

- <sup>26</sup> „Társadalomtudományi szempontból a modern állam éppúgy 'vállalkozás', mint a gyár: éppen ez benne a történelmileg specifikus. /.../ Az ítélő és igazgató állam felé haladás történelmileg is a legszorosabb össze függésben áll a modern tőkés fejlődéssel. A modern tőkés üzem mindekelőtt a kalkuláción alapul. Létezéséhez olyan igazságszolgáltatásra van szüksége, amelynek működése - legalábbis elvben - éppúgy általános normák szerint racionálisan számítható ki, ahogyan egy gép előrelátható teljesítményét is ki lehet számítani.” (Max Weber: Parlament és kormányzati rendszer az újjárendezett Németországban. in.: Huszár Tibor-Somlai Péter: A szociológia története 1917-ig. Szöveggyűjtemény, IV. kötet, Tankönyvkiadó, 1982. p. 236). Ebből a kiindulásból a gazdaság, a vállalati rendszer az ipar után korba való átlépéssel lezajló szükségszerű átalakulása mintegy természetes kell, hogy visszatérő jellegű a közigazgatás modelljében is: változásainak napjainkban éppen ez történik.
- <sup>27</sup> Helmut Klages: Verwaltungsmodernisierung: „harte” und „weiche” Aspekte, Speyer Forschungsberichte, 1997. p. 226.
- <sup>28</sup> Vö.: Gerhard Banner - Christoph Reichard (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Verlag W. Kohlhammer, 1993.; Wulf Damkowski - Claus Precht: Public Management: neue Steuerekonzepte für den öffentlichen Sektor, Verlag W. Kohlhammer, 1995.
- <sup>29</sup> Bernd Adamscheck - Herbert Grymer - D. Meyer-Pries: Management Handbuch Kommunalverwaltung, Decker, 1996. p. 24.
- <sup>30</sup> Vö.: Jörn Ipsen (Hrsg.): Verwaltungsreform - Herausforderung für Staat und Kommunen, (Reihe „Kommunalrecht - Kommunalverwaltung”, Band 19), Symposium, Nomos, 1996.
- <sup>31</sup> Copyright by Cap Gemini Ernst & Young, 2002.
- <sup>32</sup> Itt és a következőkhöz ld. különösen: Heinrich Reinermann - Jörg von Lucke (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte 226, 2002.; Stefan Friedrichs - Thomas Hart - Oliver Schmidt: „Balanced E-government” Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung, Politik und Zeitgeschichte, B 39/40/2002. pp. 12-23.
- <sup>33</sup> Ld. különösen: Booz Allen Hamilton (Hrsg.): E-Government und der moderne Staat Einstieg, Strategie und Umsetzung. F.A.Z.-Institut, 2002.
- <sup>34</sup> Vö.: Klaus Lenk: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. in.: Dieter Spahn (Hrsg.): e-Government 2. Perspektiven und Prognosen, Verlag Paul Haupt, 2002. pp. 93-104.
- <sup>35</sup> Vö.: Thomas Gross: Die öffentliche Verwaltung im Internet; Die Öffentliche Verwaltung, 4/2001. pp. 159-164.
- <sup>36</sup> Az e-government fogalmát a jog összefüggésében szűkebb értelemben használjuk: az e-demokrácia olyan aspektusai, mint a kommunikáció vagy részvétel eredményesen nem sui generis jogi szabályozást, hanem elkötelezett politikai döntést igényelnek (A kérdéshez ld. Winand Gellner - Franz von Korff (Hrsg.): Demokratie und Internet, Nomos, 1998.; Lawrence K. Grossman: The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age, Viking Penguin, 1995.; Jens Hoff - Ivan Horrocks - Pieter Tops: Democratic Governance and New Technology. Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe, Routledge, 2000.; Otfried Jarren - Ulrich Sarcinelli - Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Westdeutscher Verlag, 1998.; Klaus Kamps (Hrsg.): Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Westdeutscher Verlag, 1999.; Claus Leggewie - Christa Maar (Hrsg.): Internet und Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Bollmann, 1998.; Arnold Picot - Hans-Peter Quadt: Verwaltung ans Netz! Neue Medien halten Einzug in die öffentlichen Verwaltungen. Springer, 2001).
- <sup>37</sup> Vö.: Klaus Lenk - Ronald Traunmüller: Electronic Government als ganzheitlicher Ansatz. in: Erich Schweighofer - Thomas Menzel (Hrsg.): E-Commerce und e-Government: Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2000, Schriftenreihe Rechtsinformatik, Verlag Österreich, 2000. p. 69 skk.
- <sup>38</sup> eEurope+ 2003, pp. 6-7.
- <sup>39</sup> Az információs társadalmi jogalkotásban átvételre váró közösségi jogi szabályok körét alapvetően (de természetesen nem teljes körűen) a csatlakozási dokumentumok 19. fejezete állapította meg.
- <sup>40</sup> Ld. eEurope+ Progress report, 2002, pp. 11-13.

TÓTH ANDRÁS

# A közvetítő-választás és a számhordozhatóság szabályozása, illetve szerepe a határos távközlési verseny előmozdításában (1. rész)

## Bevezetés

A tanulmány tárgyául választott két liberalizációs instrumentum<sup>1</sup> jelentősége mindenekelőtt abban áll, hogy azok egyfelől megteremtik a fogyasztók számára a választási lehetőséget, megkönnyítik a szolgáltatók közti váltást, másfelől elősegítik új piaci szereplők megjelenését, akik így közvetlenül az előfizetőknek tudják szolgáltatásaikat kínálni, és ezáltal hozzájárulnak az árak csökkenéséhez vezető határos távközlési verseny piac kialakulásához.

Németországban például a hírközlési hatóság, a Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) 2003. évi Jelentése szerint<sup>2</sup> a közvetítő választásnak<sup>3</sup> köszönhetően az 1998-as piacnyitás óta a vezetékes belföldi távolsági hívások percdíjai 94%-kal,

a tíz legfontosabb nemzetközi hívásirány vonatkozásában pedig 96%-kal csökkentek<sup>4</sup>. Az Európai Bizottság 9. Implementációs Jelentése<sup>5</sup> szerint 2003 közepén az Európai Unió tagállamaiban a vezetékes telefon előfizetők 33%-a távolsági és nemzetközi hívásaihoz, 25%-a pedig helyi hívásaihoz vett igénybe választás útján alternatív távközlési szolgáltatót.<sup>6</sup> Ezzel szemben Magyarországon a közvetítőválasztás lehetősége is alig ismert,<sup>7</sup> amit az is bizonyít, hogy 2003 elejéig például a budapesti vezetékes előfizetők mindösszesen 1%-a<sup>8</sup> választott alternatív szolgáltatót.

