



Lapsánszky András

KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK A HÍRKÖZLÉS TERÜLETÉN

Kedves kollégámnak, Balla Zoltánnak ajánlom ezt a tanulmányt 70. születésnapja alkalmából, az oktatás és a tudományos élet szervezése, illetve a rendészettudomány és a közigazgatás-tudomány összefüggése, egysége körében tett közös erőfeszítéseinkre, kiváló hangulatú eszmecseréinkre is emlékezve.

A HÍRKÖZLÉSI KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK TÍPUSAI ÉS ALAPVETŐ JELLEMZŐI

Korlátos erőforrásnak kell tekinteni minden olyan fizikai jelenséget, erőforrást, amely valamely tevékenységhez vagy szolgáltatás nyújtásához szükséges, azonban nem bővíthető korlátlanul, nem áll kimeríthetetlen mennyiségben rendelkezésre. A hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás területén jelen levő korlátos erőforrásokat – szűkebb értelmezésben – három főcsoportba lehet sorolni: a frekvenciák,¹ a műholdpozíciók (műholdas pályapozíciók), valamint az elektronikus hírközlési azonosítók közé.²

¹ Az elektronikus hírközlésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések a frekvenciák vonatkozásában a rádiófrekvencia kifejezést használják, amelyet az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Kódex) szóhasználata rádióspektrumra módosít. Az egyszerűség és érthetőség érdekében egységesen a frekvencia kifejezést használom mind a rádiófrekvencia, mind pedig a rádióspektrum helyett.

² Azonosító alatt az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 188. § 6. pontjában meghatározott, a szolgáltatások egyik alapfeltételét képező, a hálózatok és előfizetők megkülönböztetését biztosító azonosító értendő. A megkülönböztetés alapja lehet szám, név és cím. A név és a cím alfanumerikus azonosító, amely számokat, betűket és jeleket tartalmazhat, a szám pedig nevet vagy címet jelöl, de csak számjegyekből áll. A név alapvetően az információátvitel végcéljának azonosítását, megkülönböztetését, a cím pedig a távközlési hálózatban történő irányítási szinten alkalmazott azonosítást jelenti. Az azonosítók a megkülönböztetés, illetve a címzés mellett jelentős szerepet képviselnek a hívások hálózatban történő irányításában is (MADARÁSZ 2013: 249).

Ezen erőforrások közös jellemzője – jóllehet a teljes frekvenciatartomány nagy kiterjedésűnek tűnik, az azonosítók számozása, jelölése pedig a műszaki kereteken belül rengeteg variációs lehetőséget kínál –, hogy egységesen korlátozottak a rendelkezésre álló technológia lehetőségei, a rádiószolgálatok sokfélesége, a felhasználási módok (felhasználások) egyre bővülő típusai, a technikai fejlődés által generált és rendkívüli mértékben növekvő frekvenciaigény, a különböző frekvenciasávok, a földrajzi területek és domborzati különbségek hullámterjedési, üzemeltetési korlátai miatt. A használat és a szabályozás kialakítása során pedig nemcsak az éppen aktuális igényeknek kell eleget tenni, hanem a jövőbeni igényeknek is kielégíthetőnek kell lenniük, ugyanis e három korlátos erőforrás jelenti az alapját többek között a mobilkommunikációnak, a műsorszórásnak, a navigációnak, a meteorológiai szolgálatoknak, és a technológia rohamos fejlődése miatt fokozottan erősödik a korlátos erőforrások iránti igény az ipari, tudományos, orvosi, közbiztonsági célú felhasználás körében is. Az Európai Bizottság szemléletesen foglalja össze e tárgyban, hogy:

A rádióspektrum egyrészt a vezeték nélküli hírközlés, mint például a wifi és a mobiltelefonok működésének alapja, másrészt egyéb szektorok – többek között a műsorszórás, a gyártás, a közlekedés – és olyan alapvető, nem kereskedelmi jellegű szolgáltatások kulcsfontosságú erőforrása, mint a honvédelem, a segélyhívó szolgálatok, valamint a környezetvédelem. A frekvencia nagy keresletnek örvendő, véges, de újra felhasználható természetes erőforrás, és az ezt használó eszközök könnyen átléphetik az országhatárokat. Ahhoz, hogy a spektrumot a lehető leghatékonyabban lehessen használni a belső piacon – a különböző alkalmazások és felhasználók közötti spektrummegosztást is beleértve –, nemzetközi és európai szintű koordináció szükséges, melynek során figyelembe kell venni ennek az uniós szakpolitikákra gyakorolt hatását is.³

Előzetesen, a korlátosság vonatkozásában rögzítendő, hogy míg a frekvenciák esetén egyértelmű, hogy azok miért tekinthetők korlátozottak, hiszen fizikailag eleve korlátozott a számunkra elérhető és használható frekvenciamennyiség, addig az azonosítók korlátos erőforrás-tartalma elméleti szempontból megkérdőjelezhető azon az alapon, hogy a számok, illetve a karakterek sorozata bővíthető (például egy telefonszám vagy IP-cím állhat több karakterből is, ha elfogynak a jelenleg kiosztható számok, címek). E bővíthetőség azonban nem befolyásolja az azonosítók

³ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rádióspektrum-politikai program végrehajtásáról, COM(2014) 228 final.

