

Az NMHH álláspontja a Fehér Könyv: „Hogyan lehet megfelelni Európa digitális infrastrukturális igényeinek?” kapcsán indított nyilvános konzultációhoz

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (továbbiakban: NMHH) az alábbi álláspontot nyújtja be az Európai Bizottság által a Fehér Könyv véleményezése tárgyában indított nyilvános konzultáció keretében. Az NMHH nagyra értékeli, hogy az Európai Bizottság elindította a jelenlegi egyeztetést és vitát az érdekelt felek között. Úgy látjuk, hogy ez az egyeztetés időszerű, és lehetőséget nyújt arra, hogy az európai digitális infrastruktúra fejlődését ösztönző szabályozás kialakítása széleskörű szakmai párbeszédre alapuljon. Bízunk benne, hogy az Európai Bizottság az érintettek javaslatainak figyelembevételével és részletes hatástanulmányok elkészítését követően tesz javaslatot a hatályos szabályozás felülvizsgálatára.

1. ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

Az NMHH általánosságban megjegyzi, hogy a Bizottság által felvázolt 12 forgatókönyv kapcsán további elemzésekre van szükség annak érdekében, hogy megalapozott, a szubszidiaritás elvét figyelembe vevő és az érintett szereplők számára túl nagy adminisztratív terhet nem jelentő szabályozási javaslatok kerüljenek bemutatásra.

A Fehér Könyv az elektronikus hírközlési piac széttagoltságát komoly versenyhátrányként azonosítja és ennek egyik okaként a nemzeti szabályozási kereteket nevezi meg. A dokumentum ugyanakkor azt elismeri, hogy a szélessávú szolgáltatások árai alacsonyabbak Európában, mint például az Egyesült Államokban, miközben az optikai lefedettség magasabb, míg az 5G-s mobil lefedettség körülbelül azonos szintű. A Fehér Könyv mégis azt állítja, hogy az EU-n belüli szolgáltatók versenyképessége gyengébb. Nem teljesen világos ezért, hogy ezen eredmények mellett konkrétan miben nyilvánul meg az alacsonyabb versenyképesség. A hozzáférési szabályozás a helyhez kötött piacokon a szabályozott nagykereskedelmi áron keresztül egyfajta korlátként minden bizonnyal befolyásolja (korlátozza) a szolgáltatók piaci magatartását a végfelhasználói piacon, mindez azonban az NMHH álláspontja szerint a felhasználók szempontjait is figyelembe véve összességében inkább előny, mintsem hátrány.

Szükséges hangsúlyoznunk továbbá, hogy a piac széttagoltsága nyilvánvaló hátrányai mellett történeti-kulturális körülményekből adódik, és mint ilyen, adottságként kell figyelembe venni. Ekként más történelmi-kulturális adottságú térségekkel, államokkal történő összehasonlítás félrevezető lehet. A versenyképesség fokozásának hatékony módját ezen adottságok figyelembevételével és semmiképpen sem azok ellenére lehet megtalálni.

A fejezet végén említett „különálló 5G” (5G standalone) tömeges bevezetése, ipari és az IoT alkalmazások terjedése valóban fontos minden tagállam számára. Az 5G standalone tömeges bevezetésének előfeltétele álláspontunk szerint az lenne, hogy legyen igény az 5G hálózati megoldások használatára, amely igény azonban egyelőre hiányzik, és ez jelentős akadálya az elterjedésnek. A Fehér Könyv sem tárja fel, hogy melyek azok az okok, amelyek ezen szolgáltatások terjedését gátolják, továbbá szintén nincs kellően alátámasztva, hogy ezen okok valóban a szabályozási feltételekben esetlegesen meglévő különbségekre vezethetők-e vissza.

Az NMHH álláspontja szerint a páneurópai szolgáltatók létrejöttének természetes útja az lenne, ha piaci folyamatok révén, szolgáltatók kezdeményezésére menne végbe. Az esetleges szabályozói beavatkozás hatására létrejövő piaci szereplők létjogosultsága és tartósan sikeres működése is erősen kérdéses. Az a dokumentumból is kitűnik, hogy több európai szolgáltató már most is jelen van több európai ország piacán, és nem állapítható meg, hogy mely körülmények indokolják a páneurópai szolgáltatók kialakításának elősegítését. Így az sem állapítható meg, hogy a páneurópai hálózatok fejlesztésén túl mely célok és indokok alapján, milyen tartalommal lenne szükséges változtatni a hatályos szabályozáson.

2. A SZABÁLYOZÁS CÉLJAI

Az NMHH egyetért azzal a megállapítással, hogy az Európai Elektronikus Hírközlés Kódex¹ (továbbiakban: Kódex) fő célkitűzése az volt, hogy előmozdítsa a konnektivitást egy olyan szabályozási keret létrehozásával, amely ösztönzi a nagyon nagy kapacitású hálózatokba történő fokozottabb beruházást. Fontos, hogy a kiváló minőségű, megfizethető, megbízható, fenntartható, nyitott és biztonságos összeköttetés az Unió területén és az ott élő minden állampolgár részére elérhető legyen, és az uniós gazdaság és a polgárok egyenlő mértékben részesüljenek a digitalizáció nyújtotta előnyökből. Az NMHH álláspontja szerint fontos, hogy a célok és az azok elérését szolgáló eszközök támogassák az integrációt, a hátrányosabb helyzetű régiók felzárkózását.

