélése szerint a megfizethető árú egyetemes szolgáltatás esetében a megfizethetőség vizsgálatára a Hatóság egy önkényesen értelmezett, nem bevett és nem is megalapozott módszert alkalmazott.

3. A Vodafone észrevételében jelezte, hogy a Hatóság módszertanilag helytelenül járt el, amikor a jövedelem helyett a diszkrecionális jövedelmet használta.
4. A Vodafone észrevételében jelezte, hogy a Hatóság által figyelembe vett piackutatás nem alkalmas a megfizethető árú egyetemes szolgáltatásra vonatkozó döntés megalapozására.
5. A Vodafone megállapítása szerint a Vizsgálat módszertanában az alsó decilis választása a vizsgált célcsoport reprezentálására önkényes szűkítést jelent, és torz eredményre vezet.
6. A Vodafone megállapítása szerint a Vizsgálati Dokumentum a megfizethető ár önkényes értelmezése alapján és módszertani szempontból helytelenül rögzíti a havi díjakat és a külön forgalmi díj nélkül igénybe vehető belföldi hívásforgalom mennyiségét.
7. A Vodafone észrevételében jelezte, hogy a 0 forintos csatlakozási díj meghatározása megalapozatlan, nem számol a szolgáltatók tényleges költségével.

1. A Szolgáltató észrevételeiben több helyen is jelzi, hogy álláspontja szerint a Vizsgálat tartalmi és módszertani hiányosságokban szenved. Általánosságban azonban megjegyzendő, hogy a Rendelet 3-4. §-a pontosan meghatározza a Vizsgálat tartalmi követelményeit, valamint azt is, hogy melyek az elérhetőség vizsgálatának keretei, elsődleges adatforrásai, továbbá azt is, hogy a megfizethető ár meghatározása hogyan történjen, és hogy e körben mely szempontokat kell a Hatóságnak figyelembe vennie. A Vizsgálat ezeknek a szempontoknak és kritériumoknak maradéktalanul megfelel. Nem indokolja a Vizsgálati Dokumentum módosítását vagy a Vizsgálat újbóli lefolytatását, ha a Szolgáltató csak állítja, de részleteiben nem támasztja alá, hogy módszertanilag vagy tartalmilag ténylegesen téves – a Rendeletben megfogalmazott követelményeknek nem megfelelő – megállapítások lennének a Vizsgálati Dokumentumban. Hangsúlyozandó, hogy az Eht.-tól és a Rendelettől eltérő, annak meg nem felelő szempontok és kritériumok vizsgálatára nem volt jogszerű lehetőség.

A Vizsgálat során alkalmazandó módszert, eljárást szintén a Rendelet tartalmazza, a Hatóságnak a Rendeletben leírtakat figyelembe véve kell eljárnia a jogalkalmazás során. A Vizsgálat a Rendeletben rögzített szempontoknak megfelelően történt. (A Hatóság ennek kapcsán rögzíti, hogy a Szolgáltató véleménye szerint figyelmen kívül hagyott adatforrások a Vizsgálatban figyelembe vételre kerültek.) A Vizsgálatban levont következtetés megfelel a Rendeletben előírtaknak, ezért a Vizsgálati Dokumentum módosítása nem indokolt a Vodafone felhasználható adatok körére vonatkozó észrevétele nyomán.

Bár a jelen dokumentumnak nem célja a hatályos jogi szabályozás magyarázata, így a jogszabályban foglaltaktól eltérő szempontok figyelmen kívül hagyásának indokolása sem, az mindenképp megjegyzendő, hogy önmagában is ellentmondásként értékeli a Hatóság azokat a szolgáltatói előadásokat, miszerint a szélessávú hálózati lefedettség megfelelő, ugyanakkor az elérhetőség biztosításával kapcsolatos egyetemes szolgáltatói terhek kimagaslóak lennének. Ugyanis megfelelő lefedettség esetében – a jogszabályi mértéket meghaladó előfizetői hozzáférés kiépítése iránti igény hiányában – az elérhetőség biztosítására vonatkozó kötelezettség a gyakorlatban nem jelenthet kimagasló terhet az egyetemes szolgáltatóknak.