korlátos erőforrási jellegét kijelölő egyéb, meghatározó szempontokat, amelyek közül többek között kiemelendő a nemzetközi koordináció szükségessége és a nemzetközi szervezetekben kiosztott szám- és címtartományok egyeztetett számozási terveken alapuló, korlátozott tartalma, továbbá hogy az azonosítók tartományának bővítése, megváltoztatása nemzeti és szolgáltatói szinten is kiemelt költségekkel jár, illetve rendkívül széles körű műszaki követelményeket, fejlesztéseket igényel.⁴

A korlátosság vonatkozásában tehát általános alapvetésként fogalmazható meg, hogy a technológia fejlődése, az új típusú hírközlési szolgáltatások folyamatos megjelenése miatt a hírközlési erőforrások használata, felhasználása iránt egyre nagyobb a kereslet, és ezen erőforrások korlátosságára, szűkösségére tekintettel a piaci igények egyre inkább meghaladják a rendelkezésre álló kapacitásokat. Ezek a körülmények az alkalmazási igények esetenkénti kielégíthetlenségét okozhatják, és az így keletkező feszültségek a piaci mechanizmusokon keresztül hajtóerőként szolgálnak a technológiai fejlesztésekhez, amelyek gazdaságosabb, hatékonyabb rádiótávközlési rendszerek megjelenését eredményezik.

Ezen három erőforrás további közös jellemzője szűkös erőforrási mivoltuk mellett az, hogy tradicionálisan kizárólagos állami tulajdonban vannak.

A tulajdon fogalmának a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre való kiterjesztése a jogfejlődés sajátos, jogágakon átívelő eredménye.⁵ A természeti erők és egyéb erőforrások dologi minősége egyébiránt a dolog fogalmából külön normatív szabályozás nélkül is levezethető lenne, mivel a dolog módjára való hasznosíthatóság eleve feltételezi az emberi uralom alatt állást, ami akkor lehetséges, ha ezek az erők fizikai valóságukban is leírhatók.⁶ Ahhoz azonban, hogy ezen analógia alkalmazásának szükségessége fel se merüljön, a jogi szabályozás ezekre is kiterjesztette a tulajdonjog közvetett tárgyainak körét. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény alapján a dologra vonatkozó szabályokat megfelelően

⁴ MADARÁSZ 2013: 249–251.

⁵ Elsődleges oka az volt, hogy a lopás büntetőjogi tényállását kiterjeszthessék az energia jogosulatlan igénybevételére is.

⁶ „Az utóbbi időben sokat vitatott kérdés, hogy a villamos áram és általában az emberi uralom alá hajtható természeti erő (energia) jogi értelemben dolog-e vagy sem? A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk túlnyomó részben 2. §-a a büntetőjog szempontjából a villamos áramot és egyéb energiákat az ingó dolgok analógiájára ítéli meg. Kimondja, hogy »Az előállított villamos áram és technikai célokra értékesíthető minden egyéb erő (energia) ugyanazon büntetőjogi védelem alá helyeztetik, mely az ingó dolgokra nézve fennáll. Ennek megfelelőleg az említett erők bármely módon való eltulajdonítása, úgyszintén szándékos és jogtalan megrongálása vagy megsemmisítése Magyarországon az 1878. évi V. törvénycikknek az idegen ingó vagyon megrongálására, illetőleg a lopásra vonatkozó rendelkezésének szerint büntetendő«” (FÜHRER 1921: 47).

alkalmazni kell többek között a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre, amelyek tulajdonjog tárgyai lehetnek.⁷

Előzetesen hangsúlyozandó, hogy a korlátos erőforrások jellemzőit, az állami beavatkozás és a tulajdonosi joggyakorlás rendszerét elsősorban alapvetően a frekvenciagazdálkodás szabályozásán keresztül mutatjuk be (ugyanis a frekvenciagazdálkodás rendelkezik a legbővebb elméleti és gyakorlati háttérrel, továbbá a korlátos erőforrások tekintve a frekvenciaszabályozás szerepe a leghangsúlyosabb a nemzetközi és az uniós jogrendszerben is).

A fogalomhasználat vonatkozásában megjegyzendő továbbá, hogy a frekvenciák, frekvenciahasználat, felhasználók alatt elsősorban a polgári célú frekvenciahasználat értendő. Minden olyan esetben, amikor a nem polgári, tehát a speciális honvédelmi, rendvédelmi célú használat képezi az elemzés tárgyát, azt külön kiemeljük. Nem képezik tárgyát az elemzésnek a nem elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtására használható frekvenciák.

A KORLÁTOS ERŐFORRÁSOK JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPJAI

A korlátos erőforrásokra vonatkozó hatályos jogi szabályozás részletes elemzése és a történeti háttér bemutatása előtt célszerű röviden összefoglalni, hogy miért szükséges jogi szabályozás alá vonni a korlátos erőforrások használatát, legfőképpen miért szükséges állami beavatkozás a frekvenciák és az azonosítók használata körében.

