

A hírközlési piacsabályozás hazai alapintézményei és uniós szabályozási reformja

LAPSÁNSZKY ANDRÁS*

1. Bevezetés

A közigazgatás tevékenységei között napjainkra az egyik legfontosabb hatósági eljárásá nőtte ki magát a piacsabályozás és piacfelügyelet. Nemcsak azért, mert az országok közötti versenyképességi „verseny” egyik legfontosabb mozgatórugója a gazdasági igazgatás és az azon belüli közigazgatási eszköz- és tevékenységrendszer, hanem mert a piacsabályozás és a piacfelügyelet a gazdasági igazgatáson messze túlmutató hatással bír más közigazgatási területekre és a társadalom egészére.

A piacsabályozás ugyanis egy adott piaci-szolgáltatási szegmensbe való komplex állami beavatkozást jelent, jellemzően a társadalmi szempontból alapvető szükségletet is jelentő közszolgáltatásokba, amely az adott szolgáltatás, piaci terület egészét érintő befolyással bír, és döntően határozza meg e területek működését.

E jelentősége ellenére e témakör a tudományos elemzések körében igencsak kidolgozatlan, elméleti szempontból kiforratlan jogintézményt jelent. Ebből következően jelen tanulmányban a hírközlés példáján keresztül teszek kísérletet e jogintézmény legfontosabb elméleti alapjainak, jellemzőinek, valamint közigazgatási és európai uniós összefüggéseinek elemzésére.

2. A hírközlési piaci verseny intézményeinek története

Magyarországon a hírközlési piaci verseny irányába való elmozdulás első lépését a hírközlési piac részleges nyitásával a rendszerváltozást követően tették meg, amikor megszüntették a postai és a távközlési területen egyetlen (és sokáig hatósági feladatokat is ellátó) szolgáltató, a Magyar Posta monopolhelyzetét 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. koncessziókat hozott létre a közcélú távbeszélő-szolgáltatás, a közcélú mobilrádiótelefon-szolgáltatás, az országos közcélú személyhívó-szolgáltatás, valamint a közszolgálati rádió- és televízió-műsor országos és

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

regionális szétosztása, szórása és a kapcsolódó frekvenciahasználat vonatkozásában.¹ Ezzel vált lehetővé, hogy a részben vagy egészben állami szereplők mellett mások is a nyújthassanak ilyen szolgáltatásokat díj ellenében, többszereplős piac jöjjön létre, előrevetítve a későbbi verseny-szempontok 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 kontroll révén) az államnál maradt annak érdekében, hogy az állami befolyás fennmaradjon e szolgáltatások működésében, illetve csak a verseny kizárása hozhatta el a maximális fejlesztést e területen, tekintve, hogy az ágazat természetes monopóliumnak minősül. Azonban a felsoroltaktól eltérő, egyéb távközlési szolgáltatást hatósági engedély alapján bárki nyújthatott, amivel a részleges liberalizáció, illetve a liberalizációt megelőlegező folyamat bontakozott ki.²

A Tt.-vel létrehozott Hírközlési Főfelügyelet (19. §) az engedélyezési és felügyeleti-ellenőrzési feladatokon túl szabályozó hatósági hatáskörnek nem minősülő, de a hírközlési piacainak befolyásolását lehetővé tevő olyan hatáskörökkel rendelkezett, mint a hírközlési szabványok, a 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 pedig már nem hatóságiakat is kapott, például a hírközlési és az ehhez kapcsolódó informatikai piac működésének felmérése, a kormány tájékoztatása a hírközlés-politika érvényesüléséről, továbbá hírközlés-politikai, valamint a hírközlési és információs stratégiai javaslatok kidolgozása feladatát.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 társaság nyújthat 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 A Tt. 40. § (3) bekezdése a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. § (1) bekezdés *k*) pontjának módosításával.

² BEKE Nándor: A hírközlési igazgatás hazai szervezeti rendszerének vázlatos történeti áttekintése. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 721.

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

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

⁵ Hkt. 3. § (1) bek.