A mobil számhordozhatóság kapcsán a Bizottság már hivatkozott 9. Implementációs Jelentése hangsúlyozza, hogy az kulcsfontosságú eszköze (instrumentuma) a verseny élénkítésének azokon a piacokon, ahol a szereplők száma korlátozott.<sup>9</sup> A Jelentés azt is megjegyzi, hogy eddig a szolgáltató meg-

változtatásának legfőbb akadályát az képezte, hogy az egyet jelentett az előfizető hívószámának megváltozásával is.<sup>10</sup> Az ECC-nek a CEPT tagállamok vonatkozásában a mobil számhordozhatóság implementációjáról kiadott 2003-as Jelentése<sup>11</sup> szerint a mobil számhordozhatóság hozzájárulhat a szolgáltatók közti verseny erősödéséhez, az árak csökkenéséhez és új szereplők piacra lépéséhez. A bizottsági Implementációs Jelentés e

vonatkozásban is kiemeli, hogy egyes tagállamokban különösen sikeresnek bizonyult az intézmény bevezetése, Dániában pl. az előfizetők 11%-a, Hollandiában, Svédországban és az Egyesült Királyságban 5%-a hordozta el számát más mobilszolgáltatóhoz, európai szinten pedig az előfizetők mintegy 2%-a (kb. 6 millióan).<sup>12</sup>

A vezetékes számhordozás kapcsán a Bizottság Implementációs Jelentése aláhúzza,

**A főszabály az, hogy az előfizető eldönti (vagy CPS vagy CCS révén), hogy hívásai mely szolgáltató hálózatán keresztül bonyolódjanak. Ennek a jognak a korlátozás nélküli biztosítása az instrumentum működésének a záloga.**

A szerző a Gazdasági Versenyhivatal Infokommunikációs Irodájának és a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete Infokommunikációs Jogi Centrumának munkatársa, a PTE ÁJK PhD-hallgatója.

hogyan az jó indikátora a vezetékes piaci verseny intenzitásának. E vonatkozásban is Dánia tekinthető az élvonalnak, ahol az előfizetők 13%-a hordozta el más szolgáltatóhoz a számát.<sup>13</sup> Magyarországon a szükséges végrehajtási rendeletek hiányában 2004. január 1-ig a számhordozhatóság gyakorlatilag nem működhetett a piaci verseny intenzitását növelő eszközként.

Alábbiakban a közvetítőválasztás és a számhordozhatóság európai szabályozását és annak magyarországi átültetését mutatom be, a két instrumentum működését hazánkban korlátozó körülmények vázolásával.

## I. Közvetítőválasztás

### A) A közvetítőválasztás mint liberalizációs instrumentum

A közvetítőválasztás (carrier selection: CS) lényegében egy háromszereplős, piacnyitást elősegítő, a hatóság verseny-piac kialakulását előmozdító eszköz, vagy másként, liberalizációs instrumentum, amely *általánosságban* leírható,<sup>14</sup> – az előfizető azon *lehetőségeként*, melynél fogva az általa hívott előfizető vagy szolgáltatás eléréséhez megválaszthatja a közvetítő szolgáltatót; – az előfizetőhöz hozzáférést

biztosító szolgáltató *kötelezettségeként*, amely szerint köteles a vele összekapcsolódott közvetítő szolgáltató nyilvánosan elérhető szolgáltatásaihoz előfizetői számára hozzáférést biztosítani;

– a közvetítő szolgáltató *lehetőségeként*, melynél fogva az előfizetői hozzáférést biztosító szolgáltatóval való összekapcsolódás után úgy kínálhat ez utóbbi előfizetőjének közvetlenül szolgáltatást, hogy nem kell rendelkeznie az előfizetői hurokkal.

### B) A közvetítőválasztás mint liberalizációs alapjog

Ahhoz, hogy a CS a távközlési piaci verseny fejlődését hatásosan előmozdító liberalizációs instrumentum tudjon válni, szükséges annak biztosítása, hogy az CS-t a távközlési szolgáltatások előfizetői szabadon igénybe vehessék.

Az ETO 1997-ben, a CS vonatkozásában készített Jelentése<sup>15</sup> szerint az alábbi *megvalósítási módok* létezhetnek:

– Default carrier: ekkor nem az előfizető, hanem a hozzáférési szolgáltatójuk (access network operator) választja ki a tranzithálózati szolgáltatót;<sup>16</sup>

– Call-by-call selection (CCS): az előfizető adott hívását közvetlenül megelőzően, egy azonosító-előtét (Carrier Code) tárcsázásával választhatja ki a közreműködő szolgáltatót;

– Carrier preselection (CPS): az előfizető egyes hívásirányai vonatkozásában előre kiválasztja a tranzithálózati szolgáltatót.

A gyakorlatban fenti megvalósítási módok alábbi *kombinációi* figyelhetők meg:

- CCS kötelező jelleggel,
- Default carrier és opcionális CCS,
- CPS és opcionális CCS.

A CS korlátozások nélküli, minél szélesebb körű igénybevételének biztosítása szempontjából,<sup>17</sup> csak az a) és c) megoldás tekinthető elfogadhatónak. Az a) esetben azonban bonyolult lenne a tárcsázási eljárás, ezért a c) típusú megvalósítási mód terjedt el.<sup>18</sup> A főszabály tehát az, hogy az előfizető eldönti (vagy CPS vagy CCS révén), hogy hívásai mely

szolgáltató hálózatán keresztül bonyolódjanak. Ennek a jognak a korlátozás nélküli biztosítása az instrumentum működésének a záloga.

### C) Egyenlő esélyek biztosítása

Általában elsikkad annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy mi történik a hívással, ha az előfizető mégsem él

jogával, és nem választ szolgáltatót. Ekkor ugyanis általában a default carrier érvényesül, azaz az access network operator választja a tranzithálózati szolgáltatót, aki lehet saját maga is. Ez a megoldás azonban éppen az – egyébként aszimmetrikus szabályozás alá vont – inkumbens szolgáltatót diszkriminálja pozitívan, hisz nem kell külön választási aktus ahhoz, hogy a hívás az ő hálózatán keresztül bonyolódjék. Ráadásul ennek az elvnek az alkalmazása esetén az inkumbens ellenérdekeltség lesz az előfizetők közvetítőválasztással kapcsolatos tájékoztatásában, így megkísérelheti ezt akadályozni. Ezzel szemben a valódi infrastruktúra-alapú verseny kialakulását támogatná, és a piaci szereplők esélyegyenlőségét biztosítaná egy olyan megoldás, amely választás hiányában valamilyen statisztikai mérőszám mentén (pl.: a tranzithálózati szolgáltatók arányában) allokálná az ilyen típusú hívásokat az inkumbens és az új piaci szereplők tranzithálózatai között.

### D) A korábbi szabályozás

i) Európai Unió

Alábbiakban a korábbi uniós szabályozást, annak két vitássá vált pontján keresztül mu-

tatom be. Azaz arra a kérdésre keresem a választ, hogy 1. megengedhető volt-e a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatók számára előírni a közvetítőválasztás biztosításának kötelezettségét, illetve 2. kiterjedt-e az irányelv szerinti közvetítőválasztás hatálya a helyi hívásirányokra.

#### 1. Minimumszabályozás

A 97/33/EK irányelv<sup>19</sup> (összekapcsolási irányelv) 12. cikk (7) bekezdése a 98/61/EK irányelvi módosítást<sup>20</sup> követően 2000. január 1-től megkövetelte az Európai Unió tagállamaitól, hogy a CS kötelezettségét a tagállami szabályozó hatóságok (national regulatory authority: NRA) *legalább* a vezetékes távbeszélő piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók esetében írják elő az összekapcsolt szolgáltatók nyilvánosan elérhető szolgáltatásaihoz való hozzáférés biztosítása érdekében.

Az összekapcsolási irányelv 12. cikk (7) bekezdése tehát egyfajta *minimum szabály*<sup>21</sup> rögzített. Ennek megfelelően a tagállamok szabadságában állt a kötelezett kör mind a jelentős piaci erővel nem rendelkező, mind pedig a mobilszolgáltatókra való kiterjesztése.<sup>22</sup> Ezt a szakirodalmi értelmezést támasztja egyébként alá az Európai Unió Bírósága (EUBIR) is, éppen a 97/33/EK irányelv vonatkozásában, a Telefónica vs. Administración General del Estado ügyben<sup>23</sup> hozott döntésében, ahol megállapította, hogy az irányelv csupán általános keretfeltételeket tartalmaz a célok elérésére, ezért az nem jelent teljes harmonizációt, ilyen értelemben pedig rendelkezései a tagállamok által mintegy túlteljesíthetők.

