



A verseny hálójában

AKTUÁLIS VERSENYJOGI KÉRDÉSEK
A HÍRKÖZLÉS LIBERALIZÁCIÓJA TERÉN

A VERSENY HÁLÓJÁBAN
AKTUÁLIS VERSENYJOGI KÉRDÉSEK
A HÍRKÖZLÉS LIBERALIZÁCIÓJA TERÉN



A KÖTET MEGJELENÉSÉT A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL
VERSENYKULTÚRA KÖZPONT TÁMOGATTA.

Kutatásvezetők:

Fejes Gábor – Kőmíves Attila – Marosi Zoltán – Nagy Csongor István – Szántó Tibor

Szerkesztők:

Vallyon Emese – Vittay Melinda

ISBN 978-963-88700-6-3

Kiadja az ELTE Bibó István Szakkollégium A Felelős Értelmiségért Alapítvány
Felelős kiadó: Tar Adrienn igazgató

A kézirat lezárásának időpontja: 2014. március 31.

Könyvterv: Posztós János
Készült Rózsa Gábor nyomdájában

<http://bibo.elte.hu>

A VERSENY HÁLÓJÁBAN

AKTUÁLIS VERSENYJOGI KÉRDÉSEK A HÍRKÖZLÉS LIBERALIZÁCIÓJA TERÉN



2014

TARTALOMJEGYZÉK

TAR ADRIENN	
– Igazgatói köszöntő	6
KÖMÍVES ATTILA – SZÁNTÓ TIBOR	
– Előszó	7
TROMBITÁS MÓNICA	
– A távközlési liberalizáció kezdetei Magyarországon	10
FEKETE MÁTÉ	
– Mindig két postás csenget? A postapiaci liberalizáció helyzete Magyarországon	22
MÁNDOKI ADRIENN	
– Korlátok között a versenyért – A hazai JPE szabályozás múltja és jelene	37
KÁNTOR ZSÓFIA – TORMA GERGELY	
– Költhetünk rá? Az állami támogatások megengedhetősége a szélessávú fejlesztések megvalósítása körében az Európai Unióban	55
VITTAY MELINDA	
– Godot-ra várva – a magyar mobilpiacra való állami belépés versenyjogi aspektusai	74
VALLYON EMESE	
– Fúziókontroll a tagállami mobiltávközlési piacokon – különös tekintettel az Európai Bizottság COMP/M.6497 számú Hutchison 3G Austria/Orange Austria ügyben hozott határozatára	92
BEMUTATKOZNAK A SZERZŐK	116
KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	123

IGAZGATÓI KÖSZÖNTŐ

A Bibó István Szakkollégium immár harminc éve működik szellemi műhelyként, ahol a tehetséggondozás rendhagyó formában, elsősorban hallgatói kezdeményezésen nyugszik. A társadalmi, gazdasági kihívásokra adott jogi, politikatudományi válaszok megismerni vágyására, értékelésére és közös továbbgondolására épül a Szakkollégium falain belül folyó magas színvonalú kutatómunka. Az elmúlt években számos szakkollégiumi kutatás szakmai partnerek együttműködésével, támogatásával valósulhatott meg. Tapasztalataink szerint a közös munka sokrétű, új szempontokat ad valamennyi résztvevő számára, amely értékteremtő, messzire mutató eredményekhez vezet.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ támogatásával alakult meg három évvel ezelőtt, 2011-ben az első versenyjogi kutatócsoportunk, amelynek eredményei az „Aktuális kérdések a piacliberalizáció területén 2011” című kötetben kerültek publikálásra. 2013-ban, amikor a Szakkollégium pályázatát a Versenykultúra Központ ismét támogatásra érdemesnek ítélte, a kutatócsoport immáron megújult összetételben emelte ki az akkor vizsgált témák közül a hírközlési piac viszonyainak vizsgálatát. A szektor átalakulása, az újonnan jelentkező trendekre adott szabályozási megoldások megismerése motiválta a fiatalabb hallgatókkal kiegészült csoport munkáját, amelynek során az ágazat szakértőitől is értékes segítséget kaptak.

Köszönettel tartozunk oktatóinknak, kutatásvezetőinknek, Fejes Gábornak, Kőmíves Attilának, Marosi Zoltánnak, Nagy Csongor Istvánnak és Szántó Tibornak inspiráló, elkötelezett együttműködéséért. Köszönet illeti a kutatócsoport mellett működő mentorokat és szerkesztőket is lelkiismeretes koordináló munkájukért.

A szakkollégisták nyitottsága, szakmai igényessége, bátor kérdésfeltevései bizonyítják, hogy a hallgatók is alkotó, építő részesei lehetnek a szakmának, a hivatást gyakorló közösségnek. Bízunk benne, hogy izgalmas, hasznos anyagnak találják a versenyjogi kutatócsoportunk eredményeit, és olvasóinkat a felvetett témák, kérdések továbbgondolására ösztönzik.

Budapest, 2014. március

dr. Tar Adrienn
igazgató

ELŐSZÓ

Ez a kötet egy olyan műhelyben készült, ahol 30 éve gondolkodnak emberek. Ez a kötet egy olyan szektorról szól, amely jó példaként hozható fel, amikor valaki felteszi a kérdést, hogy miért van szükség versenypolitikára – nehéz helyzetekben, vagy általában a gazdaságban. Ezt a kötetet olyan szerzők írták, akik még nem születtek meg a hírközlési piacnyitás kezdetén, akiknek az *információs társadalom* természetes közeg. Heten a „Bibóból” arra vállalkoztak, hogy átfogó kötetben foglalkoznak a hírközlési piacnyitással.

30 évvel ezelőtt a távközlési piac egyetlen szereplője a Magyar Posta volt, 10% alatt volt a telefonpenetráció (azaz 100 lakosra 10-nél kevesebb készülék jutott), a mobiltelefon a *science fiction* kategóriába tartozott. A fogyasztó szabad választási lehetősége a fekete, piros és fehér (vajszínű?) telefonkészülék közötti választásra korlátozódott – értve ez alatt a „kiválasztott” fogyasztót, hiszen a telefonvonal és a várólista fogalmakat szükségszerűen egy mondatban lehetett használni. 30 évvel ezelőtt a kereslettel köszönőviszonyban sem levő kínálat részben a szektorban – Kelet- és Nyugat-Európában egyaránt – uralkodó állami monopóliumnak volt köszönhető, részben a Kelet-Európában fennálló diktatórikus viszonyoknak – a kommunikáció veszélyes üzem, hiszen az emberek közötti gondolatok megosztására szolgál, amely további gondolatot szülhet.

A magyar hírközlési szektorban végbement piacnyitás szorosan összekapcsolódik a világban, az Európai Unióban (akkor még Európai Gazdasági Közösségben) végbemenő liberalizációs folyamattal, részben a szovjet birodalom összeomlásával, a kelet-európai nyitással. Ha tetszik: a „piac” és a „nyitás” kart karban öltve jártak, járnak együtt.

Digitalizáció – privatizáció – liberalizáció – de/re-reguláció – konvergencia a 90-es évek hívószavai a szektorban.

Trombitás Mónikától kapunk áttekintést a liberalizációról, amely összekapcsolódott a *privatizációs* folyamattal. Szubjektív alapon kiemelve néhány körülmény a kezdetekről:

- 1988-ban született meg az első piacnyitást ösztönző irányelv az EGK-ban, a távközlési végberendezések piacán folyó versenyről (88/301/EGK irányelv). A középpontban az állt, hogy az Európában élő állami monopóliumok telefonkészülékek értékesítésével összefüggő kiváltságát meg lehet-e szüntetni. Elindult a fokozatos piacnyitás, amelynek eredményeképpen az Európai Közösségek területén 1998-ban már minden területen megnyílt a piac. 1994-ben már a hívószó az információs

társadalom volt, és elkészült az Európai Bizottság jelentése *Európai és a Globális Információs Társadalom* címmel – leánykori nevén Bangemann-jelentés. A „felhő” a „hálózatsemlegesség”, „spektrum-megosztás” fogalmak ugyanakkor még egészen mást jelenthettek, a „közösségi média”, „virtuális mobil szolgáltató” fogalmakat nem is lehetett volna értelmezni akkori viszonyrendszerben.

- 1989 decemberében megalakult Magyarországon az első mobilszolgáltató, a Westel Rádiótelefon Kft., amely 1990 tavaszától nyújtott – analóg rendszerű – rádiótelefon szolgáltatást. Ugyancsak 1989 decemberében a Magyar Posta három üzletága – távközlés, műsorszórás, postai szolgáltatás – külön vállalatokba szerveződött, és 1991 decemberében megalakult a Matáv Magyar Távközlési Rt. 1993 a koncessziós pályázatok éve volt: a vezetékes szektorban kialakult a helyi szolgáltatók (LTO) és országos koncessziós (Matáv) közötti felosztás. Megjelentek GSM koncessziós tenderek, és 1994-től két *digitális* mobil szolgáltató lép be a piacra – Pannon és Westel „*Van-e, ki e nevet nem ismeri?*”. 1999-ben belép a piacra a harmadik mobilszolgáltató (Vodafone), és 2001 végére megszűnik a Matáv monopóliuma. Továbbá, megjelentek a kábelszolgáltatók, kiderült, hogy tévénezésen kívül mást is tudnak nyújtani.
- 1989-ben rakták le a *world wide web* alapelveit, 1993-tól a világháló szabadon elérhető mindenki számára. Ugyanebben az évben elindult az első magyarországi *www* szerver is. Az internet ezzel kézzelfoghatóvá vált a nagyközönség számára, ez lesz az alapja a vele járó előnyök kereskedelmi kihasználásának is.

Dereguláció vagy re-reguláció? Az egyenlő játéktér megteremtéséért, de a monopolhelyzetet jellemző szabályozás leépítésének céljával alakult ki a JPE (Jelentős Piaci Erő) szabályozás a szektorban – a Nyílt Hálózati Hozzáférés (ONP – Open Network Provision) biztosításának érdekében. Mándoki Adrienn tanulmányában nyomon követhetjük, hogy a jelentős piaci erejű szolgáltatókkal összefüggő jogintézmény csak újfajta szabályozási megoldásnak minősül, vagy járt-e deregulációval.

Konvergencia: a média és hírközlési szolgáltatások összekapcsolódása. A folyamatról a 90-es évek második fele óta beszélhetünk, de mi kell hozzá? Olyan infrastruktúra, amely kellően nagy adatátviteli sebességet biztosít az audiovizuális tartalom oda-vissza irányú továbbításához. Az internet mindenki számára elérhetősége, és szélessávú infrastruktúra nélkül nincs információs társadalom, a hírközlési szektor e nélkül kevésbé tudna a teljes gazdaság mozgatóerejévé válni. Milyen indokkal milyen eszközökkel, milyen határok között segítheti elő az állam a szélessávú infra-

struktúra egyetemessé tételét? Költsön-e – „költhet-e rá” – az állam? Kántor Zsófia és Torma Gergely ezt vizsgálja meg tanulmányában.

A mobil mindent visz? Ez a jövő útja, a vezetékes technológiának leáldozott? Sokszor felmerült már ez a kérdés, bár gyanítjuk, tévúton jár(t), aki ilyen sarkosan közelítette meg a technológiai fejlődést a szektorban. A kötet sem erre kíván válaszolni, helyette megvizsgálja, hogy melyek az új trendek a mobilkommunikációs piacon:

- Milyen szerepe lehet az államnak ezen a piacon a szabályozási, a mobiltechnológiához nélkülözhetetlen frekvencia kizárólagos tulajdonosi szerepén kívül? Szükség van a piacon Godot-ra? Vittay Melinda dolgozza fel az állami mobilszolgáltató történetét.
- Melyek a közelmúltban és jelenleg megfigyelhető piaci áttrendeződés tanulságai? Nincs már egyszereplős piac, nincs monopólium. Van több, egymással versenyző szereplő. A 3-4-5- szereplős piacok sajátosságai érvényesülnek, a versenypolitika egyik legvitatottabb problematikájával állunk szembe – az egyes piacok az oligopólium jellegzetességeit viselik magukon. Miként felelnek meg az elméleti és gyakorlati kihívásnak a piaci szereplők, a szabályozók? Melyek a jó válaszok? Vallyon Emese a mobilpiaci fúziókat vizsgálja meg, jelenleg kevés ennél időszerűbb témát találhatunk.

A magyar „hírközlés” kifejezés köznapai értelemben felek között valamilyen hírátvitelét jelenti. Ennek ősi módja a levélben közölt információ, „hír”. Ki kézbesíti a levelet? Ma már talán nem minden újszülött vágná rá a választ azonnal, de azért a postást még megismeri. A postai szektor ugyan nem minden joghatóság alatt része a hagyományos „hírközlési” szabályozásnak, ma már Magyarországon sem egyértelmű, hogy hova helyezhető. Ezzel együtt – ha megengedhetünk egy ilyen elferdítést – mindenki a „posta köpönyegéből bújt ki”, helyénvaló tehát megnézni, hogy mi a helyzet a piaci liberalizációval a postai területen. Fekete Máté erre vállalkozott.

A tanulmánykötet bizonyosság arra, hogy a szerzők – híven a Bibó István Szakkollégium hagyományaihoz – láthatóan gondolkodnak, és gondolkodtatnak. Végigolvasva a kötetet döbbenhetünk rá, hogy a hírközlési szektor piacnyitása olyan történet, amely már történelmi léptékben mérhető és ehhez méltó tanulságokkal szolgál. A tanulságokat az olvasók – gondolkodó lényekként – önállóan le tudják vonni. Talán egy dologra még egyszer hadd utaljunk: a 80-es évek a várólisták korszaka volt a hírközlésben. Van olyan szolgáltatási szektor, ahol várólistákkal találkozunk? Fontoljuk meg, hátha van a piacnyitásnak ésszerűsége, időszerűsége.

Budapest, 2014. március

Kőmíves Attila és Szántó Tibor

TROMBITÁS MÓNIKA

A TÁVKÖZLÉSI LIBERALIZÁCIÓ KEZDETEI MAGYARORSZÁGON

1. Bevezetés

Bár a rendszerváltozást hagyományosan az 1989-90-es dátumhoz kötik, a szocialista rendszerű központosított tervgazdaságból működőképes piacgazdasággá válás folyamata ennél jóval hosszabb időt ölel fel. A tulajdoni viszonyok teljes átalakítása, a nagyarányú magánosítás többlepcsős folyamatként zajlott le, bizonyos szektorok esetében jelenleg is tart,¹ az állami tulajdon kontra magántulajdon kérdésköre napjaink piacgazdaságaiban is központi kérdés. Amikor a piaci liberalizációval foglalkozunk, nem hagyható figyelmen kívül az 1989 előtti struktúra rendszerváltást követő átalakítása, különösen az állami tulajdon szerepének újra-definiálására tekintettel, hiszen az állam szerepfelfogása határozza meg a két tulajdoni forma szabályozását.

Elsőként az olyan kérdésekre igyekszünk rövid választ adni, mint mit jelent a közszolgáltatás, miért nem elegendő önmagában az állami tulajdonban lévő vállalatok privatizációja az adott szektor liberalizációjához vagy milyen közgazdaságtani megfontolások vezethetnek a piacliberalizációhoz. Ezt a rövid elméleti ismertetőt követően a Matáv Magyar Távközlési Rt. létrejöttétől annak teljes egészében magánkézbe kerüléséig terjedő időszakot ismertetjük.

