

Innovatív szabályozási módszertanok és eszközök kutatása a hazai vezetékes hírközlési piacon

Fiáth Attila

PPKE BTK Nemzetközi és Politikatudományi Intézet, tudományos főmunkatárs

Research on Innovative Regulatory Methodologies and Tools in the Domestic Wired Communications Market.

Abstract: With regard to fixed infrastructures, the main question today is whether regulation with or without access obligations imposed on network operators supports the spread of broadband penetration, which would ultimately serve to increase consumer welfare. The development and spread of platforms other than traditional fixed networks and DSL networks (cable, optical, wireless technologies) raises the question of whether regulation in line with EU regulatory guidelines or a departure from them and new regulatory approaches and instruments would be more effective in promoting broadband penetration.

Absztrakt

A vezetékes infrastruktúrák tekintetében legfőbb kérdés ma, hogy a hálózatüzemeltetőkre kirótt hozzáférési kötelezettség melletti vagy nélküli szabályozás támogatja-e a szélessávú penetráció elterjedését, mely végső soron a fogyasztói jólét növelését szolgálná. A hagyományos vezetékes DSL-hálózaton kívüli platformok (kábel-, optikai, vezeték nélküli technológiák) fejlődése és elterjedése felveti a kérdést, hogy az EU szabályozási iránymutatásainak megfelelő szabályozás vagy esetleg az attól való elszakadás és új szabályozási irányok és eszközök vezetnek-e hatékonyabban a szélessávú penetráció fejlődéséhez.

1. EU szabályozási környezet

A szabályozás általános célja a fogyasztói jólét növelése érdekében a beruházások ösztönzése, melynek eredményeként javul a szélessávú penetráció és a szolgáltatások minősége: „A szabályozói kötelezettségek [...] biztosítsák a felhasználóknak az elérhető legnagyobb előnyöket, biztosítsák azt, hogy a verseny torzulásoktól és korlátozásoktól mentes legyen, ösztönözzék a hatékony infrastruktúra-beruházásokat, az innovációt [...]” (2007/879/EK ajánlás, [18] bekezdés).

Az Európai Unióban a szélessávú szolgáltatások szabályozását a 2003-ban kialakított Európai Szabályozási Keretrendszer biztosítja, melynek központi eleme a versenyjogi alapokon nyugvó 2002/21/EC Keretirányelv. A Keretirányelv fő célja egy olyan szabályozási háttér létrehozása, mely lefedi valamennyi releváns kommunikációs hálózatot és szolgáltatást, és amely ösztönzi a hatékony piaci verseny kialakulását, adott esetben úgy, „hogy a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az előzetes ágazatspecifikus szabályok fokozatosan csökkenjenek” (2007/879/EK ajánlás, [1] bekezdés).

Az Európai Unió elkövetkezendő évekre vonatkozó fejlődési irányvonalait és céljait az Európa 2020 stratégia (Európai Bizottság, 2017) tartalmazza, melynek egyik legfontosabb témaköre az „Európai digitális menetrend”. Ennek értelmében a Közösség

célja, hogy egy nagy sebességű internetszolgáltatásokra épülő, egységes digitális piac révén teremtsen fenntartható gazdasági és szociális növekedést a tagállamokban. Ez úgy realizálható, ha a szóban forgó szélessávú szolgáltatások releváns piacain a hatékony verseny révén a szolgáltatók hálózati fejlesztésekbe és beruházásokba fognak, melyek eredményeképpen a végfelhasználók magasabb minőségű és alacsonyabb árú szolgáltatásokat vehetnek majd igénybe.

A szélessávúinfrastruktúra-fejlesztések ösztönzése és a potenciális versenytorzító tényezők kiiktatása szempontjából a Bizottság által azonosított, ex ante szabályozás alá vonható piacok közül két nagykereskedelmi piac érdemel kitüntetett figyelmet a jelen vizsgálat szempontjából:

- 4. *piac*: nagykereskedelmi hozzáférés a helyhez kötött hálózat (fizikai) infrastruktúrájához (beleértve a részleges vagy teljes átengedést);
- 5. *piac*: nagykereskedelmi szélessávú hozzáférés.

A két piac különböző hozzáférési módokat takar. A 4. piac esetén a hozzáférést megvásárló harmadik fél saját hálózati létesítmények és eszközök telepítése révén, jelentős beruházási volumen mellett lesz képes továbbítani a szolgáltatásait a végfelhasználói számára. A részleges helyihurok-átengedés keretében az inkumbens a harmadik fél számára a meglévő hálózatának egy részét osztja meg, melyen az inkumbens mellett az új belépő vállalat is szélessávú szolgáltatásokat biztosít ügyfelei számára. A teljes helyihurok-átengedés keretében az új belépő kizárólagos használatra vesz igénybe egy teljes hálózati szakaszt.

Az 5. piacon megvásárolt nagykereskedelmi hozzáféréssel (bitfolyam-hozzáférés) a harmadik fél az inkumbens szereplő adatátviteli kapacitásának egy részét vásárolja meg, ami által a saját szolgáltatásait továbbíthatja a felhasználói felé, jelentősebb infrastruktúra-beruházások nélkül.

Az érintett szolgáltatáspiacok meghatározását követően és az ex ante korrekciós beavatkozások alkalmazását megelőzően a nemzeti szabályozó hatóságoknak azonosítaniuk kell az ország területén belül a szóban forgó piacok földrajzi kiterjedését és határait, méghozzá „[a]z ajánlást és az iránymutatásokat a lehető legnagyobb mértékben figyelembe véve, [...] a versenyjog elveivel összhangban [...]” (2002/21/EK irányelv, 15. cikk, [3] bekezdés).