#### 2. Helyi hívások

Néhány tagállam, köztük Németország vitatta, hogy az összekapcsolási irányelv 12. cikk (7) bekezdése a helyi hívások vonatkozásában is előírja a szolgáltatóválasztás biztosításának kötelezettségét. A Bizottság 7. Implementációs Jelentésében<sup>24</sup> kifejtett álláspontja szerint ugyanakkor a rendelkezés valamennyi, összekapcsolódott szolgáltató által közvetített szolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításának kötelezettségét írja elő, melybe beletartoznak a helyi hívások is. A RegTP például az összekapcsolási irányelv keletkezés-történetével érvelve<sup>25</sup> szűken értelmezte a hivatkozott szakaszt, és nem ismerte el a kötelezettség jogosultságát a helyi hívások területén.<sup>26</sup> Capito-Elspa szerzőpáros szerint azonban az EUBIR joggyakorlata szerint egy norma keletkezési története sokkal inkább az értelmezés segítője, mint önálló hivatkozási alap, ezért a RegTP érvelése kétségbe vonható.<sup>27</sup> A Bizottság egyébként az összekapcsolási irányelv ezen értelmezése miatt 2000-ben Németország és még

több más tagállam ellen is eljárást indított.<sup>28</sup> ii) Magyarország

Itthon a közvetítéválasztás (a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) terminológiája szerint, szolgáltatóválasztás) a liberalizáció első két évében nem tudott elterjedni, így annak piaci versenyt serkentő hatásai sem jelentkeztek. Az okok leginkább a szabályozás elégtelenségére vezethetők vissza.

### 1. A szabályozás általános leírása

A Hkt. 18. § (2) bekezdése, továbbá a szolgáltatóválasztás bevezetésének és alkalmazásának feltételeiről szóló 250/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bekezdése értelmében a távbeszélő szolgáltató a belföldi távolsági és nemzetközi hívások, míg a mobil szolgáltató a nemzetközi hívások esetében köteles előfizetője számára lehetővé tenni a szolgáltatóválasztást előválasztás, illetőleg hívásonkénti előtétválasztás alkalmazásával. Ezen kötelezettségeket az előfizetői hozzáférést biztosító szolgáltató<sup>29</sup> a Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése szerint olyan közreműködő szolgáltató<sup>30</sup> esetében köteles biztosítani, aki vele összekapcsolási szerződést kötött, és rendelkezik szolgáltató-választó számmal. Ugyanezen szakasz szerint a szolgáltató-előválasztás esetén a közreműködő szolgáltató köteles biztosítani a hívás végződését, hívásonkénti előtétválasztás esetén pedig az általa megajánlott irányokban gondoskodik a hívás végződteséről. A Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint a szolgáltató-előválasztás esetén az előfizető a belföldi távolsági hívásokra, illetve a nemzetközi hívásokra együttesen egyetlen szolgáltatóval, illetve külön-külön legfeljebb egy közreműködő szolgáltatóval is szerződést köthet. A hívásonkénti előtétválasztásra vonatkozó előfizetői szerződés a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján az előfizető ráutaló magatartásával jön létre (választással), míg az előválasztás esetében írásos előfizetői szerződést kötnek a felek.

### 2. A szabályozás értékelése és a kudarc okainak feltárása

A Hkt. tehát a német modellt vette át, és – ellentétesen az összekapcsolási irányelv rendelkezéseivel – nem írta elő a szolgáltatóválasztás biztosításának kötelezettségét a helyi hívások vonatkozásában, ugyanakkor élve az irányelv által biztosított mozgástérrel, kötelezte a CS biztosítására a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatókat, illetve a mobilokat is.

Azért azonban, hogy a hazai inkumbens vezetőes távközlési szolgáltatók hatékonyan akadályozni tudták a szolgáltatóválasztás elterjedését, leginkább az alábbi, szabályozásra visszavezethető hiányosságok tehetők felelőssé:

– a vonatkozó rendelkezések nem tették teljesen világossá, hogy a szolgáltatóválasztás az ún. egyetemes kedvezményes díjcsomag kivételével *nem zárható ki*, és bár a szabályozásból ez értelmezés segítségével egyértelműen levezethető volt, a hírközlési hatóság mégsem lépett fel a gyakorlat ellen;

– a szolgáltatóválasztás nyújtásához szükséges összekapcsolási szerződések megkötésekor az alternatív piaci szereplők a hírközlési hatóság által jóváhagyott referencia ajánlatok<sup>31</sup> *magas költségeivel* szembesültek; – az access network operator *nem volt köteles számlázni* az előfizető felé az általa igénybevett szolgáltatóválasztás után.

A fenti szabályozási hiányosságok kihasználásával ugyanis a szolgáltatók olyan kedvezményes díjcsomagokat alakítottak ki, amelyekbe a tudatosan választó, tehát a szolgáltatóválasztásról is értesült fogyasztókat átterelték, majd pedig határozott idejű szerződésekkel ott őket lekötötték, egyúttal pedig a szolgáltatóválasztás igénybevételi lehetőségét vonatkozásukban ki is zárták. Minthogy a tudatos fogyasztók egy nagy része ilyen díjcsomagra fizetett elő, így az alternatív szolgáltatóknak jelentős marketing-költségekkel kellett volna számolniuk, ha a szolgáltatóválasztás révén sikerrel akartak volna piacra lépni. Ez azonban nem történhetett meg, mert az összekapcsolási díjak, valamint a számlázásból fakadó költségek (amit maguknak kellett volna állniuk) már önmagukban olyan mértékben elrelativizálták az inkumbens szolgáltatók által hagyott árrést, amely mellett nem érte meg a szolgáltatással a piacon megjelenni.

3. A szolgáltatóválasztás kizárásának jogszerűsége a kedvezményes csomagokban Fentiek alapján felmerül a kérdés, vajon jogszabályba ütközött-e a kedvezményes díjcsomagok vonatkozásában a szolgáltatóválasztás kizárása? Mint ismeretes, a szolgáltatók azzal érveltek, hogy a szolgáltatóválasztás a törvény szerint biztosítottnak tekinthető, ha az legalább egy díjcsomagban szabadon igénybe vehető.

A Hkt. 18. § (2) bekezdése és a Korm. rende-

let 3. § (1) bekezdése értelmében a távbeszélő szolgáltató köteles előfizetője számára lehetővé tenni a szolgáltatóválasztást. A távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjcsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet<sup>32</sup> 11. § (1) szerint a szolgáltató jogosult olyan díjakat is képezni, amelyekkel kapcsolatban az egyes távbeszélő-szolgáltatási díjelemekkel, illetőleg a szolgáltatás igénybevételének egyes feltételeivel összefüggő díjmértékeket egymásra tekintettel határozza meg (díjcsomag). Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján az egyetemes távközlési szolgáltató köteles az egyetemes szolgáltatást igénybe vevő egyéni előfizető részére kedvezményes díjcsomagot, továbbá az egyetemes szolgáltatás előfize-

tői díjára és hívásdíjaira vonatkozó még egy csomagot (normál díjcsomag) kialakítani. A (4) bekezdés értelmében az egyetemes szolgáltatással kapcsolatos kedvezményes díjcsomagot igénybe vevő előfizetőkkel szemben az egyetemes távközlési szolgáltatót *nem* terheli a Hkt. 18. § (2) bekezdése szerinti kötelezettség.