2. A távközlés alapvető tulajdonságai

2.1. Távközlés mint hálózatos iparág

Hálózatos iparágakról akkor beszélünk, amikor „a hálózat által összeköttetésben lévő felek között a hálózaton kívüli módszereknél általában sokkal hatékonyabban tudja megoldani az információk, energia, anyagi javak egyik pontból a másikba történő eljuttatását.”² Közgazdaságtani jelentőségük abban rejlik, hogy a természetes monopóliumokhoz hasonló

¹ Lásd például: energia szektor: gáz- és villamosenergia-piac

² DR. KOPPÁNYI SZABOLCS: *A szektorspecifikus versenyszabályozás egyes jogrendszerbeli összefüggései a jelentős piaci erő elektronikus hírközlési és energetikai szabályozásával kapcsolatban* (Ph.D. értekezés, Miskolc, 2010.) 27. o.

tulajdonságokkal rendelkeznek, hiszen az adott szolgáltatás nyújtásához a hálózathoz való hozzáférés elengedhetetlen, párhuzamos hálózat kiépítésére pedig vagy aránytalanul magas költségei miatt vagy a fizikai képtelenség okán nincsen lehetőség. Részben ez indokolta, hogy korábban az ilyen iparágak – mint a vasút, a gáz- és villamos energia, helyi tömegközlekedés, távközlés – vertikálisan integrált monopóliumokként szerveződtek.³ Ennek azért is kiemelkedő a jelentősége, mert egy állami kézben levő vertikális monopólium privatizálásával önmagában nem valósul meg a szabad verseny, ez nem tekinthető liberalizációnak. Egy újonnan a piacra belépni szándékozó szolgáltatónak ugyanúgy hozzáférést kell szereznie a hálózathoz, amelynek költségei „nagyreszt elszüllyedt költségek”.⁴

További jelentős szempont, hogy a hálózatos szolgáltatások többsége a gazdaság többi szereplője számára is kiemelten fontos (energiaigény, üzleti kommunikáció, logisztika), valamint beépülve az elvárásaikba, a háztartások, a fogyasztók életminőségét is alapvetően meghatározzák.⁵ A szolgáltatások költségére és minőségére érzékeny fogyasztóknak a monopolisztikus szerkezet miatt pont ezekre a tényezőkre nincsen befolyásuk.

A távközlésről megállapítható, hogy az az infrastruktúra kiépítésének technikai feltételei, illetve ennek költségei miatt hálózatos szolgáltatás, amelyet Magyarországon is sokáig vertikális monopóliumként szerveződő szolgáltató kínált, ahogy azt a későbbiekben bemutatjuk.

2.2. Távközlés mint közszolgáltatás

A közszolgáltatások kialakulásának oka a társadalmi igény, célja valamely széles fogyasztói körben jelentkező, alapvető szükséglet kielégítése. Az alapvető szükséglet az életminőséget befolyásoló szolgáltatásra vonatkozik, széles fogyasztói kör eltérő vásárlóerőt jelent, mindez pedig egyes esetekben normatív alapon igénybe vehető szolgáltatásokat eredményez.⁶

A közszolgáltatások fogalmát kínálati oldalról az állam, mint szolgáltató jelenlétével lehet jellemezni. Az állam a szolgáltatást nyújthatja közvetlenül (állami, illetve állami tulajdonban lévő szolgáltató szervezetek által) vagy közvetetten (azaz magántulajdonban lévő, de az állam

³ 2. lj. (KOPPÁNYI), 28. o., VALENTINY PÁL: „A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról”, in: VALENTINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007.* (MTA KTI, Budapest, 2008.) 241. o., SOMOSI SAROLTA: „Szolgáltatás és liberalizáció az Európai Unióban: Ki jár (hat) jól?” in: HETESI E. – MAJÓ Z. – LUKOVICS M. (szerk.): *A szolgáltatások világa* (JATEPress, Szeged, 2009.) 61. o.

⁴ 2. lj. (KOPPÁNYI), 27. o.

⁵ 3. lj. (SOMOSI), 56. o.

⁶ 3. lj. (SOMOSI), 55. o.

által különböző eszközökkel jelentősen befolyásolt szolgáltatók segítségével⁷).⁸ Keresleti oldalról a szolgáltatás alapvető fontossága emelendő ki, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy néhány közszolgáltatás esetében a hozzáférést alapvető emberi jogként ismerik el.⁹

A távközlés közszolgáltatási minősége nem új jelenség, noha az első telekommunikációs berendezek megjelenését követően, a XX. század második felétől vált jelentőssé az állami beavatkozás,¹⁰ a jóléti állam nyugati koncepciója, valamint a szocialista államfelfogás következményeként. A távközlés mint közszolgáltatás korábban Magyarországon is az állam tulajdonában lévő szervezet által valósult meg, később a közvetett állami szerepvállalás vált dominánssá, különösen az árak szabályozásán keresztül.

3. Érvek a liberalizáció mellett

A távközlés tehát igen hosszú ideig monopóliumként működött, amelyet az állam gazdaságpolitikája a közszolgáltatás megfelelő biztosítása érdekében jogi eszközökkel is támogatott (hol közvetlen, hol közvetett eszközökkel). A monopólium fenntartásának főbb indokai a méretgazdaságosság, a hálózat egységessége (műszaki indokok), a fogyasztók érdekeinek védelme (például árszabályozás útján), a költséges fejlesztések állami beruházásként történő megvalósítása voltak.¹¹ További érvenként hangzott el a szolgáltatás egyetemessége, ami azonos minőségű szolgáltatást jelent minden fogyasztó részére,¹² valamint a biztonságpolitikai érdekek.¹³ Milyen érvek szólnak mégis a liberalizáció mellett?

3.1. Belső indokok

Az állam mint nem profitorientált entitás képes a fogyasztók érdekében fellépni, azonban közhelyszerű igazság, hogy bizonyos helyzetekben nem képes a prudens működés biztosítására.

⁷ Ez megvalósulhat a magántulajdonú társaság állami költségvetésből történő finanszírozásán, vagy speciális előjogok biztosításán, továbbá egyéb, a szolgáltatás mennyiségét, minőségét illetve a vállalkozás profitját érintő szabályozáson keresztül.

⁸ 3. lj. (VALENTINÝ), 232. o.

⁹ Public Services International (PSI) közleménye az Emberi Jogok Napja alkalmából, <http://www.world-psi.org/en/public-services-help-deliver-human-rights> (letöltve: 2014. február 18.)

¹⁰ Dr. LAPÁNSZKY ANDRÁS: *A távközlés nyilvános piaci közszolgáltatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja (A távközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó, „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban)* – Ph.D. 21. o.

¹¹ 10. lj. (LAPÁNSZKY), 20. o.

¹² 3. lj. (SOMOSI), 58. o.

¹³ 3. lj. (SOMOSI), 59. o., 10. lj. (LAPÁNSZKY), 20. o.

Mivel nagy tőkével rendelkezik, ezért elméletben képes a költséges fejlesztések megvalósítására. Ugyanakkor, még ha „előrelátóan az általa meghatározott árba be is építette például az energiaellátó rendszer fejlesztésére fordítható amortizációs hányadot, az a legtöbb esetben éppen az állam által már régen elköltségre került, legtöbbször más területeken.”¹⁴ Az energiaárak meghatározása további hiány forrása lehet, ha az a piaci árnál jelentősen alacsonyabb. Egy forráshiánnyal küszködő állam pedig nemcsak az infrastrukturális fejlesztésekre, de esetenként a működtetés finanszírozására is képtelenné válhat.

A privatizáció többek között a tőkevonzásra fejt ki egyértelmű, közvetlen hatást a külföldi befektetők bevonásával, valamint számos kedvező közvetett hatás is kimutatható.¹⁵ A liberalizációval pedig megnövekszik az innovációs kényszer, a szolgáltatásfejlesztés jelentősége, amely hozzájárulhat a költséghatékonyság növekedéséhez, a közszolgáltatások árának csökkentéséhez, a fogyasztói igények magasabb színvonalú kielégítéséhez.¹⁶

3.2. Külső indokok

A külső indokok közül a legjelentősebb Magyarország esetében a mielőbbi csatlakozás érdekében az Európai Unió elvárásainak megfelelő szabályozás kialakítása volt. A Római Szerződés 2. cikkelye szerint „A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.”¹⁷ Az ezen a cikkelyen nyugvó uniós célkitűzések – a szolgáltatások nyújtásának szabadsága – mellett más szerződésben vállalt kötelezettségek is alátámasztják, sőt mi több kötelezik az európai szintű és a hazai közszolgáltatás-piaci liberalizációt, és ugyan a privatizáció kezdetekor Magyarország még messze volt az uniós tagságtól, a mihamarabbi csatlakozás reménye befolyásolta a liberalizációs folyamatot.

¹⁴ 3. lj. (SOMOSI), 59. o.

¹⁵ SASS MAGDOLNA: „Tőkevonzás és privatizáció – a visegrádi országok példája” in: *Gazdaság és Statisztika (GÉS)*, 17. (56.) évfolyam, 6. szám, 8. o.

¹⁶ PREISKEL, RONNIE – HIGHAM NICHOLAS: „Liberalization of telecommunications infrastructure and cable television networks” in: *Telecommunications Policy*, Vol. 19, No. 5, pp. (1995) 381., 384. o.

¹⁷ (EKSZ 1957)

Az európai uniós jogszabályok közül a liberalizáció szempontjából az egyik legjelentősebbet, az ún. szolgáltatási irányelvet¹⁸ csak 2006 novemberében fogadták el, azonban a távközléssel kapcsolatban már az 1997-es távközlési Zöld Könyv¹⁹ is fogalmaz meg szabályozási ajánlásokat. Összefoglalásként annyit érdemes megjegyezni, hogy az abban lefektetett alapelv szerint a távközlési szolgáltatók jogosultak szabadon választani, mely infrastruktúrát alkalmazzák szolgáltatásaik nyújtására, és ennek érdekében az állami, vagy harmadik fél infrastruktúráját érintő korlátozásokat a meghatározott terjedelemben meg kell szüntetni.²⁰

Magyarországot emellett más nemzetközi kötelezettségek is a liberalizáció felé indították: 1995. január óta tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek²¹, – ezzel pedig magára nézve is kötelezőnek fogadta el az Uruguay-i forduló keretein belül megalkotott Általános Egyezményt a Szolgáltatások Kereskedelméről (a továbbiakban GATS²²), amely a szolgáltatások, velük együtt az alapvető közszolgáltatások piacosításához – liberalizációjához, privatizációjához és deregulációjához – nyújt nemzetközi keretet; valamint aláírta az 1997-es távközlésre vonatkozó WTO megállapodást.²³

4. Távközlés Magyarországon és a rendszerváltás

4.1. Intézményi háttér

1989 előtt – többek között – a távközlési szolgáltatást az addig egységes Magyar Posta látta el, amely 1990. január 1-jétől három felé oszlott, amikor kivált belőle a műsorszóró- és távbeszélő-szolgálat. Megalakult a Magyar Távközlési Vállalat (MATÁV), a Magyar Műsorszóró Vállalat és a Magyar Posta Vállalat, amelyek önálló, független vállalatként működtek tovább. A Matáv Magyar Távközlési Rt. 1991. december 31-én alakult meg, az 1990-ben létrejött önálló távközlési vállalat jogutódjaként. A társaság 1993 végéig 100%-os állami tulajdonban maradt.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról [Hivatalos Lap L 376., 2006.12.27.]

¹⁹ A távközlési ágazat, a médiaágazat és az információtechnológiai ágazat konvergenciájáról és annak a szabályozására gyakorolt hatásáról szóló zöld könyv / Green Paper On The Convergence Of The Telecommunications, Media And Information Technology Sectors, And The Implications For Regulation, (COM(97)623), European Commission, Brussels, 3 December 1997

²⁰ 16. lj. (PREISKEL, – HIGHAM), 386. o.

²¹ WTO – World Trade Organisation, http://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm (letöltve: 2014. február 18.)

²² GATS – General Agreement on Trade in Services

²³ February 1997 WTO agreement on telecommunications

4.2. Szolgáltatás és infrastruktúra

1990-ig Magyarországon a távközlési szolgáltatások színvonala messze elmaradt a nemzetgazdaság fejlettségi szintjétől és a lakossági elvárásoktól egyaránt. A vezetékes távbeszélő előfizetők száma még a politikai-gazdasági rendszerváltás évében (1989) is alig érte el az egymilliót (ami 88 fővonal/1000 lakos fajlagos mutatónak felelt meg), a telefonközpontoknak alig 18%-a volt automatizált és csupán 540 település (a hazai településállomány hatoda) volt bekapcsolva az automata távhívó hálózatba.²⁴ Az elmaradás mértékét jól példázza, hogy a vezetékes telefon penetráció a fejlettebb nyugat-európai országokhoz képest rendkívül alacsony volt, a 100 lakosra eső fővonalszám még 1991-ben sem érte el a 10-et, miközben Nyugat-Európában ez az érték már a 40-et is meghaladta,²⁵ Svédországban pedig több, mint 70 volt ugyanez az érték.²⁶ További probléma volt, hogy a fővonalak 45 %-a a fővárosi fogyasztókat szolgálta ki, míg a lakosság további egyharmadát a vonalak 55 %-a.²⁷ Mindemellett a szolgáltatás gyenge minőségű volt²⁸ és permanens túlkereslet jellemezte.²⁹ A fogyasztói igények kielégítését a tőkehiány gátolta a leginkább. Ez a kezdeti állapot azonban lehetőséget adott arra, hogy az infrastruktúra kiépítése a kezdetektől az akkori legmodernebb technikai megoldásokkal valósuljon meg,³⁰ amennyiben forrást lehet erre a célra szerezni. A Világbank 1993-as számításai alapján, Magyarországon a 100 lakosra jutó fővonalszám 30 fölé emelésének költsége 3.142 millió USD³¹ lett volna.

²⁴ TINER TIBOR: „Távközlés” in: KOCSIS KÁROLY – SCHWEITZER FERENC (szerk.): Magyarország térképekben (Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, 2011) 197. o.

²⁵ BCE Informatikai Intézet E-Business Kutatóközpont: A magyar távközlési iparág gazdasági, társadalmi jelentőségének bemutatása, Informatikai, Távközlési és Elektronikai Vállalkozások Szövetsége, Budapest, 2011., 6. o.

²⁶ VÁNYAI JUDIT: „A new era: the development of telecommunications in Hungary” in: *Technology in Society* Vol. 20. (1998), pp. 27. o.

²⁷ BERLAGE, MICHAEL: „Telecommunications Development in Central and Eastern Europe” in: *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 3, (1995), 285. o.

²⁸ 27. lj. (BERLAGE), 286. o., olyannyira, hogy a helyi hívások 57,4%-a volt sikertelen hívás. Forrás: 26. lj. (VÁNYAI), 33. o.

²⁹ Az átlagos várakozási idő egy új telefonvonal bekötésére, az 1980-as években 12 év volt, ez 1995-re 560 napra csökkent. Forrás: 26. lj. (VÁNYAI), 27. o.

³⁰ MÜLLER, JÜRGEN: „Liberalization of Eastern Europe – Economic restructuring and the telecommunication industry” in: *Telecommunication Policy* Vol. 16. (1992) 287. o.

³¹ 27. lj. (BERLAGE), 287. o.

5. Első privatizációs hullám

5.1. Távközlési törvény és privatizáció

1993. július 1-jén hatályba lépett a távközlési törvény.³² Preambuluma („[a]z Országgyűlés a távközléssel kapcsolatos igények kielégítése, a korszerű távközlési szolgáltatások hatékony és gazdaságos fejlesztése, a vállalkozások és a verseny elősegítése céljából – a nemzetközi szabályokkal összhangban – a következő törvényt alkotja”) egyértelműen jelzi a szabályozás irányát. A törvény koncessziós szolgáltatásnak minősítette a közcélú távbeszélő-, a mobiltelefon-, valamint a közcélú személyhívó-szolgáltatást. Így lehetőség nyílt a Matáv privatizációs pályázatának kiírására, amely az országos távbeszélő koncessziós jog megszerzésére és a Matáv részvényeinek megvásárlására egyaránt vonatkozott. Az 1993. december 22-én megkötött szerződések értelmében a Deutsche Telekom és az Ameritech International távközlési vállalatokból álló MagyarCom konzorcium – 875 millió dolláros³³ vételár ellenében – a Matávra kötelezően átruházott országos telefonkoncessziónak és a megnövelt alaptőke 30,1%-ának tulajdonosává vált.

5.2. Területi koncessziós pályázatok

Az új jogszabályi környezet másik jelentős hozadéka volt, hogy 1994-ben megjelentek a helyi koncessziós társaságok (LTO-k), így a magyar vezetékes telefonpiac már igen korán többszereplőssé vált, ellentétben a legtöbb európai országgal akkoriban³⁴. A Matáv szolgáltatási területe – Magyarország területének mintegy 70%-át és a lakosság 72%-át lefedve – 36 primer körzetre terjedt ki. A koncesszió az LTO-k számára helyi monopolhelyzetet biztosított, így a verseny ekkor még nem indult meg. A változás három kulcsterülete tehát a szerkezeti adottságok, a tőkehiány és a technológia volt.³⁵ Ezeken a területeken valóban hozott változást a távközlési törvény és az azt követő privatizáció.