A Hkt. nyomán létrejövő Hírközlési Felügyelet már kizárólagosan gyakorolta a hírközlési ágazati hatósági hatásköröket,⁶ a stratégiai, a jogalkotási és az 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 piacsabályozás terén a Hírközlési Döntőbizottság meghatározhatta a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során követett alapelveket, amelyek ugyan kizárólag a döntőbizottság számára voltak irányadók, közvetve befolyásolták, orientálták a piaci versenyt. A Hírközlési Döntőbizottság piacelemzési eljárásában a Hkt. által meghatározott piacokon legalább 25%-os részesedéssel rendelkező szolgáltatót azonosította jelentős piaci erejű szolgáltatóként,⁸ azonban a szerepe pusztán 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 2002-ben az irányelvek elfogadásával foglalta egységes ágazati keretrendszerbe az elektronikus hírközlés alapvető szabályait, amelyek jelentős változásokat hoztak. A keretrendszer általános alapjait lefektető Keretirányelv⁹ e körben meghatározta a nemzeti szabályozó hatóságok szervezeti alapkövetelményeit és feladatköri strukturáját, és alapkövetelményként rögzítette, hogy az irányelvekben foglalt elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező, független, pártatlanul és átlátható módon működő szervek lássák el.¹⁰

A Keretirányelvvél és az ágazati keretrendszer egyéb elemeivel (elsősorban a Hozzáférési irányelv¹¹ rendelkezései révén) vált az ágazati piacsabályozás sarokkövévé a sektorspecifikus,

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

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

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. cikk.

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.

ex ante aszimmetrikus piacsabályozás (lásd erről később, a 3.2. pontban) 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 indokoltá 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, aminek révén bevezette a struktúráját tekintve ez időtől fennálló piacelemzési eljárást. Az Eht.-vel létrejövő Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH) 2004-től immáron uniós tagállami szabályozó hatóságként látta el az ágazati szabályozó hatósági feladatokat. Az Eht. a piacsabályozási jellegű feladatokat az NHH vezető testületének, az NHH Tanácsának hatáskörébe utalta, amely egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban hozta meg döntéseit. 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 azokon 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 választhatott, és mérlegelése egyrészt kiterjedt arra, hogy alkalmazza-e az adott kötelezettséget, másrészt arra, hogy meghatározza-e az egyes kötelezettségek tartalmát, részfeltételeit.

Az ágazati keretrendszer 2009-ben módosult, aminek témánk szempontjából legjelentősebb hozadéka, hogy létrejött az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC), valamint a BEREC Működését Segítő Ügynökség (röviden és a BEREC-rendelet alkalmazásában: BEREC Hivatal). A BEREC tevékenysége ekkor még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcserre elősegítésére irányult. Az Eht. módosítása¹⁴ révén az NHH jogutódjaként 2010 nyarán jött létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), amelynek önálló hatáskörrel rendelkező szervei az elnök, az önálló jogi személyiségű Médiatanács és a Hivatal. A jogalkotó az elektronikus hírközlési ágazati piacsabályozási jellegű hatósági és nem hatósági hatásköröket az NMHH elnökéhez telepítette. Ezzel megszűnt a Hkt. idején bevezetett azon megoldás, hogy a szabályozói feladatokat a testület látta el, emellett az NMHH elnöke az NHH Tanácsának hatásköri jogutódja lett. Ennek jelentőségét az adja, hogy a piacsabályozási tevékenység magvát jelentő piacelemzés ciklusokra osztott, de folyamatos tevékenység, így ennek tartalmi kontinuitását az elektronikus hírközlési szabályozás hazai szervezetének változásai

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

¹³ Keretirányelv 15. cikk.

¹⁴ 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 rendelkezett, az Eht. vonatkozó részei hatályon kívül kerültek.