Megállapítható tehát, hogy a szolgáltatóválasztás biztosításának kötelezettsége *általában* terheli a távközlési szolgáltatókat a Hkt. 18. § (2) bekezdésének valamint a Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bekezdésének megfelelően, amely alól a *kivételt* csak az ugyanezen szakasz (4) bekezdésben és a Hkt. 107. § (4) bekezdés *j)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján kiadott MeHVM rendelet 11. § (4) bekezdésében szabályozott egyetemes kedvezményes díjcsomag

jelentett. (Az más kérdés, hogy míg a főszabályt törvény, addig a kivételt rendelet tartalmazza.) Ezt az érvelést támasztja alá a Hkt. és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek *teleologikus értelmezése* is, amely szerint nem vonható le a jogszabályból az annak céljával ellenétes következtetés. A szolgáltatóválasztás liberalizációs eszköz, melynek célja, hogy az új piacralépő szolgáltatók olyan előfizetőknek is kínálhassanak távközlési szolgáltatásokat, akikhez közvetlen hozzáfé-

**A szabályozási hiányosságok kihasználásával ugyanis a szolgáltatók olyan kedvezményes díjcsomagokat alakítottak ki, amelyekbe a tudatosan választó, tehát a szolgáltatóválasztásról is értesült fogyasztókat átterelték, majd pedig határozott idejű szerződésekkel ott őket lekötötték, egyúttal pedig a szolgáltatóválasztás igénybevételi lehetőségét vonatkozásukban ki is zárták. Minthogy a tudatos fogyasztók egy nagy része ilyen díjcsomagra fizetett elő, így az alternatív szolgáltatóknak jelentős marketing-költségekkel kellett volna számolniuk, ha a szolgáltatóválasztás révén sikerrel akartak volna piacra lépni. Ez azonban nem történhetett meg, mert az összekapcsolási díjak, valamint a számlázásból fakadó költségek (amit maguknak kellett volna állniuk) már önmagukban olyan mértékben elrelativizálták az inkumbens szolgáltatók által hagyott árrést, amely mellett nem érte meg a szolgáltatással a piacon megjelenni.**



résük nincs, ugyanakkor rendelkeznek a hívás végződtesítéséhez, vagy egy bizonyos szakaszon való továbbításához szükséges hálózattal. A szolgáltatóválasztás eszközének szabályozói megteremtése és megfelelő biztosítása tehát az eredményes távközlési piacnyitás, a hatásos verseny kialakulásának egyik záloga. A *jogalkotó szándékával* lenne fentiek szerint *ellentétes*, illetve a fogyasztók fentiek szerinti liberalizációs alapjogát sértené az a jogszabály-értelmezés, amely szerint adott piaci szereplő teljesíti jogszabályi kötelezettségeit, amennyiben kínált díjcsomagjai közül legalább egyben biztosítja a szolgáltatóválasztást.

### E) Közvetítőválasztás az új szabályozási keret szerint

#### i) Európai Unió

Az elektronikus kommunikáció új európai szabályozási keretének (New Regulatory Framework: NRF) téma szempontjából releváns három irányelve<sup>33</sup> 2002. április 24-én lépett hatályba. A tagállamoknak tizenöt hónappal, 2003. július 25-ig kellett a rendelkezéseket a nemzeti jogrendbe átültetni. Az alábbiakban a közvetítőválasztás NRF szerinti szabályozását annak súlypontjai mentén mutatom be.

#### 1. Szeparáció és költségorientáció

Lényeges újításként az egyetemes szolgáltatási irányelv (ESZIr) 19. cikke külön rendelkezik a vezetékes (1. bekezdés) illetve más hálózatok (2. bekezdés) vonatkozásában a CS szabályairól. Mindkét esetre előírja azonban az ESZIr 19. cikk (3) bekezdése az NRA-k számára, hogy biztosítsák a hozzáférés díjának költségalapúságát. Az előfizetőket terhelő díjak ugyanis nem tarthatják távol az előfizetőket a szolgáltatás igénybevételétől.

#### 2. Törvény közvetlenül nem írhatja elő a kötelezettséget

Kérdésként merülhet fel, hogy a tagállam az ESZIr 19. cikke szerinti kötelezettséget törvényben előírhatja-e? A szakirodalom álláspontja szerint<sup>34</sup> nem, hisz egyfelől a hivatkozott cikk betűje szerint azt az NRA írja elő, másfelől ezzel a jogalkotó az NRF rugalmas koncepciójával menne szembe, amely szerint a cél a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az ex-ante szektorspecifikus szabályok fokozatos csökkentése.<sup>35</sup> Ennek érdekében az ESZIr 16. cikk (3) bekezdése előírja a kötelezettségek rendszeres felülvizsgálatát. Ha a törvény kötelezően írja elő ezen instrumentumok biztosítását, akkor gúzsba kötné a felülvizsgálat során érvényesítendő, a piac fejlődését figyelembe vevő szempontok alkalmazását.

#### 3. Kötelezettségszabás a vezetékes szolgáltatók vonatkozásában

Az ESZIr 19. cikk (1) bekezdése szerint az NRA-k kötelezik azokat a vállalkozásokat, amelyek a 16. cikk (3) bekezdése alapján jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként lettek azonosítva a közcélú telefonhálózathoz fix helyen történő csatlakozás és használat piacán, hogy előfizetőiknek tegyék lehetővé a velük összekapcsolási szerződést kötött valamennyi szolgáltató nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatásait, hívásonkénti közvetítőválasztás (egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikk (1) bekezdése a) pont), illetve közvetítő-előválasztás (egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikk (1) bekezdése b) pont) révén.

#### a) Elsődlegesség

A CS jelentőségét az ESZIr 17. cikk (1) bekezdése is mutatja. Eszerint ugyanis a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az NRA megfelelő kötelezettséget a végfelhasználói szolgáltatások vonatkozásában csak akkor ró ki, ha egyfelől a releváns *kiskereskedelmi piacon nincs hatásos verseny, és másodsor, sem a hozzáférési irányelv szerint, sem pedig az egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikkelye alapján nem lehet* elérni a keretirányelv 8. cikkelyében meghatározott célokat. Eszerint tehát a CS kötelezettsége megelőzi<sup>36</sup> az egyetemes szolgáltatási irányelv 17. cikk (1) bekezdése alapján, a kiskereskedelmi piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra kiróható kötelezettséget.

#### b) Alkalmazási kör

Az ESZIr 19. cikke az NRA-t kötelezi, hogy a CS-t csak az összekapcsolt szolgáltatók, de azok valamennyi *nyilvánosan hozzáférhető szolgáltatásai* vonatkozásában írják elő. Nyilvánosan hozzáférhető telefonszolgáltatások pedig az egyetemes szolgáltatási irányelv 2. cikk c) pontjának értelmében a nagyközönség számára elérhető nemzeti és nemzetközi hívások. A CS-t tehát a helyi hívások vonatkozásában is biztosítaniuk kell a kötelezett szolgáltatóknak, ha a velük összekapcsolt szolgáltató nyújt ilyen nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatást.<sup>37</sup>

#### c) Alanyi kör

Geppert - Ruhle - Schuster<sup>38</sup> szerint az egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikk (1) bekezdése értelmében a közvetítőválasztás és előválasztás kötelezettsége csak a közcélú telefonhálózathoz állandó helyen történő csatlakozás és használat biztosítása szempontjából SMP-ként kijelölt szolgáltatót, illetve a 19. cikk (2) bekezdése szerint a más hálózatok vonatkozásában, a keretirányelv

16. cikke szerinti elvégzett piacelemzés után jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosított vállalkozást terhelheti. Haas<sup>39</sup> szerint a CS biztosításának kötelezettsége szintén csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra róható ki.

Ehhez képest Scherer<sup>40</sup> és Capito - Elspa<sup>41</sup> felveti, hogy az ESZIr 19. cikke nem tartalmaz olyan kifejezett tiltást a *jelentős piaci erővel nem rendelkező* vállalkozás kötelezése vonatkozásában, mint ahogy azt a hozzáférési irányelv 8. cikkely 3. bekezdése a 9-13. cikkek szerinti szabályozási instrumentumok, illetve az ESZIr 17. cikk (5) bekezdése a kiskereskedelmi szabályozási mechanizmusok vonatkozásában megteszi. Scherer szerint a 19. cikk rendszerbeli helyzetéből fakadóan a 17. cikk (5) bekezdése<sup>42</sup> nem vehető figyelembe a CS szempontjából, amit szerinte alátámaszt a hivatkozott bekezdés keletkezési története is.<sup>43</sup> Ennek ellenére elismerik, hogy a CS csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót terhelheti kötelezettségként.