Noha a Matáv monopolisztikus helyzetén az LTO-k megjelenése sem változtatott jelentősen, és az állami tulajdon is jelentős maradt a részvénytársaságon belül; a vállalat jelentős tőkeinjekciót kapott, amely segítségével megindult a telefonpiaci hiányhelyzet felszámolása, a telefonhálózat bővítése, minőségének javítása. És bár a jogszabály szolgáltatási monopóliumot, illetve a szolgáltatók számának hatósági korlátozását jelentette, „a jogi értelemben vett, területileg – azaz *horizontálisan* – osztott szolgáltatási *monopólium* (amit a koncessziós

³² A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény

³³ 15. lj. (SASS).

³⁴ BCE Informatikai Intézet E-Business Kutatóközpont tanulmánya, 6. o.

³⁵ 30. lj. (MÜLLER), 284. o.

szerződés rögzít) erős *vertikális liberalizáció*s lehetőséget takart, ahol koncesszió nélkül lehet[ett] a távbeszélő hálózatokat építeni, üzemeltetni, lízingelni. [...] A gyakorlatban azonban olyan piaci szerkezet körvonalazód[ott], ahol a vertikális piaci liberalizáció nem érvényesül: igen erős vertikális integráció [volt meg]figyelhető meg még ott is, ahol a vertikum egy egy szervezetében már korábban kialakult az elkülönült szervezet.”³⁶

Az árszabályozás rendszerét a törvény a következők szerint határozta meg. A távbeszélő és a mobiltávbeszélő szolgáltatások *átlagos* árszínvonala nyolc évre előre garantált volt, mégpedig a nominálértékét évről évre kiigazítva a termelői árindexszel mért infláció mértékében. A nemzetközi gyakorlattól eltérően a szolgáltatónak az egyedi tarifátételek megállapításánál bizonyos előre meghatározott algoritmusokat kellett alkalmaznia a piaci viszonyok és a keresletrugalmasságokra is tekintettel lévő árképzés helyett.

6. Az állami tulajdon kivonulása a távközlési szektorból

6.1. Második privatizációs hullám

A Matáv privatizációjának második fordulójában az 1995-ös szerződés alapján a MagyarCom a Matáv többségi tulajdonosává vált, a konzorciumot alkotó két vállalat tulajdonrésze 67,3%-ra emelkedett. A Matáv privatizációja – a két forduló együttes értéke alapján – a közép- és kelet-európai térség addigi legnagyobb privatizációja volt, egyben a legnagyobb külföldi beruházás Magyarországon.

6.2. Részvényjegyzés

1997-ben a Deutsche Telekom vált többségi tulajdonossá. A Matáv-részvények 26,31%-át tőzsdei forgalomba hozták, amely az addigi legnagyobb magyarországi részvényjegyzés volt. 1999-ben az ÁPV Rt. értékesítette a magyar állam utolsó, 5,75%-os részvénytöredékét, de továbbra is rendelkezett az aranyrészvénnyel.

6.3. Az aranyrészvény

Az aranyrészvény nem más, mint egy privatizációs eszköz, amely tulajdonosának a részvénytársaság alapszabályában meghatározott többletjogosítványokat (például közgyűlési határozatokkal szemben gyakorolható vétőjogot) biztosít. Magyarországon 2003 óta létezik aranyrészvény, 2005 után a privatizációs törvény, vagyis az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyoni értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény 7. §-a szabályozta, mint úgy-

³⁶HELLER KRISZTINA: „Távközlési reformok” in: *Közgazdasági Szemle*, XLII. évf. 1995. 3. szám 302. o.

nevezett szavazattöbbségi részvényt, amely vonatkozásában a tulajdonosi jogokat a gazdasági és közlekedési miniszter gyakorolta. Erre a jogintézményre a privatizáció lépcsőzetessége miatt volt szükség, az állami kontroll valamilyen okból további – feltehetően ideiglenesnek szánt – fenntartása érdekében.³⁷ Mivel azonban Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, és az uniós joggyakorlat értelmében csak nyomós közérdek indokolhat állami befolyást az adott vállalatban, az állami befolyásolás azonban nem lehet diszkriminatív jellegű és csak az azzal elérendő céllal arányosan lehet élni vele. Ezen kritériumoknak az aranyrészvény koncepciója nem felelt meg, noha annak visszhangot kiváltó gyakorlati alkalmazására nem került sor, annak ellenére sem, hogy a magyar állam kb. 30 cégben³⁸ rendelkezett ilyen speciális jogokat megtestesítő részvénnel.

Ugyan Magyarország már az uniós tárgyalások folyamán vállalta, hogy módosítja a privatizációs törvény megfelelő rendelkezéseit, a jogintézmény deregulációját tartalmazó javaslat elfogadására csupán 2007 tavaszán került sor, amelynek értelmében az erről még nem rendelkező társaságokban 2007. július 20-án az aranyrészvények törvényileg törzsrészvénné alakultak át, és az állam egyéb eszközökkel továbbra is gyakorolhat törvényileg kisebb befolyást.

Ennek értelmében az állam „Telekom-aranyrészvénye” is törzsrészvénné alakult, és a törvény értelmében a Magyar Telekom közgyűlése köteles az állami tulajdonban lévő részvényhez kapcsolódó elsőbbségi jogokat megszüntetni. Megszűntek tehát az állam mindazon jogkörei, amelyeket ez a részvény biztosított számára, nevezetesen: az „A” sorozatú törzsrészvényekhez kapcsolódó valamennyi jog, valamint az ezen felüli többletjogok, mint például a felügyelőbizottság egy tagja megválasztásra jelölése, visszahívásának kezdeményezése.

7. Összefoglalás

A Matáv Távközlési Rt. történetén végigtekintve meglehetősen sokszínű kép rajzolódik ki, többlepcsős folyamat, eltérő eszközök alkalmazása. Fontos azonban látni, hogy az eltérő eszközök alkalmazása mögött eltérő állami stratégia húzódik meg. Összehasonlításul álljon itt ez a táblázat³⁹ a Matáv privatizációjának rövid összefoglalójaként.

³⁷ DR. ERDŐS ÉVA: A privatizáció és annak tőzsdei útja – Ph.D. értekezés 2000., 13. o.

³⁸ Ezek különösen nemzetgazdaságilag stratégiai cégek, az országos közműszolgáltatók és a honvédelmi és más különleges feladatokat ellátó társaságok voltak.

³⁹ Adatok forrása: 15. l.j. (SASS), 18. o.

Év	Értékesítés módszere	Értékesített arány %	Vevő	Bevétel (millió USD)
1993	Tender	30,1	MagyarCom	400 (+875)
1995	Zártkörű kibocsátás	37	MagyarCom	852
1997	Tőzsde	26,5	Intézményi befektetők	750
1999	Tőzsde	5,7	Intézményi befektetők	n.a.

A tender lehetőséget biztosít a legjobb ajánlat kiválasztására, a tőzsdével szemben ugyanakkor nem csupán az árfaktort veszi figyelembe, hanem egyéb megfontolásoknak is teret enged (például geopolitikai érdekek figyelembe vételének is helye lehet). A tőzsde továbbá nem teszi lehetővé a befektetők számára az áralkuban való közvetlen részvételt,⁴⁰ valamint az egyéb szerződési feltételek kikötését sem (mint ami például az infrastrukturális beruházásra kötelező klauzula lehet). Ugyanakkor a tőzsdének is van számos előnye,⁴¹ amelyek a tőkebevonást egyszerűvé és gyorsá tehetik.

Bár a távközlési piac liberalizációja az ebben a dolgozatban tárgyalt időszakkal nem fejeződött be, a privatizációról, a liberalizáció kezdeti szakaszáról a Magyar Állam mint közvetlen kontrollt gyakorló tulajdonos, majd rész tulajdonos kivonulásával egy alapvető jelentőségű korszak zárult le a telekommunikáció hazai történetében.

⁴⁰ 37. l.j. (ERDŐS), 156. o.

⁴¹ 37. l.j. (ERDŐS), 153. o.

Felhasznált irodalom

Nemzetközi és európai uniós dokumentumok

GATS – General Agreement on Trade in Services

A távközlési ágazat, a médiaágazat és az információtechnológiai ágazat konvergenciájáról és annak a szabályozására gyakorolt hatásáról szóló zöld könyv /Green Paper On The Convergence Of The Telecommunications, Media And Information Technology Sectors, And The Implications For Regulation/, (COM(97)623), European Commission, Brussels, 3 December 1997

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról [Hivatalos Lap L 376., 2006.12.27.]

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EKSZ) HL C 83/47 2010.3.30.

Magyar joganyagok

A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény

Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyontételezéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény

Monográfiák, tudományos cikkek

BCE INFORMATIKAI INTÉZET E-BUSINESS KUTATÓKÖZPONT: *A magyar távközlési iparág gazdasági, társadalmi jelentőségének bemutatása* (Informatikai, Távközlési és Elektronikai Vállalkozások Szövetsége, Budapest, 2011)

MICHAEL BERLAGE: „Telecommunications Development in Central and Eastern Europe” *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 3, (1995) 283-303. o.

DR. ERDŐS ÉVA: *A privatizáció és annak tőzsdei útja* (Ph.D. értekezés, 2000)

HELLER KRISZTINA: „Távközlési reformok” *Közgazdasági Szemle*, XLII. Évf. 1995/ 3.sz. 301-319. o.

DR. KOPPÁNYI SZABOLCS: *A szektorspecifikus versenyszabályozás egyes jogrendszerbeli összefüggései a jelentős piaci erő elektronikus hírközlési és energetikai szabályozásával kapcsolatban* (Ph.D. értekezés, Miskolc, 2010)

DR. LAPSÁNSZKY ANDRÁS: *A távközlés nyilvános piaci közszolgáltatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja (A távközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó, „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban)* (Ph.D. értekezés, nyilvános vitára kész szöveg)

JÜRGEN MÜLLER: „Liberalization of Eastern Europe – Economic restructuring and the telecommunication industry” *Telecommunication Policy* 1992 Vol. 16. 282-287. o.

RONNIE PREISKEL – NICHOLAS HIGHAM: „Liberalization of telecommunications infrastructure and cable television networks” *Telecommunications Policy* 1995 Vol. 19. No. 5. 381-390. o.

SASS MAGDOLNA: „Tőkevonzás és privatizáció – a visegrádi országok példája” *Gazdaság és Statisztika (GÉS)* 17. (56.) évfolyam 6. szám 3-20. o.

SOMOSI SAROLTA: „Szolgáltatás és liberalizáció az Európai Unióban: Ki jár(hat) jól?” in HETESI E. – MAJÓ Z. – LUKOVICS M. (szerk.): *A szolgáltatások világa* (JATEPress, Szeged, 2009)

MAREC BELA STEFFENS: „Reform in Eastern Europe – European Regional Meeting of the International Telecommunications Society, Budapest, Hungary, 29-30 August 1989” *Telecommunications Policy* 1992 Vol.14. No. 1. 87-89. o.

TINER TIBOR: „Távközlés” in KOCSIS KÁROLY – SCHWEITZER FERENC (szerk.): *Magyarország térképeiben. Budapest* (MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, 2011)

VALENTINY PÁL: „A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról”, in VALENTINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ(szerk.): *Verseny és szabályozás 2007.* (MTA KTI, Budapest, 2008)

VÁNYAI JUDIT: „A new era: the development of telecommunications in Hungary” *Technology in Society* 1998 Vol. 20. 25-44. o.

PATRICK XAVIER: „Case study – Market liberalisation and regulation in Hungary’s telecommunications sector” *Telecommunications Policy* Vol. 24. (2000) 807-841. o.

Internetes és egyéb források

Public Services International: Public Services help deliver human rights, <http://www.world-psi.org/en/public-services-help-deliver-human-rights>

Beszámoló az Országgyűlés részére (J/8930) a Gazdasági Versenyhivatal 2003. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról
http://www.gvh.hu/akadalymentes//data/cms1021871/print_3332_h.pdf

A Magyar Telekom cégtörténete – www.telekom.hu/rolunk/vallalatrol/cegtortenet

FEKETE MÁTÉ

MINDIG KÉT POSTÁS CSENGET? A POSTAPIACI LIBERALIZÁCIÓ HELYZETE MAGYARORSZÁGON

1. A piacnyitás szükségessége, a Magyar Posta előtt álló kihívások

A piacnyitás és a verseny megteremtése és fenntartása a hálózatos iparágak körében az Európai Unió fontos céljai közé tartozik. Ezen iparágak közül különösen érdemes megvizsgálni a postai szolgáltatások szektorát, amelyben a liberalizációs folyamat még csak éppen elkezdődött Magyarországon és a térségben. Érthető tehát, hogy a Magyar Posta előtt közép- és hosszútávon a legfontosabb kihívást a nyitott piacon felmerülő új helyzetek megoldása okozza.

A rendszerváltást követően Magyarország is nagy lépést tett a szabad verseny kialakulása érdekében. A verseny eszkalálódásának köszönhetően a versenyjogot egyre több gazdasági területen lehetett felhasználni: a telekommunikációban, az energia szektorban, a közlekedésben és a postai szolgáltatásokban is.¹ Magyarországon 1990 után a régi monopolvállalat három szereplőre esett szét. Matáv, Antenna Hungária és a Magyar Posta. E tanulmány célja, hogy a bemutassa a Magyar Posta fejlődését a postapiaci liberalizáció során és következtetéseket vonjon le a piacnyitást közvetlenül követő első versenytárs megjelenéséről és annak piacra lépéséről.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által 1997-ben elfogadott 97/67/EK irányelv² és az ezt módosító 2002/39/EK irányelv³ kimondja, hogy intézkedéseket kell elfogadni a belső piac megteremtése céljából, mivel ez a piac belső határok nélküli területből áll, amelyen az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított.

Az Európai Unió tagállamok 2011-es piacnyitásakor Magyarország két év haladékat kapott tíz másik tagállammal együtt, így a térségben a liberalizációra 2013. január 1-jén került

¹ RICHARD WHISH – DAVID BAILEY: *Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2012) 1. o.

² Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK Irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK Irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról.

sor, azonban megállapíthatjuk, hogy a folyamat még jelenleg is gyerekcipőben jár az országban, hiszen az 50 grammnál könnyebb küldemények piacán még mindig a Magyar Posta Zrt. az egyetlen szereplő.

2. A hálózatos iparágak és a piacsabályozás, a szabályozás indokai

A versenyjog és a közgazdaságtan fejlődésének a XX. században két nagy sikere volt. A demopolizáció és a liberalizáció azokban az ágazatokban, ahol korábban a monopólium az állam kezében volt. Sok esetben a piacnyitást privatizáció vagy részleges privatizáció követte. A probléma azonban abban rejlett, hogy a piacnyitást követően a régi monopóliumok továbbra is olyan jelentős erővel rendelkeztek, hogy a versenytársaknak nem érte meg a piacra lépés.⁴ Különösen jelentős ez a fennmaradó erőfölény a hálózatos iparágaknál, mint például a postai piac.

A liberalizált piacra való törekvés elsősorban a hálózatos iparágak piacait érinti, ezért szükségesnek tartom az alapvető fogalmak tisztázását. Hálózatos iparágnak akkor minősül egy iparág, ha a termékek, illetve szolgáltatások biztosításához, előállításához, terjesztéséhez és nyújtásához infrastruktúrára van szükség, hálózati elemeket kell kiépíteni, úgy, mint vezetékeket, csőrendszereket, elosztókat, postafiókokat. E hálózatos iparágakra az is jellemző, hogy többnyire közszolgáltatásnak is minősülő szolgáltatásokat nyújtanak.⁵ A legáltalánosabb megközelítésben hálózatos iparágként azokat az iparágakat azonosíthatjuk, amelyek a természetes monopóliumok elemeit hordozzák magukon, és a fogyasztók számára történő szolgáltatásnyújtás főszabály szerint feltételezi a vezetékes hálózati infrastruktúra használatát, amelynek költségei többnyire elszüllyedt költségnek tekinthetők, tehát azok a befektetések a piacelhagyás során nem nyerhetők vissza. Ha tehát egy szolgáltató nem kapcsolódik össze egy ilyen hálózattal, vagy nem építi ki a saját hálózatát, versenyhátrányba kerül.⁶ Ilyen iparág az elektronikus hírközlés, a villamos energia és részben a posta is, amely szabályozásának sajátosságait e tanulmány igyekszik bemutatni.