Az NMHH osztja azt az álláspontot, hogy az elektronikus hírközlés helyzete alapvetően kihat az Unió versenyképességére. Az ágazat szabályozásának alapvető célja, hogy az iparágat érintő nagyívű változásra olyan válaszokat adjon, amelyek továbbra is biztosítják, hogy az elektronikus hírközlés az Unió gazdaságának húzóágazata maradjon és elősegítse a versenyt. Az új szabályozási környezetnek meg kell őrizni olyan kiemelt jelentőségű vívmányokat, mint a fogyasztók védelme, valamint minden fogyasztó számára biztosítani kell a szolgáltatások mellett az új technológiák hozzáférhetőségét. Mindemellett az új keretrendszernek minden szereplő számára egyenlő feltételeket kell biztosítani. A közelmúlt technológiai fejlődésének és az új globális kihívásoknak – ld. fenntarthatóság, ipari versenyképesség, gazdasági biztonság – köszönhetően új dimenziókban szükséges gondolkodni az elektronikus hírközlési szektorról. Ez azt jelenti, hogy meg kell találni azon piaci ösztönzőket, amelyek segítik a piaci szereplőket abban, hogy megfelelő fejlesztésekkel olyan beruházásokat valósíthassanak meg, amelyek hozzájárulnak a fogyasztók digitális jólétéhez. Azt is szükséges megfontolni, hogy ténylegesen mire irányulna a versenyképesség fokozása, illetve a javasolt elgondolások ténylegesen alkalmasak-e az uniós gazdasági közösség versenyképességének, és a versenyképesség közvetett céljainak elérésére, különösen az európai polgárok minél szélesebb körében a jólét növelésére. Így vizsgálni szükséges, hogy a javasolt eszközök milyen viszonyban állnak más szempontokkal, elsősorban a

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32018L1972>.

felhasználók védelmének érvényesíthetőségével. A versenyképesség növelését szolgáló intézkedések nem vezethetnek arra sem, hogy a kisebb, tagállami, regionális és helyi szolgáltatók versenyhátránya fokozódjon.

A Fehér Könyv állítása szerint a Kódex bizonyos újonnan bevezetett jogintézményei, így különösen a társberuházásra és a kizárólag nagykereskedelmi hálózatokra vonatkozó rendelkezései nem érték el a kívánt hatást. A Fehér Könyv csak általánosságban utal e megállapításra, a szabályozási eszközök, célok részletesebb elemzésére, az okok feltárására nem tér ki. Fontos azonban kiemelni, hogy a Kódex új jogintézményeinek alapvetően az volt a célja, hogy az ex-ante kötelezettségeket bizonyos esetekben és feltételek mentén a jelentős piaci erejű szolgáltatók kiválthassák. A jogintézmények céljával megítélésünk szerint alapvetően komoly probléma nem merült fel, mivel ezen eszközök minden esetben a piaci verseny fejlődésének irányába hatottak, olyan területen tettek kedvezményeket a jelentős piaci erejű szolgáltatók felé, amelyből az alternatív szolgáltatók is profitálhattak a piaci verseny erősödése mellett. Mindemellett a Kódex hatályba lépése és tényleges alkalmazása (amely a tagállami implementációk elhúzódása miatt számos tagállamban csak egy-két éve kezdődött) óta eltelt viszonylag rövid idő eleve kérdésessé teszi, hogy eljött-e már az intézkedések általános szintű értékelésének, felülvizsgálatának ideje.

3. A SZABÁLYOZÁS HATÁLYA

Az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások (ECN-ECS) szabályozása és egy esetleges új szabályozási keret megfelelő hatályának kialakítása szükséges annak érdekében, hogy a szabályozási rezsim minden ágazati szereplőre nézve igazságos legyen és megfelelően lekövesse a rohamtempóban változó technológiai újításokat. A szabályozás hatályát úgy kell kialakítani, hogy a technológiai és üzleti megoldásoktól függetlenül az azonos funkcionalitású szolgáltatásokra és az azonos szolgáltatásokat nyújtókra egységes követelmények vonatkozzanak, továbbá a szabályozás tükrözze a technológiai és szolgáltatási konvergenciát. A piaci verseny és a felhasználók jogainak garantálása elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a szolgáltatók az összeköttetést megfelelő feltételek mellett biztosítsák (így különösen: elérhetőség, megfizethetőség, minőség, átláthatóság), és hogy végső soron lehetővé tegyék az uniós felhasználók és a vertikum számára a digitális szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Az európai hírközlési szektor versenyképességének növelését az nem biztosítja, ha a szabályozás elsősorban a páneurópai szolgáltatókra fókuszál.

Az NMHH egyetért azzal a megállapítással, hogy az elektronikus hírközlési piac alapvetően jól működik és kevés esetben vagy egyáltalán nem kell a szabályozó hatóságoknak beavatkozni a piaci folyamatokba. A nemzeti szabályozó hatóságoknak eddig is voltak vitarendezési jogkörei, így a Fehér Könyvben javasoltak további vizsgálatokat igényelnek, illetve szükséges a szabályozó hatóságok, valamint a BEREC szerepének konkrét meghatározása.

4. ÁLTALÁNOS ENGEDÉLYEZÉS

Az NMHH egyetért azzal, hogy az elektronikus hírközlő hálózatok és a felhőalapú szolgáltatások közötti konvergencia indokolhatja a hírközlésre vonatkozó szabályozási keret hatályának kiterjesztését a helyettesítő szolgáltatásokat nyújtó szereplőkre. Mindezt az egyenlő bánásmód követelménye is indokolná, ugyanakkor nem látszik igazoltnak, hogy a konvergáló piacon ugyanazok a problémák lennének relevánsak és ugyanazok a szabályok lennének alkalmazandók, mint a hatályos szabályozásban, azaz, hogy pusztán a szabályozás hatályának kiterjesztéséről

lenne szó. Különösen azért nem igazolt a megállapítás, mert az új szabályok jelenleg még nem léteznek, nem ismertek.

A Fehér Könyv javaslatai elsősorban a kínálati oldalra összpontosítanak, azonban a feltárt lemaradások részben a kereslet hiányából fakadnak, és nem igazolt, hogy a kínálati oldal beruházásai már rövid távon is tényleges kereslettel, felhasználói, társadalmi igényekkel találkoznak majd. A különböző földrajzi piacokon a befektetések várható megtérülése a meglévő piaci struktúráktól, a versenyfeltételektől és a kultúrától is függően változik. Ezek a tényezők legalább akkora hatással lehetnek a szolgáltatói méretnövekedési potenciálra, mint a várt méretgazdaságossági előnyök.