Az ESZIr 19. cikke szerinti kötelezettség ugyanis elválaszthatatlan a keretirányelv (KIr) 16. cikkétől.<sup>44</sup> Ennek megfelelően, ha az NRA kötelezettséget akar kiszabni a KIr 16. cikk 2. bekezdése alapján, mindenképp meg kell állapítania, hogy a releváns piacon a verseny hatásos-e.<sup>45</sup> E tekintetben az érintett piacot maga az egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikk 1. bekezdése határozza meg a közcélú telefonhálózathoz állandó helyen történő csatlakozás és használat biztosításának piaca formájában. Ha az NRA a fentiek szerint megállapítja, hogy az adott piacon nincsen hatásos verseny, akkor azonosítja a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, és a KIr 16. cikk 4. bekezdése alapján megfelelő kötelezettséget ró ki rá vagy tart fenn. Amennyiben megállapítást nyer, hogy az adott piacon hatásos verseny van, akkor a KIr 16. cikk 3. bekezdés első mondata alapján nincsen helye kötelezettségszabásnak. Ennek megfelelően az egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikke szerinti kötelezettséget csak azon piac vonatkozásában lehet előírni, ahol nincsen hatásos verseny. Ez esetben tehát sem a jelentős piaci erővel rendelkező, sem az azzal nem bíró szolgáltatót nem terhelheti kötelezettség.<sup>46</sup>

A továbbiakban a kérdés tehát az, hogy a nem hatásosan versenyző piacon jelentős piaci erővel *nem* rendelkező szolgáltatót terhelheti-e az NRA a CS biztosításának kötelezettségével. Minthogy azonban az ESZIr 19. cikke nem tartalmaz olyan kifejezett tiltást a *jelentős piaci erővel nem rendelkező* vállalkozás kötelezése vonatkozásában, mint ahogy azt a hozzáférési irányelv 8. cikkely 3. bekezdése a 9-13. cikkek szerinti szabályozási inst-

rumentumok, illetve az ESZIr 17. cikk (5) bekezdése a kiskereskedelmi szabályozási mechanizmusok vonatkozásában megteszi, ezért azt kell megvizsgálni, hogy a KIr 16. cikk (4) bekezdése úgymond túlteljesíthető. Ezt a tagállam akkor nem teheti meg, ha az irányelv adott területre ún. teljes harmonizációt irányított elő.<sup>47</sup> Ez a minimum harmonizációhoz képest ugyanis minden tagállamtól a tényállás szabályozásának teljes közelítését várja el. Azt, hogy minimum vagy teljes harmonizációról van-e szó, esetenként, az irányelv szövegezésének, céljának, és rendszerének vizsgálatával lehet megállapítani.<sup>48</sup> Bizonyíthatja a teljes harmonizációt a szabályozás részletezettsége<sup>49</sup> is, melyre tekintettel megállapítható, hogy a korábbi irányelvvel szemben a szóban forgó sokkal erőteljesebb harmonizációt biztosít az elektronikus kommunikáció belső piaca vonatkozásában. Ezt támasztja alá a KIr 7. cikk (4) bekezdése szerinti bizottsági vétőjog, illetve a keretirányelv 15. cikk. (3) bekezdése szerinti NRA-t terhelő kötelezettség az iránymutatás, illetve az ajánlás messzemenő tekintetbevétele vonatkozásában. Erre tekintettel megállapítható, hogy a KIr 16. cikk (4) bekezdése alapján nincs helye a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatót CS biztosítására kötelezni, mert a hivatkozott bekezdés szerint, amennyiben megállapítást nyer, hogy egy piac nem versenypiac, akkor az azonosított SMP-re kell kironni a kötelezettséget.

#### 4. Közvetítőválasztás mobil és egyéb hálózatok esetében

A vezetékes hálózattól eltérő infrastruktúrák vonatkozásában a közvetítőválasztást az ESZIr 19. cikk 2. bekezdése szabályozza, bár egy kissé nehezen érthetően. Eszerint ugyanis a más hálózatokon illetve egyéb módokon megvalósítandó ilyen jellegű szolgáltatások (eszközök) iránt felmerülő felhasználói igényeket az KIr 16. cikke szerinti piacelemzési eljárással összhangban kell felmérni, és a hozzáférési irányelv 12. cikkével összhangban kell teljesíteni.

Egy biztos, e vonatkozásban is érvényes az ESZIr 19. cikk 1. bekezdését illetően tett megállapítás, mely szerint a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatót, a KIr 16. cikk 3. és 4. bekezdéséből következően, a CS biztosításának kötelezettsége nem terhelheti. Ezt az értelmezést támasztja egyébként alá az ESZIr 29. preambulum-bekezdése a mobilhálózatok vonatkozásában, amely csak a jelentős piaci erővel rendelkező mobilszolgáltató vonatkozásában engedi a közvetítőválasztás kiszabását.<sup>50</sup> Az is biztos, hogy ilyen kötelezettség kiszabására az NRA-nak van lehetősége, így azt értelemszerűen nem lehet jogszabályban előírni.

Az már kevésbé világos, hogy mit is kell érteni „a más hálózatokon illetve egyéb módokon megvalósítandó ilyen jellegű szolgáltatások iránt felmerülő felhasználói igények” alatt, amelyeket a KIr 16. cikke szerinti piacelemzési eljárással összhangban kell felmérni. Az ESZIr 2. cikke szerint alkalmazandó KIr 2. cikk h) pont szerint a felhasználó a nyilvánosan hozzáférhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használó vagy kérelmező jogi vagy természetes személy. Ebből következően az NRA-nak nem csak az ugyanezen cikk

i) pontja szerinti fogyasztói igényekre kell tekintettel lenni, hanem a versenytársakéra is. A kérdés az, hogy miként viszonyul egymáshoz a felhasználói igény és a határos verseny elemzése. E tekintetben a kérdéses szakasz rendszerbeli elhelyezkedéséből érdemes kiindulni. Az ESZIr 17. cikk (1) bekezdése szerint a kiskereskedelmi piacon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra kötelezettség csak akkor róható ki, ha a releváns kiskereskedelmi piacon nincs határos verseny, továbbá sem a hozzáférési irányelv szerint, sem pedig az egyetemes szolgáltatási irányelv 19. cikkelye alapján nem lehet elérni a KIr 8. cikkében meghatározott célokat. Tehát a vezetékes hálózattól eltérő infrastruktúrák vonatkozásában a

közvetítőválasztás előírására azon nem határosan versenyző kiskereskedelmi piacokon van mód, ahol a KIr 8. cikkében meghatározott célok megvalósulásának előmozdítása ezt indokolja. Az NRA a felhasználói igényeket tehát csak a nem határosan versenyző kiskereskedelmi piacok vonatkozásban mérheti fel szabályozási következményekkel, e tekintetben azonban úgy tűnik, szabadon reagálhat, mégpedig éppen az igények függvényében. Ezt a mérlegelési szabadságot tükrözi az ESZIr 19. cikk (2) bekezdésében írt „más hálózatokon illetve egyéb módokon megvalósítandó ilyen jellegű eszközök” kitétel, ami lehetővé teszi, hogy az (1) bekezdésben írtaktól autonóm módon eltérjen az NRA. Az ESZIr 19. cikk (2) bekezdése az igények teljesítése kapcsán utal a hozzáférési irányelv 12. cikkére. Ennek oka a közvetítőválasztás technikai vonatkozásaiban rejlik, hisz

ahhoz szükséges a hozzáférési irányelv 12. cikk (1) bekezdés i) pontja szerinti összekapcsolás előírása.<sup>51</sup>

#### ii) Magyarország

A közvetítőválasztás NRF szerinti hazai szabályozását az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) 111. §-a, illetve az Eht. 182. § (2) bekezdés e) pontja alapján kiadott az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele során alkalmazható közvetítőválasztásról szóló 73/2004. (IV. 15.)