A nemzeti hatóságoknak a földrajzi termék- és szolgáltatáspiacok kijelölése során is a nemzeti adottságokat szem előtt tartva kell eljárniuk. A földrajzi piacok meghatározása során a szabályozóknak figyelembe kell venniük a legfrissebb technológiai fejlemények kapcsán megvalósuló hálózatfejlesztések potenciális hatásait is. Az NGA-hálózatok elterjedése révén az érintett szélessávú nagykereskedelmi piacok szerkezete és versenyfeltételei egyaránt jelentősen módosulhatnak, hiszen a szolgáltatók jobb minőségű és nagyobb adatkapacitású szolgáltatásokat lesznek képesek biztosítani e hálózatokon keresztül. A nemzeti szabályozóknak segítségül és az új szabályozási kihívásokra válaszul született meg a 2010/572/EU ajánlás, melyben a

Bizottság az NGA-hálózatokkal kapcsolatban a földrajzi piacok kijelöléséről is megfogalmaz iránymutatásokat. Ezek értelmében „a nemzeti szabályozó hatóságoknak, amennyiben egyértelműen meg tudnak határozni jelentős mértékben és objektív módon eltérő, időben állandó versenyfeltételeket, [...] meg kell határozniuk olyan piacokat, amelyek a nemzeti szintnél földrajzilag kisebb kiterjedésűek” (2010/572/EU ajánlás, [9] bekezdés).

Ugyanezen ajánlás tartalmazza azt a javaslatot is, mely szerint „[h]a az eltérő versenyfeltételek nem is indokolják a nemzeti szintnél földrajzilag kisebb kiterjedésű piacok meghatározását, a nemzeti szabályozó hatóságok dönthetnek úgy, hogy az egy földrajzilag meghatározott piacon belüli különböző földrajzi területeken [...] érvényesülő eltérő versenyfeltételek az előírt korrekciós intézkedések és hozzáférési termékek differenciálását teszik szükségessé” (2010/572/EU ajánlás, [9] bekezdés). Ilyen helyzet állhat elő akkor, ha az adott területen különböző alternatív infrastruktúrák vagy infrastruktúra-alapú szolgáltatók vannak jelen, melyek révén hatékony verseny jöhet létre. Munkánk során az ilyen jellegű helyzeteket eredményező, eltérő technológiájú alternatív infrastruktúrák (DSL, HFC, FTTH) magyarországi jelenlétét kívánjuk vizsgálni a hazai piacon.

Az NGA-hálózat-fejlesztésekre vonatkozó ajánlások kiemelten támogatják továbbá, hogy az infrastruktúra-alapú versengés során kiépített hálózati szakaszok esetében a beruházásban résztvevő vállalatok nemcsak a költségeket osszák meg a munkálatok során, hanem a folyamat kockázatait is. Ugyan az előzőleg ismertetett módon hazánk szabályozó hatósága a 4. és 5. piac tekintetében teljes egészében adaptálta az NGA-ajánlásban foglalt kötelezettségeket, de ezt a rendkívül fontos tényezőt – mely révén a távközlési szolgáltatók sikeresen motiválhatók lennének az együttműködésre a hálózati fejlesztéseik során – nem vette át.

Az európai szabályozói dilemma, hogy a platformon belüli vagy a platformok közötti versenyt támogassák-e, központi szerepet tölt be a szélessávú piac szabályozásában.

A verseny az alábbi szinteken zajlik a távközlési szolgáltatók között:

1) A *platformon belüli* verseny az EU iránymutatásaihoz igazodó, a mai nemzetközi szabályozási gyakorlatban leginkább elterjedt hozzáférési szabályozás egy infrastruktúrán belüli kiskereskedelmi szolgáltatók közötti versenyhez vezet. Az elnevezés mögött (jellemzően) rézhálózatok közötti versenyt értünk az inkumbens szolgáltató és a nagykereskedelmi hozzáférést vásárló belépők között. A platformon belüli versenytípusok között megkülönböztethetjük a szolgáltatás- és az infrastruktúra-alapú versenyt. A *szolgáltatásalapú verseny* az inkumbens DSL-szolgáltató és az alternatív DSL-szolgáltató(k) között valósul meg, ahol az utóbbi piaci szereplő(k) az inkumbens szolgáltatásainak továbbértékesítését vagy a nagykereskedelmi bitfolyam szolgáltatásainak kiskereskedelmi értékesítését végzi(k). A piacra való belépésnek jellemzően nincs, vagy minimális befektetési igénye van. Ezzel szemben az

infrastruktúra-alapú verseny az inkumbens DSL-szolgáltató és az olyan piacra lépő között jön létre, ahol a piacra lépő hurok-átengedést vásárol az inkumbens szolgáltatótól. A platformon belüli versenytípusok e fajtája beruházásintenzív a belépők számára.

2) A *platformok közötti verseny*:¹ különböző (szélessávú) hálózatok között valósul meg. E versenytípus független a hozzáférési kötelezettségtől; szabályozás nélkül, nem mesterségesen alakulnak ki a versenyfeltételek. Ma különösen a DSL- és kábelhálózatok között jellemző, de a fejlődő (optikai és vezeték nélküli) technológiákat is említhetjük a jövőben. A verseny e módja jelentős beruházásigénnyel bír és előidézi a fizikai infrastruktúrák duplikálását, de nem egy platformon belül.