⁴ 1.lj. (RICHARD WHISH – DAVID BAILEY) 978. o.

⁵ BAKONYI VERONIKA: „A postai ágazat és a piacnyitás” in NAGY ARANKA – MAROSI ZOLTÁN – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Aktuális kérdések a piaci liberalizáció területén* (Bibó István Szakkollégium, Budapest 2011) 72. o.

⁶ DR. KOPPÁNYI SZABOLCS: „A szektorspecifikus versenyszabályozás egyes jogrendszerbeli összefüggései a jelentős piaci erő elektronikus hírközlési és energetikai szabályozásával kapcsolatban” (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc 2010.) http://phd.lib.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_6211_section_1651.pdf 27. o.

Az Európai Unió belül a magyarországi szabályozás szigorúnak mondható, mivel a forgalomhoz képest aránytalanul sűrű az országos hálózat. A XVII. Országos Postás Konferencián elhangzottak alapján a Magyar Posta átlagosan 33.990 főt foglalkoztatott 2011-ben, ami több mint 9.500 járásban majdnem 12.000 kézbesítőt, több mint 2.700 postán majdnem 12.000 felvívót jelent. Emiatt Magyarországon a veszteséggel működő postahelyek száma magas, amelynek oka, hogy ezen postahelyeken a lakossági levelezés visszaesett. Ezeken a helyeken főként a készpénz-átutalási befizetés a mérvadó, de mindemellett a költségeik is magasak.⁷

Meglátásom szerint a helyzeten nem segít, hogy a Magyar Posta állami vállalat, így nem számít nagy problémának, ha a kiadási oldal néha túlzottan megemelkedik. Európában a postai szolgáltatások piacnyitása néhány esetben együtt járt a privatizációval is, amely adott esetben orvosolhatná a problémát, hiszen megszerezhető lenne a modernizációhoz szükséges tőke.⁸ Magyarországon a piacnyitással a privatizációra nem került sor, a Magyar Posta sokkal inkább tradíciót és nemzeti értéket képvisel⁹.

Miért is van tehát szükség a piac megnyitására? A hálózatos iparágak körében a magas belépési költségek, hatékonyság, méretgazdaságosság miatt kialakult természetes monopólium a társadalom számára veszteséget eredményez. A termelő és a fogyasztó között fennálló információs aszimmetria ahhoz vezet, hogy mind a fogyasztó, mind a termelő rossz üzleti döntéseket hozhat.¹⁰ A szabályozás átalakításának fontos oka továbbá az Európai Unió versenyképességének megteremtése, másrészt kimondottan a postai szolgáltatások jóléti következményeinek fokozatosabb kiaknázása. E versenyképességnek igen fontos alapja az információs és kommunikációs szolgáltatások hatékonyságának javítása, és ennek részeként ezen infokommunikációs piacok egységes európai belső piacának megteremtése.¹¹ A piacnyitással tehát az Európai Unió célja a belső piac megteremtése a postai ágazatban is, továbbá a közösségi szintű egyetemes postai szolgáltatás garantálása, amely magában foglalja a meghatározott minőségi minimális szolgáltatási kört, amelyet elérhető áron minden felhasználó érdekében minden tagállamnak nyújtania kell. Ezen felül további cél a fokozott innováció,

⁷ DR. KERTÉSZ GÁBOR: „A postai egyetemes szolgáltatás terjedelme és kilátásai a teljes postapiaci liberalizáció hajnalán” (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest) 6. o.

⁸ Pl. az olasz posta.

⁹ Áder János beszéde a Magyar Posta Tradíció és innováció címmel rendezett gálaestjén (Budapest 2012. november 22.)

¹⁰ 5. lj. (BAKONYI) 73. o.

¹¹ KISS KÁROLY MIKLÓS: „A postai szektor szabályozása” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2007) 252.

magasabb színvonalú szolgáltatás, javuló költséghatékonyság, és ezzel összhangban új piaci belépők, új termékek, szolgáltatások megjelenése és a foglalkoztatás előmozdítása.¹²

3. Piacnyitási tapasztalatok az Európai Unióban

Az Európai Bizottság megbízásából 1998-1999-ben több forgatókönyv született a postai liberalizáció modellezésére, amelyek szerint a 2003-as és 2006-os fokozatos nyitás az EU levélpiaconak 25-40%-át fogja érinteni.¹³ Ez a nyitás csak Nagy Britanniában (2006), Németországban (2008), Hollandiában (2009) és Észtországban (2009) valósult meg, illetve néhány tagállamban¹⁴ már korábban is létezett a liberalizált piac. A 2008 februárjában elfogadott harmadik postai irányelv (2008/6/EK)¹⁵ a tagállamok többsége számára 2010. december 31-ét tűzte ki a teljes piacnyitás végső dátumaként, de tizenegy tagállam, köztük Magyarország, számára e céldátumot 2012. december 31-ére tolták ki.

A postai szektor továbbra is fontos része az EU gazdaságának. A postai piac hozzájárulása meghatározó tényező az Európai Unió GDP-jében, illetve a piac szerepe foglalkoztatáspolitikailag sem elhanyagolható.¹⁶ Azonban ha a közösség versenyképes kíván maradni a világpiacon, úgy versenyképes belső piacra van szüksége, ahol fel kell lépnie a piac felosztását célzó versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés és a versenykorlátozó magatartások ellen.

Az európai postai ágazatban történő változás már az 1992-ben készült Zöld Könyvben¹⁷ is megmutatkozik, azonban irányelvként csak az 1997-ben elfogadott 97/67/EK irányelvben¹⁸ mutatkozik meg, amellyel sikerült a jogharmonizáció alapjait lefektetni. Ezt követte a má-

¹² DR. BÓTA IBOLYA: „*Liberalizáció a postai piacon hatósági szemmel*” (Postások Szakmai Egyesülete által tartott szakmai napon elhangzott előadás, Budapest 2013. április 17.)

¹³ BÁRÁNYI ILDIKÓ – SIMONNÉ EKLICS GYÖNGYI: „A liberalizáció helyzete a postai szektorban” in *Posta* 2004/3. szám 30. o.

¹⁴ Finnország (1991), Svédország (1993).

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK Irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról.

¹⁶ KISS KÁROLY MIKLÓS: „Piacnyitás a postai piacokon” in VALENTINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (Szerk.) *Verseny és szabályozás* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2012) 322. o.

¹⁷ Zöld Könyv a postai szolgáltatások egységes piacának megteremtéséről (COM/91/476)

¹⁸ 2. lj.

sodik postai irányelv, a 2002/39/EK irányelv¹⁹, majd a harmadik a 2008/6/EK irányelv²⁰. Az első irányelv elsősorban a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztését és a szolgáltatások minőségének javítását célozza, valamint meghatározza az egyetemes szolgáltatás követelményét.

A jelenlegi hatályos magyar szabályozás szerint egyetemes postai szolgáltatásnak minősülnek a kettő kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi vagy nemzetközi viszonylatú nem könyvelt postai küldemények, a húsz kilogrammot meg nem haladó tömegű, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú postacsomagok, a vakok írását tartalmazó belföldi vagy nemzetközi viszonylatú küldemények, valamint a hivatalos iratok.²¹ Az egyetemes szolgáltatások körén túl pedig előírja a fokozatos liberalizációt, így az irányelv megszüntette az állami szolgáltatók monopóliumát a 350 grammnál nehezebb küldeményeknél. A fenntartott szolgáltatások szintén az egyetemes szolgáltatások részét képezik, azonban ezeket kizárólag az egyetemes szolgáltató nyújthatja, melynek célja, hogy ezen szolgáltatásokból befolyó bevétellel finanszírozza az egyéb egyetemes szolgáltatások nyújtása miatt esetlegesen elszenvedett veszteségeit. Ezt követően a második irányelv a szolgáltatások piacának 9%-át nyitotta meg a szolgáltatók számára azzal, hogy lehetővé tette a 100 grammnál kisebb tömegű levelek kézbesítését a nem egyetemes szolgáltatók számára is. A postai irányelvekből kitűnik, hogy a harmonizáció révén meg kell nyitni a postapiacot más szolgáltatók számára, versenyt teremtve a piacon, ezzel növelve a gazdasági hatékonyságot, másrészt viszont biztosítani kell egy olyan szolgáltatási minimumot, amelyet minden uniós állampolgár számára, minden tagállamban elérhető áron kell nyújtani.²² Többek között ennek köszönhető, hogy a nemzeti postai szolgáltatók privatizációjára kevés példát látunk.

A piacnyitás és a piaci verseny intenzitásának megváltozása következtében a legtöbb európai országban a postai vállalatok is átalakultak adminisztratív szervezetekből és állami vállalatokból az üzleti életben elterjedt szervezeti formákká. Ez fontos lépés volt a magántőke bevonásához, mégis, a magánbefektetők csupán hét országban szerezhettek részesedést a nemzeti postai szolgáltatóban.²³

A postai piacnyitás következtében kialakult piacoknak több formája alakult ki Európában: a teljesen liberalizált piacok,²⁴ koncesszió és menedzsmentszerződések által liberalizált

¹⁹ 3. lj.

²⁰ 15. lj.

²¹ 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról (a továbbiakban: Postatörvény) 6.§ (2) bekezdés.

²² 1.lj (WHISH – BAILEY) 984-985. o.

²³ 17. lj (KISS) 327. o.

²⁴ Svédország, Finnország

piacok,²⁵ a részlegesen liberalizált piacok, illetve néhány tagállamban egyedi, egyik csoportba sem tartozó helyzet állt elő²⁶. A könnyebb érthetőség kedvéért minden formából egy példát szeretnék körvonalaiban ismertetni.

1. Svédország

A svéd Posten AB Európában elsőként tette teljesen szabaddá a levélpiacát 1993-ban. A liberalizációt már a szakszervezetek is sürgették, mivel a postai hálózat előrevetítette a modernizáció szükségességét és emellett az elbocsátások megakadályozásának is kulcsát látták a konkurencia növelésében. A nyitás ellenére azonban a levélpiac 91%-a maradt a Posten AB-é, melynek magyarázatát abban látják, hogy a lakosság nagy területen kis koncentrációban él, így nehéz a teljes területet azonos színvonalon és egységáron nyújtott szolgáltatással lefedni. A verseny megjelenésével a Posten AB több megkísérelt intézkedését is erőfölénnyel való visszaélésnek minősítették a versenyfelügyeleti szervek, azonban sikerrel jártak a földrajzi egységes árak áttörésével, így tehát a zónadíjakkal a sűrűbben lakott területeken olcsóbb lett a kézbesítési díj. Jelenleg a svéd piacon a Posten AB mellett a CityMail, illetve 35 kisebb cég működik.²⁷

2. Bulgária

A bolgár kormány 2000-ben a nemzeti postai szolgáltatót, a Blgarszki Poshti-t koncessziós megállapodás keretében vagy vegyes vállalatként szándékozott működtetni, amelyre egy kanadai és egy holland ajánlat érkezett. A kormány végül úgy döntött, hogy a postát bevezeti a tőzsdére és vegyes vállalatként működteti tovább.²⁸ Bulgáriában az egyetemes szolgáltató kizárólagos engedéllyel rendelkezik, általános engedélyt csupán a nem egyetemes területre lehet kérni.

3. Hollandia

A holland kormány az EU előirányzását megelőzve két évvel is készen állt arra, hogy liberalizálja a piacot, ennek megvalósítását azonban attól az esettől tette függővé, amennyiben Németország és Nagy Britannia is hasonlóan jár el. Jelenleg Hollandiában a levélforgalom 62%-a

²⁵ Bulgária, Málta

²⁶ Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Lettország

²⁷ MONIKA ANDERSSON – CHRISTEN THÖRNQVIST: „Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish postal services sector” in *Country Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation* (University of Goteborg, Goteborg 2006) 4. o.

²⁸ <http://www.bgpost.bg/?cid=125> (letöltve: 2014. március 2.)

szabad, amelynek 31%-át viszik magáncégek. Ennek köszönhetően Hollandia az egyik legattraktívabb piac Európában. Egyelőre a Holland Postáé, tehát a TPG Post-é a legnagyobb részesedés, azonban rajta kívül piaci szereplő a SelektMail, Sandd és a Media Express.²⁹

4. Lettország

Lettország helyzete azért speciális, mert nincsen kizárólagos egyetemes szolgáltató, hanem két rendszeres szolgáltató tevékenykedik az egyetemes szolgáltatási körben.

Láthatjuk, hogy a piacnyitás hatására kialakulóban van a verseny a hagyományos postai piacon, a levélküldemények csökkenő forgalma ellenére is. Ilyen formában tehát a verseny hozadéka a szolgáltatások színvonalának növekedésében, ügyfélközpontúságban, értéknövelt szolgáltatások bővülésében és az infrastruktúra hatékonyságának növekedésében mutatkozik meg.

4. A piacsabályozás menete, liberalizáció megvalósítása Magyarországon

A piaci szabályozás alatt általános értelemben az állam piaci folyamatokba történő beavatkozását értjük. Közgazdasági értelemben a szabályok között lehetnek technikai szabályok, amelyek a hálózatok műszaki működésének, szabványelőírásoknak való megfelelésének ellenőrzését biztosítják, valamint versenyszabályok. A versenyszabályokon belül megkülönböztetjük a versenyre vonatkozó általános versenyszabályozást és a konkrét szabályozási célokat megfogalmazó egyéb, úgynevezett ipárgspecifikus szabályozást. A hálózatos iparágakra jellemző szektorspecifikus szabályozás ad teret folyamatosan az általános versenyszabályoknak. A jogalkotó a verseny fejlettségi szintjéhez és a technikai adottságokhoz alkalmazkodó szabályozást alakít ki, amelyet az egyes piaci szegmensekre külön-külön alkalmaznak. E szabályozás mértéke pedig folyamatosan zsugorodik a versenyző piac kialakulásával párhuzamosan. A szabályozás kezdetén a szektorspecifikus szabályozás a túlnyomó, ennek keretében zajlik egy deregulációs szakasz, azért hogy a monopolpiac végül versenyző piaccá alakuljon. A dereguláció első szakasza a reguláció, melynek célja, hogy biztosítsák a piacért folyó versenyt, koncessziók és pályáztatások révén. Ennek közgazdasági oka, hogy ekkor még a jelentős elszüllyedt költséggel járó beruházásokat kell végrehajtani, ami monopolhelyzetben előnyösebb. A második ütem a re-reguláció, melynek során a versenyt korlátozó tényezők lebontása zajlik és a verseny fokozása. E liberalizációs folyamat végére felerősödik az általános versenyszabályok alkalmazása, ami végül a versenyző piacon kizárólagossá válik.

²⁹ 14. l.j (BÁRÁNYI – SIMONNÉ EKLICS)

A szektorspecifikus szabályozásra az előzetesség jellemző, hiszen míg annak során a versenyző ke-
reketet kell megalkotni, addig az általános versenyszabályok alkalmazása már csak utólagos lehet.³⁰

Magyarország 2012. december 31-ig kapott haladékos 2008/6/EK irányelv³¹ hazai jogrendbe
történő átültetésére és a postai piacok teljes mértékben történő megnyitására a verseny előtt. A
legfontosabb változás a jogszabályi környezetben, hogy szinte teljesen felszámolták a fenntartott
szolgáltatások körét, megnyitva a korábbi monopolizált postai szolgáltatási szegmenseket a ver-
seny előtt. Az egyetlen terület, ahol továbbra is kizárólagosan az egyetemes postai szolgáltató te-
vékenykedhet, a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatások területe/szegmense.³²

Jelenleg a postai szolgáltatások jogi szabályozása Magyarországon a következő:

- *Törvényi szint*

2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról

- *Kormányrendeleti szint*

335/2012. (XII.4.) Korm. rendelet a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos ira-
tokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól

336/2012. (XII.4.) Korm. rendelet az Egyetemes Postai Szolgáltatást Támogató Számla
működésének részletes szabályairól

- *Miniszteri rendeleti szint*

67/2012. (XII.15.) NFM rendelet az egyetemes postai szolgáltatás keretében küldemény-
kénti díjszabás szerint feladott, 50 grammot meg nem haladó tömegű, belföldi levélkül-
demények, valamint hivatalos iratokra vonatkozó belföldi postai szolgáltatás díjának
meghatározási módszeréről

68/2012. (XII.19.) NFM rendelet az engedélyköteles postai szolgáltatások nyújtására vo-
natkozó szolgáltatási engedély megadásához szükséges vagyoni biztosítékról

69/2012. (XII.19.) NFM rendelet a postai szolgáltatások bevételei és költségei elkülöní-
tésének és kimutatásának részletes szabályairól

- *NMHH Elnöki rendeleti szint* (előkészítés alatt)

- *Közszolgáltatási szerződés* (jelenleg nincsen)

³⁰ 5. lj (BAKONYI) 74-75. o.