mellett is biztosítani kellett. Így az uniós keretrendszer célkitűzéseivel és rendelkezéseivel összhangban folyamatosan, az NHH Tanácsának döntéseiben szereplő kötelezettségek fenntartásával, módosításával maradtak szabályozhatók az egyes érintett piacok. A 2010-ben létrejövő szervezeti kialakítás egyúttal azt is jelentette, hogy az elméletileg legszűkebben vett nemzeti szabályozó hatóság,¹⁵ 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 végén szükségessé vált az ágazati keretrendszer felülvizsgálata, amely az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex¹⁶ elfogadásával bontakozott ki. A Kódex piacszabályozásra vonatkozó rendelkezéseivel megváltoztak a piacszabályozási tagállami feladatok, a piacszabályozási tevékenység céljai, keretei. Az uniós hírközlési piacok a közösségi ágazati keretrendszer hatálybalépése 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 piacszabályozási rendszere a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a szabályozás harmonizálására, az egyes közhatalmi eszközök differenciálására, valamint a jelentős piaci szereplők önálló kezdeményezéseire és együttműködésére a piacszabályozás érdekében. Előtérbe kerül a nagy sebességű hálózatok bevezetésének elősegítése és az uniós gazdasági érdekek védelme az elektronikus hírközlési ágazatban, ahol az új típusú – jellemzően nem európai szolgáltatók által biztosított – szolgáltatások, üzleti modellek, üzleti és műszaki megoldások készletük 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, ami 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- és vezetékeshívás-végződtetési díjat, amit minden szolgáltatóval szemben érvényesíteni kell.¹⁸ A 2018-as felülvizsgálat nyomán az uniós ágazati szabályozás további jelentős változása volt, 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 utal arra, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a lehető legtel-

¹⁵ Ennek kifejtését l. a 4. pontban.

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

¹⁷ Kódex 67. cikk.

¹⁸ Kódex 75. cikk.

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), 4. cikk (1) és (4) bek.

jesebb mértékben figyelembe vegyék e szabályozókat, és a konkrét tartalmi előírásoknál is kiemeli ezt.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 harmonizálják.²³

3. A hírközlési piacsabályozás alapintézményei

3.1. A szabályozó hatóság

Az elektronikus hírközlési piaci versennyel összefüggő szabályozó tevékenység központi intézménye a szabályozó hatóság, amely egy összetett, de semmiképpen nem egzakt fogalomként körülhatárolható kategória. Funkcionális szempontból a szabályozó hatóság ismérvének legalapvetőbb eleme a szabályozó típusú közigazgatási tevékenység. A szabályozó hatósági tevékenység a hatósági jogalkalmazás egy sajátos formája, amely véleményünk szerint a szabályozó hatóság egyetlen általánosítható és egységes ismérve. A sajátos szabályozó hatósági tevékenységtípusok közül a tanulmány szempontjából releváns piacsabályozást emeljük ki, amely egyszersmind a legérzékenyebben 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 kihatnak a piac egészének működésére. A piacsabályozás továbbá az elektronikus hírközlési ágazat globális-kontinentális természete, műszaki és közgazdasági aspektusainak határokon átnyúló jellege miatt szoros összefüggésben áll az ágazat nemzetközi koordinációjával, folyamataival is. A piacsabályozás keretében a hatóság tág 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.

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

²² Kódex 27., 65–67. cikk.

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

Formálisan az EU-ban 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 biztosítaniuk 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 feladatkör az előzetes (*ex ante*) piacszabályozás és a vállalkozások közötti vitarendezés.²⁴ A Kódex alapján a tagállamoknak legalább e feladatokat kell a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörébe utalniuk, emellett a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházhatnak egyéb, az elektronikus hírközléssel összefüggő feladatokat.²⁵ A felsorolás tehát nem teljes körű, de az egyértelmű, hogy e feladatok tekintetében mindenképpen biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek hatáskörrel.

A tagállami jogalkotóknak garantálniuk kell e szervek függetlenségét, hatáskörük pártatlan, átlátható és kellő időben való gyakorlását, valamint azt is, hogy rendelkezzenek a megfelelő erőforrásokkal.²⁶ Ezen alapkövetelményeket az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazat, az elektronikus hírközlési szolgáltatások biztosítása, a hálózatok és a 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 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 nem érinti a tagállamok intézményi autonómiáját, azaz nem jelenti azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más végrehajtó hatalmi szervektől szervezetenként 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 ki nevezésére, megbízatására és elmozdítására vonatkozó általános rendelkezések is.²⁷

²⁴ 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.

²⁵ Kódex 5. cikk.

²⁶ Keretirányelv 3. cikk (1)–(3) bek.; Kódex, 5. cikk (1) bek., 6. cikk, 8–9. cikkek.

²⁷ Keretirányelv 3. cikk (3) bek.; Kódex 7. cikk.