Korm. rendelet rendezi. Az alábbiakban azokat a szempontokat mutatom be, amelyek mentén a közvetítőválasztás hazai szabályozásának kialakításakor mozogni kellett volna, tekintettel a harmonizációra, a liberalizáció első két évének kudarcaira és a választás elmaradásának esetére.

#### 1. Harmonizáció

Harmonizációra – a Hkt. rendelkezéseire is tekintettel – három lényeges ponton volt szükség. Egyfelől az ESZIr csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató vonatkozásában engedi meg a kötelezettség előírását, másodsor, ezt nem törvény, hanem az NRA teszi meg, harmadszor pedig, annak biztosítása kiterjed a helyi hívásokra is.

Az Eht. ezek vonatkozásában megfelelően átültette az irányelvek rendelkezéseit. Bár a korábbi szabályo-

zás szerint sem volt megengedett a közvetítőválasztás kizárása, a gyakorlati félreértések miatt az Eht. 111. § (9) bekezdése ezt most kifejezetten is rögzítette. Sajnálatos azonban, hogy ennek ellenére az Eht. 181. § (1) bekezdése értelmében a távbeszélő szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató által a 2003. augusztus 31. előtt megkötött határozott idejű előfizetői szerződésekre e törvény rendelkezéseit lényegében (feltéve, hogy az első azonosítás nem történik meg korábban) 2004. szeptember 1-jétől kell csak alkalmazni. Ez a rendelkezés ugyanis így a korábbi törvénysértő állapot legitimizálásaként hat.

Az új törvény egy ponton azonban, álláspontom szerint, nem megfelelően vette át a harmonizációs tartalmat.

Az Eht. 111. § (1) bekezdése a kötelezettség tartalmát ugyanis az alábbiak szerint fogal-

**Az Eht. meghatározása nincs összhangban az ESZIr 19. cikk (1) bekezdésében írt tartalommal, amely szerint az SMP-ként azonosított vállalkozás kötelezettsége a vele összekapcsolási szerződést kötött szolgáltató nyilvánosan elérhető telefon-szolgáltatásaihoz való hozzáférés biztosítására terjed ki, nem pedig általában valamennyi hívásirányra. Az Eht. megközelítése így azonban komoly piacralépési kockázatot rejt magában, amit a 73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése b) pontja sajnos be is teljesít. Az Eht. hivatkozott szakasza ugyanis már önmagában lehetővé teszi, hogy a kötelezett szolgáltató a közvetítőválasztáshoz szükséges összekapcsolási szerződés megkötésének feltételül szabja, hogy a jogosult valamennyi hívásirányba, illetve bizonyos hívásirányok mindegyikébe (pl.: mobil és belföldi) biztosítsa a hívások végződését.**

mazza meg: „a helyhez kötött telefonhálózathoz történő előfizetői hozzáféréssel és használattal kapcsolatos, a Tanács által érintett piacként meghatározott bármely piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató köteles az előfizetője számára külön jogszabályban meghatározott módon lehetővé tenni a közvetítőválasztást – előválasztás, illetve hívásonkénti közvetítőválasztás útján – a helyhez kötött telefonhálózat valamennyi hívásviszonylatában, beleértve az Internet hívásviszonylatot is.”

Rögtön látszik, hogy ez a meghatározás nincs összhangban az ESZIr 19. cikk (1) bekezdésében írt tartalommal, amely szerint az SMP-ként azonosított vállalkozás kötelezettsége a vele összekapcsolási szerződést kötött szolgáltató nyilvánosan elérhető telefon-szolgáltatásaihoz való hozzáférés biztosítására terjed ki, nem pedig általában valamennyi hívásirányra. Az Eht. megközelítése így azonban komoly piacralépési kockázatot rejt magában, amit a 73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése b) pontja sajnos be is teljesít. Az Eht. hivatkozott szakasza ugyanis már önmagában lehetővé teszi, hogy a kötelezett szolgáltató a közvetítőválasztáshoz szükséges összekapcsolási szerződés megkötésének feltételül szabja, hogy a jogosult valamennyi hívásirányba, illetve bizonyos hívásirányok mindegyikébe (pl.: mobil és belföldi) biztosítsa a hívások végződését. A végrehajtási rendelet azonban ennek a piacralépési korlátnak a kiküszöbölése helyett ráerősít annak ilyen hatására, mikor a 3. § (3) bekezdésének b) pontjában meghatározza, hogy a közvetítő-előválasztás esetében a kötelezett szolgáltatót csak olyan közvetítő szolgáltató esetében köteles a közvetítőválasztást biztosítani, amely az összekapcsolási szerződésben vállalja valamennyi belföldi helyhez kötött telefon és mobil rádiótelefon hálózatba irányuló hívás végződését. Az Eht és a kormányrendelet tehát nyilvánvalóan szűkíti az ESZIr által új piacralépőknek biztosított mozgásteret, amely szerint a kötelezett szolgáltató a jogosult nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatásaihoz való hozzáférés biztosítására köteles. Ha tehát a jogosult csupán egy hívásirány-típus (pl. csak belföldi, vagy csak mobil) vonatkozásában kínálna közvetítő-előválasztást, de a kötelezett az Eht-ra és a rendeletre hivatkozva megtagadja az összekapcsolási szerződés megkötését, akkor nem fog tudni piacra lépni. Minthogy az Eht. 111. § (1) bekezdése nem vette át az ESZIr 19. cikk (1) bekezdésének megközelítését – amit egyértelműen jelez a kockázat azonosíthatósága és a rendelet ezt beteljesítő rendelkezése –, ezért ellentétes az irányelv harmonizá-

ciós tartalmával.<sup>5252</sup> Ennek legalább három következménye lehet. A csatlakozás után a Bizottság eljárást indíthat a tagállam ellen a Római Szerződés 226. cikke alapján az irányelv nem megfelelő átültetése miatt. Másodszor, nem zárható ki, hogy egy piaci szereplő a nemzeti hatóság vagy bíróság előtt az irányelv közvetlen alkalmazhatóságára hivatkozik. (EUBíR, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, Tz. 23 – Ratti) Erre ún. vertikális viszonyokban – tehát alá-fölérendeltségi helyzetekben – és akkor kerülhet sor, ha az irányelv megfelelően pontos és feltétlen, ahhoz hogy arra egyéni igényt lehessen alapítani. Harmadszor, a tagállam kártérítési felelőssége is megállhat az EUBíR előtt, ha az irányelv nem megfelelő átültetéséből valamely piaci szereplőnek gazdasági kára származott. (EUBíR, Rs. C 6/90, Slg. 1991, I-5357 – Frankovich) Az Eht. 111. § (2) bekezdése azonban – sikeresen áthidalva az ESZIr 19. cikk (2) bekezdésének homályos megfogalmazását – megadja a hírközlési hatóságnak azt a mérlegelési szabadságot, ami a nem hatásonként versenyző kiskereskedelmi piacokon a fogyasztói igények mentén képes biztosítani a közvetítőválasztást a KIr 8. cikkében foglalt célok elérése érdekében. Ide tartozik, hogy az ESZIr 16. cikk (1) bekezdésének b) pontjával összhangban a hazai mobilszolgáltatókat terhelő közvetítőválasztás biztosítási kötelezettség a nemzetközi hívások vonatkozásában az Eht. 178. § (1) bekezdése alapján az első piacelemzés elvégzésig fennmarad.

## 2. A korábbi kudarcok orvoslása

A korábbi szabályozás hiányosságaiból okukva az Eht-nak három lényeges kérdésben: a számlázás, a fogyasztók tájékoztatása, és az összekapcsolási árak vonatkozásában kell áttörést hoznia.