³¹ 15.lj.

³² 16. lj (KISS) 338. o.

Láthatjuk, hogy a postai szektorra vonatkozó hatályos szabályozás a *2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról*, amelynek célja az Európai Unió jogának való megfelelés mellett a mindenki számára elérhető és hozzáférhető, társadalmi, gazdasági és technikai környezethez igazodó, hatékony egyetemes postai szolgáltatás folyamatossága, valamint a gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott térségben élő felhasználók megfelelő minőségű postai szolgáltatáshoz és az egyetemes postai hálózat igénybevételével ellátható egyéb közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítása.

A törvény az egyetemes postai szolgáltatást úgy definiálja, mint azon alapvető felhasználói igényeknek és műszaki, gazdasági és társadalmi adottságoknak megfelelő, társadalmi köz-szükségletet kielégítő, általános gazdasági érdekű szolgáltatás, amelyet a postai szolgáltató meghatározott minőségben és megfizethető ár ellenében, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül minden felhasználó számára köteles nyújtani az ország egész területén.³³

Ennek megfelelően Magyarországon egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatást nyújthat bármely gazdálkodó szervezet, míg egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatást magyarországi székhelyű, vagy az Európai Unió valamely tag-államában letelepedett és Magyarországon telephellyel rendelkező jogi személyiségű gazdasági társaság nyújthat.³⁴

Ezzel a szabályozással tehát nem csak a magyar, hanem más EU tagállam postai szolgáltatással foglalkozó gazdasági társaságának is megnyílt a magyarországi piacra való belépés lehetősége. E belépésnek tehát nincsenek feltételei, csupán a törvény által előírt adminisztrációs szabályai.

A piacra való belépésre vonatkozó szabályok eltérően rendezik az egyetemes postai szolgáltatást nem helyettesítő szolgáltatás, illetve az egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatásra vonatkozó szabályokat. Míg az első esetben csupán egy bejelentéssel már jogosultság keletkezik a szolgáltatás nyújtására, addig a második esetben egy engedély kiadására van szükség. A postai szolgáltatás nyújtására való jogosultság és kötelezettség úgy keletkezik, hogy a gazdasági társaságnak az erre irányuló szándékát be kell jelentenie a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak (a továbbiakban: NMHH vagy Hatóság), amely a bejelentést vagy a szolgáltatási engedély megadását követően a társaságot nyilvántartásba veszi. Az engedélyköteles szolgáltatás csak abban az esetben engedélyezhető, ha a szolgáltató prudens működése, valamint a szolgáltatás személyi és tárgyi feltételei biztosítottak, továbbá

³³ Postatörvény 6.§ (1) bekezdés

³⁴ Postatörvény 9. § (1) bekezdés

általános szerződési feltételei összhangban vannak a jogszabályi rendelkezésekkel.³⁵ A prudens működéshez szükséges feltételeket a törvény taxatív felsorolja, ahogyan tartalmazza a Hatóságra vonatkozó adatkezelési szabályokat is. Amennyiben egy gazdasági társaságnak a Hatóság engedélyt ad a szolgáltatás nyújtására, az engedély határozatlan időre szól, azonban a szolgáltató köteles tájékoztatni a Hatóságot, ha a postai szolgáltatás nyújtását az engedély jogerőre emelkedését követő kilencven napon belül nem kezdi meg.³⁶ Az NMHH felel továbbá az engedélyezési és nyilvántartási feladatokon kívül a piacfelügyeletért, emellett előkészítés, szakmai egyeztetés és véleményezés útján közreműködik a nemzetközi és nemzeti szintű szabályozásban, illetve egyéb hatósági ügyeket is ellát, úgy, mint a számviteli separáció ellenőrzése, szakértői engedélyek kezelése.

Ha megnézzük, hogy a hagyományos postai piacok már korábban megnyitott piaci szegmenseiben milyen versenytársak jelentek meg, akkor azt láthatjuk, hogy jellemzően az egyes nemzeti postai szolgáltatók léptek be leányvállalatokon keresztül más országok nemzeti piacaira. A Magyar Posta Zrt. eddigi egyetlen kihívója az osztrák posta leányvállalata, a Feibra Kft. volt.³⁷

Figyelembe kell venni, hogy a Magyar Posta Zrt. jelentős előnnyel indul ebben a piacnyitási versenyben, mivel saját ügyfélkörrel rendelkezik. Más, a szabadpiacra belépő szolgáltatókkal szemben a Magyar Posta Zrt.-nek a feladata, hogy egy jól működő stratégiát építsen ki, amellyel megtarthatja az ügyfélkörét. Ezzel szemben az új szolgáltatóknak nehéz a dolguk, mert a kellő infrastruktúra és ügyfélkör hiányában az építkezést a „nulláról kell kezdeniük”. Ez magában rejtheti a csökkenő átláthatóság és az esetleges diszkrimináció kockázatát, sőt agályokat vethet fel a monopóliummal való esetleges visszaélések, illetve az egyetemes szolgáltatók javára nyújtott indokolatlan állami támogatásokat illetően is.³⁸

³⁵ Postatörvény 9-12. §§

³⁶ Postatörvény 11-14 §§

³⁷ 17. l.j (Kiss) 334. o.

³⁸ VERNYIK MÓNKA: „*Postai szolgáltatások stratégiai tervezése hasonlóságelemzéssel*” (Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2010.) 24-25. o.

5. A Feibra Kft. piaci lépési szándéka, a magyar postapiac jelenlegi szerkezete

A magyar postai piac 2013. január 1-ig két részre volt bontva. Egyfelől a hírlapterjesztő hálózatok és a reklámkiadvány terjesztő hálózatok nem egyetemes piacára a szabad verseny volt a jellemző, ahova a belépők (tehát a Magyar Posta konkurensei) jellemzően szakmai befektetők voltak. A piac másik része, az 50 gramm alatti levelek egyetemes szolgáltatást nyújtó piaca azonban monopol piac volt egészen 2013. január 1-ig,³⁹ amikor is az Európai Unió normáknak megfelelően a magyar jogalkotásnak le kellett bontania a belépési korlátokat a piacra.

A nem egyetemes postai szolgáltatások piacán a verseny nagyon élénknek mondható. Az NMHH 2014. március 8-i adatai szerint jelenleg közel 200 működő, aktív szolgáltatást nyújtó szereplő van a piacon.⁴⁰

Az egyetemes postai szolgáltatások piacán azonban más a helyzet. A fenntartott körön kívüli egyetemes postai szolgáltatások piaci esetében a korábbi postatörvény⁴¹ olyan kötelezettségeket rendelt a szolgáltatás folytatásához, amelyek sokáig megakadályozták a belépést. E piaci területeken csak 2009-ben jelent meg versenytárs, a Feibra Kft. (ugyanaz a cég, amely később az 50 grammnál könnyebb küldemények piacára is megkísérelt belépni, eddig sikertelenül).

A Feibra Kft. az Österreichische Post AG leányvállalataként 1990-ben kezdte meg a működését a magyar piacon, sokáig csak a címzetlen reklámküldemények piacára összpontosítva a tevékenységét. 2008-ra a Cont Mediával történt egyesülése után a legnagyobb piaci szereplővé vált a címzetlen küldemények piacán, 60 százalékos piaci részesedéssel, az egyetemes szolgáltatási körbe tartozó, 50 grammnál nehezebb címzett küldemények piacára 2009-ben lépett be, mert addigra már kiépítette az ehhez szükséges infrastruktúrát.⁴²

A Feibra Kft. 2013. januárban nyújtotta be az engedélyezési kérelmet az NMHH-hoz, hogy a meglévő postai tevékenységein túl egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő szolgáltatást is elláthasson Magyarországon. Mint azt már fentebb kifejtettem, az engedély kiadásához a jogszabályokban előírt feltételeknek kell megfelelni. A törvény által előírt megfelelési vizsgálat során azonban az NMHH hiányosságokat talált, amelyekről a vállalkozást határozatlan tájékoztatta. A vizsgálat során a hatóság megállapította, hogy a cég számviteli eljárásai jelenleg

³⁹ NÉMETH EMIL: *„Hatékonyságjavítás, modernizáció, avagy válaszok és megoldások a liberalizált postapiac kihívásaira”* (XVIII. Országos Postás Konferencián elhangzott előadás, Budapest 2012.)

⁴⁰ http://webext.nmhh.hu/hir_szolg/app (letöltve: 2014. február 28.)

⁴¹ 2003. évi CI. törvény a postáról

⁴² 16. l. (KISS) 341. o.

még nem kellően áttekinthetőek, így egyetemes postai szolgáltatást helyettesítő postai szolgáltatóként nem felel meg a jogszabályban rögzített követelményeknek.⁴³

A Feibra Kft. véleménye szerint azonban egész más indok áll az ügy hátterében. A liberalizáció szabályait lefektető törvény álláspontjuk szerint eleve olyan feltételekhez köti a piacra lépést, amelyek sok társaság számára aránytalan nehézségekkel jár. A Feibrának 20 millió forintot kellett vagyoni biztosítékként bemutatnia, noha csak Budapesten és környékén léptek volna piacra. Ha egy társaság országosan szeretne szolgáltatni, ennek az összegnek megközelítőleg a dupláját kell igazolnia. Továbbá kifogásolták, hogy a hatóságok eddig az engedélyezés összes eljárási határidejét maximálisan kihasználták. Justin István, a Feibra Kft. ügyvezető igazgatója ennek ellenére optimista.⁴⁴

Elmondta, hogy a cég tervei nem csak Magyarországra, hanem a környező országokra, köztük Csehországra, Szlovákiára, Szlovéniára, Horvátországra és Romániára is kiterjednek. Céljuk, hogy a különböző piacokon működő cégtvekenységet egymáshoz tudják igazítani, hogy valamennyi országban versenyképesen, egységes bázison működhessenek. Ez egy hosszú távú projekt, amelynek a kifutása nyolc-tíz év is lehet.⁴⁵

A Feibra Kft. egyébként a lakossági levélfelvételbe és kézbesítésbe egyelőre nem vág bele. A társaság elsősorban az üzleti ügyfeleket célozza meg, tehát a lakosság csak címzett lesz a Feibránál, feladó egyelőre nem.

6. Árak változása, a szolgáltatás minőségének javulása

A teljes piacnyitás időpontjáig hatóságilag meghatározott árak voltak érvényben, 2013-tól viszont ársapka szabályozás⁴⁶ lépett életbe, hagyva némi rugalmasságot a szolgáltató döntéseinek. Az ársapka kiszámításának módszerét a 67/2012. (XII.15.) NFM rendelet tartalmazza.

Ha pontosabban szeretnénk megvizsgálni, hogy milyen változások történtek a postai szolgáltatások árában, akkor érdemes a magyar árakat összehasonlítani a többi európai ország áraival. Ha csak euróra átszámítva vetnénk össze az árakat, akkor a magyar árak viszonylag magasnak tünnének. Ha azonban a vásárlóerő-paritással korrigálva hasonlítjuk össze az ára-

⁴³ http://nmhh.hu/cikk/157833/A_Feibra_egylore_nem_felel_meg_maradektalanul_a_jogszabalyi_kovetelmenyeknek (letöltve: 2014. március 3.)

⁴⁴ <http://vallalkozoi.negyed.hu/vnegyed/20130411-piacra-lep-a-feibra-vege-a-magyar-posta-monopoliumanak.html> (letöltve: 2014. március 3.)

⁴⁵ <http://www.media piac.com/digitalis-lap/2010-1-2-szam/Szamomra-a-Feibra-hosszu-tavu-projekt-amelynek-a-kifutasa-nyolc-tiz-ev-is-lehet/601/> (letöltve: 2014. március 3.)

⁴⁶ Az ársapka-szabályozás egy felső határt szab meg az áremelés átlagos mértékére egy adott időszakra, de az ezen belüli szerkezeti különbségeket a cégekre bízta.

kat, akkor a magyarországi árak az európai uniós átlag alatt maradnak, annak ellenére is, hogy 2005 és 2009 között Magyarországnál csak Csehországban, Szlovákiában, Romániában és Litvániában nőttek jelentősebben a szolgáltatás árai.⁴⁷

A Magyar Posta Zrt. azonban sokkal inkább a technikai fejlődésre helyezné a hangsúlyt. A liberalizációval számukra csökkenhet a levélvolumen, a készpénz átutalási megbízások, sőt az ügyfélszám is. Mindez számukra bevételecsökkenést és a postahelyek jövedelmezőségének a romlását jelenti, ezért a Magyar Posta Zrt. kész az ügyféligény középpontba helyezésére, a fejlesztések elindítására és a racionalizációra. Ennek megfelelően a Magyar Posta Zrt. egy olyan stratégiát dolgozott ki, amely alkalmas lehet a versenyre. E stratégia alapján a levél-feldolgozás képességének növelésén, logisztikai fejlesztéseken, a postahelyi irányítás változtatásán, postahálózat hatékonyságának javításán, kézbesítés hatékonyságának javításán, kézbesítőhálózat hatékonyságának javításán, logisztikai terület hatékonyság javításán alapul⁴⁸.

Az automata levélfeldolgozó képességének növelésével meggyorsítanák a levélküldemények útvonalsorrendbe történő automatikus rendezését, valamint leválogatnák a telephelyre címzett, de fiókbérletre szóló levélküldeményeket. Emellett teljesítmény-arányos díjazás bevezetésére készülnek a budapesti csomagkézbesítők vonatkozásában, valamint korszerűsíteni szeretnék az infrastruktúrális és informatikai hátteret és a Szállítási Irányítási Rendszert. A postahálózat hatékonyságának javítása érdekében szükségesnek tartják a hálózati architektúra átalakítását, ennek keretén belül egyfajta közösségi szolgáltató tér (Posta Agora) kialakítását. Ezek mellett további terv, hogy a posta belkezelési ideje csökkenjen, valamint az ország egész területén felül kívánják vizsgálni, hogy a különböző járáásokban milyen típusú jármű (gépkocsi, motor vagy kerékpár) használata indokolt.⁴⁹

7. Konklúzió

Az Európai Unió irányelveknek és a jogszabályi környezet változásának köszönhetően tehát névleg megtörtént a postai piacnyitás. Az európai tendenciákat megfigyelve láthatjuk, hogy az új belépők egyik tagállamban sem szereztek jelentős piaci részesedést. Privatizáció hiányában a magántőke továbbra is csak csekély módon vesz részt a postai szolgáltatások piacán. Magyarországon a Feibra Kft. kivételével még csak érdeklődés szintjén sincsen igény a piacra lépésre, így a Magyar Postának továbbra sincsen versenytársa a levélküldemények piacán. Várnunk kell még arra, hogy otthon két postás csengessen.

⁴⁷ 16. lj. (KISS) 347-348. o.

⁴⁸ 39.lj. (NÉMETH EMIL)

⁴⁹ 39. lj. (NÉMETH EMIL)

Felhasznált irodalom

Európai Unió dokumentumok

Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK Irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról HL L 15 (1998.1.24.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK Irányelve (2002.június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról HL L 176 (2002.7.5.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/6/EK Irányelve (2008. február 20.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról HL L 52 (2008.2.27.)

Zöld Könyv a postai szolgáltatások egységes piacának megteremtéséről (COM/91/476) HL C 42 (1993.2.15.)