A Bizottság álláspontja alapján „[a] nemzeti szabályozó hatóságok a [...] politikai célkitűzések elérésére objektív, átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos szabályozási alapelveket alkalmaznak többek között az alábbiak révén: [...] c) a fogyasztók érdekében a verseny megőrzése, valamint ahol lehet, az infrastruktúraalapú verseny előmozdítása” (2009/140/EK irányelv, 7b. cikk, 8. pont, [h] bekezdés). Az uniós keretszabályozás tehát az infrastruktúra-alapon történő versengést helyezi előtérbe, mely „leginkább az új és meglévő infrastruktúrákba való, gazdaságilag hatékony szintű beruházásokon keresztül mozdítható elő, amelyekhez szabályozás is járul, amennyiben az a kiskereskedelmi szolgáltatások terén a hatékony verseny eléréséhez szükséges” (2009/140/EK irányelv, [54] bekezdés).

Ahhoz, hogy a piaci szereplők valóban motiváltak legyenek az infrastruktúra-alapú versenyhez szükséges fejlesztések és beruházások megvalósítására, a nemzeti szabályozó hatóságoknak ezt a célkitűzést már az érintett piacok meghatározása és a potenciális kötelezettségek kivetése során is középpontba kell helyezniük azáltal, hogy „lehetővé kell tenni a piacok szubnacionális alapú meghatározását és a szabályozási kötelezettségek eltörlését azokon a piacokon és/vagy földrajzi területeken, ahol tényleges infrastrukturális verseny tapasztalható” (2009/140/EK irányelv, [7] bekezdés). Azért is fontos ez a bizottsági állásfoglalás, mivel a bitfolyamra épülő, platformon belüli szolgáltatásalapú verseny csökkenti a beruházási hajlandóságot, ezáltal akadályozva a hatékony verseny kialakulását.

A hatékony infrastruktúra-alapú verseny szintje a Bizottság álláspontja alapján „az infrastruktúra megkettőzésének olyan mértékét jelenti, amely mellett a beruházók a piaci részesedések alakulásával kapcsolatos ésszerű várakozások alapján jogosan számíthatnak a tisztességes megtérülésre” (2009/140/EK irányelv, [54] bekezdés). A fogyasztói előnyökön kívül tehát az inkumbens és az alternatív beruházók érdekeit is védi a keretszabályozás, amennyiben gazdaságilag ésszerű fejlesztéseket valósítanak meg. Annak érdekében, hogy a verseny valóban hatékonynak bizonyuljon, a szabályozónak olykor ex ante eszközökhöz kell nyúlnia, ezáltal ösztönözve az alternatív szolgáltatók piacra lépését és biztosítva számukra a lehetőséget, hogy az

¹ A platformok közötti versenyt több esetben az infrastruktúrák közötti versennyel azonosítják, ám jelen kontextusban ez hibás megállapítás.

inkumbens vállalattal egy időben építsék ki a hálózatukat. Ennek megvalósítására alkalmazhatják a korábban bemutatott kötelezettségeket, melyek közül jelen kontextusban a hozzáférési kötelezés a legfontosabb, amelynek értelmében „[a] tényleges és fenntartható verseny támogatása érdekében, a hatékony piacra lépés biztosítása céljából a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató hálózatához való hozzáférést olyan szinten kell garantálni, amely az új piaci szereplő számára lehetővé teszi a már gazdaságos legkisebb üzemméret elérését” (2010/572/EU ajánlás, [16] bekezdés). Amennyiben már korábban kivetett kötelezettségekről van szó, és a piaci viszonyok megváltoznak, „a nemzeti szabályozó hatóságok eltekinthetnek az optikai hurok átengedésének kötelezővé tételétől olyan földrajzi területeken, ahol a több alternatív infrastruktúra, például FTTH- és/vagy kábeles hálózat jelenléte és az átengedésen alapuló versenyképes hozzáférési ajánlatok vélhetően tényleges versenyt biztosítanak downstream szinten” (2010/572/EU ajánlás, [20] bekezdés).

Kimondhatjuk tehát, hogy a folyamatosan változó piaci körülmények elengedhetlenné teszik a szabályozási keretek aktualizálását és szükség esetén újraértelmezését, hiszen egy új technológia széleskörű elterjedése vagy egy új, piacra lépő vállalat miatt a hatályos jogszabályok elégtelennek bizonyulhatnak a hatékony verseny fenntartására.

2. A hazai infrastruktúra-sajátosságok feltárása

A jelenlegi hazai szabályozás a platformon belüli versenyt támogatja, tekintettel az aktív és a passzív hálózati eszközökre kirótt kötelezettségekre. A DSL-hálózaton kívüli platformok (kábel-, optikai, vezeték nélküli hálózatok) rohamos technológiai fejlődése maga után vonja az EU szabályozási irányainak felülvizsgálatát és a platformon belüli verseny támogatásának megkérdőjelezését. A hazai kábeltechnológia mai fejlettségi szintje már előrevetíti a platformok közötti verseny támogatásának időszerűségét, aktualitását.

Hazánkban a platformok közötti verseny jelenléte és indokoltsága az alábbi tényezőkkel magyarázható:

1) *Az alternatív infrastruktúra penetrációja magasabb, mint a DSL-hálózaté.*

Hazánkban ellentétben az európai országok többségével kimagaslóan alacsony a DSL-felhasználók részaránya (39%), mellyel szemben a kábelé (44%) az egyik legmagasabb Európában. A statikus adatok mellett az idősoros adatok is a hazai DSL-piac hanyatlását mutatják, ami alapján megállapítható, hogy az alternatív platformok (kábel, optika, mobil) jövőbeni erősödése tovább folytatódik (NMHH, 2016).