Tekintettel azonban arra, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban az EU a (mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási értelemben vett) szabályozás harmonizálására, konvergenciájára törekszik, nemcsak a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségéről, szakmaiságáról kell gondoskodni, hanem arról is, hogy e szervek az uniós célkitűzések érdekében végezzék tevékenységüket. Ezért az uniós szabályozás azt is a tagállamok feladatává teszi, 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 (a BEREC ismertetését lásd a 8.3.1. pontban).²⁸

Hazánkban a nemzeti szabályozó hatóság a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) és az Eht. alapján az elektronikus hírközlési ágazati szabályozói és felügyeleti hatáskörökkel felruházott NMHH.

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 önálló, 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.²⁹ A hatályos szabályozás szerint ilyen a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, valamint az NMHH.³⁰ 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 feladatait a 4. pontban tárgyaljuk.

3.2. Az aszimmetrikus versenyszabályozás

Az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában az ágazat sajátosságaira, történeti fejlődésére figyelemmel az aszimmetrikus szabályozás a főszerep, bár e szerep nem kizárólagos, és jelentősége csökken. A szimmetrikussal szemben aszimmetrikus szabályozás alatt azt értjük, amikor ugyanazon ágazatban a különböző szereplők különböző jellegű, tartalmú szabályozói beavatkozások alanyai.³¹

²⁸ Keretirányelv 3. cikk 3.a–3.c bek.; Kódex 10. cikk.

²⁹ Alaptörvény 23. cikk.

³⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 1. § (3) bek.

³¹ Thomas P. LYON – Haizou HUANG: Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation. 4(4) *Industrial and Corporate Change* (1995). academic.oup.com/icc/article-abstract/4/4/769/793790?redirectedFrom=fulltext.

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 esetén³² és akkor róhatók ki, ha a szabályozó hatóság a jelentős piaci erő fennállását megállapította, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót azonosította. Fontos azonban kiemelni, hogy a szimmetrikus szabályozás független a jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó aszimmetrikus szabályozástól, és ekként azokon a deregulált piacokon is alkalmazható, amelyekben az aszimmetrikus szabályozási kötelezettségek már nem szabhatók ki. Jelenleg még az elektronikus hírközlés szabályozásában nagyobb szerepük van az aszimmetrikus, azaz a jelentős piaci erőtlől függő eszközöknek, azonban a deregulációs folyamat kiteljesedésével egyre jelentősebbé válhatnak a szimmetrikus kötelezettségek.³³

³² Simon LEE – Stephen McBRIDE (szerk.): *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Dordrecht, Springer, 2007. 56., 194.; José A. GÓMEZ-IBÁÑEZ: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, Harvard University Press, 2003. 5–8., 107., 153., 159., 197., 214., 216., 248–249., 252., 253.; Steven ROSEFIELDE: *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Malden, Blackwell, 2002. 29., 185., 262.; S. Craig PIRRONG: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, Kluwer Academic, 1996. 6., 8., 11–12., 20., 24., 32., 64., 75–76., 235.; Oz SHY: *The Economics of Network Industries*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 7., 105–109.; Henry W. DE JONG – William G. SHEPHERD: (szerk.): *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham, Edward Elgar, 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.; Milind M. LELE: *Monopoly Rules*. New York, Crown – Random House, 2005. 24–25., 44.; Roger SHERMAN: *The Regulation of Monopoly*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. 65., 178.; Dominick T. ARMENTANO: *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. Oakland, The Independent Institute, 1999. 14., 18–22., 24., 33–35., 40–41., 43.; Leo A. WROBEL – Eddie M. POPE: *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Norwood, Artech House, 1995. 1–3., 9–10., 25–26., 30.; Dani RODRIK: *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press, 2007. 22., 77.; Charles W. BAKER: *Monopolies and the People*. BiblioBazaar, 2007. 15–16., 46–57.; Klaus WINKLER: *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries*. Heidelberg, Physica, 2006. 1–3., 6–7., 11–14., 33., 66., 70., 73–74., 90–91., 130.; Nicolas SPULBER – Asghar SABBAGHI: *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization*. Norwell, Kluwer Academic, 1998. 211., 232., 293., 295.; Ken BINMORE – David HARBORD: Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Counter Vailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. 1(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 449–472.; Christopher WEARE: Interconnections: A Contractual Analysis of the Regulation of Bottleneck Telephone Monopolies. 5(4) *Industrial and Corporate Change* (1996) 963–992.; Gregory J. SIDAK: A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. 2(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2006) 349–474.; William H. PAGE: Class Certification in the Microsoft Indirect Purchaser Litigation. 1(2) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 303–338.; David S. EVANS – Albert L. NICHOLS – Richard SCHMALENSSEE: *United States v. Microsoft: Did Consumers Win?* 1(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2005) 497–539.; Robert W. HAHN – Robert E. LITAN – Hal J. SINGER: The Economics of „Wireless Net Neutrality”. 3(3) *Journal of Competition Law and Economics* (2007) 399–451.; Robin MASON – Tommaso M. VALLETTI: Competition in Communication Networks: Pricing and Regulation. 17(3) *Oxford Review of Economic Policy* (2001) 389–415.; Hal J. SINGER: The Competitive Effects of a Cable Television Operator’s Refusal to Carry DSL Advertising. 2(2) *Journal of Competition Law and Economics* (2006) 301–331.