Általánosan megállapítható, hogy az állam funkciója, tevékenységei az utóbbi évtizedekben jelentősen átalakultak, és ezáltal a korlátos erőforrások vonatkozásában a szinte kizárólagos tulajdonosi szerep felől a hangsúly a közhatalmi, piacszabályozói, gazdasági igazgatási szerepkörre tevődött át. Az állam egyfelől tehát gyakorolja a tulajdonosi rendelkezési jogból fakadó alapvető jogosultságait a frekvenciák, az azonosítók és a műholdpozíciók vonatkozásában (például értékesíti azok használati jogát), másfelől azonban az állami beavatkozás egyre sajátosabban jelenik meg a korlátos erőforrások használata tekintetében. Az állam e körben közhatalmi jellegű, elsősorban gazdasági igazgatási tevékenységet lát el, amelynek kereteit nemzetközi és európai uniós, valamint az Alaptörvényből és a hírközlési igazgatás teljes szabályrendszeréből fakadó garanciák, célok jelölik

⁷ MENYHÁRD 2025.

ki. (Ezeknek megfelelően az államnak elsősorban, de nem kizárólagosan a külső jogalanyok, a fogyasztók és a piaci szereplők vonatkozásában kell garantálnia a piaci verseny fejlődését, védelmét.)

Amíg ugyanis a korlátos erőforrások hasznosítása is kizárólagos állami feladatkörbe tartozott, vagyis fennállt az állami monopólium rendszere, az közvetlen és egyszerű irányítást, teljes közigazgatási befolyást tett lehetővé az állam számára. Ezt a fajta irányítási, beavatkozási hatékonyságot azonban az állami vállalatok gyakran nem optimális működése jellemzően lerontotta. Ezt követően a frekvenciák használatát és a korlátos erőforrásokkal történő szolgáltatásnyújtást átmeneti jelleggel, szűk körben koncessziós formában engedte át az állam, jelenleg pedig már alapvetően hierarchián kívüli jogalkotás és jogérvényesítés útján befolyásolja a magánszektor szolgáltatásait azzal, hogy tulajdonosi jogait továbbra is gyakorolja.

A továbbiakban ezt a folyamatot ismertetjük, amelynek keretein belül a fentiekben vázolt átalakulás megvalósult, és az állam szerepköre jelentős változáson ment keresztül, még úgy is, hogy a hírközlési igazgatás⁸ területén belül ezen korlátos erőforrások esetén nem ment végbe teljeskörűen a privatizáció és liberalizáció folyamata, mivel a korlátos erőforrások továbbra is állami tulajdonban maradtak.

A hatályos szabályozás előzményei – a koncesszió

A hírközlési szolgáltatási rendszer hazai történetében az állami tulajdon volt jellemző, tehát a kiterjedt liberalizációig állami szervek és állami tulajdonú vállalkozások látták el hazánkban a távközléssel kapcsolatos feladatokat. Az állam így nemcsak a korlátos erőforrások tulajdonosaként lépett fel, hanem állami tulajdonban volt a távközlés közszolgáltatási ellátása, valamint az ellátás lehetősége is. Ez a helyzet egészen a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Koncessziós tv.) hatálybalépéséig fennállt.

⁸ A távközlés – a már hatályon kívül helyezett, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény mellékletének 23. pontja alapján – az a „tevékenység, melynek során bármely értelmezhető formában előállított jel, jelzés, írás, kép, hang vagy bármely természetű egyéb közlemény villamos vagy optikai úton, rádióon vagy más elektromágneses rendszereket megvalósító különféle távközlőhálózatokon (közcélu, zártcélu, külföldi, saját célú távközlőhálózatokon), illetőleg ezek kombinációján eljut egy vagy több igénybevevőhöz, felhasználóhoz”. A hírközlés ezzel szemben magában foglalja a postai szolgáltatásokat is, míg az elektronikus hírközlési szolgáltatás jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből áll, és így jelen témakör szempontjából mind a távközlés, mind a hírközlés, mind pedig az elektronikus hírközlés ugyanazon szempontból használatos, hiszen a frekvencia- és azonosítógazdálkodás, -használat mindhárom fogalomnak egyaránt része azonos tartalommal.

A koncesszióval az állam a törvényben tételesen meghatározott tevékenységek gyakorlásának jogát visszerthes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.⁹

A Koncessziós tv. a távközlési alaphálózatot, a távközlésre felhasználható frekvenciákat és a távközlési szolgáltatást (közcélu távbeszélő, telex, mobil rádiótelefon, személyhívó és kapcsolt adatátvitel, továbbá a közszolgálati rádió és televízió műsorának szórására és szétoztására irányuló szolgáltatást) koncesszió körébe tartozónak minősítette.¹⁰ 1992-ben a távközlési alaphálózat, 1997 augusztusában pedig a távközlésre használható frekvenciák is kikerültek a Koncessziós tv. hatálya alól,¹¹ majd 2001. december 23-i hatállyal a távközlési szolgáltatás is kikerült a koncessziós tárgykörből,¹² és egyben a – közel száz éven keresztül meghatározó természetes monopóliumot követő – koncessziós monopolszisztem megszűnése előtt is megnyílt az út.