2) *A sűrűn lakott területeken ma már megjelentek és folyamatosan bővülnek a párhuzamosan működő platformok.*

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) kutatásai azt mutatják, hogy 759 olyan település van ma hazánkban, melyen a DSL-hálózat mellett versengő kábelhálózat is letelepedett, ami országos szinten a települések 24%-át teszi ki. Szintén

az NMHH kutatási eredményei alapján bebizonyosodott, hogy az xDSL-előfizetők 83%-ának lehetősége van kábelszolgáltatásra is előfizetni, mert a lakhelyén mindkét platform képviselteti magát. Emellett az optikai hálózatok is egyre több fogyasztót érnek el (NMHH, 2016).

3) *A DSL-hálózat nem képes megkülönböztethető szolgáltatást nyújtani.*

A DSL, valamint az optikai és kábelhálózaton nyújtott szélessávú szolgáltatás tekintetében a szabályozó mára kimondta, hogy a két platformon nyújtott kiskereskedelmi szolgáltatások helyettesítők, illetve idő kérdése, hogy a vezeték nélküli platform mikor fejlődik olyan technológiai szintre, amikor már fogyasztói oldalról helyettesítés realizálható (NMHH, 2016).

4) *Az alternatív hálózatok többet nyújtanak, mint a DSL-hálózat.*

Míg a kábel- és optikai hálózat a garantált sávszélesség terén, a mobilhálózat a mobilitásban képes többletértéket nyújtani a DSL-hálózatnál (NMHH, 2016).

A fenti mutatók arra engednek következtetni, hogy ma is értelmezhető a platformok közötti verseny hazánkban egyre nagyobb területen, több felhasználót elérve.

3. Szabályozási irányok

3.1. A jelenlegi szabályozás fenntartása, jövőbeni kilátásai

A ma hatályos magyar szélessávú szabályozás (NMHH, 2011) az aktív és passzív hálózati eszközökhöz való hozzáférési kötelezettségben és a költségalapú árszabályozásban testesül meg. Az NMHH 4. piaci határozata értelmében a rézhálózati (használt és használaton kívüli) hurkok és alhurkok teljes és részleges nagykereskedelmi átengedése, az FTTH pont-pont és FTTH PON hálózatok újgenerációs hozzáférési hurkainak nagykereskedelmi átengedése, a pont-multipont újgenerációs hozzáférési hálózatok előfizetői szakaszainak nagykereskedelmi átengedése² és az újgenerációs hozzáférési hálózatok előfizetői szakaszainak kialakítása céljából telepített, használaton kívüli kábelek nagykereskedelmi átengedése³ szabályozott. Emellett az 5. piaci határozat szerint a DSL-technológia használatával a szélessávú kábelmodemes hálózatokon, valamint a szélessávú optikai hálózatokon nyújtott nagykereskedelmi bitfolyam-hozzáférés szabályozott.

Ennek értelmében a szélessávú nagykereskedelmi piacon (5. piac) a *bitfolyam-átengedés* három platformon (réz, kábel, optika) is szabályozott, így a szolgáltatásalapú verseny támogatása továbbra is fennmarad. Új belépők, illetve a már piacon lévő

² Kivétel a koaxiális kábelben végződő (HFC) kábeltelevíziós hálózatok és a nem inkumbens kábeltelevíziós szolgáltatók egyéb hozzáférési hálózatai.

³ Kivéve a koaxiális kábelben végződő (HFC) kábeltelevíziós hálózatok és a nem inkumbens kábeltelevíziós szolgáltatók egyéb hálózatainak kábeleit – amennyiben az átengedés előfizetői szakasz kialakítása céljából történik, és használaton kívüli kábelrel biztosítható az előfizetői aggregációs pont és az előfizető ingatlana közötti összeköttetés.

alternatív szolgáltatók számára a bitfolyam-átengedési kötelezettség több platformra való kiterjesztése hosszú távon lehetőséget biztosít a piacon való talpon maradásra. A korábbi szabályozástól eltérően a kábel- és optikai platformok szolgáltatóira kirótt kötelezettség *a szolgáltatásalapú versenyt fokozza*, mert az új belépők és az alternatív szolgáltatók választhatnak a platformok adta lehetőségek közül. A szolgáltatásalapú verseny élénkülése viszont *demotiválhatja a szolgáltatást igénybe vevő szolgáltatókat a hálózatépítésben*, hiszen a saját hálózat építése magasabb kockázattal jár, mint a hozzáférés vásárlása. A *hálózatüzemeltető* a kötelező érvényű bitfolyam-átengedés és ezáltal a magasabb kockázatviselési teher miatt, valamint az árszabályozás során alkalmazott, többletkockázatot nem tartalmazó tőkekölség mellett vélhetően *kevesebbet ruház be*, mert a beruházási terveinek NPV-je (nettó jelenértéke) lecsökken, illetve a megtérülési idő a technológiai fejlődés üteméhez viszonyítva irreálisan meghosszabbodik.