³³ CHOMA András: Az *ex ante* és *ex post* szabályozás. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 280.

Az előremutató (ex ante) szabályozás

A Hatóság ágazati szabályozói tevékenysége körében a versenyjog alapelvei érvényesülnek, az NMHH a verseny értékelésének a versenyjogban kialakult alapelvi és módszertani megközelítéseit is alkalmazza, és a versenyszabályozás általános céljaira is figyelemmel van a szabályozói tevékenysége során. A versenyjog vonatkozó szabályainak figyelembevétele azonban 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*. 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, az elektronikus hírközlési *ex ante* szabályozás pedig a vizsgált piac átfogó, előretekintő elemzésén alapul.

Az *ex ante* szabályozás vizsgálatainak fókuszában a folyamatosan fennálló vagy a jövőben még fennálló vagy a jövőben bekövetkező, potenciális versenyprobléma helyezkedik el. Továbbá az *ex post* versenyszabályozás szektorsemleges, az *ex ante* viszont az elektronikus hírközlési ágazat vonatkozásában érvényesül, azaz szektorspecifikus. E szabályozási megközelítések inkább attributív különbsége továbbá, hogy az *ex post* eljárásokat jellemzően valamely érintett kezdeményezi, az *ex ante* vizsgálat pedig folyamatos, hivatalból végzett tevékenység. A vizsgálatok eltérő hangsúlyai, céljai miatt az eljárások értelemszerűen eltérő eredményre vezethetnek. Az *ex post* és az *ex ante* szabályozás kapcsolata tekintetében a versenyproblémákat elsődlegesen a szektorsemleges *ex post* eszközökkel kell kezelni, és csak ennek eredménytelensége, elégtelensége esetén merülhet fel a szektorspecifikus *ex ante* szabályozás alkalmazása.³⁴

Az, hogy egy adott szolgáltatási piacot elemezni kell-e, annak függvénye, hogy fennáll-e az *ex ante* érintettség – ennek uniós szabályozáson alapuló ismérrendszer az úgynevezett hármas kritériumteszt:³⁵

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

³⁴ Uo., 275.

³⁵ A kritériumokat az Európai Bizottság 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 2007/879/EK ajánlása írta elő, a kézirat lezárásakor a tárgyat szabályozó hatályos 2014/710/EU ajánlás 2–3. pontja tartalmazza. A Kódex 67. cikk (1) bekezdése a hármas kritériumot általános jogszabályi kötelezettséggé emeli, így arról az előzetesen szabályozásra ajánlott piacok felsorolásáról szóló ajánlás a jövőben nem fog rendelkezni.