A 2001. évi változásokat megelőzően 1993-ban, majd 1999-ben koncessziós pályázat lefolytatására került sor, és ezek eredményeképpen elindulhatott Magyarországon a piaci alapon szervezett és üzemeltetett mobil rádiótelefon-szolgáltatás,¹³ mégpedig a GSM 900 rendszerű közcélu mobil rádiótelefon-szolgáltatás nyújtása tárgyában 1993-ban, majd a DCS 1800 rendszerű közcélu mobil rádiótelefon-szolgáltatás nyújtása tárgyában 1999-ben kiírt koncessziós pályázat eredményeképpen. Elsőként a Pannon GSM konzorciuma és a Westel 900 Mobil Távközlési Rt. Koncessziós Társaság nyertek koncessziós jogokat, és indították el Magyarországon az első kereskedelmi GSM-szolgáltatásaikat 1994-ben. Ezt követően harmadik szolgáltatóként a V.R.A.M. és a Primatel konzorciuma nyerte el a koncessziós jogot magyarországi GSM 900/DCS 1800 mobil rádiótelefon-hálózat kiépítésére 1999-ben, és Vodafone néven kezdték meg a működést. Ez a három szolgáltató, vagyis e szolgáltatók jogutódai a mai napig MNO-ként (*Mobile Network Operator*) a magyar mobil rádiótelefon piac legjelentősebb résztvevői (természetesen már nem csak a 900 és 1800 MHz-es frekvenciasáv használatával nyújtva szolgáltatást).

Megjegyzendő, hogy figyelemmel a hatásköri, valamint a koncessziós szabályokat érintő változásokra, az Eht. 2012. július 25. napján hatályba lépett módosítása kötelező jelleggel előírta a még hatályos koncessziós szerződések hatósági

⁹ Lásd a Koncessziós tv. általános indokolását.

¹⁰ PAPP 2003: 15–17.

¹¹ Lásd a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXV. törvény 23. § (2) bekezdését.

¹² Lásd a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény 108. § (9) bekezdését.

¹³ 1990. október 15-én indult el Magyarország és a kelet-európai régió első, kezdetleges mobil rádiótelefon szolgáltatása a Westel Rádiótelefon Kft. működtetésében.

szerződéssé történő átalakítását 2012 decemberéig (a koncessziós szerződések ugyanis jellegük, formájuk, valamint a hatásköri változások miatt nem voltak beilleszthetők a piaci verseny és a hatályos, kizárólagosan közigazgatási jogi szabályozás körébe). A koncessziós szerződések tehát az Eht. rendelkezéseinek megfelelően hatályukat veszítették, és 2012. november 30. napjával átalakították őket hatósági szerződéssé.

A monopóliumok kialakítása és paradox módon lebontása kapcsán is egyaránt megjegyzendő, hogy a koncesszió kialakításának időszakában az egyik legfőbb cél az volt, hogy a köztulajdon tárgyainak hasznosítása terén a társadalmi ellenőrzés és a piaci módszerek eredményeként a működtetés hatékonyabbá váljon,¹⁴ majd részben ugyanezen célokat fogalmazták meg a liberalizált, privatizált piac kialakításának tervezése során is.

A korlátos hírközlési erőforrások „liberalizációja”

A hírközlés közszolgáltatási rendszerének a koncessziót követő szerkezeti reformját három fogalom határozta meg: a koncesszió, a privatizáció és a liberalizáció, illetve európai uniós, közösségi szempontból: liberalizáció, harmonizáció, versenyjog, míg a versenyhelyzet kialakításának mozzanataiként: a privatizáció, demonopolizáció és a dereguláció.¹⁵

Uniós vonatkozásban és egyben a távközlési szektor liberalizációs és privatizációs folyamatában betöltött úttörő szerepét és ágazatokon átívelő hatásait jól szemlélteti, hogy a gyakorlatilag teljes piacok, ágazatok átalakítását, átstrukturálását kezdeményező zöld könyvek¹⁶ közül az első a távközlési szolgáltatások és berendezések közös piacának fejlesztéséről szóló 1987-es „Zöld Könyv” volt.¹⁷ A Zöld Könyvben foglalt alapelvek továbbfejlesztéseként a Bizottság elvi élel rögzítette, hogy a tagállamok számára elő kell írni, hogy nem adhatnak kizárólagos vagy különleges jogokat a frekvenciák használatára, és az e frekvenciák használatára vonatkozó jogokat objektív, megkülönböztetéstől mentes és

¹⁴ LENKOVICS 2001: 85.

¹⁵ MOZSÁR 2002: 33.

¹⁶ A zöld könyvek az Európai Bizottság által közzétett dokumentumok, amelyek egy adott téma európai szintű megvitatására szolgálnak, konzultációs eljárásokat kezdeményeznek, majd ezek tapasztalatait fehér könyvekben foglalják össze, vagyis a zöld könyvek kiemelt jelentőségűek a közös európai álláspont kialakítása és a jogfejlesztés körében.

¹⁷ Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(1987) 290 final (a továbbiakban: Zöld Könyv).