Az általános engedélyezési rendszer alkalmazása kiforrott, a jogintézmény beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A "származási ország" elvének alkalmazásáról a médiaigazgatás területén vannak tapasztalatok, amelyek a tagállami hatóságok közötti strukturált együttműködési rendszer ellenére sem minősíthetők egyértelműen kedvezőnek. Annak megítéléséhez, hogy a származási ország elve a törzshálózatok és a törzshálózati szolgáltatók páneurópai piacra lépésének engedélyezésére alkalmas-e, a koncepció további részleteinek megismerése lenne szükséges. Szabályozási szempontból jelentős problémát jelenthet, és beláthatatlan következményei lennének, ha a várt piacralépések esetleg valamely túlzottan (esetleg célzottan) kedvező szabályrendszert hatályba léptető országban történnének tömegesen és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás majd csak jelentős késedelemmel tudna reagálni e helyzetre, a kialakult piaci anomáliák után, vagy éppen az adott tagállam nem lenne képes kezelni – például erőforrás hiányában – a más tagállamok által tömeges méretekben megküldött ügyeket.

A Fehér Könyv a páneurópai szolgáltatók megjelenéséről szólva nem tesz említést arról, hogy ez milyen hatással lehet a kisebb tagállamok piacaira. A Fehér Könyv alapján nem egyértelmű, hogy a piaci verseny fenntartásában jelentős szereppel bíró kisebb szolgáltatók érdekei hogyan jelennek meg a koncepcióban, és az milyen várható hatással lenne rájuk. Úgy tűnik, mintha a koncepció csak a legnagyobb szereplők érdekeit és a méretgazdaságosság szempontját tartaná szem előtt, de nem világos, hogy a törzshálózatok valamekkora arányának páneurópaivá válása a távközlési szektornak tulajdonképpen mekkora hányadát jelentené és az így létrejövő „méretgazdaságos” vállalkozások ténylegesen mekkora kimutatható előnyt jelentené például az amerikai túlsúlyú platform-ágazattal szemben. A páneurópai elektronikus hírközlési hálózatos szolgáltatók erősödése nem feltétlenül járna együtt azzal sem, hogy egyfajta szerves fejlődés eredményeként a platformok piacán is erős szereplővé váljanak. Az erős (amerikai) platform szolgáltatók sem ilyen úton erősödtek meg és lettek piacvezetővé, hanem a hálózatoktól függetlenül. Fontos lenne részletesebben elemezni és kifejteni, hogy Európa digitális infrastruktúrájának azonosított problémái közül melyeket és milyen mértékben oldana meg a páneurópai szolgáltatók koncepciója.

A nemzeti engedélyezési eljárások összehangolása kapcsán rögzítenünk kell, hogy – amellet, hogy ellentmond a szubszidiaritás elvének – a gyakorlatban az érintett földrajzi területek ismeretét, további egyeztetési szinteket, valamint egymáshoz igazodást igényel, így például a frekvenciagazdálkodás területén a kívánatosnak tartott gyorsítás helyett éppen az értékesítések késedelmére és a hálózatok késedelmes kiépítésére vezethet.

5. FREKVENCIA

Előljáróban megjegyzendő, hogy az NMHH támogat minden olyan rádióspektrummal kapcsolatos kezdeményezést, amely a frekvencia, mint korlátos erőforrás hatékony és a társadalmi fejlődést biztosító használatát elősegíti, továbbá támogatja a frekvenciák használatának olyan típusú

koordinált módját is, mely hozzájárul a gazdasági növekedéshez és a fogyasztói jóléthez az Unió egész területén. Egyetértve az uniós célok kiemelt figyelembevételével, fontos hangsúlyozni, hogy a frekvenciák felosztása, elosztása, hasznosítása – részben pont az uniós célok elérése, az Unió versenyképességének növelése érdekében – továbbra is kizárólagos tagállami hatáskörben kell, hogy maradjon, és a jövőben is kizárólag a műszaki harmonizációs szabályok megalkotása tartozzon az Unió feladatkörébe.

A Fehér Könyv megállapítása szerint a „*piaci integráció útjában álló akadályokat illetően a feltáró konzultáció válaszadóinak többsége különösen az integráltabb spektrumpiacot és a spektrumgazdálkodás harmonizáltabb megközelítését szorgalmazta az EU-ban*”. Véleményünk szerint a jelenlegi harmonizáció szintje megfelelően támogatja a rádióspektrum uniós szintű szabályozását, a modern, nagy kapacitású hálózatok kereslet alapú kiépítését. A harmonizáció emellett kiszámítható keretet nyújt a rádióspektrumot használni kívánó vállalkozások számára is abban, hogy a kívánt erőforrást az igényeiknek megfelelő időben és mennyiségben vehessék használatba.