E kritériumoknak együttesen kell teljesülniük, aminek 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 kritériumteszt célja annak megállapítása, hogy léteznek-e olyan tartósan fennálló hiányosságok a piaci mechanizmusokban, amelyek miatt végső soron sérülhetnek a fogyasztók érdekei. A hármas kritérium homlokerében 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 kritériumteszt elvégzése nem egyenértékű a jelentős piaci erő vizsgálatával (amely a piaci szereplők magatartására, jellemzőire összpontosít, azonban ha egy piac érintett a három kritérium alapján, akkor feltehetően ott jelentős piaci erő is azonosítható lesz). Az elektronikus hírközlési *ex ante* szabályozásnál az Európai Bizottság 2014/710/EU ajánlásának³⁶ melléklete alapján az előzetes szabályozásra ajánlott piacok esetében már eleve feltételezve van, hogy az *ex post* szabályozás vélhetően sikertelen lenne, így a feltétel fennállását a nemzeti szabályozó hatóságoknak ezeknél nem kell vizsgálniuk.³⁷

4. A piacsabályozás hazai és európai szervezetei

Ahogy a 3. pontban szó volt róla, az uniós ágazati szabályozás szerinti nemzeti szabályozó hatóság az NMHH, amely egyúttal az elektronikus hírközlési ágazati feladatköreivel 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.³⁸

A Keretirányelv alapján, de a Kódexszel is összhangban az Mttv. mint sarkalatos törvény keretjelleggel határozza meg a Hatóság elektronikus hírközlési ágazati feladatköreit. 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 verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete.³⁹ Az Mttv. a feladatkör rögzítése mellett azt is megállapítja, hogy hírközlési hatósági hatáskört a Hatóságtól elvonni nem lehet⁴⁰ – ez a szabály rend-

³⁶ 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 2014. október 9-i 2014/710/EU bizottsági ajánlás.

³⁷ Vö. a Kódex 63. cikk (1) bekezdésével.

³⁸ Kódex 5. cikk (1) bek. a) pontja.

³⁹ Mttv. 109. § (5) bek.

⁴⁰ Mttv. 109. § (7) bek.

kívül 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.⁴¹ Az Mttv. keretjellegű feladatköri rendelkezéseit az Eht. sarkalatos⁴² 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;⁴³
- 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;⁴⁴
- c) eljárás a piacsabályozási kötelezettségek megsértésével, nemteljesítésével összefüggő jogvitákban;⁴⁵
- 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.⁴⁶

A piacsabályozási tevékenységeket az NMHH elnöke 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.

4.1. A BEREC mint a piacsabályozás uniós „szakmai műhelye”

A BEREC az említett 2009-es rendelet alapján⁴⁷ az uniós tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak konzultatív testületeként jött létre. Tevékenységét az elektronikus hírközlési keret-

⁴¹ Mttv. 110. § b)–e) pontja.

⁴² Eht. 186/A. §.

⁴³ Eht. 10. § (1) bek. 5. pontja.

⁴⁴ Eht. 10. § (1) bek. 6. pontja.

⁴⁵ Eht. 10. § (1) bek. 7. pontja.

⁴⁶ Eht. 10. § (1) bek. 2–4. pontja.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i, az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról szóló 1211/2009/EK rendelete.

rendszer körében fejtette ki, szerepe a 2009-es szabályozás szerint még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcserre elősegítésére korlátozódott. Azonban az, hogy a tagállami *ex ante* piacsabályozási döntések tekintetében ‘vétójoggal’ rendelkező szervezet, az Európai Bizottság ágazati tanácsadó szerveként is működött, már ekkor előrevetítette, 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.

Az 1211/2009-es rendeletet 2018-ban az újabb BEREC-rendelet váltotta fel,⁴⁸ 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.⁴⁹ A BEREC-rendeletben meghatározott szabályozási feladatok az alábbiak szerint oszthatók fel:

- 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;⁵⁰
- vélemények, iránymutatások kiadása a Kódexben, a roamingrendelettel⁵¹ és a 2015/2120 rendeletben foglaltakkal összhangban,⁵² 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 bíró szabályozási kérdések esetében;⁵³
- közvetlenül a BEREC uniós szabályozási hatáskörébe utalt feladatok ellátása, így a Kódexszel összhangban részvétel azon ügyekben, amelyek a rádióspektrummal összefüggő

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i, 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 szóló 2018/1971 számú rendelete.

⁴⁹ A BEREC-rendelet 4. cikk (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.”

⁵⁰ BEREC-rendelet 4. cikk (1) bek. a), b) és f) pontja.

⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. június 13-i 531/2012/EU rendelete az unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

⁵² 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.