Az Eht. 111. § (8) bekezdése azonban a számlázás kérdését tulajdonképpen nem rendezi. A hivatkozott bekezdés ugyanis az előfizetői hozzáférést nyújtó szolgáltató és a közvetítő szolgáltató közti megállapodásra bízta, hogy a közvetítő szolgáltató által megállapított díjakat a kötelezett kiszámlázza és beszedi-e. Tekintettel arra, hogy a Hkt. rezsím hatálya alatt – bár kifejezetten nem került rögzítésére – szintén lehetőség volt arra, hogy a felek erről megállapodjanak, és ez mégsem

történt meg, nagy a valószínűsége annak, hogy a jövőben a számlázás költsége továbbra is a közvetítőválasztással révén történő piacralépéshez szükséges árrést elrelativizáló tényezőként hat majd. A szektorjogi megközelítés szerinti, a fenntartható versenyt biztosító árrés<sup>53</sup> feletti örködés a hírközlési hatóság feladata, és a rátermettségén múlik majd, hogy annak mértéke a számlázás költségeinek esetleges jogosulti viselése mellett elégséges lesz-e a piacralépéshez és a piacon maradáshoz. Bár 2004. szeptember 1-jétől már nem lehet olyan díjcsomag a piacon, ahol az igénybevevő nem élhet a közvetítőválasztással, a fogyasztók nagyfokú tájékozatlansága és az emiatt még magasabb marketing-költségek olyan további piacralépési korlátot eredményezhetnek, amely mellett már végképp kétséges lehet a szolgáltatás elterjedése. Minthogy az Eht. e vonatkozásban nem tartalmaz előírásokat,

ezért a végrehajtási rendelet 9. §-a elvileg biztosíthatja, hogy magának a jogintézménynek az *ismertsége növekedjék*.

## 3. A közvetítőválasztás elmaradása

A közvetítőválasztás kapcsán az egyenlő esélyek biztosítása terén sajnos nem sikerült a hazai szabályozásnak áttörést hoznia. A közvetítőválasztás elmaradása esetére ugyanis a 73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 8. §-a felállítja azt a teljesen indokolatlan vélelmet, hogy

ez esetben az előfizető a kötelezett szolgáltatót, illetve az általa kijelölt szolgáltatót választotta. Ez a rendelkezés – fentieknek megfelelően – egyfelől pozitívan diszkriminálja az aszimmetrikus szabályozás alá vont inkumbens szolgáltatót, kinek választáshoz így nem szükséges külön aktus, másfelől nem is teszi őt érdekeltté a rendelet 9. §-ában előírt tájékoztatási kötelezettség alapos teljesítésében. Mind az egyenlő esélyek, mind pedig a tájékoztatásra ösztönzés terén megoldást jelenthetett volna egy olyan elv felállítása a választás elmaradása esetére, amely biztosította volna, hogy az ilyen hívások pl. a tranzithálózati szolgáltatók arányában legyenek allokálva. Nem mellékesen ez a megoldás ösztönözte volna a valódi, infrastruktúra alapú verseny elterjedését is.