átlátható eljárások alapján kell odaítélniük.¹⁸ A versenyszabályozás mellett a Zöld Könyvben megfogalmazott hármas célrendszer másik eleme, a harmonizáció céljainak megvalósítása érdekében tett uniós lépések közül kiemelkedik az úgynevezett „Rádióspektrum-határozat” megalkotása, amelynek egyik fő célja a frekvenciák harmonizált használatának biztosítása volt.¹⁹ A Rádióspektrum-határozat rögzíti, hogy a frekvencia, vagyis a rádióspektrum használata tekintetében a politikákban közösségi szintű összehangolást és szükség szerint harmonizációt kell megvalósítani a közösségi politika céljainak hatékony elérése érdekében.²⁰ A közösségi összehangolás és harmonizáció bizonyos esetekben a frekvencia használatának világméretű harmonizálását és összehangolását is segítheti, ugyanakkor továbbra is nemzeti szinten biztosítható a megfelelő műszaki háttér. A harmonizáció szempontjából szervezeti szinten meghatározó a Bizottság frekvenciapolitikával foglalkozó tanácsadó csoportja (*Radio Spectrum Policy Group, RSPG*), amely abból a célból jött létre, hogy hozzájáruljon a belső piac fejlesztéséhez, és segítse az uniós frekvenciapolitika kidolgozását, figyelembe véve különböző gazdasági, politikai, kulturális, stratégiai, egészségügyi és szociális szempontokat, valamint a technológiai paramétereket.

Amíg azonban az általános liberalizációs és privatizációs elvek és folyamatok alapjaiban jellemzik a hírközlést, valójában a frekvencia- és azonosítógazdálkodás vonatkozásában mindezek sajátosan érvényesültek, ugyanis e szűkös erőforrások nem kerültek ki az államok kizárólagos tulajdonából, így nem is privatizálták őket, továbbá liberalizációjuk is korlátozottan, sajátos formában valósult meg. (Nem véletlen tehát, hogy a liberalizációt, privatizációt a hírközlési piac szempontjából elemző tudományos értekezések nem az azonosító- és frekvenciahasználatra, annak biztosítására helyezik a hangsúlyt.) A frekvenciák vonatkozásában az állami tulajdonra tekintettel elsősorban a verseny biztosítását szolgáló állami, közhatalmi beavatkozás került a középpontba az európai uniós és a hazai szabályozás körében is.

A frekvencia- és azonosítógazdálkodás terén tehát a hírközlési liberalizáció és privatizáció nem vagy csak korlátozottan értelmezhető, ugyanakkor annál nagyobb hangsúllyal bír a harmonizáció, valamint a szabadpiaci verseny meg-

¹⁸ Ez nem érintheti azokat a tagállamok által – általános érdekű célok érdekében a közösségi joggal összhangban – elfogadott különös kritériumokat és eljárásokat, amelyek a fenti jogoknak a rádióműsor- és televízióműsor-tartalomszolgáltatók részére történő odaítélésére vonatkoznak. Lásd az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 2002. szeptember 16-i 2002/77/EK bizottsági irányelv (11) preambulumbekendését és 4. cikkét.

¹⁹ Az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 676/2002/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (a továbbiakban: Rádióspektrum-határozat).

²⁰ Lásd a Rádióspektrum-határozat (2) preambulumbekendését.

teremtése. Figyelemmel azonban arra, hogy egy mobil rádiótelefon-hálózat kiépítése, valamint a frekvenciák használati jogosultságáért, jogáért fizetendő díjak és egy új szolgáltató piacra lépése jelentős költségekkel jár, így saját rádiós hálózattal és rádióengedéllyel világszinten tradicionálisan viszonylag kevés vállalkozás, szolgáltató rendelkezik.

A „frekvencialiberalizáció” nem feleltethető meg teljes mértékben a klasszikus liberalizáció fogalmának, azonban legáltalánosabb értelemben, vagyis a piaci verseny szabadságfokának növelése vonatkozásában határozottan megjelenik a korlátos erőforrásokat érintően is a liberalizációs cél. A frekvencialiberalizáció szűkebb értelmezésben kettős tartalommal bír: egyrészt a frekvenciák másodlagos kereskedelmét, másrészt pedig a piaci szempontokat előtérbe helyező rugalmas frekvenciafelhasználás irányába ható eszközöket (így például a megosztott frekvenciahasználatot, egyszerűsített engedélyezési és egyéb hatósági eljárásokat) foglalja magában.²¹

A másodlagos kereskedelem nem más, mint a frekvenciahasználati jogosultság haszonbérbe adása, illetve átruházása. A haszonbérlet és az átruházás frekvenciahasználattal összefüggő kérdéseit a Kúria is elemezte a Kf.IV.37.230/2019/10. számú döntésében: „[a] haszonbérlet esetében a frekvenciahasználat engedélyese továbbra is az eredeti jogosult marad, aki e jog gyakorlását átengedi más számára úgy, hogy a jogosultságából eredő jogok és kötelezettségek továbbra is őt illetik, illetve terhelik”, míg az átruházás esetén az engedélyes személye is megváltozik, vagyis az új jogosultat terhelik majd a frekvenciahasználati jogosultsággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek.

A frekvenciák használati jogainak (tehát nem magának a frekvenciának, hanem a használati jognak) másodlagos kereskedelmét a 2002-es hírközlési keretirányelv-csomag teremtette meg. Az uniós szabályozás célja az volt, hogy a másodlagos spektrumkereskedelem a vezeték nélküli széles sávú szolgáltatások elérhetőségének növelésén keresztül élénkítse a gazdaságot és hozzájáruljon annak növekedéséhez. A frekvenciák másodlagos kereskedelmének másik kiemelt célja annak biztosítása volt, hogy annál legyen a frekvencia, akinek az a legtöbbet éri, azaz hogy a frekvenciaelosztás gyorsan tudjon reagálni a változó piaci körülményekre, ne kelljen bonyolult és időigényes visszavonási, engedélyezési, értékesítési eljárásokat lefolytatni a jogosultságok átadása érdekében. A szabályozó hatóság által vezérelt *command and control* típusú merev, folyamatos hatósági beavatkozást igénylő frekvenciagazdálkodáshoz képest a piaci alapokon nyugvó kereskedelem nagyobb esélyt ad arra, hogy a frekvencia hatékonyabb kihasználásából származó

²¹ LAPSÁNSZKY 2009: 332.

előnyök hamarabb jussanak el a fogyasztókhoz, továbbá a frekvenciakereskedelem az adott állam és az Európai Unió ipari, gazdasági fejlődését is elősegítheti.