A jól működő műszaki harmonizáció eredménye, hogy berendezés gyártók a méretgazdaságossági szempontok szerint működnek és szabadon átjárhatók a határok egy-egy harmonizált sávban működő végberendezés esetében. A rádióspektrum rendelkezésre bocsátására vonatkozó egyes, uniós szinten meghatározott határidők további egységesítése tárgyában kiemelendő, hogy a harmonizált műszaki feltételek mellett a vezeték nélküli szélessávra felosztott frekvenciasávokban eddig is voltak határidők, amelyek meghatározták, hogy bizonyos frekvenciasávokat mikorra kell elérhetővé tenni az uniós harmonizált célokra. Ezt a szabályozási célt a Kódex tovább erősítette. A Fehér Könyvben foglaltak szerint az 5G elterjedésének akadálya volt a tagállamok késlekedése a spektrum rendelkezésre bocsátásában, ami hozzájárult Európa lemaradásához. Álláspontunk szerint ezen megállapítás megalapozottsága vitatható, ugyanis számos tényezőt, körülményt figyelmen kívül hagy. Spektrumgazdálkodási szempontból az állapítható meg, hogy a spektrumot, ahol piaci igény jelentkezett, a tagállamok rendelkezésre bocsátották, és nem a spektrum rendelkezésre bocsátásában való időbeli eltérések, hanem inkább a szolgáltatói üzleti modellek, valamint a kereslet hiánya okozta az új technológia elterjedésének a várakozásoktól elmaradó mértékét. Ahogyan az 5G példája is mutatta, amennyiben a harmonizációs kötelezettségek meghatározása során az európai piac sajátosságai, felhasználási gyakorlatait, spektrumhasználati jellemzőit és a szolgáltatók jövőre vonatkozó elképzeléseit nem megfelelő súllyal veszik figyelembe, úgy a kötelezettség előírása szükségtelen mértékű beruházásokat eredményezhet a szolgáltatói oldalon, illetve bizonyos felhasználások esetén spektrumszűkösséget okozhat (ha például sávkiürítéssel teljesíthető csak az előírásban szereplő követelmény), így az ilyen tárgyú harmonizációs intézkedéseknek álláspontunk szerint sok esetben igen csekély a pozitív hozadéka, viszont helyi szinten jelentős negatív következményekkel járhat rövid távon. Álláspontunk szerint a szabályozással megtámogatott szerves fejlődés vezet hosszú távon sikerre, ugyanakkor az infrastruktúra hiánya nem lehet akadálya a digitalizációnak a társadalom egyetlen szegmensében sem.

Általánosságban a tapasztalatok alapján elmondható, hogy a nagyon gyorsan változó technológiai és piaci környezetben a szigorú véghatáridők betartása azért sem minden esetben lehetséges, mert egyes tagországokban az előzetesen előrevetített piaci fejlődés megtorpant vagy másként alakult, vagyis az adott tagállam nem önhibájából esik késedelembe. Ez a jelenség látható egyrészt az 5G terjedésével kapcsolatos, utólag nem igazán igazolható várakozásokkal, és a 26 GHz-es frekvenciasáv használatával kapcsolatban is. Az NMHH álláspontja szerint tehát az összehangolt szabályozási cél elérése mellett kiemelt figyelmet szükséges fordítani a keresleti oldal elemzésére is. A 26 GHz-es sáv példájánál maradva, Magyarországon a szolgáltatók – a piaci visszajelzéseik alapján – a 2020-as elosztást nem tartották időszerűnek, de még a 2027-es rendelkezésre

bocsátást is kissé korainak és piaci folyamatokkal alá nem támasztottak tartják. Szükséges lenne tehát a Fehér Könyvben foglalt harmonizációs folyamatok mellett, a tagállamonként eltérő méretű és intenzitású kereslet uniós szintű felmérése és fokozottabb figyelembevétele, melyre vonatkozóan a tagállami spektrumgazdálkodási hatáskört, feladatokat ellátó szervek, hatóságok rendelkeznek információkkal, adatokkal.

A Kódex implementációja során megtörtént a spektrumgazdálkodás alapvető feltételeinek, lehetséges céljainak, eszközeinek egységesítése, pl. az engedélyek időtartama, a minimum árak szabályai vonatkozásában. Az ezen rendszeren túlmutató harmonizáció, a kiválasztási eljárások feltételeinek központi szabályozása vagy „előzetes engedélyezése” az NMHH véleménye szerint olyan túlzottan bürokratikus rendszerhez vezetne, amely elvonná a nemzeti hatóságoktól azt a lehetőséget, hogy rugalmasan és gyorsan tudjanak reagálni az adott tagállamban felmerülő, spektrummal kapcsolatos igényekre, társadalmi, gazdasági problémákra, a modern vezeték nélküli hálózatok építésének kihívásaira.

Megjegyezzük, hogy a meglévő harmonizációs határidők mellett sem sikerült egyes esetekben 4-6 évnél szűkebbre venni azt az időablakot, amin belül egy-egy frekvenciasáv használatát a tagállamok engedélyezték, azaz az uniós célok elérése vonatkozásában nem a határidő meghatározása az alapvető probléma, mivel több esetben a határidők ellenére a helyi tagállami sajátosságok kikényszerítették az eltérő megközelítést. E körben lényeges kitérni arra, hogy a kezdeti technológiai nehézségek kiküszöbölésével a később érkezők több esetben rövid időn belül gyorsabb fejlődést értek el hozzáférés biztosításában, mint a korábban kezdők, ugyanis a piaci igény intenzívebb lett, továbbá adott technológiák újabb, fejlettebb változatát tudták bevezetni (a technológia fejlesztése folyamatosan történik, azaz jelenleg is folyamatban van újabb és újabb „release”-ek kidolgozása az 5G tekintetében is). Fizetőképes kereslet esetén pedig az engedélyesek maguk is érdekelték a gyors és megfelelő minőségű hálózat kiépítésében.

Az engedélyezési időtartamokat a Kódex harmonizálta (minimum 15+5 év), mely szabályok nemzeti joganyagokba történő implementálásának határideje 2020 volt. Az elmúlt 4 évben alig került kiadásra az engedélyezési időtartamokra vonatkozó új szabályozás alapján engedély, így a szabályozás hatása jelenleg nem vizsgálható, elemezhető, erre tekintettel is korainak tartjuk a Fehér Könyvben megfogalmazott javaslatot. Megjegyezzük, hogy a beruházások megtérülése nem indokolja az engedélyezési időtartamok további növelését, önmagában az engedélyek időtartama hosszának általános növelése a kitűzött célokkal ellentétes hatást érhet el azáltal, hogy az akadálya lehet az innovációnak, az új típusú használat engedélyezésének, esetlegesen a piaci szereplők változásának és intenzívebb jogi és pénzügyi kihívást jelentene a rádiószolgáltatások (mint például műsorszórás és IMT) közötti váltás során.