2. Hangsúlyozandó, hogy az Európai Unió joga nem határoz meg konkrétan alkalmazandó módszertant az egyetemes szolgáltatás megfizethetőségének vizsgálatához, a tagállami gyakorlatok eltérőek és gyakran nem teljesen transzparenssek, vagyis a megfizethetőség vizsgálatának nincs bevett, széles körben elfogadott módszertana. Továbbá a Hatóság álláspontja szerint nem indokolja a Vizsgálati Dokumentum módosítását vagy a Vizsgálat újbóli lefolytatását önmagában az a körülmény, hogy az általa alkalmazott módszertan helyett adott esetben más módszertan is alkalmazható lenne. A Hatóság által választott módszertan a Rendeletben rögzített vizsgálati szempontoknak megfelel, megalapozott és okszerű következtetések levonására alkalmas.

3. A Szolgáltatónak a diszkrecionális jövedelem helytelennek tartott használatával kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a diszkrecionális jövedelem ismert közgazdasági fogalom, ami a kötött kiadások után megmaradó, szabadon elkölthető jövedelem. A kötött kiadások tartalma megfelel a KSH besorolásnak. A diszkrecionális jövedelem használata nem megalapozatlanul történik, a Vizsgálati Dokumentum tartalmazza az ezzel kapcsolatos megfontolásokat (lásd 18. ábra feletti bekezdés).

4. A Hatóság által figyelembe vett piackutatással kapcsolatban rögzítendő, hogy a Vizsgálat elkészítése során a Hatóság megvizsgálta a rendelkezésére álló adatokat és megállapította, hogy az általa évente lefolytatott, a lakossági felhasználók távközlési szokásaira vonatkozó piackutatásban foglalt adatok alapján a Rendelet 4. §-ában rögzített vizsgálati szempontok megfelelően vizsgálhatók, további célzott piackutatás lefolytatására nem volt szükség. A rászoruló körében a megfizethető ár mértékére vonatkozóan végzett kutatással kapcsolatban megjegyzendő, hogy azt a Rendelet 4. § (3) bekezdésében rögzített szempontok vizsgálata nem teszi szükségessé. A megfizethető árat a fogyasztók tényleges jövedelmi helyzete és nem az általuk kívánatosnak tartott ár alapján szükséges meghatározni.

A Hatóság által a Vizsgálat során felhasznált lakossági piackutatások mintaelemszáma a reprezentativitást megfelelően biztosítja (nagyobb mintán lefolytatott kutatás a pontosságot érdemben már nem befolyásolná), az idősorok stabilak, egyszeri, az idősoros áttekintést és a folyamatok megismerését nem lehetővé tevő piackutatás lefolytatása nem indokolt. A Hatóság által felhasznált, háztartások felmérése piackutatás évekre visszamenőleg azonos, és megalapozott módszertannal készült, így az eredmények megbízhatóságát az eredmények idősoros összehasonlíthatósága is alátámasztja. A kutatás során alkalmazott elemszám a piackutatások gyakorlatában kifejezetten magas – 2021-ben pl. 3229 háztartás került a mintába –, a KSH elérhető, legfrissebb adatai ennél kisebb mintán alapulnak. A megkérdezéses kutatások pontatlanságával kapcsolatos észrevétellel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Vizsgálathoz szükséges adatokhoz csak ilyen kutatással lehet hozzájutni – a KSH is megkérdezéses kutatást alkalmaz.

5. Az alsó decilis használatával kapcsolatos észrevétellel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Rendelet a vizsgálati szempontok között kifejezetten rögzíti, hogy figyelembe kell venni a "különböző jövedelmi szintekre sorolt háztartások jövedelme és az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokra – helyhez kötött telefonszolgáltatásra és a helyhez kötött internet-hozzáférési szolgáltatásra – fordított kiadásai közötti összefüggéseket". Ennek megfelelően csak olyan módszertan elfogadható, ami a különböző jövedelmi szintbe tartozó háztartások jövedelmét és az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadását valamilyen módon összeveti és ebből határozza meg az árat. Az alkalmazott módszertan ezt az összefüggést a jövedelmi arányokon és a jövedelmek szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadásokhoz mért arányán keresztül ragadja meg, amely megközelítés okszerű és megfelel a Rendeletben rögzített szempontoknak. Mivel a Rendelet 4. melléklete szerinti jogosultsági kategóriák piackutatási vizsgálati csoportként közvetlenül nem alkalmazhatók, ezért a Vizsgálat során összefüggést kellett teremteni a jogosultsági körbe tartozók fogyasztók és a célszerűen kiválasztott jövedelmi szint között. Megjegyzendő továbbá, hogy a Vizsgálati Dokumentum 4.3.1.1.3. pontja tartalmazza az alsó jövedelmi tízed kiválasztásának szempontjait is.