Hangsúlyozandó, hogy a frekvenciakereskedelem azért másodlagos, mert az eredeti jogosultságot az állam hagyományos módon, nyílt és átlátható kiválasztási eljárásban biztosítja, és ez a jogosultság ruházható át, adható haszonbérletbe. Fontos kiemelni, hogy a kereskedelem másodlagosságára tekintettel a jogügylet során nem változtatható meg az eredeti használati jogosultság feltételrendszere (a jogok és a kötelezettségek).

Az unió 2012-es rádióspektrum-politikai programja is egyértelműen célkitűzés-ként irányozta elő, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a frekvenciahasználati jogok átruházását vagy haszonbérbe adását.²² Ezt az elv- és gondolatrendszert követi a Kódex is, amikor megfogalmazza, hogy a frekvenciahasználati jogok átruházása a hatékony frekvenciahasználat fokozásának hatásos eszköze lehet.²³ A rugalmasság és a hatékonyság, valamint a frekvencia piac általi értékesítésének lehetővé tétele érdekében a tagállamoknak a Kódex alapján is lehetővé kell tenniük, hogy a frekvenciafelhasználók frekvenciahasználati jogaikat harmadik félre átruházhassák és harmadik félnek haszonbérbe adhassák, mégpedig egyszerű eljárást követve és a jogokhoz kapcsolódó feltételek, illetve a versenyszabályok betartása, valamint a nemzeti szabályozó hatóságok felügyelete mellett.

A jogalkalmazói tapasztalatok és a technikai fejlődés okozta újabb igények és a hatékonyabb frekvenciahasználat érdekében a Kódex azonban részben már továbblép a klasszikus haszonbérleten és adásvételen. Ennek oka részben, hogy a műszaki, technológiai fejlődés és a piaci változás rendkívül dinamikus a frekvenciahasználat körében, a frekvenciahasználati jogosultságok érvényességi idején belül (15–20 év) a technológia és a piaci környezet is egyre gyorsabb és komolyabb változáson megy át, a piaci szereplőknek pedig valamilyen módon biztosítani kell, hogy rugalmasabban tudjanak reagálni, képesek legyenek alkalmazkodni a megváltozott igényekhez. Ennek egyik eszköze lehet a másodlagos kereskedelem, azonban a Kódex a rugalmas frekvenciahasználat és a frekvenciahasználat hatékonyságának növelése érdekében a klasszikus másodlagos kereskedelmi eszközök mellett meghatározza azt is, hogy a frekvencia iránti igény növekedése, valamint a frekvenciához való rugalmasabb hozzáférést és rugalmasabb frekvenciahasználatot igénylő különféle alkalmazások és technológiák terjedése miatt a tagállamoknak elő kell mozdítaniuk a megosztott frekvenciahasználatot.

²² Lásd az egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról szóló, 2012. március 14-i 243/2012/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (15) preambulumbekzdését, valamint a 2. cikk (2) bekezdésének a) pontját és a 4. cikk (2) bekezdését.

²³ Lásd a Kódex (132) preambulumbekzdését.

Ennek érdekében a tagállamok kötelesek meghatározni az egyes helyzeteknek leginkább megfelelő konkrét engedélyezési rendszereket, valamint az azokhoz kapcsolódó megfelelő és átlátható szabályokat, illetve feltételeket.²⁴ A frekvencia megosztott használata leegyszerűsítve azt jelenti, hogy különböző felhasználók ugyanazt a frekvenciasávot használhatják, vagyis több, egymástól független felhasználó és/vagy eszköz bizonyos feltételek mellett ugyanazt a frekvenciasávot veszi igénybe. Ez a megoldás lehetővé teszi a frekvenciátöbblet rendelkezésre bocsátását, és megkönnyíti az új felhasználók számára a frekvencia igénybevételét.²⁵