A használati idők uniós szintű egységesítésének hasznossága, célravezetősége szolgáltatásfolytonosság oldalról, fogyasztóvédelmi szempontból is kérdéses a következőkre tekintettel. Jelenleg a harmonizált frekvenciák nagy része használatban van az Unióban és ahogyan Magyarországon, úgy más tagállamokban is sokféle, bizonyos frekvenciasávokban akár egymástól évekkel eltérő lejáratú dátummal kerültek kiadásra az engedélyek. A harmonizáció, egységesség hiányának kiemelése mellett azonban ezen rendszer előnyei nem kerülnek figyelembevételekre, kifejtésre a Fehér Könyvben. A nem egységes lejáratnak köszönhetően nem fordulhat elő ugyanis, hogy egy adott szolgáltató összes frekvenciájának használati jogosultsága egy időben jár le, így nem állhat elő olyan helyzet, hogy egy esetleges sikertelen frekvenciavásárlás esetén egy szolgáltatónak gyakorlatilag azonnal ki kell vonulnia a piacról, amely által szolgáltatás nélkül hagy akár több millió előfizetőt. A frekvenciahasználat javasolt uniós szintű harmonizációja, álláspontunk szerint bizonytalanságot és veszélyt jelent mind a szolgáltatóknak, mind az előfizetőknek és erre tekintettel csak abban az esetben támogatjuk a lejáratú idők uniós

szintű harmonizációját, ha az képes biztosítani a szolgáltatásfolytonosságot és a fogyasztói érdek védelmét.

A technológiasemlegesség elvének köszönhetően az egy-egy mobil szolgáltató rendelkezésére álló frekvenciasáv-készlet (frekvenciaportfólió) vonatkozásában tehát az engedélyek lejártának eltérő időtartamai eredményezik a beruházásvédelmet és egyben az engedélyes „felelősségévé teszik”, determinálják a szabályozással összhangban, hogy mely frekvenciasávban, mely időpontban vezetnek be valamilyen technológiát. A technológiasemlegesség elvével összhangban a szabályozó feladata véleményünk szerint az, hogy biztosítsa, hogy a harmonizált, és legkevésbé korlátozó műszaki szabályok eredményeként megfelelő időben és az összes frekvenciasávban legyen lehetőség az újabb és újabb technológiák bevezetésére. Az új technológiák bevezetésével párhuzamosan megjelenik az elavult technológiák kérdése is, amelyre a Fehér Könyv is utal a 2G és 3G hálózatok összehangolt lekapcsolása vonatkozásában. Az elavult technológiák kivezetése nem klasszikus szabályozási feladat, azonban a fogyasztó védelme indokolhatja a szabályozó – elsődlegesen nem jogi eszközökkel történő – közbeavatkozását.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az sem, hogy vannak olyan helyzetek, amikor a jó minőségű szélessávú hálózatok iránti igény szűkösseget hozott és egyes frekvenciasávok esetében versenyt eredményezett az egyes alkalmazások között (lásd a felső 6 GHz mobilszolgáltatások és a WiFi érdekütközését). Ilyen helyzetekben a megosztott használat harmonizált műszaki feltételeinek meghatározása a feladat, ezáltal részletesebb műszaki elemző folyamattal kell számolni, ami időigényes, így késlelteti a harmonizációt, azonban a piaci verseny fenntartása érdekében szükséges, hogy a harmonizáció mellett a szabályozás hangsúlyosan figyelembe vegye a piaci versennyel kapcsolatos tényezőket is, a piaci versenybe csak akkor avatkozzon be, ha az mindenképpen szükséges. Továbbra is támogatjuk a piaci versenyt és annak minél hatékonyabb kiteljesedését, érvényesülését a hírközlési szolgáltatások piacain.

A Fehér Könyv megállapítja, hogy „*a spektrumra pályázó ajánlattevők az árverési folyamat által előidézett mesterséges szűköség miatt magasabb árat fizettek*”. Az képezheti vita tárgyát, hogy a frekvenciaengedélyek árverezésén/pályáztatásán belül mi az össztársadalmilag legnagyobb hasznot hajtó eljárás. E körben lényegesnek tartjuk kiemelni, hogy az árverési megközelítés alapján véve abból fakad, hogy a spektrum értékét legjobban az ár fejezi ki, vagyis a frekvenciáért az adja a legmagasabb árat, akinek az a legértékesebb. Nyilván van összefüggés a frekvencia használatért fizetendő díj és a hálózatépítésre elkölthető pénzügyi források között. Nem tartjuk ugyanakkor szerencsésnek, ha a versenyztetési eljárást lefolytató szerv mesterségesen beavatkozik az üzleti tervezés menetébe, áthelyezve a pénzügyi megfontolások súlypontjait. Egyszerűen kalkulálható, hosszútávú és kiszámítható pénzügyi feltételekkel el lehet végezni azt az üzleti típusú elemzést, mely megalapozza a résztvevők magatartását egy-egy versenyztetési eljárásán. A kiírónak mindezek mellett figyelembe kell vennie a frekvenciával, mint sajátos közvagyonnal való gazdálkodásból származó kötelezettségeit is.

6. RÉZALAPÚ HÁLÓZATOK

Az NMHH egyetért a Fehér Könyvben kifejtett azon véleménnyel, hogy a rézvezetékes hálózatokról való áttérés jelentős szerepet játszhat a Digitális Évtized célkitűzéseinek a megvalósításában, mindezt alacsonyabb környezetterhelés és energiafelhasználás mellett biztosítva. Továbbá, a megfelelő módon menedzselt áttérés elősegítheti a kiskereskedelmi verseny élénkülését, a végfelhasználói szolgáltatások minőségének javítását és meglévő fizikai infrastruktúra hatékonyabb kihasználását.

Egyetértve a nemzeti körülmények figyelembevételének kiemelésével fontos hangsúlyozni, hogy az áttérésnek eltérő hatásai lehetnek az infrastruktúra alapú versenyre az egyes tagállamokra jellemző piaci helyzettől függően. Éppen ezért a Fehér Könyvben előre vetített uniós szintű áttérési menetrend (2028-ra 80%, 2030-ra 100%) számos tisztázandó kérdést vet fel.

Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy egy működőképes menetrend kidolgozásához elengedhetetlen az elérhető legfrissebb adatokon alapuló helyzetkép átfogó elemzése (a Fehér Könyv 78. a lágjegyzetben szereplő 2019-es BEREK jelentéshez képest aktuálisabb információkat tartalmazó jelentés is elérhető már ebben a témakörben). Emellett szükséges kiemelten figyelembe venni azt is, hogy a Fehér Könyvben foglalt egységes és ajánlott menetrend megvalósítása ne kerüljön ellentmondásba a korábbi jogszabályokban (pl. a Gigabit Ajánlásban², Kódexben) foglalt migrációs szabályokkal, hiszen utóbbiak végrehajtása a helyi sajátosságokat figyelembe vevő tagállami szabályozási aktusokon alapul. A különböző uniós szintű előírásokban megfogalmazott részben eltérő célokból, szabályokból eredő értelmezési kérdések az NMHH álláspontja szerint nem erősítik a következetes, harmonizált tagállami jogalkalmazást. Erre példa a Gigabit Ajánlás 78. pontjában az áttérés elősegítése érdekében bevezetett lefedettség küszöbérték, amely egy egységes menetrend meghatározása esetén értelmét veszítené.

Az áttérés sikeres megvalósulásának továbbá elengedhetetlen feltétele a fejlesztések megvalósulása. Ugyanakkor a fejlesztések üteme elsősorban a szolgáltatók üzleti döntésén alapul, amit számos tényező – eddig alkalmazott technológia, a hálózat által lefedett terület népsűrűségi megoszlása, időjárási viszonyok stb. – befolyásol, és ami nemcsak az Unión belül, de az egyes tagállamokon belül is jelentősen eltérő képet mutathat. Mivel a fejlesztés a szolgáltatóknak is érdeke, elmaradása arra utal, hogy adott területen nem éri meg a fejlesztés, amin egy javasolt áttérési menetrend sem tud érdemben változtatni megfelelő ösztönzők nélkül.

A menetrend megfelelő ösztönzőkkel történő támogatása ugyanakkor már kihat az üzleti alapú fejlesztések elmaradásával érintett területeket célzó tagállami fejlesztés-politikára is. Ennek átalakítása, menetrendhez szabása komoly diszfunkcionalitást okozhat egy évtizedeket átfogó fejlesztési koncepció esetén.

Ha az áttérés és a fejlesztések menetrendje a fent leírtaktól eltérően bármilyen okból nincs összhangban, az komoly versenyproblémákat okozhat. A Gigabit Ajánlásnak megfelelően az áttérés feltétele a legalább összemérhető minőségi szintű hozzáférési termék bevezetése. Míg a Fehér Könyv szerinti menetrend betartása esetén az is elképzelhető forgatókönyv, hogy az alternatív hálózat nem kerül kiépítésre időben, de a rézhálózat lekapcsolásra kerül, ezáltal szolgáltatás nélkül hagyva fogyasztókat. Ez a veszély elsősorban az amúgy is kiszolgáltatottabb, ritkán lakott területen élő végfelhasználókat fenyegeti. Ha pedig elkészül ugyan az alternatív hálózat, de nem elérhető megfelelő hozzáférési termék rajta, az kizorítja vagy nem engedi belépni az alternatív szolgáltatókat, azaz a korábbi verseny megteremtése érdekében tett szabályozói lépések, eredmények semmissé válhatnak.

Hangsúlyozandó tehát, hogy a Fehér Könyv által az áttérés kapcsán megfogalmazott célok a meglévő szabályozási környezetben, különös tekintettel a Gigabit Ajánlás vonatkozó előírásaira, jelen formájukban veszélyeztethetik a meglévő eszközök hatékony alkalmazását.

² A Bizottság (EU) 2024/539 Ajánlása (2024. február 6.) a gigabites konnektivitás szabályozás révén történő előmozdításáról, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400539.

7. HOZZÁFÉRÉS/KORREKCIÓS INTÉZKEDÉSEK

Az NMHH egyetért a Fehér Könyv azon megállapításával, miszerint a hírközlési piacok szabályozásának végső célja a piaci alapú környezet elősegítése, amikor is a szabályozási eszközök szerepe visszaszorul, és hosszú távon tisztán a versenyhelyzet alakítja a piaci viszonyokat.

Ahogy a bizottsági dokumentum is felhívja a figyelmet, az ajánlott piacok száma az elmúlt két évtized során jelentősen csökkent, ezáltal csökkent az európai hírközlési szolgáltatókat érintő szabályozási teher, és a Fehér Könyv előrejelzése alapján ez tovább fog csökkenni a még érintett piacok vonatkozásában, hiszen például a sűrűn lakott területeken tapasztalható infrastrukturális és szolgáltatási verseny a ritkábban lakott, elsősorban vidéki területekre „szorítja” vissza az ex-ante szabályozás hatókörét. Általánosságban egyetértünk tehát azzal, hogy azokon a területeken, ahol a piac megfelelően működik, ott az ex-ante szabályozás visszavonása indokolt lehet.

Az uniós szintű ex-ante szabályozás generális visszavonása minden piac vonatkozásában azonban számos kérdést vet fel, melyek részletes elemzése és figyelembevétele elengedhetetlen. Meglátásunk szerint az adott piacnak a Bizottság ex-ante szabályozásra ajánlott piacokról szóló ajánlásban történő szerepeltetését, illetve nem szerepeltetését előzetes, részletes, a tagállamok piaci viszonyait megfelelően figyelembe vevő vizsgálatnak kell megelőznie. Ennek során részletesen vizsgálandó, hogy a versenyhatósági beavatkozás mennyiben lehet elegendő az ex-ante szabályozás helyett. Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a versenyhatósági ex-post vizsgálat már megtörtént piaci problémát tud kezelni, amely elhúzódó, visszamenőleges jellege miatt nem tudja időben és megfelelően kezelni az elektronikus hírközlési piacokon felmerülő versenyproblémákat, és ez akár visszafordíthatatlan károkkal is járhat (pl. egyes piaci szereplők végleges kiszorulása, kiszorítása a piacról).