Magyar jogszabályok

2003. évi CI. törvény a postáról

2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról

Monográfiák, tudományos cikkek és internetes források

MONIKA ANDERSSON – CHRISTEN THÖRNQVIST: „Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish postal services sector” in *Country Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation* (University of Goteborg, Goteborg, 2007)

BAKONYI VERONIKA: „A postai ágazat és a piacnyitás” in Nagy Aranka – MAROSI ZOLTÁN – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.) *Aktuális kérdések a piaci liberalizáció területén* (Bibó István Szakkollégium, Budapest 2011.)

BÁRÁNYI ILDIKÓ – SIMONNÉ EKLICS GYÖNGYI: „A liberalizáció helyzete a postai szektorban” in *Posta* 2004/3. szám 15-31. o.

DR. KERTÉSZ GÁBOR: „A postai egyetemes szolgáltatás terjedelme és kilátásai a teljes postapiaci liberalizáció hajnalán” (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2012)

KISS KÁROLY MIKLÓS: „A postai szektor szabályozása” in Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.) *Verseny és szabályozás* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2007)

KISS KÁROLY MIKLÓS: „Piacnyitás a postai piacokon” in Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.) *Verseny és szabályozás* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2012)

DR. KOPPÁNYI SZABOLCS: „*A szektorspecifikus versenyszabályozás egyes jogrendszerbeli összefüggései a jelentős piaci erő elektronikus hírközlési és energetikai szabályozásával kapcsolatban*” (Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc 2010.)

VERNYIK MÓNIKA: „*Postai szolgáltatások stratégiai tervezése hasonlóságelemzéssel*” (Szent István Egyetem Gazdaság-és Társadalomtudományi Kar, Budapest, 2010.)

RICHARD WHISH – DAVID BAILEY: *Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2012)

http://nmhh.hu/cikk/157833/A_Feibra_egyelore_nem_felel_meg_maradektalanul_a_jog_szabalyi_kovetelmenyeknek

<http://vallalkozoi.negyed.hu/vnegyed/20130411-piacra-lep-a-feibra-vege-a-magyar-posta-monopoliumanak.html>

<http://www.mediapiac.com/digitalis-lap/2010-1-2-szam/Szamomra-a-Feibra-hosszu-tavu-projekt-amelynek-a-kifutasa-nyolc-tiz-ev-is-lehet/601/>

<http://www.bgpost.bg/?cid=125>

Konferenciákon elhangzott előadások

DR. BÓTA IBOLYA: „*Liberalizáció a postai piacon hatósági szemmel*” (Postások Szakmai Egyesülete által tartott szakmai napon elhangzott előadás, Budapest 2013. április 17.)

NÉMETH EMIL: „*Hatékonyágjavítás, modernizáció, avagy válaszok és megoldások a liberalizált postapiac kihívásaira*” (XVIII. Országos Postás Konferencián elhangzott előadás, Budapest 2012.)

MÁNDOKI ADRIENN

KORLÁTOK KÖZÖTT A VERSENYÉRT – A HAZAI JPE SZABÁLYOZÁS MÚLTJA ÉS JELENE

1. Bevezetés

Az elektronikus hírközlés piacának liberalizációs folyamata elvitathatatlanul sikertörténet, a szektor a mintapéldája az állami monopólium által uralt közszolgáltatási piac verseny számára való megnyitásának. Az 1980-as években e szolgáltatásokat még a legtöbb országban állami tulajdonban lévő vagy jogi monopóliumot élvező szolgáltatók nyújtották. Európában az első kifejezett szándékot e monopolisztikus helyzet megtörésére az 1987-es Zöld Könyv rögzítette¹. A nyolcvanas évek Európája felismerte, hogy Japán és az USA melletti elmaradását a versenyképességre való törekvés szüntetheti meg. A Zöld Könyvből lehet levezetni az Európai Unió a versenyképességre törekvési szándékot, amelynek egyik letéteményese a távközlési piacon történő verseny kialakítása, valamint a piacot szabályozó verseny megteremtése.²

A piac liberalizációjának kívánalma abból fakadt, hogy az akkori szabályozás nem volt képes a fogyasztói érdekeket kiszolgálni. Ugyanis nem ösztönözte a szolgáltatókat arra, hogy csökkentsék a szolgáltatások árát, emeljék a minőség színvonalát, diverzifikálják a szolgáltatási palettát, valamint, hogy megfelelő gyorsasággal reagáljanak a technológiai fejlődésre.³ EU-szinten 1998-ban megtörtént a távközlési szektorban a kizárólagos jogok felszámolása, és a piacnyitás felé tett első lépéseket, majd ennek gyakorlati megvalósulását 2002-es irányelvek lendítették tovább. Ez a csomag már nemcsak önmagában a távközlésről rendelkezett, hanem az azzal szomszédos területeket is összefogva elektronikus hírközlésként említette azt.⁴

¹ Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment COM(87) 290, 1987. június

² KISS Károly Miklós: „A távközlési szektor szabályozása” in SZERKESZTŐK NEVE VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009). 265. o.

³ VALENTINY Pál: „A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról.” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – HALUSTYIK Anna (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2008.) 237. o.

⁴ 2. lj. (VALENTINY) 238. o.

Dolgozatom célja, hogy a JPE intézményének megszületésétől kezdődően, a magyar jogba történő implementációja során a szabályozó hatóság döntésein keresztül vizsgáljam meg a jelentős piaci erejű szolgáltatók helyzetét, és ezzel párhuzamosan a verseny intenzitásának változását Magyarországon.

2. A jelentős piaci erő jogintézményéről

A jelentős piaci erő jogintézménye az 1980-as években megkezdődött világméretű re-reguláció letéteményese, amely az elektronikus hírközlés szektorspecifikus szabályozási módszerévé vált.⁵ A JPE szabályozás tulajdonképpen monopóliumszabályozás, hiszen célja a verseny előmozdítása, a verseny kialakulásának elősegítése. A monopóliumszabályozástól való fő eltérést a szabályozási módszer tartalma adja: többletsegítség azért kell, mert az elektronikus hírközlés piaca – főként a szolgáltatás hálózatos jellegéből fakadóan – olyan jellemzőkkel rendelkezik, amelyek miatt nem elegendő a szabad verseny szabályainak rögzítése, valamint az általános versenyjog védelme. A JPE szabályozási módszer (amely mára már eltér az első JPE módszer modelljétől) tekinthető a megfelelő eszköznek arra, hogy *de facto* is létrejöjjön a verseny az elektronikus hírközlés terén, ugyanis *ex ante* jellegéből fakadóan nem olyan lassú és időigényes, mint az *ex post* jellegű, általános versenyjogi szabályozás. Egyenlő esélyek és feltételek megteremtéséhez szükség van ágazatspecifikus és aszimmetrikus szabályozásra.⁶ Ezen aszimmetrikus szabályozás letéteményese a JPE szolgáltató intézménye.

A JPE szabályozás legfőbb előnye – a versenyjogi szabályozás bizonyos más jogintézményeihez hasonlóan – az, hogy kellően absztrakt.⁷ Ez azt jelenti, hogy a JPE szabályozás időtálló, annak ellenére, hogy az egyik leggyorsabban változó technológiával rendelkező szektor szabályozására jött létre. Kellőképpen tág fogalommeghatározással dolgozik, így nem kell minden egyes technikai-technológiai fejlődési lépcsőfokra és piaci változásra reagálnia, hanem a szabályozó hatóság – a fennálló keretszabályozási jelleg miatt – azon belül képes magatartását ehhez az innovatív szektorhoz igazítani. A JPE-szabályozás kialakítását azonban – azon túl, hogy kellően absztrakt legyen – jól körülhatárolható célkitűzések határozták meg. A szabályozásnak fokozatosan vissza kell vonulnia, hiszen a szektorális szabályozás

⁵ BALOGH Virág – NAGY Csongor István – PÁZMÁNDI Kinga – VEREBICS János – ZAVODNYIK József: *Magyar versenyjog* (Szerk.: Pázmándi Kinga). (HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012), Budapest. 326. o.

⁶ 1. lj (KISS) 285. o.

⁷ NAGY Csongor István: „A jelentős piaci erő jogintézménye a villamosenergia-piac szabályozásában – jogalkotói önellentmondás” in VALENTIN Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009.) 151. o.

hangsúlyozottan átmeneti jellegű, sőt, ha a verseny hatékonyan működik, nem is lehet szó JPE szolgáltató meghatározásáról, hovatovább a szolgáltatóra rótt kötelezettségekről. Ez mutatkozik meg abban is, hogy a tagállami szabályozó hatóságnak vissza kell vonnia a JPE megjelölést, és a vele párhuzamosan meghatározott kötelezettségeket, mihamarabb az adott szolgáltató jelentős piaci ereje megszűnik, ugyanis az a hatásos verseny megvalósulását jelenti.

3. A jelentős piaci erő az európai szabályozásban

3.1. *Ex ante* vagy *ex post*?

A versenyjogi szabályozás *ex post* jellegű szabályozása azt jelenti, hogy utólagos beavatkozás történik a versenyfolyamatokba, míg az *ex ante* jellegű szabályozás előzetes beavatkozást jelent. Az *ex post* jellegű szabályozás a versenyjog általános szabályait hivatott szolgálni, az előzetes jellegű szabályozás az ágazatspecifikusság követelményét elégíti ki. Az, hogy melyik szabályozási módszer kerül alkalmazásra, az adott piac, szektor függvénye. Az elektronikus hírközlés esetében az *ex ante* szabályozási módszer is kell érvényesülnön az *ex post* mellett⁸, mivel beigazolódott, hogy csupán az utólagos beavatkozáson alapuló általános versenyjog ebben a szektorban nem képes hatékonyan kezelni bizonyos versenyproblémákat.⁹ Azonban a piaci feltételek és a verseny olyan gyorsan változik, hogy azzal nem tud egy kizárólag *ex ante* jellegű szabályozás lépést tartani, ugyanis az jellegéből fakadóan nem képes az előre nem látható problémákra tökéletesen felkészülni.¹⁰ Az *ex ante* JPE eljárás során a szabályozó hatóság a jelenből von le következtetéseket a jövőre vonatkozóan, és még be nem következett nem kívánatos események elkerülése érdekében ró ki kötelezettségeket, határozza meg a piaci szereplők elvárt magatartását. Ezért van szükség arra, hogy *ex post* jellegű szabályozás is körbefogja a piaci szereplők magatartását; azaz, hogy az Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) mellett a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) is tevékenykedjen.

3.2. A JPE európai uniós szabályozásának állomása

Az Európai Unió Tanácsa eddig három irányelvcsomagot hívott életre. Az első kettő az úgynevezett Open Network Provision I. (a továbbiakban ONP) és ONP II. irányelvek¹¹, ame-

⁸ A későbbiekben kerül kifejtésre a párhuzamos eljárások problematikája. (3.1. pont)

⁹ 5. lj. (NAGY) 149. o.

¹⁰ 1. lj. (KISS) 285. o.

¹¹ Open Network Provision: nyílt hálózattelátás.

lyek tulajdonképpen előkészítették a 2002-es szabályozási keretcsomagot. Az 1990-es ONP I. keretirányelv a távközlési hálózatokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférést és használati feltételek objektív, átlátható és diskriminációmentes biztosítását rögzítette. A piaci liberalizáció folyamata az 1997-es II. ONP szabályozási csomaggal folytatódott, amely bevezette a jelentős piaci erő fogalmát. A keretirányelv alapján konkrét piaci részesedéshez kötődött a jelentős piaci erő megállapítása. Eszerint a 25 százalék vagy afeletti piaci részesedéssel rendelkező szolgáltató jelentős piaci erejű szolgáltatónak minősül. A későbbiekben vált a jelentős piaci erő vizsgálata több kritérium fennállását megkövetelő eljárássá. Ennek egyik oka, hogy az egyszerűen részesedéshez kötött JPE minősítés esetén olyan szolgáltatókra is kötelezettségek kirovását eredményezte, amelyek a valóságban nem rendelkeztek ténylegesen jelentős piaci erővel, így a szabályozás egyszerűséből fakadóan nem felelt meg céljának. A kétezres évek elején, mikor az erőfölényes szolgáltatók helyzete meginogni látszott, a 2002-es bizottsági szabályozási csomag nem a korábbi ONP I. keretcsomag által vallott, normatív szabályozási módszert alkalmazta, hanem a teljes piacelemzés mellett foglalt állást. Világos volt, hogy nem tartható a normatív szabályozás, hiszen a piaci részesedés mellett több tényezőt is figyelembe kell venni ahhoz, hogy egy piaci szereplő tényleges piaci erejét meg lehessen határozni. Ilyen tényező többek között a vizsgált vállalkozás mérete, az infrastruktúra megkötözhetőségének kérdése, a technológiai erőfölény léte, a szolgáltatások diverzifikációja, a kiegyenlítő vevői erő és a vertikális integráltság. Ennek eredménye, hogy versenyjogi elveken alapuló JPE-szabályozás került bevezetésre, amely átvette a közösségi versenyjog erőfölényfogalmát. Le kell szögezni azonban, hogy a JPE (*significant market power*) fogalma és az általános versenyjogi erőfölény (*dominant position*) nem teljes mértékben megegyező kifejezések. Míg a JPE az elektronikus hírközlés területén értelmezendő, úgy az erőfölény általános versenyjogi fogalom. A JPE általános vizsgálatot követel meg, míg az erőfölény esetében egy konkrét piaci magatartás a vizsgálat tárgya, ezzel pedig összekapcsolódik az, hogy míg az erőfölény vizsgálata *ex post*, úgy a JPE vizsgálat mindig *ex ante* jellegű.¹²

Az új szabályozás alapján esetről-esetre alkalmazandó piacelemzést kell végrehajtani, nem pedig a törvény alapján meghatározott piacrészesedési küszöbszám mechanikus alkalmazásáról van szó. Vitathatatlan, hogy költséges eljárás, de haszna, hogy megelőzi azokat a károkat, amelyek akkor merülnének fel, ha piaci erővel nem rendelkező vállalkozásokra többletkötelezettségeket telepítünk, ezáltal versenyhátrányt okozva számukra.¹³

¹² 5. lj (NAGY) 149-150. o.

¹³ 5. lj (NAGY) 150. o.

3.3. Három-kritérium teszt

A három-kritérium teszt során a tagállami szabályozó hatóságok górcső alá veszik az egyes piacokat és megállapítják, hogy van-e esélye annak, hogy valamilyen versenyvédelmi okból JPE szolgáltatót kelljen kijelölni. Az első mérlegelendő kritérium, hogy a piacra való belépésnek magas és nem átmeneti jogi és/vagy strukturális korlátai vannak-e. A második vizsgálandó kérdés, hogy várható-e hogy a piacon hatékony verseny alakuljon ki belátható időn belül. A harmadik vizsgálandó kritérium, hogy a versenyjog alkalmazása önmagában elége-e a piacon felmerülő kudarcok kezelésére. Amennyiben az első kérdésre igenlő, a második két kérdésre nemleges a válasz, a vizsgált piacon JPE eljárást kell lefolytatnia a tagállami szabályozó hatóságnak. Esetünkben ezt a kormányhivatali jogállású Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH) kezdte meg és a jelenlegi önálló szabályozó szerv jogállású Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH)¹⁴, amelynek Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) gyakorlatán keresztül a JPE jogintézménye a magyar jogban is implementált. Ahhoz, hogy a JPE eljárás megalapozott legyen, e három kritérium együttes fennállását kell megállapítani, ugyanis ezek konjunktív feltételek.

3.4. A JPE eljárás szakaszai

A JPE eljárást és annak szakaszait az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv (a továbbiakban: Keretirányelv) szabályozza. Az eljárás három szakaszból áll, amely szakaszok részletes szabályozására más EU-s jogforrásban került sor. A tagállami szabályozó hatóságok rendszeresen vizsgálják a JPE-minősítést, ennek megfelelően végeznek újra és újra piacelemzést, és döntenek arról, hogy szükséges-e a JPE-minősítés fenntartása, visszavonása, esetleg más kötelezettség meghatározása az adott szolgáltató számára.

Az első szakasz azon piacok meghatározása, amelyeket a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatás tevékenysége érint. Az érintett piacok meghatározásáról jelenleg a 2007/879/EK bizottsági ajánlás (a továbbiakban: bizottsági ajánlás) rendelkezik.¹⁵ A Bizottság 2003-as

¹⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bekezdés a) pont.