A helyhez kötött *hálózat (fizikai) infrastruktúrájához való nagykereskedelmi hozzáférés* piacán (4. piac) a rézhálózat és az újgenerációs hálózatok kerültek szabályozás alá. Jelenleg a rézhálózaton nyújtott helyi (al)hurok ma kevésbé működik, mint a bitfolyam-hozzáférés; a hozzáférések mindössze 13%-át teszik ki (NMHH, 2011). A piac múltját és a rézhálózat fizikai korlátait tekintve *nem valószínűsíthető jelentős elmozdulás a rézhálózat LLU-piacán*. Az *optikai hálózatok nagykereskedelmi hozzáférési piacán azonban a hozzáférési kötelezettség valószínűsíthetően visszafogja a beruházásokat*, tekintettel a hálózatüzemeltető kockázatviselési terhének nagyobb arányára. Az optikai hálózat-építés jelentős kezdeti elsüllyedt költséget jelent a szolgáltatóknak, melynek megtérülését a költségalapú árszabályozás korlátozhatja (nem ismeri el a teljes költséget a költségalapban). A szabályozásnak köszönhetően az optikai hálózat építése várhatóan olyan sűrűn lakott földrajzi helyeken valósul meg a jövőben, ahol a fogyasztói sűrűségből eredő költséghatékony kivitelezés kompenzálja a költségalapon szabályozott díjakat.

A hálózati infrastruktúrához való hozzáférés-szabályozás elméleti szinten *a platformon belüli infrastruktúra-versenyt támogatja*, de a hazai piaci hozzáférési tapasztalatok nem a szabályozói célokat követik. Az alternatív szolgáltatók rézhálózati helyi (al)hurok építésének valószínűsítése minimalizálható, míg az optikai infrastruktúra építése a sűrűn lakott területeken prognosztizálható. Sűrűn lakott területeken azonban nemcsak a rézhálózat- és optikai hálózat-tulajdonosoknak éri meg hálózatot fejleszteni, hanem a szabályozási körbe nem tartozó platformoknak is. A kábelhálózat tulajdonosára közvetetten bár, de szintén negatív hatással bírhat a hozzáférési kötelezettséggel együtt járó árszabályozás, melynek keretében megállapított mesterséges hozzáférési árköltség alatt (a teljes költség fedezete nélkül) kerül meghatározásra. Ilyen „beszabályozott” területeken a kábelszolgáltatók vagy alkalmazkodnak a szabályozás által generált, a hozzáférést igénybe vevő alternatív szolgáltatók áraihoz, vagy távol maradnak a szabályozott piactól. A hozzáférés árszabályozása tehát gátolja a platformok közötti verseny fejlődését és terjeszkedését.

A platformon belüli szolgáltatás- és infrastruktúra-alapú verseny gyengíti a szabályozás alá vont platform pozícióját a platformok közötti versenyben. A platformon belüli verseny erősödése bár rövidtávon a fogyasztók szempontjából kedvező lehet, a hozzáférési kötelezettség fékezi és késlelteti a beruházásokat, ami hosszú távon ronthatja a platform versenypozícióját, s ezáltal csökkentheti a platformok közötti versenyt.

Tekintettel a két piac beruházási intenzitási kilátásaira a szélessávú penetráció növelését egyik hozzáférési szabályozás sem támogatja, sőt kimondhatjuk, hogy kifejezetten korlátozhatja.

3.2. Az ex ante szabályozás feloldása, dereguláció

Az EU szabályozási ajánlás kimondja, hogy „[a]z eltérő versenyfeltételekhez való arányos és megfelelő hozzáállás érdekében a nemzeti szabályozó hatóságoknak lehetővé kell tenni a piacok szubnacionális alapú meghatározását és a szabályozási kötelezettségek eltörlését azokon a piacokon és/vagy földrajzi területeken, ahol tényleges infrastrukturális verseny tapasztalható” (2009/140/EK irányelv, [7] bekezdés). A szabályozás célja tehát, hogy indokolatlan beavatkozással ne torzítsa a versenyt, és ezért visszavonul minden olyan területről, ahol az indokolható.

Jelenleg a hazai piacon, a sűrűn lakott földrajzi területeken már azonosítható a párhuzamos infrastruktúrák jelenléte és versenye is, az adott területen lévő előfizetők, valamint szolgáltatók számának növekedésével, valamint azzal, hogy a párhuzamos infrastruktúrával rendelkező települések száma folyamatosan nő. Ezek általában nagyobb városokra vagy sűrűn lakott területekre jellemző. Mindez nemcsak a kiskereskedelmi piacra gyakorolt a fogyasztók szempontjából pozitív hatást (alacsonyabb ár, nagyobb választási lehetőség), hanem a nagykereskedelmi piacon is a mesterséges hozzáférési kötelezettség helyébe egy természetes ösztönző léphet be, hiszen a hálózatüzemeltetők a kiskereskedelmi piaci versenyből eredően a monopolista piachoz képest „elszenvedett” bevételkiesést kompenzálhatják a nagykereskedelmi hozzáférési bevételből, amennyiben a kiskereskedelmi piacon nem képesek a piaci részesedésüket növelni.⁴ Természetesen az önkéntes hálózatmegosztás akkor is megvalósulhat, ha a kiskereskedelmi piac még nem telítődött, de a magasnak mondható fogyasztói kereslet mellett a kiskereskedelmi piacot élénk verseny jellemzi (több más platformon működő szolgáltató jelenik meg). Ekkor a fokozódó kiskereskedelmi verseny miatti kiskereskedelmi margin csökkenését szem előtt tartva a hálózattulajdonos dönthet amellett, hogy a kiskereskedelmi tevékenységének

⁴ Hasonló a helyzet a mobilhálózattal is, ahol a három mobilszolgáltató piaci részesedése „berögzült”, így megfigyelhető tendenciaként értékelhető, hogy a mobilhálózat-üzemeltetők a hálózatukhoz hozzáférést biztosítanak virtuális mobilszolgáltatóknak (MVNO-knak), ami révén a telített penetráció mellett a piacok újrafelosztására törekednek.

terjeszkedése helyett inkább megéri neki a nagykereskedelmi hozzáférés értékesítésének előtérbe helyezése.