6. A havi díjak és a külön forgalmi díj nélkül igénybe vehető belföldi hívásforgalom mennyisége vonatkozásában érkezett észrevétel általánosságban vitatta az alkalmazott módszertant, ugyanakkor nem került bemutatásra, hogy a minimális szintet a társadalmi és a gazdasági életben való részvétellel összefüggésben hogyan szükséges értelmezni, illetve a Vizsgálat okszerűtlenségét nem támasztotta alá, csak állította annak szakmaiatlan voltát.

7. A Szolgáltatónak a 0 forintos csatlakozási díj meghatározásával kapcsolatos észrevételek körében hangsúlyozandó, hogy a szolgáltatói költségek figyelembevétele a Vizsgálatban csak akkor lenne

lehetséges, ha a Rendeletben található módszertan is változna. A Hatóságnak a megfizethető ár meghatározása során a Rendelet 4. § (3) bekezdésében rögzített szempontokat kell figyelembe vennie.

Az alábbi észrevételek alapján került sor a Vizsgálati Dokumentum pontosítására:

8. A Vizsgálati Dokumentum "3.1 Vizsgálati szempontok" pontjában a Vizsgálat módszertana nem esik egybe a Rendeletben megállapított követelményekkel, mivel hiányzik a címhelyeknek a Rendelet hatályával összhangban történő szűkítése, ezért a Vodafone észrevételében kérte a Hatóságot, hogy a Vizsgálatot egészítse ki és a címhelyek vizsgálatánál a fentiek szerint szűkített személyi hatályt a Vizsgálat egészében vegye figyelembe.
9. A Vizsgálati Dokumentum „4.2.1. Megfizethető ár meghatározása” pontjában „*a megfizethető ár meghatározásához – szükséges információk az általános szerződési feltételekben nem található, az ajánlatok elsősorban a megfizethető egyetemes szolgáltatással való ellátottság vizsgálata tekintetében tartalmaznak releváns információkat*” két tagmondat ellentmond egymásnak.
10. A Vizsgálati Dokumentum „4.3.2. Megfizethető ár meghatározása – egyszeri díj csatlakozás létesítése esetén” pontjában az „*ebben az esetben is igaz, hogy az elsőfajú szabályozói hiba (indokoltnál alacsonyabb mértékben meghatározott csatlakozási díj) gazdasági-társadalmi költsége jóval meghaladja a másodfajú szabályozói hiba (indokoltnál magasabb mértékben meghatározott díj) költségeit*” mondatrész vélhetően tévedésből állítja azt, hogy el kell kerülni az indokolatlanul alacsony csatlakozási díj meghatározását.

8. A 3.1. pontot érintő észrevétel alapján a Vizsgálati Dokumentum 1. pontjának harmadik bekezdésében rögzítésre került, hogy a Vizsgálat végfelhasználó alatt a természetes személy végfelhasználót érti. A módosítás a Vizsgálat következtetéseit, eredményét nem befolyásolja.

9. A 4.2.1. pontot érintő észrevétellel ellentétben az idézett szövegrész nem tartalmaz ellentmondást, az általános szerződési feltételek az ellátási területre vonatkozó település szintű információt tartalmaznak, ugyanakkor a Rendelet 4. §-a szerinti vizsgálatához szükséges adatokat nem tartalmaznak. Mindazonáltal a félreértések elkerülése végett a vitatott szövegrész módosításra került úgy, hogy az idézett rész második tagmondata törlésre került.

10. A 4.3.2. pontot érintő észrevétel alapján az elsőfajú és a másodfajú eltérő használatával kapcsolatos hiba kijavításra került.

A DIGI Távközlési és Szolgáltató Kft. észrevételei

A DIGI Távközlési és Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: „**Digi**” vagy „**Szolgáltató**”) észrevételei az alábbiakban foglalhatók össze:

11. A Digi nem értett egyet azzal, hogy a Hatóság a Rendelet 3. § (5) bekezdésében foglaltak alapján Magyarország valamennyi számozási körzetét lefedetlen számozási körzetként azonosította. Álláspontja szerint, ha az online mapping adatok nem alkalmasak az egyetemes szolgáltatás elérhetőségének megállapításához, akkor a Hatóságnak annak előállítására az online mapping részeként vagy önálló adatszolgáltatás keretében erőfeszítéseket kellett volna tennie.
12. A Digi továbbá nem értett egyet a szolgáltatás megfizethetőségével kapcsolatos vizsgálat eredményeként meghatározott megfizethető árakkal. A Digi nem tartotta elfogadhatónak azt, hogy a megfizethető árú egyetemes szolgáltatás egyszeri csatlakoztatási díja 0 Ft-ban lett megállapítva. Véleménye szerint a hozzáférési pont kiépítése bizonyos esetekben több millió forintos nagyságrendű lehet.