¹⁵ 2007/879/EK ajánlás az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról

ajánlásában¹⁶ 18 olyan árupiacot (7 kiskereskedelmi és 11 nagykereskedelmi árupiacot) határozott meg, ahol valószínű a versenyproblémák felmerülése, így a tagállamoknak egészen 2007-ig mind e 18 piacon kellett vizsgálnia a JPE jelenlétét. A már említett 2007-es bizottsági ajánlás az, amely csak hét vizsgálandó árupiacot határoz meg, azok közül is egy kiskereskedelmi, hat pedig nagykereskedelmi piac. Természetesen nem véletlenül szabályozta a vizsgálandó piacokat a Bizottság ajánlásban: ezáltal teret hagyott a tagállami hatóságoknak, hogy a nemzeti piaci körülményeket figyelembe véve, bizonyos – az ajánlásban nem szereplő – piacokra is kiterjessze vizsgálódását, ha e vizsgálat feltételei fennállnak.

A második lépés a piacelemzés, azaz annak megállapítása, hogy az adott piacon kellően hatékony-e a verseny. Ezzel párhuzamosan egy vagy több jelentős piaci erejű vállalkozás azonosítása is megtörténik, feltéve, hogy a verseny nem kellően intenzív. Erre utal a 2002-es bizottsági iránymutatás¹⁷, amelyből az is kiolvasható, hogy az érintett piac elemzésének előre tekintőnek kell lennie (utalva az *ex ante* szabályozás jellegre): a tagállami szabályozó hatóságnak vizsgálnia kell, hogy várható-e versenypiac kialakulása, illetve tartósnak tekinthető-e a verseny hiánya. E két szakaszból áll tulajdonképpen egy adott JPE szolgáltató meghatározása. Mind az EU-s jogforrás, mind a magyar szabályozás meghatározza a JPE fogalmat: azt a szolgáltatót, amelyik valamely olyan érintett piacon, amelyen a gazdasági verseny nem hatékony, egyedül vagy más szolgáltatóval közösen gazdasági erőfölényben van, azaz olyan gazdasági helyzetben van, amely lehetővé teszi, hogy a tevékenységét a versenytársaktól, a vevőktől, és végső soron a fogyasztóktól nagymértékben függetlenül folytassa, jelentős piaci erejű szolgáltatóként kell azonosítani.¹⁸

Az eljárás harmadik szakasza a kötelezettségek kiszabása a jelentős piaci erejű vállalkozásra vagy vállalkozásokra, amely lépés részletszabályait az Hozzáférési irányelv (2002/19/EK irányelv)¹⁹, illetve az Egyetemes szolgáltatási irányelv (2002/22/EK irányelv)²⁰ tartalmazza.

¹⁶ Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (2003/311/EC ajánlás)

¹⁷ Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03)

¹⁸ Eht. 62. § (3) bekezdés.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról

E szakasz teljesíti be a JPE szabályozás célját, hiszen a kockázattal érintett piacon kerül ki-
szabásra számára kötelezettség. Ez tehát nem büntetése egy múltbeli piaci magatartásnak,
hanem egy, a piaci verseny védelme érdekében meghatározott kötelezettség, amely eredmé-
nyeképpen átmenetileg aszimmetrikus versenyjogi kötelezettségek terhelik a piaci szereplő-
ket. A Hozzáférsi irányelv 9-13. cikke határozza meg a nagykereskedelmi piacokon szereplő
JPE szolgáltatókra kiróható kötelezettségeket. Ezek a kötelezettségek lehetnek az átlátható-
ságra (9. cikk), a megkülönböztetés-mentességre (10. cikk), a számviteli szétválasztásra (11.
cikk), meghatározott hálózati eszközökhöz való hozzáférésnek és azok használatának a le-
hetővé tételére (12. cikk) vonatkozó, valamint árellenőrzési és költségszámítási kötelezett-
ségek. Az Egyetemes szolgáltatási irányelv szól a kiskereskedelmi piacok esetében
meghatározható kötelezettségekről.

Az egyes piacok szabályozását az egyes kiegészítő tevékenységek piacain meglévő pozíciók
figyelembevételével kell létrehozni.²¹ A kiegészítő tevékenységek esetében felmerülhet, hogy
az egyik piacon meglévő pozíciójukat a szolgáltatók átvihetik a másik tevékenység piacára
is, kizárólagos szerződések, árukapcsolások révén. A Magyar Telekom – Dataplex ügyben²²
a Versenyhivatal nem tiltotta meg a távközlés piacán piacvezető Magyar Telekom számára,
hogy egy adatközponti szolgáltató (Dataplex) felett szerezzen irányítást, ám kikötötte, hogy
a Magyar Telekom és Dataplex között nem jöhet létre kizárólagos árukapcsolás. A GVH ez
esetben azt mérlegelte, hogy az összefondásból fakadó hatékonyság, valamint az emelt szintű
szolgáltatások lehetősége növekedik-e, hiszen ez a versenyképesség fenntartásának és növe-
lésének kulcsa. A mérlegelés eredményeképpen a GVH nem tartotta szükségesnek a tran-
zakció megtiltását, ezért annak engedélyezése mellett kötelezettségeket rótt a felekre.

4. JPE a magyar szabályozásban

4.1. Jogszabályi háttér és maga a folyamat

A piaci résztvevők szabadságát, jogait, kötelezettségeit, esélyegyenlőségét, érdekérvényesítési
lehetőségét és új szereplők piacra lépését biztosító jogi és gazdasági környezet kialakítását,
így különösen a jelentős piaci erővel rendelkezők befolyásának ellensúlyozásának módját az
elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) tartalmazza.²³

²¹ 1. lj. (KISS) 271. o.

²² A GVH Vj-210/2005 számú határozata a Magyar Telekom-Dataplex ügyben

²³ Eht. 10. § (1) 6. pont

Az Eht. mellett a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet (a továbbiakban: IHM rendelet) is napvilágot látott. Ez az a szabályozási csomag, amely lehetővé tette azt, hogy a magyar szabályozó hatóság megkezdje az érintett piacok vizsgálatát.

Az Eht. 2006-ban hatályos szövege alapján a piacelemzés során feltárt versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos, legalább egy kötelezettséget kellett kiszabjon, így például a 2004-es mobilpiaci határozat alapján a három JPE szolgáltató kötelezettsége az átláthatóság, az egyenlő elbánás, a számviteli szétválasztás, hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek, valamint a költségalapúság és a díjak ellenőrizhetőségének betartása. Jelenleg az Eht. 100-111.§-ig találhatók meg az arányosság és fokozatosság elvének betartásával kiszabható kötelezettségek.²⁴ Az átláthatóság követelménye²⁵ magában foglalja a JPE szolgáltató számviteli, műszaki, hálózati adatainak közzétételét, a nyújtott szolgáltatás feltételeit, a szolgáltatás fogadásának esetleges feltételeit és az árak nyilvánosságra hozatalát. Az egyenlő elbánás az összekapcsolást és a hozzáférés engedélyezését magukban foglaló nagykereskedelmi piacokon értelmezhető, és azt jelenti, hogy ebben az esetben egy összekapcsolt szolgáltató, és egy hozzáférni jogosult szolgáltató nem veheti igénybe a hálózatot több vagy kevesebb feltétellel, mint versenytársa.²⁶ A harmadik kötelezettség a számviteli szétválasztás követelménye, amely tulajdonképpen a nagykereskedelmi árak átláthatóvá tételét, továbbá egyéb, a működéssel kapcsolatos tevékenység ellenőrizhetővé tételéhez szükséges adatok nyilvánosságra hozatalát jelenti.²⁷ Az összekapcsolással és hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettségek különösen akkor kerülhetnek kirovársra,²⁸ hogyha az összekapcsolás és hozzáférés megtagadása a hatékony verseny akadálya lenne. A hatóság ugyanakkor közös eszközhasználatra és helymegosztásra kötelezheti a nagykereskedelmi szolgáltatókat.²⁹ A vezetőesek piacokon azonban a legtöbbször kiszabott kötelezettség az Eht. 108. §-ban szabályozott költségalapú és ellenőrizhető díjak kiszabásának kötelezettsége, amely nemcsak azt jelenti, hogy költségalapú díjak meghatározására kötelezhető a szolgáltató, hanem esetleg azt is, hogy a díjai meghatározása során a Hatóság által meghatározott költségszámítási és díjképzési módszert alkalmazzon. Ugyanakkor a 109. § megengedi a hatóságnak, hogy megfelelő mérlegelés

²⁴ A mindenkori szabályozó hatóság (NHH, NMHH) keze meg van kötve: az e törvényben nem foglalt, azoktól eltérő kötelezettségek kiszabására nem volt és jelenleg sincs lehetőség.

²⁵ Eht. 102-103. §

²⁶ Eht. 104. §

²⁷ Eht. 105. §

²⁸ Eht. 106. §

²⁹ Eht. 107. §

alapján a nagykereskedelmi piacokra kiszabható, fentebb részletezett kötelezettségek közül – szükség esetén – bizonyos előírásokat a kiskereskedelmi piacra is lehessen alkalmazni.

A jogalkotó bírságolási jogot ad a szabályozó hatóságnak arra az esetre, ha a jelentős piaci erejűként azonosított szolgáltató nem, vagy csak késedelmesen teljesítené a határozatban kiírt kötelezettséget. Ez a bírság a JPE árbevételének 0,5%-át teheti ki az Eht. alapján.³⁰

Az Eht.-t novellaszerűen a 2010-es átfogó módosító csomag³¹ újította meg. A szabályozó hatóság ezentúl az NMHH³², így e hatóság hatáskörébe tartozik 2011. január 1-je óta az Eht. 10. § 5-6. pontja alapján a JPE eljárások lefolytatása.

4.2. Piacelemzési határozatok

Az első piacelemzési határozat³³ 2004 előttre tehető: a távbeszélő szolgáltatási piac esetében a szabályozó hatóság öt jól elkülöníthető érintett földrajzi piac alapján öt jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót nevezett meg. E szolgáltatók a Magyar Távközlési Rt., a Vivendi Telecom Hungária, az Emitel Távközlési Rt., a Hungarotel Távközlési Rt. és a Monor Telefon Társaság Rt. A JPE szolgáltatókra a kötelezettségek kirovása még a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) alapján történt. E piac azonban az európai joggal is harmonizáló, első piacelemzési hullám idejére már átrendeződött, alapvetően a piacon végbemenő akvizíciók miatt.

Az NHH – összhangban az európai irányelvekkel – 2004-ben megkezdte a piacelemzési eljárásokat. 2005-re tizenhat piacot azonosított, amelyekből összesen három piacon alakult ki hatásos verseny. Ennek oka, hogy a többi tizenhárom piacon bizonyos esetekben egy, olykor több jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót tudott azonosítani. A 3.3. és 3.4. pontban már tárgyalt eljárás mentén az IHM rendelet alapján kétfévente lefolytatta az eljárást. Ez a rendelet azonban – harmonizálva a 2007-es bizottsági ajánlással – a későbbiekben már csak hét olyan piacot tartalmazott, amelyek jellemzői nagy valószínűséggel indokolják a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra vonatkozó, Eht.-ben rögzített kötelezettségek közül valamely kötelezettség, illetve kötelezettségek előírását. A piacelemzési eljárás megindulásáról az NHH értesítette, jelenleg az NMHH értesíti a piaci szereplőket. Az értesítés kiterjed arra is, hogy az Eht.-ban foglalt adatszolgáltatási kötelezettségüknek megfelelő kérés intézzenek a szolgáltatók felé: ezen adatok kerülnek elemzésre az eljárás során, így határozza

³⁰ Eht. 49. § (4) bekezdés d) pont

³¹ Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról 2011. évi CVII. törvény

³² Eht. 10. § és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 109. §

³³ DB-3605-1114/2002. számú határozat.

meg a Tanács, hogy melyek az érintett piacok, illetve, hogy mely szolgáltatók minősíthetők JPE szolgáltatónak. Az érintett piac jellemzően földrajzi piac meghatározását jelenti, e tekintetben pedig van példa arra, hogy százhuszonnégy elkülönült érintett piac került meghatározásra³⁴, de arra is, hogy a Magyar Köztársaság egész területe az érintett vizsgálandó piac³⁵. A 2005-re meghatározott tizenhat piacot öt csoportra lehet osztani. Ezek a helyhez kötött piacok, a mobilpiacok, a bérelt vonali piacok és a szélessáv piacának elemzésében került megjelölésre, amelyek közül a döntések túlnyomó többsége a helyhez kötött piacokról szól.

4.2.1. A helyhez kötött piacok

A hatóság kilenc helyhez kötött piacot határozott meg az első piacelemzési eljárások során. E helyhez kötött piacok, vagy más néven a vezetések piacok a következők:

1. sz. piac: a nyilvános telefonhálózat helyhez kötött hozzáférés lakossági felhasználók számára,
2. sz. piac: a nyilvános telefonhálózat helyhez kötött hozzáférés a nem lakossági felhasználók számára,
3. sz. piac: a nyilvánosan elérhető helyi és/vagy országos helyhez kötött telefonszolgáltatások lakossági felhasználók számára,
4. sz. piac: a nyilvánosan elérhető nemzetközi helyhez kötött telefonszolgáltatások lakossági felhasználók számára,
5. sz. piac: a nyilvánosan elérhető helyi és/vagy országos helyhez kötött telefonszolgáltatások nem lakossági felhasználók számára,
6. sz. piac: a nyilvánosan elérhető nemzetközi helyhez kötött telefonszolgáltatások nem lakossági felhasználók számára,
7. sz. piac: a híváskezdeményezés nyilvános helyhez kötött telefonhálózata,
9. sz. piac: a hívásvégződtesítés nyilvános helyhez kötött telefonhálózata,
10. sz. piac: a tranzitszolgáltatások nyilvános helyhez kötött telefonhálózata.

Ezen piacok közös jellemzői, hogy mindegyik esetében öt jól elkülöníthető földrajzi alapon körülhatárolt érintett piacot lehetett meghatározni, amely piacokon külön-külön a Matáv Zrt. (korábbi Magyar Távközlési Rt.), az Invitel Távközlési Szolgáltatási Távközlési Rt., a Hungarotel Távközlési Rt., az Emitel Távközlési Rt. és a Monor Telefon Társaság

³⁴ HF/25016-187/2012. számú határozat a hívásvégződtesítési egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonos hálózat piacának határozata.

³⁵ DH-664-142/2005. számú határozat a tranzitszolgáltatások nyilvános helyhez kötött telefonhálózat nagykereskedelmi piacának határozata.

rendelkezett jelentős piaci erővel. Ennek megfelelően kerültek kiszabásra az Eht. alapján az egyes szolgáltatókra – az egyes piacok esetében eltérő – kötelezettségek. Amíg 2. számú piac esetében az Eht. 102. § alapján az indokolatlanul magas díjak tilalmát róttta ki az NHH, addig a 3. és 5. számú piacok esetében az Eht. 111. §-ának közvetítőválasztásra vonatkozó szabályait alkalmazta a szabályozó hatóság. Ezzel szemben a 9. számú hívásvégződtetési piacon tíz érintett piacot határozott meg az NHH 2005-ben³⁶, amely piacokon nyolcon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató magatartását korlátozta a kirótt kötelezettségekkel. Jelentős változás is ezen a piacon következett be a második piacelemzési eljárások lefolytatása során, ugyanis 2007-re tizenöt nőtt az érintett piacként meghatározott piacok száma, ezek mindegyikéhez tartozott egy-egy jelentős piaci erejű szolgáltató.

A helyhez kötött piacok esetében a 2008-as adatszolgáltatási kötelezettséget tartalmazó határozatok megjelenése óta nemcsak a szabályozó hatóság jogállása és neve változott meg, hanem a 2007-es bizottsági ajánlás nyomán az IHM rendelet is módosult. Az újabb Ajánlással harmonizáltan, a helyhez kötött piacok esetében a kilenc helyett három vizsgálandó piac a következő:

1. sz. piac: a lakossági és nem lakossági felhasználók nyilvános telefonhálózathoz való helyhez kötött hozzáférése,
2. sz. piac: helyhez kötött híváskezdeményezés nyilvános telefonhálózatokból,
3. sz. piac: helyhez kötött hívásvégződtetés nyilvános hálózatokból.