A piaci szereplők, jogosultak gyors és rugalmas frekvenciahasználatát az is elősegíti, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a másodlagos kereskedelmi jogügyletek esetén nincs bonyolult engedélyezési eljárás. A felek közötti megállapodás érvényességéhez hatósági jóváhagyás szükséges, amelynek során a hatóság azt vizsgálja, hogy a jogosultság átruházása vagy haszonbérbe adása a verseny fokozását szolgálja-e, vagy legalább biztosítja-e annak fenntartását, valamint hogy milyen hatást gyakorol a piaci szereplők által már megvalósított és a tervezett beruházásokra, különösen a megállapodás által érintett elektronikus hírközlő hálózatok kiépítésére. E körben hangsúlyozandó, hogy a másodlagos kereskedelmi jogügylet jóváhagyása során a hatóság kizárólag a hatáskörébe tartozó frekvencia-gazdálkodási és elektronikus hírközlési piacsabályozási szempontból vizsgálja a piaci folyamatokat, illetve a piaci verseny szempontjait. A hatóság versenyvizsgálata – a piacsabályozáshoz, piacelemzéshez hasonlóan – alapvetően *ex ante* jellegű, tehát a hatóság az adott jogügylettel összefüggésben a piaci folyamatok, hatások előretekinthető elemzésén keresztül von le következtetést. Fontos megemlíteni továbbá, hogy a versenyvizsgálat tárgya és szempontjai, összefüggései alapján a hírközlési hatósági hatáskör élesen elválik a versenyhatóság általános versenyjogi hatásköreitől. A piacsabályozási, piacelemzési eljárásokkal összefüggésben számos bírósági döntés értelmezte az elektronikus hírközlési versenyjogi vizsgálatok hatásköri kereteit, a másodlagos kereskedelemmel összefüggésben pedig a Fővárosi Törvényszék fejtette ki, hogy elektronikus hírközlési versenyjogi vonatkozású vizsgálatok lefolytatása, rendelkezések érvényesítése két különböző hatóság hatáskörébe is tartozhat: általánosságban a versenyhatóság, azonban jogszabályban rögzített speciális feltételek fennállása esetén a hírközlési hatóság

²⁴ Lásd a Kódex (119) preambulumbekendését.

²⁵ A megosztott használat megvalósult, működő példái a wifihálózatok. Egyes országokban ugyanis működnek olyan wifitechnológián alapuló, vezeték nélküli széles sávú infrastruktúrák, amelyek lehetővé teszik bizonyos frekvenciasávokban az internetes kapcsolatot. Lásd a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a rádióspektrum-erőforrások belső piacon való megosztott felhasználásának előmozdításáról, COM(2012) 478 final.

hatáskörébe tartozik.²⁶ Miután a másodlagos kereskedelem esetében elektronikus hírközlésre vonatkozó jogszabály²⁷ részletesen rögzíti a piaci versenyfeltételek vizsgálatára vonatkozó speciális rendelkezéseket, ezért e körben kizárólagosan a hírközlési hatóság rendelkezik hatáskörrel.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az uniós és ezzel összhangban az egyes nemzeti szabályok, így a hazai szabályozás is egyre inkább teret enged a piaci folyamatoknak, és így a frekvenciakereskedelem valamelyest szűkíti az állam frekvenciagazdálkodási beavatkozásának kereteit a frekvenciahasználat hatékonyságának növelése, illetve a verseny fokozása érdekében. Az állami beavatkozás mélységét és eszköztárát a piaci folyamatok és a technikai fejlődés alapjaiban alakítja tehát át, azonban annak léte – elsősorban az erőforrások korlátos mivolta, valamint állami tulajdona miatt – megkérdőjelezhetetlen és szükségszerű.

Az állami beavatkozás okai

Jelen pontban kizárólag a korlátos erőforrások összefüggő állami beavatkozás speciális alapjairól és intézményeiről lesz szó, tehát nem átfogó jelleggel a hírközlésbe, hírközlési piacba történő állami (gazdasági, közigazgatási) beavatkozás okairól és alapjairól.

A frekvencia számos különösen fontos ágazat és közérdekű szolgáltatás erőforrása és alapja, így például frekvencia használatával valósulhat meg a mobilhírközlés, a vezeték nélküli széles sávú és műholdas hírközlés, a televíziós és a rádiós műsorszórás, a rádiós lokáció, és működhetnek olyan alkalmazások, mint a riasztórendszerek, távirányítók, hallókészülékek, mikrofonok, gyógyászati célú berendezések. Támogatja a kormányzati célú szolgálatokat is, így például a biztonsági és a védelmi szolgáltatásokat, beleértve a polgári védelmet, valamint szorosan kapcsolódik számos tudományos tevékenységhez, mint például a meteorológia, a Föld megfigyelése, a rádiócsillagászat és az űrkutatás. A korlátos erőforrásokkal való gazdálkodásba és az erőforrások használatába történő állami beavatkozás, a jogi szabályozás korai megjelenését tehát a frekvencia- és azonosítóhasználat céljaival, módjaival, funkcióival összhangban több tényező együttesen indokolta, így különösen a hírközlés honvédelmi, nemzetbiztonsági jelentősége, a hírközlés a gazdasági fejlődés egészére, versenyképességre gyakorolt hatása, valamint a hírközlési hálózati infrastruktúra egész nemzetgazdaságokra kiható jelentősége.²⁸

²⁶ A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.567/2018/29. számú ítélete.

²⁷ A rádiófrekvenciák másodlagos kereskedelméről szóló 7/2013. (IX. 19.) NMHH rendelet.

²⁸ LAPSÁNSZKY 2013: 41.

Az állami beavatkozás szükségességének ezen általános indokait egészítik ki az állami tulajdonnal, nemzeti vagyonnal való gazdálkodás feltételeit meghatározó alapvető jelentőségű tényezők, így különösen az, hogy a nemzeti vagyon közérdeket szolgál, közös szükségletet elégít ki, legfőbb rendeltetése szerint a közfeladatok ellátását biztosítja.