⁵³ BEREC-rendelet 4. cikk (1) bek. c)–e) pontja.

piacszabályozási és versenyvonatkozású hatásköreit érintik; elemzések készítése a potenciális transznacionális piacokról, a transznacionális végfelhasználói igényekről a Kódexszel összhangban; a roamingrendelettel kapcsolatos információgyűjtés és az információk nyilvánosságra hozatala; jelentések készítése a hatáskörébe tartozó technikai kérdésekről;⁵⁴

- 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.⁵⁵

A nemzeti szabályozó hatóságok, így a Hatóság is valamennyi, a roamingrendelet és a 2015/2120 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 BEREK-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-s rendelet hatálya alatt kibocsátott állásfoglalást kötelesek figyelembe venni.

A BEREK a szabályozói tanácsból és munkacsoportokból tevődik össze. A szabályozói tanács tagállamonként egy tagból áll, és a tagoknak fejenként egy szavazatuk van. A tagokat a nemzeti szabályozó hatóságok delegálják, és a nemzeti szabályozó hatóság vezetőjének, irányító testületének tagjai köréből vagy e személyek helyettesei közül kell kiválasztani. A szabályozói tanács a BEREK szabályozási feladataihoz kapcsolódó szakértői teendőkre munkacsoportokat hozhat létre, amelyek tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok és az Európai Bizottság szakértői közül kerülhetnek ki.⁵⁶ A BEREK szakmai-adminisztratív támogatását biztosítja, a BEREK tevékenységéhez kapcsolódó igazgatási, adminisztratív feladatokat látja el a BEREK Működését Segítő Ügynökség. A rigai székhelyű BEREK Hivatal uniós szervnek minősül, és önálló jogi személyiséggel rendelkezik.⁵⁷

⁵⁴ BEREK-rendelet 4. cikk (1) bek. g)–j) pontja.

⁵⁵ BEREK-rendelet 4. cikk (1) bek. k)–n) pontja.

⁵⁶ BEREK-rendelet 6–7., 13. cikk.

⁵⁷ BEREK-rendelet 1–2., 5. cikk.

4.2. 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, ami 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 is 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.⁵⁸

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 indokoltá 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.⁵⁹

Az Európai Bizottság ajánlásai az uniós jogforrási hierarchia nem kötelező szabályozói közé tartoznak, de az elektronikus hírközlési ágazati szabályozás körében a Hatóság a Kódex alapján a lehető legnagyobb mértékben köteles őket figyelembe venni. Ha a Hatóság eltér a kötelezően figyelembe vett ajánlástól, azt indokolással együtt köteles bejelenteni az Európai Bizottságnak.⁶⁰ 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, és ez idő alatt a nemzeti szabályozó hatóság nem fogadhatja el a határozatát. Ez az eljárásrend

- az Európai Bizottság ajánlásában nem szereplő piac szabályozása esetén, vagy
- ha 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
- ha 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.

⁵⁸ Kódex 118. cikk.

⁵⁹ Kódex 64. cikk (1)–(2) bek.

⁶⁰ Eht. 24. § (2) bek.; vö. továbbá implementációs tv. 4. §.

Ha az Európai Bizottság a tervezet visszavonásáról határozott, a nemzeti szabályozó hatóságnak hat hónapon belül kell módosítania vagy visszavonnia. Módosítás esetén a tervezetet ismét be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz.⁶¹ 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 elutasítja a kérelmet.⁶²

A Kódex az Európai Bizottság közvetlen szabályozói fellépését erősíti. Ennek keretében teszi lehetővé, hogy az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban határozza meg az EU egészében egységes maximális mobilhívás- és vezetékeshívás-végződtetési díjat, amelyet ötévente, 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 a betartásukat.⁶³ A Kódexben szabályozott transznacionális piacok⁶⁴ 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.⁶⁵

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.⁶⁶

⁶¹ Kódex 32. cikk.

⁶² Kódex 68. cikk.

⁶³ Kódex 75. cikk.

⁶⁴ A Kódex 2. cikk 3. pontja értelmében a transznacionális piac „az Unióra vagy annak jelentős részére kiterjedő, a 65. cikkkel összhangban meghatározott, egynél több tagállamban elhelyezkedő piac”.

⁶⁵ Kódex 65. cikk.

⁶⁶ Keretirányelv 13.a cikk; Kódex 77. cikk.