A párhuzamos platformot üzemeltetők beruházási terveire a szabályozás nélküli környezet pozitív befolyással bír tekintettel arra, hogy a terveik megvalósulását a gazdasági és piaci feltételek határozzák meg, a szabályozás pedig nem jelent kockázatot a megtérülésre.

A szabályozó feladata a befektetési ösztönzők és a fogyasztói érdekek összehangolása. A legfontosabb szabályozói feladat egy olyan szabályozás kialakítása, amely a verseny erősítése révén a fogyasztói érdekeket szolgálja úgy, hogy összességében nincs negatív hatással a beruházásokra és biztosítja az iparág egészséges fejlődését. Azokon a területeken, ahol több platform együttes jelenléte mutatható ki, a fogyasztók érdekeit hosszabb távon leginkább a platformok közötti verseny szolgálja, és ezért a szabályozásnak, ahol és amennyire csak lehet, a platformok közötti verseny kialakulását, fejlődését kell elősegítenie.

Fontos megjegyezni, hogy a fenti szabályozási scenáriók nem egymás helyettesítői, hanem kiegészítői. Mindig az adott földrajzi terület adottságainak megfelelően kell a versenyt támogatni. Azokon a területeken, ahol a platformok közötti verseny gazdaságossági szempontból nem valószínűsíthető, ott a beruházást támogató, infrastruktúra-alapú platformon belüli verseny a célravezetőbb szabályozási eszköz. Ott viszont, ahol bizonyítható a párhuzamos platformok jelenléte, a szabályozási eszközöket vissza kell vonni, hogy elkerülhetővé váljon a beruházások korlátozása és ezáltal a túlszabályozás okozta piactorzulás.

3.3. A kívánatos szabályozási irányhoz kapcsolódó innovatív szabályozási eszközök

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a szabályozási eszközöket, melyek a hazai szabályozási gyakorlatban ez idáig nem kerültek alkalmazásra, de a szélessávú penetráció fejlődése és terjeszkedése érdekében indokolt lehet az elkövetkező években ezek használata annak érdekében, hogy a kormány (és az EU) által diktált fejlődési irányokat teljesítsük.

3.3.1. A platformok közötti verseny közvetlen támogatása ott, ahol az indokolt

Jelenleg a sűrűn lakott területeken platformok közötti intenzív verseny tapasztalható, melynek további erősítése és – lehetőség szerint – kiterjesztése kívánatos a piac fejlődése szempontjából.

Azokon a településeken, ahol jelenleg platformok közötti a verseny, azaz több technológiát képviselő szolgáltató is képes szolgáltatást nyújtani, ott egyértelműen aránytalan és indokolatlan a szabályozás fenntartása. Ezeken a területeken ugyanis – azzal, hogy a rézhálózaton kívül más technológia is mutatkozik – azt jelentheti, hogy gazdaságossági szempontból megéri hálózatot építeni, és nincs szükség szabályozói

támogatásra a verseny élénkítéséhez. Versenyélénkítésre ott és akkor van szükség, ahol és amikor a piac nem képes magától versenypiaci feltételeket teremteni, és annak eléréséhez nem elegendőek az utólagos versenyjogi szankciók, hanem csak platformon belüli szolgáltatás- vagy infrastruktúra-alapú mesterséges versenyfeltételek kialakításával valósulhat meg.

A szabályozás feloldása ezeken a területeken azt jelentené, hogy a hálózati hozzáférést vásárló alternatív szolgáltató ezek után piaci áron juthatna hozzá a nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatáshoz. Ezeken a területeken a hálózat tulajdonosa kikényszerítő szabályozás nélkül is érdekelt lehet a hozzáférés biztosításában, hiszen a nagykereskedelmi bevételei kárpótolhatják őt a kiskereskedelmi piaci versenyből eredő kiskereskedelmi bevételek kiesés miatt.

3.3.2. A szolgáltatásalapú platformon belüli verseny háttérbe szorítása az infrastruktúra-alapú platformon belüli verseny javára (a bitfolyam-szabályozás visszavonása)

A platformok közötti verseny fejlődését több objektív gazdaságossági tényező is korlátozhatja. A különböző platformok országos lefedettsége eltérő, még a legnagyobb lefedettséget biztosító DSL-platform sem képes elérni a teljes lakosságot. A kábelhálózatok lefedettsége európai viszonylatban igen magasnak számít, azonban számos területen nincs és a jövőben sem várható a kábeles szélessáv megjelenése. Emellett az optikai fejlesztések még csak kezdeti stádiumban vannak, de egyértelmű, hogy ezek elterjedése még középtávon is korlátozott lesz. Nyilvánvaló gazdaságossági okok miatt mind a jelenlegi szélessávú infrastruktúra, mind pedig a kiépülő újgenerációs hozzáférési hálózatok (NGA) elsősorban a nagy előfizetői sűrűségű területeket érintik.