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célja a természeti erőforrások megóvása, a jövő nemzedéke szükségleteinek figyelembevételével. A nemzeti vagyonnal folytatott gazdálkodás követelménye emellett a nemzeti vagyon költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő működtetése és hasznosítása.

Az állami beavatkozást indokolják továbbá a frekvencia- és azonosítógazdálkodás sajátosságaiból fakadó speciális követelmények, úgymint a nemzetközi koordinációs igény, a szabványosítás, a fogyasztói igények kielégítése, a zavarmentes használat és együttműködési képesség biztosítása.

Általánosan megállapítható tehát, hogy a frekvencia, az azonosító és a műholdas pályapozíciók jelentős társadalmi és piaci értékkel bíró, szűkösen rendelkezésre álló közjavak közé tartoznak,²⁹ így az állami beavatkozás – állami tulajdoni minőség és közszolgáltatási tartalom melletti – indokai, okai is kellőképpen jelentősek és meghatározóak.

Az állami beavatkozás elsődlegesen a tulajdonosi rendelkezési jog legfőbb jogosítványára, a korlátos erőforrásokkal való gazdálkodási feladatok és eszközök szabályozására irányul. A gazdálkodási tevékenység igen sokrétű és szerteágazó feladatokat foglal magában, amelyek ellátása során figyelemmel kell lenni az irányadó nemzetközi jogi, európai uniós, illetőleg hazai jogszabályi környezetre. A frekvenciagazdálkodás körében különösen fontos a jogalkotás, a nemzetközi szervezetekben való részvétel, a határövezeti operatív koordinációs tevékenység, illetve az erőforrások kiosztásának előzetes tervezése, a hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenység, a piaci verseny fenntartása, fejlesztése, valamint a hatékony frekvencia- és azonosítóhasználat elősegítése, támogatása.

A hírközlési hatóság a hatékony spektrumhasználatot a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos hatáskörei gyakorlásával, különösen hatósági feladatai ellátásával biztosítja. Tekintettel azonban arra, hogy e hatáskörök eleve igen sokrétűek és különböző jellegűek, a hatékony spektrumhasználat követelménye is eltérően érvényesül. A hatékony spektrumhasználat jellemzői továbbá elválaszthatatlanul összekapcsolódnak az adott frekvencia műszaki jellemzőivel

²⁹ Az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („Keretirányelv”) 9. cikk (1) bekezdése is hasonlóképpen fogalmazott, amikor meghatározta, hogy a rádiófrekvenciák fontos társadalmi, kulturális és gazdasági értéket képviselő közjavak.

és a frekvenciahasználat céljával, így például nyilvánvalóan eltérően valósul meg a rádióhullámokkal kommunikáló berendezésekhez (riasztó, távirányítós játék autó vagy akár egy drón) szükséges frekvenciák és a műsorszórára alkalmas frekvenciák esetében. A frekvenciagazdálkodást (akárcsak az azonosítógazdálkodást) tehát komplex feladatként kell kezelni.

BIBLIOGRÁFIA

- FÜHRER Imre szerk. (1921): *Magyar telekkönyvi anyagi jog: Dr. Szladits Károly egyetemi tanár előadásainak jegyzete*. Budapest: [k. n.].
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja: A hírközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban*. Budapest: HVG-ORAC.
- LAPSÁNSZKY András (2013): *A hírközlésre irányuló állami beavatkozás alapvető okai, intézményei, fejlődése*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest: CompLex, 39–56.
- LENKOVICS Barnabás (2001): *Magyar polgári jog: Dologi jog*. Budapest: Eötvös.
- MADARÁSZ Erika (2013): *Azonosítógazdálkodás*. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest: CompLex, 249–262.
- MENYHÁRD Attila (2025): Ptk. 5:14. §-ához. In GÁRDOS Péter – VÉKÁS Lajos (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (2025. június 20. időállapotú, 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás)*. Budapest: Wolters Kluwer.
- MOZSÁR Ferenc (2002): *A közszolgáltató szervezetek monopol-helyzete*. In HETESI Erzsébet (szerk.): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. Szeged: JATEPress, 33–49. Online: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/37408>
- PAPP Tekla (2003): *A koncesszió magyar története*. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63(16), 1–23. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/83312>

Jogszabályjegyzék

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100016.tv>
1992. évi LXXII. törvény a távközlésről. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200072.TV>
1997. évi LXV. törvény a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény módosításáról. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1997_65_torveny_8209421
2001. évi XL. törvény a hírközlésről. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0100040.TV>
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?-docid=a0300100.tv>

- 7/2013. (IX. 19.) NMHH rendelet a rádiófrekvenciák másodlagos kereskedelméről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300007.nmh>
- A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről. Online: <https://jogkodex.hu/doc/8539268>
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rádióspektrum-politikai program végrehajtásáról. COM(2014) 228 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52014DC0228>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a rádióspektrum-erőforrások belső piacon való megosztott felhasználásának előmozdításáról. COM(2012) 478 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0478>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 676/2002/EK határozata az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról („Rádióspektrum-határozat”). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a02h0676.eup>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0021>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2012. március 14-i 243/2012/EU határozata egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0243&qid=1763564557609>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32018L1972>
- A Fővárosi Törvényszék 104.K.700.567/2018/29. számú ítélete
- Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(1987) 290 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51987DC0290>