*A tanulmány a következő számban a számhordozhatóság bemutatásával folytatódik.*



- <sup>1</sup> Ehhez ld. Martin Geppert - Ernst-Olav Ruhle - Fabian Schuster: Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, Nomos Verlag 2002. p. 822.
- <sup>2</sup> Jahresbericht 2003 – Marktdata der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ([http://www.regtp.de/reg\\_tele/start/fs\\_05.html](http://www.regtp.de/reg_tele/start/fs_05.html)) pp. 41. és 42.
- <sup>3</sup> A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény terminológiája szerint (18. § (2) bekezdés és a 110. § 72.) szolgáltatóválasztás. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény (111. § és a 188. § 68.) már a közvetítőválasztás fogalmat használja az egyébként az EU-s jogszabályokban (a 97/3/EC ONP-irányelvet módosító 98/61/EC citációja, és a 2002/22/EC 19. cikke egyformán a carrier selection-t használja) változatlan carrier kifejezés pontosabb visszaadására hivatkozva.
- <sup>4</sup> A Jahresbericht táblázatai szerint (ld. 2. lj.; p. 42.) Németországban a piacnyitási időpontjában, 1998-ban, egy perc vezetékes telefonon, munkanapon, csúcsidejében bonyolított hívás után 30 centet, 2004. januárjában pedig 1,8 centet kellett az egyéb kedvezmények figyelmen kívül hagyásával fizetni. Ugyanez pl. egy Németország-USA hívás esetében akkor 73,63 cent volt most pedig 2,7 cent. Csak összehasonlításképp: ma Magyarországon egy perc vezetékes telefonról kezdeményezett csúcsidejű belföldi távolsági (tehát helyközi III-as) hívás díja a normál egyetemes díjcsomagok esetében (260 Ft/• árfolyamon számolva) 11,5-12,6 centbe, kedvezményes csomagokban pedig 7,6-11,5 centbe kerül. Ha ugyanezt a hívást közvetítőválasztás keretében bonyolítjuk is, legalább 7,6 centet kell fizetniük.
- <sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Electronic Communications Regulation and Markets 2003 – Report on Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package; COM(2003) 715 (a továbbiakban Implementációs Jelentés)
- <sup>6</sup> Implementációs Jelentés, p. 17.
- <sup>7</sup> A Bell Research: Liberalizáció hatások nélkül 2002. december 17.; Sajtóanyag (forrás: [http://www.ihm.hu/kutatasok/tanulmanyok/bell/liberalizacio2002\\_021217\\_s.pdf](http://www.ihm.hu/kutatasok/tanulmanyok/bell/liberalizacio2002_021217_s.pdf)) c. piackutatása (a továbbiakban Bell Research Piackutatás) szerint a budapesti vezetékes telefon előfizetők mintegy fele (46%) nem tud a közvetítőválasztásról.
- <sup>8</sup> Bell Research Piackutatás
- <sup>9</sup> Implementációs Jelentés, p. 21.
- <sup>10</sup> Implementációs Jelentés, p. 21.
- <sup>11</sup> ECC Report 31: Implementation of mobile number portability in CEPT countries - March 2003. p. 3.
- <sup>12</sup> Implementációs Jelentés, p. 21.
- <sup>13</sup> Implementációs Jelentés, p. 22.
- <sup>14</sup> A szakirodalomban a fenti leírások fordulnak elő, ezek közül is leggyakoribb az előfizető oldaláról való fogalom-meghatározás. Pl.: Carrier selection is a mechanism that permits customers to choose between long-distance telecommunications carriers. Final ETO Report on carrier selection for the Commission of the European Union, 24 July 1997. (a továbbiakban ETO-Jelentés) p 11.
- <sup>15</sup> ETO-Jelentés, pp. 11. és 13.
- <sup>16</sup> A távközlő (távbeszélő) hálózati kapcsolat a szolgáltatóválasztás szempontjából a következő szakaszokra bontható: a hívó fél helyi és primer hálózata, nemzeti tranzithálózat(ok), nemzetközi tranzithálózat(ok), a hívott fél nemzeti, primer és helyi hálózata. A szolgáltatóválasztás a tranzithálózatokat érinti. In.: Számozás és szabályozás hazai elveinek megalapozása. Elemző tanulmány a Hírközlési Főfelügyelet megbízásából. készítette: Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület, 1999. (a továbbiakban HTE Tanulmány) p. 37. [http://www.hif.hu/menu2/m2\\_8/tanulmany/hte\\_cs\\_final\\_webre.pdf](http://www.hif.hu/menu2/m2_8/tanulmany/hte_cs_final_webre.pdf)
- <sup>17</sup> Az ETO-Jelentés is aláhúzza, hogy az ún. default carrier nem tekinthető CS-nek, mert ez esetben az előfizetők egyáltalán nem választhatják meg a közvetítő szolgáltatót.
- <sup>18</sup> HTE Tanulmány, p. 37.
- <sup>19</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1997. június 30-i irányelve a távközlési összekapcsolásról az egyetemes szolgáltatás és együttműködési képesség biztosítására tekintettel a nyílt hálózati hozzáférés (ONP) elveinek alkalmazására
- <sup>20</sup> Az Európai Parlament és Tanács 1998. szeptember 24-i irányelve a 97/33/EK irányelv módosításáról a számhordozhatóság és közvetítőválasztás vonatkozásában
- <sup>21</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : Die Auswahl des Betreibers und der neue Rechtsrahmen der Europäischen Gemeinschaft für die Märkte der elektronischen Kommunikation, K&R 3/2003. p. 110.
- <sup>22</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 111.
- <sup>23</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 115. Az Európai Unió Bírósága az ügyben megállapította, hogy a tagállamok nincsenek korlátozva abban, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót további kötelezettségekkel terheljék, és ilyen értelemben meghaladják az irányelv 4. cikk 2. illetve a 9. cikk 2. bekezdését. (Az a többletkötelezettség egyébként, amely terhelte az adott jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, az a hozzáférés biztosítása az előfizetői csatlakozási ponthoz, valamint összekapcsolási pont nyújtása helyi és magasabb szinteken volt.) Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 115.
- <sup>24</sup> Implementációs Jelentés pp. 5. és 26.
- <sup>25</sup> A RegTP a szolgáltatóválasztás és-előválasztás egy korábbi bizottsági zöld könyvben (A számozási koncepció az európai távközlési szolgáltatások számára COM(1996)590.) megfogalmazott definíciójára hivatkozott, amely azonban sem a 97/33/EK irányelvben, sem annak citációjában nem szerepelt.
- <sup>26</sup> RegTP Határozat, 1.8.2001 – BK 4c-01-016/Z 23.05.01.; hivatkozta: Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 111.
- <sup>27</sup> EUBIR, Rs. 185/80, Slg. 1981, 1805, Tz. 13 – Rewe vs. Hauptzollamt Kiel; hivatkozta: Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 111.
- <sup>28</sup> Martin Geppert - Ernst-Olav Ruhle - Fabian Schuster: im. p. 21.
- <sup>29</sup> A Korm. rendelet 2. § a) pontja szerint azon távbeszélő szolgáltatást nyújtó szolgáltató, illetőleg mobil rádiótelefon szolgáltató, amely hozzáférést biztosít az előfizető számára távközlési szolgáltatások igénybevételére.
- <sup>30</sup> A Korm. rendelet 2. § b) szerint azon távközlési szolgáltató, amely az előfizetői hozzáférést biztosító szolgáltatóval kötött összekapcsolási szerződése alapján biztosítja az előfizető választása szerinti esetekben a hívott előfizető vagy szolgáltatás elérését.
- <sup>31</sup> A Hkt. 40. § (1) és (2) bekezdése alapján a jelentős piaci erővel rendelkező távbeszélő, illetve bérelt-vonali szolgáltatást végző, illetőleg ezen szolgáltatások nyújtásához szükséges távközlő hálózattal rendelkező szolgáltatók referencia összekapcsolási ajánlatot (RIO) kötelesek összeállítani, melyben meg kell állapítaniuk az összekapcsolás ellenértékét is, majd be kell nyújtaniuk jóváhagyásra a Hírközlési Döntőbizottságnak.
- <sup>32</sup> A 250/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése értelmében az egyetemes szolgáltatást igénybe vevő előfizetőnek a szolgáltatóválasztással összefüggő jogosultságára vonatkozó részletes szabályokat az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatos díjcsomagokról szóló - a Hkt. 107. § (4) bekezdés j) pontjában szereplő felhatalmazás alapján kiadott - miniszteri rendelet tartalmazza.
- <sup>33</sup> Az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv); Az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és kapcsolódó berendezésekhez való hozzáférésekről, és azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv (Hozzáférési irányelv); Az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz fűződő felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv (Egyetemes szolgáltatásról szóló irányelv)
- <sup>34</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 112.
- <sup>35</sup> Ld. Hozzáférési irányelv 13. preambulum-bekezdés
- <sup>36</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 113.
- <sup>37</sup> Joachim Scherer: Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket – Teil II., K&R 8/2003. p. 391.
- <sup>38</sup> Martin Geppert - Ernst-Olav Ruhle - Fabian Schuster: im. p. 106.
- <sup>39</sup> Joachim Haas: A liberalizált távközlési piac elemzése az új EU-szabályok tükrében, Magyar Távközlés 2003/2. p. 13.
- <sup>40</sup> Joachim Scherer: im. p. 391.
- <sup>41</sup> Capito / Elspa (ld. 16. lj.), 113. old.
- <sup>42</sup> Eszerint az NRA-k nem alkalmazhatnak olyan piacon kiskereskedelmi ellenőrző mechanizmusokat, ahol megbizonyosodtak a hatásos versenyről.
- <sup>43</sup> Scherer (ld. 42. lj.) 77. sz. lj., 391. old.; A rendelkezés eredetileg csak a kiskereskedelmi piaci árszabályozásra vonatkozott volna.
- <sup>44</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.
- <sup>45</sup> A Keretirányelv 27. preambulum-bekezdés szerint az adott piacon nincs hatásos verseny, ha azon egy vagy több jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás azonosítható. Mindebből látható, hogy az irányelv alkotója az ún. *egyenlősítő-tézist* (Gleichsetzungstheze; Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.) követi. Eszerint nincs hatásos verseny a piacon, ha azon egy vagy több jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás található. A 27. preambulum-bekezdés ún. *interpretációs szabályként* (Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.; EUBIR Rs. 215/88, Slg. 1989, 2789, Tz. 31 – Casa Fleischhandels GmbH) hat, és nem hagy játékkeret a mérlegelésre. A hatásos verseny és az SMP (significant market power) fogalma úgy kapcsolódik össze, hogy a hatásos verseny automatikusan fennáll azon a piacon, ahol nincsen SMP. Capito és Elspa találó hasonlatával élve, ugyanazon érme két oldaláról van tehát szó: egyik fennforgása ugyanis kizárja a másikat (Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p.114.).
- <sup>46</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.
- <sup>47</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.
- <sup>48</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.
- <sup>49</sup> Bár az EK Sz 249. cikke szerint az irányelvnek csupán az elérendő célra tekintettel van kötelező ereje, a forma és az eszköz megválasztásában a tagállamnak szabadsága van, mégis az irányelv jelentős részletezettséget érhet el. (Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 114.)
- <sup>50</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 116.
- <sup>51</sup> Ralf Capito - Mathias Elspa : im. p. 116.
- <sup>52</sup> Ennek legalább három következménye lehet. A csatlakozás után a Bizottság eljárását indíthat a tagállam ellen a Római Szerződés 226. cikke alapján az irányelv nem megfelelő átültetése miatt. Másodsor, nem zárható ki, hogy egy piaci szereplő a nemzeti hatóság vagy bíróság előtt az irányelv közvetlen alkalmazhatóságára hivatkozik. (EUBIR Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, Tz. 23 – Ratti) Erre ún. vertikális viszonyokban – tehát alá-fölrendeltségi helyzetekben – és akkor kerülhet sor, ha az irányelv megfelelően pontos és feltétlen, ahhoz hogy arra egyéni igényt lehessen alapítani. Harmadsor, a tagállam kártérítési felelőssége is megállhat az EUBIR előtt, ha az irányelv nem megfelelő átültetéséből valamely piaci szereplőnek gazdasági kára származott. (EUBIR Rs. C 6/90, Slg. 1991, I-5357 – Frankovich)
- <sup>53</sup> Ld. Hozzáférési irányelv 20. preambulum-bekezdés