Amennyiben a piacokat nem uniós szintű ajánlás alapján, hanem kizárólag nemzeti szinten határoznák meg, akkor az növelné a bizonytalanságot és rontaná a tervezhetőséget a szolgáltatói (potenciális páneurópai szolgáltatók számára országonként eltérő szabályozási környezet) és befektetői oldalon, továbbá indokolatlan terhet róna a nemzeti szabályozókra.

Az uniós szintű ex-ante szabályozás javasolt visszavonását tehát a fentiek miatt részletes vizsgálatoknak és hatástanulmányoknak kell megelőznie annak érdekében, hogy a döntést a szolgáltatói terhek csökkenésének és a fogyasztói érdekek (a versenynyomás csökkenése folytán változó szolgáltatói magatartásból következő) esetleges sérelmének megfelelő értékelésével és szembeállításával hozza meg az Európai Unió.

A Fehér Könyv továbbá megállapítja, hogy két párhuzamos infrastruktúra megléte esetén a versenyhelyzet fokozódása megalapozhatja az ex-ante típusú szabályozás visszavonását. Ezzel a megállapítással kapcsolatban mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet több fontos tényezőre. A Bizottság mobilhálózatokra vonatkozó álláspontja és gyakorlata legalább három párhuzamos infrastruktúra esetén látta, illetve látja biztosítottnak a megfelelő verseny piac kialakulását. Szükséges tisztázni azt, hogy mi indokolja a szélessávú vezetékes hálózatok esetében az ettől eltérő megítélést. A két párhuzamos infrastruktúra mellett megemlítésre kerül a szolgáltatási választék, mint a versenyhelyzet előfeltétele, amit véleményünk szerint – jól működő kereskedelmi alapú nagykereskedelmi, illetve társszolgáltatói együttműködések hiányában – az ex-ante szabályozás tud biztosítani a jövőben is.

A bizottsági javaslat a hálózat ráépítéssel (overbuild) kapcsolatban is tesz megállapításokat. Szükségesnek tartjuk a ráépítés problémáját megalapozó állítások és összefüggések részletes kifejtését. Álláspontunk szerint a szabályozói beavatkozás nem akadályozza a beruházásokat –

ezzel ellentétben számos beruházásösztönző rendelkezés született (GIA, rézhálózatok kivezetése, állami támogatási szabályok) ezidáig. Az Európai Unióban folyó jelentős optikai fejlesztések és az Unió világszinten is magas szintű optikai technológiai alapú hálózati lefedettsége, illetve annak gyors növekedése alapján kétségesnek tartjuk, hogy a szabályozási terhek csökkentésére lenne szükség a Gigabitképes hálózatok teljes kiépítéséhez. Amennyiben egy meglévő szélessávú hálózattal párhuzamosan egy másik hálózat is kiépítésre kerül (overbuild), az a verseny élénkülését hozhatja, illetve a beruházási kedvet igazolja.

A Fehér Könyv új szabályozási eszközként egy európai szintű központi hozzáférési termék bevezetését helyezi kilátásba, miközben a problémák és a piacok továbbra is helyi szintűek, ahogyan maga a Fehér Könyv is a ritkábban lakott, elsősorban vidéki területekre vonatkozóan látja indokoltnak az ex-ante eszközök fennmaradását.

Ezáltal a jogviták is uniós szintre kerülnének, ahol az alapvetően helyi jellegű piaci problémák hatékony kezelése akadályokba ütközhet, különösen mert – bár a telepített hálózatok technológiájában sok a közös elem – a hálózatok topológiája és a kiépítés módja a legtöbb esetben eltérő, így a jogviták rendezése nem feltétlenül uniós szinten oldható meg a legcélravezetőbben.

Az európai szintű központi hozzáférési termék alkalmazásának a célja a Fehér Könyv alapján a hálózatfejlesztések ösztönzése lenne. Szükséges tisztázni, hogy egy ilyen hozzáférési termék milyen módon ösztönzi a hálózatfejlesztést, miközben fontosnak tartjuk azt is kiemelni, hogy a hálózati lefedettségi szintek és trendek nem feltétlenül indokolják európai szintű beavatkozás szükségességét a szélessávú vezeték hálózatok kiépítési céljainak eléréséhez. Szintén fontosnak tartjuk tisztázni, hogy a felvázolt szabályozási környezet integritását hogyan szolgálja a helyi hozzáférési termékekre vonatkozó európai szintű ex-ante szabályozás visszavonása mellett egy központi hozzáférési termék bevezetése. A befektetői hangulatot és érdeklődést ronthatja a korábbi helyi hozzáférésre alapuló keretrendszer elbizonytalanodása, és egy teljesen új központi megközelítés alkalmazása. Technológiai szempontból leegyszerűsítő a teljes optikai hálózati megközelítés, miközben számos tagállamban a VHCN hálózatok más technológián (DOCSIS) lettek kiépítve, melyeken a jelenlegi technológia mentén nem működtethető egy központi hozzáférési termék.

A Fehér Könyv a páneurópai szolgáltatók megjelenését is megjelöli, mint az európai szintű központi hozzáférési termék pozitív hozadékát. Ezzel kapcsolatban az NEMH úgy látja, hogy az európai elektronikus hírközlési piac nem feltétlenül mutat országokon átívelő működés kialakítására irányuló törekvéseket. A jelenlegi szolgáltatók inkább országokon belüli konszolidációra törekszenek, illetve az infrastrukturális tevékenységek leválasztásában, és ezáltal elért hatékonysági és bevételi előnyökön keresztül igyekeznek fejlődni. Egy európai szintű hozzáférési termék új – akár tengeren túli – globális szereplők számára lehet vonzóbb, mivel ezáltal a vertikum más szintjén működő vállalatok könnyebben tudják kiterjeszteni tevékenységüket. Egy ilyen kimenet azonban az európai szolgáltatók beruházási kedvét csökkentheti, visszavetheti, mely ellentétes a Fehér Könyv által megjelölt célokkal.

8. EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS

Az NEMH nem ért egyet a Fehér Könyvben kifejtett azon nézettel, hogy az Európai Unióban mindenütt rendelkezésre állnak megfelelő minőségű szélessávú internetszolgáltatások, amelyek alkalmasak a Kódex V. mellékletében felsorolt minimumszolgáltatások támogatására. Abból a tényből, hogy a tagállamok többsége nem írt elő kötelezettségeket az egyetemes szolgáltatás elérhetőségének biztosítására, még nem következik, hogy az Európai Unióban mindenütt rendelkezésre állnak az említett hálózatok. Ugyanis az egyetemes szabályozás célja nem az, hogy

az összes lefedetlen terület lefedésre kerüljön, hanem az, hogy az egyetemes szolgáltató a végfelhasználói igény esetén kiépítse az adott végpontot.

A rézvezetékes hálózatok technológiai sajátosságaiból fakadóan azok végleges kiváltásáig (lásd: a Fehér Könyv 3.2.6. A rézvezetékes hálózatokról való áttérés fejezetét) az ilyen hálózatokkal lefedett területek jelentős részén még nem állhatnak rendelkezésre a megfelelő minőségű szélessávú internetszolgáltatások. Ezért az NMHH is kiemelten fontosnak tartja, hogy az alacsony jövedelmű vagy a különleges szociális helyzetű fogyasztókon kívül a főként vidéki, távoli területeken élő, jellemzően rézvezetékes hálózaton kiszolgált végfelhasználók társadalmi kirekesztése ne valósulhasson meg. Az NMHH a megfizethető árú egyetemes szolgáltatás biztosítása mellett ezért is tartotta fontosnak és szükségesnek az egyetemes szolgáltatás elérhetőségének biztosítását is a kijelölt egyetemes szolgáltatók által. Az egyetemes szolgáltatás távlati célja lehet az, hogy minden végfelhasználó rendelkezhesse megfizethető árú nagy sebességű internetcsatlakozással. Azonban erre az NMHH a rézvezetékes hálózatok teljes kiváltása után lát csak esélyt.

A Fehér Könyv az egyetemes szolgáltatás finanszírozása kapcsán megemlíti, hogy a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat (továbbiakban: NI-ICS) nyújtó szolgáltatókat kizárták a finanszírozásból, de a Fehér Könyv nem tér ki arra, hogy van-e szándék esetleg ennek megváltoztatására, azaz az NI-ICS-k finanszírozásba történő bevonására.

Magyarországon a 2004–2007. évek között a konnektivitási utalványokhoz hasonló támogatási rendszer működött. Az egyetemes hozzáféréshez az egyetemes szolgáltató havonta bizonyos összeget jóváírt az előfizető számlájában és ennek megtérítését a kompenzációs szevezettől (Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza) igényelhetette. Ez a fajta támogatási rendszer azonban a gyakorlatban nem volt működőképes, mivel túlzott adminisztrációt igényelt, bürokratikus volt és nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket sem, mivel az egyetemes szolgáltatók pénzügyi kompenzációjára sem került végül sor. Az NMHH véleménye szerint a megfizethető árú egyetemes szolgáltatás elérhetőségének biztosításával teljes mértékben kiváltható a konnektivitási utalványok rendszere.

Mindemellett lényeges megemlíteni, hogy eltérés mutatkozik az egyetemes szabályozás és a konnektivitási utalványok célja között. Az egyetemes szolgáltatás egyfajta szociális minimumként funkcionál, és a gyakorlatban akként érvényesül, hogy a végfelhasználó hozzáférést kap olyan területen is, ahol adott esetben még nincs kiépítve a hírközlő hálózat. Ezzel szemben konnektivitási utalvány formájában nem biztosítható támogatás olyan területen, ahol nincs támogatható szolgáltatást nyújtó hálózat.³ A konnektivitási utalvány ugyanis nem használható a kereslet ösztönzése helyett a kiépítés támogatására.⁴

9. FENNTARTHATÓSÁG

Az NMHH üdvözli a környezeti fenntarthatóság célkitűzésének javasolt bevezetését az ágazati jogszabályi keretbe, valamint azt, hogy a Fehér Könyv figyelmet szentel a környezetvédelmi kérdéseknek, és önálló szempontcsoportként tárgyalja azokat. Az NMHH egyetért azzal is, hogy támogatni kell a hálózatok és technológiák fenntartható fejlesztését a környezeti átállási célok elősegítése érdekében, miközben minimalizálni kell a környezeti lábnyomot. A környezeti fenntarthatósági cél ágazati formálissá tétele ezen túlmenően elősegítené az ilyen kihívások

³ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet 52c. cikk (5) bekezdés.

⁴ Iránymutatás a széles sávú hálózatokhoz nyújtott állami támogatásokról (2023/C 36/01) 194. pont.



kezelését, beleértve az elektronikus hírközlő hálózatok és a digitális technológiák szén-dioxid-kibocsátásának mérését is.

10. BIZTONSÁG ÉS ELLENÁLLÓKÉPESSÉG

Az NMHH megítélése szerint a kritikus digitális infrastruktúrák biztonságának és ellenálló képességének uniós szintű stratégiai megközelítése elengedhetetlen az EU gazdasági biztonsága szempontjából, és egyetért azzal, hogy a földfelszíni, nem földfelszíni és tenger alatti csatlakozási megoldások – amelyek kiegészítő szerepet töltenek be a szolgáltatások zavartalan fenntartásában – védelme kiemelt jelentőséggel kell, hogy bírjon.