Azokon a területeken, ahol gazdaságossági okokból hosszabb távon sem tervezhető a platformok közötti verseny megjelenése, ott a szabályozói célokat a platformon belüli infrastruktúra-alapú verseny támogatja. A szolgáltatásalapú verseny semmilyen eszközzel sem ösztönzi az alternatív szolgáltatókat a hálózatépítésre, mellyel a beruházás megtérülésének kockázatmegosztását vállalnák a hálózati hozzáférést biztosító szolgáltatóval. Új szabályozási eszközre vonatkozó javaslatok a szolgáltatásalapú verseny fokozatos háttérbe szorítása érdekében:

1) *A bitfolyam-hozzáférési áraknak a retail minus árszabályozás helyett indokolt a bekerülési áron való megállapítása:* Ez a szabályozási dereguláció az országos bitfolyam árszabályozásának enyhítését szolgálná a helyi hurok árszabályozásának változatlansága mellett. Ez a szabályozási eszköz az alternatív szolgáltatók beruházási hajlandóságát növelné tekintettel arra, hogy nem egy hatékonyan feltételezett szolgáltató hozzáférési árait (RM-árat) lennének kötelesek fizetni, hanem a szolgáltatásnyújtás teljes indokolt költségét továbbháríthatnák a hozzáférési szolgáltatók.

A megvalósítása a következő piaci elemzési határozatban történhet meg, s így várhatóan a következő piacelemzési ciklusban válik relevánssá. Ugyanezt szolgálná az a dereguláció is, mely lehetővé tenné, hogy eltérő bitfolyamárak kerüljenek meghatározásra országszerte, vagy gazdaságossági szempontok (például ritkán lakott területen magasabb beruházási költség, magasabb hozzáférési ár) is érvényesíthetővé váljanak.

2) *A JPE-szolgáltató új infrastruktúra-beruházásai ne tartozzanak szabályozási körbe:* Ez a javaslat nemcsak az aktív hozzáférési eszközök szabályozására vonatkoztatható, hanem a passzív hálózati szabályozás különböző szintjeire is. Kapcsolódhat az optikai szálra is, amelynek tekintetében az inkumbensek hatalmas beruházásokkal állnak szemben az elkövetkező években.

Ez a szabályozási eszköz támogatná az infrastruktúra-beruházások megtérülését, melynek keretében a beruházás kivitelezésének befejezésétől számított, meghatározott (3–5 év) időtartamon belül a hálózat tulajdonosa mentesülne a hozzáférési kötelezettség alól, majd ezt követően egy új piacelemzés elvégzésének eredményétől függne, hogy a hozzáférési kötelezettség kivetésre kerül-e, vagy sem. A mai telekom fejlődési ütemében ekkora időtáv elegendőnek bizonyul arra, hogy a piac eldöntse, gazdaságossági szempontból megéri-e még egy alternatív szolgáltatót eltartani. Ilyen időtávban már a mobil-szélessávú technológia (HSDPA) is kiskereskedelmi piacon helyettesítőnek minősíthető, mely a mai beruházási tervben piacvesztést és bevételkiesést eredményezhet.

3.3.3. A regionális/földrajzi különbségek támogatása

A szélessávú penetráció növelése érdekében javasolt különös figyelmet fordítani a földrajzi különbségekre. Ma már hazánkban platformok közötti verseny azonosítható a nagyvárosokban, sűrűn lakott területeken, ahol az inkumbens DSL-hálózat mellett megjelennek a kábelszolgáltatók, amelyek helyettesítő szolgáltatást képesek biztosítani a kiskereskedelmi piacon.

A hazai piaci körülményeket, valamint az EU szabályozási alapelveket figyelembe véve, a hosszú távú verseny fenntartása és a szélessávú penetráció fejlődése érdekében szabályozási beavatkozásra kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha a kiskereskedelmi piacon sem a kereskedelmi alapon elérhető nagykereskedelmi szolgáltatások, sem a versenyző platformok révén sem biztosított a verseny. Mindez már rövid távon is indokoltá teszi a földrajzi szegmentáció bevezetését, hiszen a verseny intenzitása területenként eltérő, amit a szabályozás sem hagyhat figyelmen kívül.

Megalapozottnak tartjuk, hogy a piacsabályozás során elsősorban a jövőbeli várható trendek és nem a múltbeli stabilitás járul hozzá leginkább a piac fejlődéséhez. Ma az NMHH a PSTN-hálózati határok, koncessziós területek mentén vizsgálja a versenyintenzitást, mellyel szemben a versengő platformok határai jelentős eltérést

mutatnak. A tényleges versenyhatárok a koncessziós területektől függetlenül, gazdaságossági szempontok mentén alakulnak ki, melynek figyelembevétele elengedhetetlen a platformok közötti verseny fejlődése és elterjedése szempontjából.

A kábel- és optikai hálózatok térnyerése tovább folytatódik az elkövetkező években. Míg ma egyes települések szintjén azonosíthatók a homogén verseny feltételei, középtávon nem zárható ki, hogy regionálisan elkülöníthetővé válnak az érintett piacok.