11-12. Az észrevétel 11. pontjában foglaltakkal kapcsolatban lásd a Vodafone észrevételeire adott hatósági reakciók 1. pontjában, míg az észrevétel 12. pontjában foglaltakkal kapcsolatban lásd a Vodafone észrevételeire adott hatósági reakciók 7. pontjában adott választ.

A Szolgáltató önálló adatszolgáltatás hiányára való észrevétele kapcsán elmondható, hogy a Vizsgálat azt is megállapítja, hogy elméleti lehetőségként felmerülhet a Hatóság által elrendelt adatszolgáltatás lebonyolítása, figyelembe véve ugyanakkor az adatok teljeskörűségével kapcsolatos elvárást, az eljárás idő- és erőforrásigényét, valamint az Eht. 83/C. § szerinti vizsgálat elvégzéséhez szükséges adatgyűjtéssel való átfedést, elkülönült adatszolgáltatás előírására nem volt lehetőség.

További észrevételek (az észrevételező a neve közléséhez nem járult hozzá)

Az észrevételező észrevételei az alábbiakban foglalhatóak össze:

13. Az egyetemes szolgáltatás megfizethetőségével kapcsolatban az észrevételező kifejtette, hogy új szolgáltatás létesítése minden esetben helyszíni munkavégzéssel és anyagfelhasználással jár, amelyet a belépési díj csak részben kompenzál.
14. Az észrevételező véleménye szerint a Rendelet és a Vizsgálat sem ejtett szót az egyetemes ajánlat határozott vagy határozatlan idejéről. Véleménye szerint határozatlan idejű ajánlatoknál nagyobb a kockázat, főleg a várható célcsoport körében.
15. Véleménye szerint a Hatóságnak lett volna alkalma és lehetősége a szükséges adatokat bekérni a szolgáltatóktól, így pontosabban definiálva az ellátatlan területek nagyságát.
16. Az észrevételező javasolta, hogy a Vizsgálat kerüljön kiegészítésre a 2022. évi adatokkal.
17. Az észrevételező nem értett egyet a Hatóság azon megállapításával, hogy 0 Ft-os díjmérték meghatározása indokolt abban az esetben, ha az egyetemes szolgáltatás igénybevételéhez hálózati végpont létesítésére van szükség.

13. A belépési díj összegével kapcsolatban lásd a Vodafone észrevételeire adott hatósági reakciók 7. pontjában adott választ.

14. Az észrevétel határozott idejű szerződésekre vonatkozó részével kapcsolatosan a Hatóság felhívja az észrevételt benyújtó figyelmét, hogy az egyetemes szolgáltatás nem piaci alapon nyújtott szolgáltatás, a megfizethető árú egyetemes szolgáltatást a legrosszabb anyagi helyzetben lévő, legkiszolgáltatottabb fogyasztók veszik majd igénybe, akik esetében az elkötelezettség önmagában visszatartó erő lehet. Amennyiben az egyetemes szolgáltatás nyújtását az egyetemes szolgáltató határozott idejű szerződés megkötésétől tehetné függővé, az azt jelentené, hogy igénybevételi korlát kötődne az egyetemes szolgáltatáshoz, ami nem elfogadható.

15. A szolgáltatói adatbekéréssel kapcsolatban lásd a Vodafone észrevételeire adott hatósági reakciók 1. pontjában adott választ.

16. Az adatok frissítésére vonatkozó észrevételek nem vehetők figyelembe, mivel a Hatóság „Az elektronikus hírközlési piac fogyasztóinak vizsgálata, 2022 – háztartási felmérés” megnevezésű piackutatása (azaz a Szolgáltató által hiányolt 2022. évi adatokon alapuló) jelenleg még az adatfelvétel fázisában tart, annak végleges publikációja a 2023. év elején várható. A Vizsgálat az elérhető legfrissebb adatokat tartalmazza.

17. A 0 forintos hatósági díjmértékkel kapcsolatban lásd a Vodafone észrevételeire adott hatósági reakciók 7. pontjában adott választ.