3.3.4. A felvásárlás támogatása

A mai kábelpiacot hazai és nemzetközi szinten egyaránt felvásárlások hulláma jellemzi. Az akvizíciós stratégia a kábelhálózat-tulajdonosok terjeszkedési szándékát mutatja, mely a fogyasztók számára is számos előnnyel járhat. A nagyobb vállalatméret a hírközlési piacon nagyobb hatékonysággal is párosul. Ennek fogyasztói szempontból legnagyobb előnye, hogy a nagyobb kábelvállalatok már valóban versenyképes ajánlatok nyújtására lehetnek képesek az inkumbens koncessziós területein is. Emellett sok kis kábelszolgáltató nem képes megfinanszírozni a hálózatának korszerűsítését, míg a felvásárlások elsődleges célja egyértelműen a korszerű, akár triple play szolgáltatást (tv, internet, telefon) is nyújtó HFC-hálózatok kiterjesztése. A kábelpiaci felvásárlások tehát a fogyasztói érdekeket is támogatják, elsősorban a szolgáltatás minőségének növelése, valamint egyes esetekben, a hálózatfejlesztések következtében a szolgáltatási kör (szélessávúinternet-szolgáltatásra is képes hálózat kialakítása) kiterjesztése révén.

Ez a méretgazdaságosságra vezethető vissza, mely közgazdasági szempontból, a piac hatékony működése céljából kívánatos. A versenypiacok kialakulását tekintve nem elhanyagolható, hogy az inkumbenssel szemben olyan versenytárs jelenjen meg, amely képes rövid időn belül versenyt generálni, ami fogyasztói szempontból már rövid távon magasabb minőségi és alacsonyabb árú szolgáltatást jelent. (A kisebb kábelszolgáltatóknak hosszabb időre van szükségük a terjeszkedésre, piacbővítésre, mert marginálisan nagyobb költséget jelent egy előfizető hálózatba való bekötése.)

A felvásárlások kapcsán sokszor versenyjogi kérdések merülnek fel, a hazai sajátosságok azonban a versenyjogi problémák egy jó részére megoldásul szolgálhatnak. Tekintve, hogy a hazai fogyasztók jelentős része (lásd 3. fejezet) olyan területen lakik, ahol több platform is jelen van, az ilyen területeken a kisebb, nem hatékony kábelszolgáltatók felvásárlása nemhogy a verseny csökkenéséhez, sokkal inkább a verseny intenzitásának növeléséhez kell vezessen a versenyképes új ajánlatok megjelenése révén. Belátható tehát, hogy a felvásárlások sok esetben a fogyasztói érdekeket szolgálják, ezért szükségeszerű ezeknek az akvizícióknak az állami támogatása, ösztönzése.

A felvásárlásokat az illetékes minisztérium az Új Széchenyi Terv támogatási konstrukcióin keresztül segítheti, mivel a kisebb kábelszolgáltatók esetén még az önerő

sem áll rendelkezésre, a felvásárlásokat követően azonban a hálózat korszerűsítés finanszírozásának segítése a digitális menetrend 2020-ig megfogalmazott célok (Európai Bizottság, 2010) elérésének egy hatékony eszköze lehet.

A Gazdasági Versenyhivatalnak (GVH) a felvásárlási vizsgálatai során figyelembe kellene vennie az össztársadalmi érdekeket és az infokommunikációs társadalom mielőbbi fejlődése érdekében a felvásárlások lefolytatását segítő intézkedéseket kellene hoznia, természetesen továbbra is a versenyfeltételek szem előtt tartásával.

Az NMHH elsősorban a GVH-eljárásokban nyújtott információk és vizsgálati szempontok révén segítheti a digitális fejlődést, hangsúlyozva a mobil-szélessáv dinamikus fejlődését, jövőbeni helyettesítő voltát – ahogy azt az osztrák példa is mutatja – és az előretekintő nézőpontot (looking forward approach), melynek alkalmazása elengedhetetlen a versenyélénkítés érdekében.

4. Összefoglalás

Munkánk során áttekintettük az egyes platformokat meghatározó technológiákat, azok adottságait. Ezt követően nemzetközi kontextusba helyeztük a hazai infrastruktúra jellemzőit, és megállapítottuk, hogy a hazai magas kábellefedettség és penetráció jelentős eltéréseket okoz az átlagos uniós piachoz képest, amire a szabályozásnak is szükségszerűen reagálnia kellene. A kutatás eredményeként feltárássra kerültek olyan, az európai szabályozási területen ez idáig nem alkalmazott szabályozói eszközök, melyek a verseny intenzitásának növelésén keresztül segítenének a szélessávú vezetékes technológiák terjedésében.

Jogszabályok

2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2002. március 7.)

2007/879/EK európai bizottsági ajánlás (2007. december 17.)

2009/140/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2009. november 25.)

2010/572/EU európai bizottsági ajánlás (2010. szeptember 20.)

Irodalomjegyzék

Európai Bizottság. (2010). Európai digitális menetrend. <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/digital-agenda-for-europe.html>

Európai Bizottság. (2017). Európa 2020: az Európai Unió növekedési és foglalkoztatási stratégiája. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:emoo28&frontOfficeSuffix=%2F>

- NMHH. (2011). A „Nagykereskedelmi hozzáférés a helyhez kötött hálózat (fizikai) infrastruktúrájához (beleértve a részleges vagy teljes átengedést)” elnevezésű nagykereskedelmi piac 3. piacelemzési körben hozott határozatának összefoglalása (4. piac). https://nmhh.hu/dokumentum/2223/osszefoglalo_a_4_piaci_hatarozatrol.pdf
- NMHH. (2016). Vezetékes gyorsjelentés: májusban tovább csökkent a DSL-, nőtt a kábelmodemes és az optikai szélessávú előfizetések száma. https://nmhh.hu/cikk/171147/Vezetekes_gyorsjelentes_majusban_tovabb_csokkent_a_DSL_nott_a_kabelmodemes_es_az_optikai_szelessavu_elofizetesek_szama