E változások óta három JPE szolgáltatót kijelölő határozat született. Az 1. számú piacon belül a Tanács három érintett piacot határozott meg, amelyen a Magyar Telekom Nyrt., az Invitel Távközlési Zrt. és az UPC Magyarország Telekomunikációs Kft.³⁷ a JPE-ként minősíthető szolgáltató. A 2012-ben meghozott 2. számú piacról szóló határozat esetében ugyanezen három szolgáltató kapott JPE minősítést, míg 3. számú piac ismét kivételt képez. A hívásvégződtetési piacon ugyanis százhuszonnégy jól elkülöníthető érintett piacot határozott meg a hatóság, azon belül pedig szintén nagy számmal jelölt ki JPE szolgáltatókat. Ahogy a helyhez kötött piacok részét képező első két piac esetében, úgy e 3. számú piacon is az első három JPE szolgáltató a Magyar Telekom, az Invitel és a UPC. A 2005-ben még JPE szolgáltatót tartalmazó tranzitszolgáltatások nyilvános helyhez kötött telefonhálózatában

³⁶ DH-664-140/2005. számú határozat a hívásvégződtetési egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonhálózatáról.

³⁷ Az Invitel Távközlési Zrt.-be a Hungarotel, a UPC Magyarország Telekomunikációs Kft.-be a Monortel olvadt be.

nagykereskedelmi piaca 2007-re JPE-mentes piaccá vált, így az első olyan piac, amelyen hatékony verseny alakult ki.

Jól látható, hogy 2007-re a vezetékes piac átrendeződött. Ennek egyik oka az, hogy akvizíciók mentek végbe, ami kihatott a piac szerkezetére. A legnagyobb piaci részesedéssel rendelkező szolgáltató, minden piac esetében a Magyar Telekom, korábbi nevén Matáv. Emellett volt jelen az Invitel (korábbi nevén Vivendi), a Hungarotel, a Monortel és Emitel. 2007-ben azonban az Emitel beolvadt a Magyar Telekom Nyrt.-be, valamint az Invitel, Hungarotel és PanTel fúziója eredményeképpen létrejött az Invitel nevű, Hungarian Telephone and Cable Corporation (HTCC) csoportba tartozó szolgáltató. Ugyanebben az évben a GVH engedélyezte az Invitel és Tele2 fúzióját.³⁸

A 2007-ben lezajlott piaci koncentrációt növelő akvizíciók mellett a piac szerkezetén jelentősen módosító további tényező az ún. alternatív szolgáltatók megjelenése volt a vezetékes szolgáltatók mellett. Ezek az alternatív szolgáltatók a fúziókban részt vevő Tele2 és PanTel szolgáltatókon kívül a GTS Datanet, az eTel, és az UPC. Az alternatív szolgáltatók megjelenése ellenére koncentrált piac maradt a távközlési szektor, főleg a 2007-es akvizíciók után.³⁹ E szolgáltatók elsősorban üzleti és intézményi előfizetők szegmensében terjeszkednek (például a már korábban említett PanTel), valamint a nagy kábeltelevíziós vállalatok ún. VoCATV, azaz kábeltelevíziós hálózatokon megvalósított hangátviteli csatornákkal működtek. Az NHH 2008-ra azt állapította meg, hogy a vezetékes piacokon az alternatív szolgáltatók összesített piaci részesedése már elérte a 10%-ot.⁴⁰

4.2.2. Mobilpiacok

A mobilpiacok esetében, ahogy a helyhez kötött piacoknál is láhattuk, már az első piacelemzési eljárások előtt, 2003-ban sor került egy piacelemzésre. Ekkor az NHH az összekapcsolási szolgáltatási piacot vizsgálta, és két JPE szolgáltatót jelölt ki: a Westel Mobil Távközlési Rt.-t és a Pannon GSM távközlési Rt.-t⁴¹. A 2003-as bizottsági ajánlás alapján lefolytatott piacelemzés alapján a mobilpiacok terén két különálló, vizsgálandó piac került meghatározásra:

15. sz. piac: a nyilvános mobil rádiótelefon-hálózathoz való hozzáférés és nyilvános mobil rádiótelefon-hálózatból történő híváskezdeményezés nagykereskedelmi piaca

16. sz. piac: beszédcélú hívás végződtetése egyedi mobilhálózatokba.

³⁸ 1. lj. (Kiss) 296. o.

³⁹ 1. lj. (Kiss) 296. o.

⁴⁰ Kiss Károly Miklós: „A távközlési szektor szabályozásának újabb fejleményei (2007-2009)” in VALENTIN Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008.* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009) 304. o.

⁴¹ DB-3059-1869/2003. számú határozat az összekapcsolási szolgáltatási piacról.

A 15. számú piacon az Eht. hatálybalépésekor jelentős piaci erővel rendelkező két szolgáltatót, a Westelt és a Pannon GSM-et ezúttal mentesítette kötelezettségei alól a hatóság, és megszüntette JPE minősítésüket⁴². Ez tehát a második olyan piac az elektronikus hírközlés terén, amelyen hatékony verseny alakult ki az NHH megítélése alapján. A mobilpiacokon belül a 16. számú piac esetében az érintett piac ezúttal szintén a Magyar Köztársaság egész területét jelentette, amelyen három jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató került megnevezésre: a T-Mobile Magyarország Távközlési Zrt., a Pannon GSM Távközlési Rt. és a Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Rt. A Tanács annak érdekében, hogy meghatározhassa, hogy mely szolgáltatókat kell az említett társaságok közül JPE szolgáltatónak minősíteni, elsősorban a piaci részesedést, a kiegyenlítő vevői erő és a potenciális verseny lehetőségét vizsgálta. Mivel megállapította az eljárás során, hogy mind a három említett szolgáltató 100%-os piaci részesedéssel rendelkezik a végződtetési piacon, egyértelműen monopolhelyzetben lévő szolgáltatók. A vevői erő tekintetében a Tanács megállapította, hogy az nem olyan mértékű, hogy nyomást tudjon gyakorolni a mobilszolgáltatókra a hívásvégződtetési díjaik meghatározása során. A potenciális versennyel kapcsolatban megállapítható, hogy mivel egy adott szolgáltató hálózatában hívás végződtetésre csak az adott szolgáltató képes, az új potenciális versenytársak nem képesek belépni a piacra, sőt, ha a belépés sikeres is lenne, hosszú távon sem volnának képesek helyettesítő szolgáltatást előállítani. Ennek eredményeképpen mind a három mobilszolgáltatót a Tanács JPE szolgáltatónak minősítette. Ezen JPE szolgáltatókra kiszabott kötelezettségek az Eht. szabályai alapján az átláthatóság, az egyenlő elbánás, a számviteli szétválasztás és a költségalapúság.

Ez a háromszereplős oligopol (isztikus) szerkezet 2005 óta lényegében változatlan, a mobilpiacot meghatározó más szereplők nem jelentek meg. A mobilpiacok esetén egy olyan piac van, amelyen a hatóságnak az újabb, 2007-es bizottsági ajánlás alapján JPE szolgáltatók létét kell vizsgálnia, ez pedig a 7. számú piac a nyilvános mobilhálózatokban való beszéd célú hívásvégződtetés piaca.

4.2.3. Bérelt vonali piacok

A bérelt vonali piacok fogalma két piacot tartalmazott az első piacelemzési eljárás eredményeképpen:

13. sz. piac: a bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szegmensének piaca,

14. sz. piac: a bérelt vonalak nagykereskedelmi trónk szegmense.

⁴² DH-664-31/2005. a nyilvános mobil rádiótelefon-hálózatokhoz való hozzáférés és nyilvános mobil rádiótelefon-hálózatból történő híváskezdeményezés nagykereskedelmi piacról szóló határozat.

A 13. számú piac elemzését tartalmazó határozat⁴³ kimondja, hogy a Magyar Telekom Rt. a jelentős piaci erővel rendelkező szereplő. A 14. számú piac esetében sem 2005-ben, sem később, 2008-ban nem igényelte JPE szolgáltató kijelölését: ez a harmadik hatékony versenyt megvalósító piac. A 13. számú piac a 2007-es bizottsági ajánlás hazai jogban való alkalmazása után 6. számú piacként említendő, és a 2008-as piacelemzési eljárás is a Magyar Telekom Nyrt. jelentős piaci erejének megállapításával és ezzel kapcsolatban kötelezettségek kirovásával végződött.

4.2.4. A szélessáv piaca

A negyedik olyan piachalmaz, amelynek vizsgálata 2004-ben megkezdődött, a szélessáv piaca. E tekintetben a Tanács azonban csak egy piacot határozott meg, a nagykereskedelmi szélessávú hozzáférési szolgáltatások piacát, amely a 2003-as bizottsági ajánlásban a 12. számú piac, a 2007-es bizottsági ajánlásban az 5. számú piac. E tekintetben öt érintett földrajzi piacon öt jelentős piaci erejű szolgáltató került meghatározásra: a Magyar Telekom, az Invitel, a Hungarotel, az Emitel és a Monortel. A piaci 2007-es elemzése alkalmával a számuk négyre csökkent, amely annak tudható be, hogy az Emitel a Magyar Telekomba olvadt.⁴⁴

Látható, hogy a Magyar Telekom minden olyan piacon kapott JPE minősítést, amelyen nem alakult ki hatásos verseny, és a legtöbb JPE-vel érintett piacon mind az Invitelnek (korábban vele párhuzamosan a Hungarotelnek), mind a UPC-nek (ezt megelőzően a Monortelnek) is jelentős piaci erejű szolgáltatóként kellett az Eht.-ben meghatározott, számukra kirótt kötelezettségeknek eleget tenniük

4.2.5. A műsorterjesztés piaca

A 2003-as bizottsági ajánlás alapján 18. számú, a műsorterjesztés nagykereskedelmi piacának elemzése kezdetét vette 2004-ben, és egészen 2008-ig a piacra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettséget megállapító határozatokat hozott az NHH, míg végül 2008-ban megszületett az első műsorterjesztési piacot érintő határozat. Ekkor az Antenna Hungária Magyar Műsorszóró és Rádióhírközlési Zrt. kapott JPE szolgáltató minősítést, kötelezettsége pedig a hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek teljesítése, valamint átláthatóság

⁴³ DH-664-148/2005. számú határozat a bérelt vonalak minimális készletének kiskereskedelmi piacról és DH-664-174/2005. számú határozat a bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szempontjairól.

⁴⁴ DH-664-180/2005 és DH-23398-31/2007. számú határozat a nagykereskedelmi szélessáv hálózatról.

biztosítása volt.⁴⁵ Később, a 2007-es bizottsági ajánlás eredményeképpen történő piacszükités miatt ezen piac érintettségének megszűnésével együtt az Antenna Hungária is megszűnt JPE szolgáltató lenni a továbbiakban.

5. Összegzés

A távközlési piacnak – sikertörténete ellenére – újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie, ugyanis rendkívül gyorsan változó piacról van szó. A mobilhálózatokon a hírközlési szolgáltatások és a hagyományos beszédalapú hívások fokozatosan az internet adta lehetőségek felé, a hangszolgáltatások pedig a szélessávú szolgáltatási csomagokba terelődnek. Ez jelentősen csökkenti a hagyományos beszédalapú hívások forgalmát (főleg a vezetékes piacon), és átrendezi a bevételek szerkezetét, hiszen nemcsak Magyarországon, de világszerte tendencia, hogy a természetes személy felhasználók egyre kevesebb hívást bonyolítanak vezetékes telefonon, helyette a mobilhívásokat és az internetalapú telefonszolgáltatásokat részesítik előnyben, ami jelentős technológiai és szerkezeti változásokat okoz az elektronikus hírközlésben. A piacelemzésnek újabb hulláma 2009-ben kezdődött, aminek mindig folyamatban van.

Dolgozatomban igyekeztem megvilágítani az NHH és a későbbi NMHH döntésein keresztül, hogy az elektronikus hírközlés terén a kétezres évek elejétől hogyan kezdődött meg és teljesedett ki egy-egy piac tekintetében a hatékony verseny kialakulása. A folyamat érdekességét az adja, hogy a hatóság a JPE szolgáltatókra rótt kötelezettségekkel konkrétan beavatkozott a versenyviszonyokba, majd – ezeddig három piac esetében – megszabadította a korlátoktól az egyes piaci szereplőket.

Egyelőre nyitott kérdés, hogy az ágazati szabályozásra jellemző naplemente szabályozás megvalósulhat-e az elektronikus hírközlés területén: lesz-e a közeljövőben olyan intenzitású a verseny, hogy az állam levegye korlátozó kezét a szereplőkről, és csak *ex post*, általános versenyjogi eszközökkel igazítsa a versenyt? A kérdésre a választ a jelenleg is folyamatban lévő piacelemzési eljárások határozatai körvonalazhatják valamelyest. Annyi bizonyos, hogy még egy jó ideig lesznek korlátok a versenyért az elektronikus hírközlés terén.

⁴⁵ DH-2644-2/2008. számú határozat a műsorterjesztési szolgáltatás, tartalom végfelhasználók felé való eljuttatása céljából nagykereskedelmi piacról.

Felhasznált irodalom

Európai uniós dokumentumok

2007/879/EK ajánlás az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról

Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (2003/311/EC ajánlás)

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról

Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03)

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról

Magyar joganyagok

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény

A piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet

Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról 2011. évi CVII. törvény

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény

Az NHH/NMHH határozatai

DB-3605-1114/2002. számú határozat a távbeszélő szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosításáról.

HF/25016-187/2012. számú határozat a hívásvégződtetési egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonos hálózat piacának határozata.

DH-664-142/2005. számú határozat a tranzitszolgáltatások nyilvános helyhez kötött telefonhálózat nagykereskedelmi piacának határozata.

DH-664-140/2005. számú határozat a hívásvégződtetési egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonhálózatáról.

DB-3059-1869/2003. számú határozat az összekapcsolási szolgáltatási piacról.

DH-664-31/2005. a nyilvános mobil rádiótelefon-hálózathoz való hozzáférés és nyilvános mobil rádiótelefon-hálózathoz történő híváskezdeményezés nagykereskedelmi piacról szóló határozat.

DH-664-148/2005. számú határozat a bérelt vonalak minimális készletének kiskereskedelmi piacról és 8. DH-664-174/2005. számú határozat a bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szemszénének piacról.

DH-664-180/2005 és DH-23398-31/2007. számú határozat a nagykereskedelmi szélessáv hálózatról.

DH-2644-2/2008. számú határozat a műsorterjesztési szolgáltatás, tartalom végfelhasználók felé való eljuttatása céljából nagykereskedelmi piacról.

A GVH döntései

Vj-121/2003.

Vj-69/2005.

Vj-210/2005.

Monográfiák, tudományos cikkek

BALOGH Virág – NAGY Csongor István – PÁZMÁNDI Kinga – VEREBICS János – ZAVODNYIK József: *Magyar versenyjog* (HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012)

KISS Károly Miklós: „A távközlési szektor szabályozása” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009)

KISS Károly Miklós: „A távközlési szektor szabályozásának újabb fejleményei (2007-2009)” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009)

NAGY Csongor István: „A jelentős piaci erő jogintézménye a villamosenergia-piac szabályozásában – jogalkotói önellentmondás” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2008* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009)

TÓTH András: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai* (HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008)

VALENTINY Pál: „A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László – HALUSTYIK Anna (szerk.): *Verseny és szabályozás 2007* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2008)

Richard WHISH – David BAILEY: *Versenyjog* (HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010)

KÁNTOR ZSÓFIA – TORMA GERGELY

KÖLTHETÜNK RÁ? AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MEGENGEDHETŐSÉGE A SZÉLESSÁVÚ FEJLESZTÉSEK MEGVALÓSÍTÁSA KÖRÉBEN AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Bevezetés

A szélessávú fejlesztés nem csak magyar viszonylatban fontos célkitűzés, a 2009-ben elfogadott bizottsági iránymutatásban¹ foglaltak szerint az Európai Unió is annak tekinti. Az iránymutatást megelőzően is történtek már erőfeszítések a döntéshozók részéről, de a tervezetek különböző politikai, gazdasági okok miatt akkor nem valósulhattak meg teljes egészükben. Az Európai Bizottság által 1993-ban kidolgozott, „Növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról szóló Fehér Könyv” – amelynek javaslatai csak kis részben kerültek megvalósításra –, majd az Európa Tanács által 2000-ben elfogadott, utólag nem túl sikeresnek ítélt „Lisszaboni Stratégia”² egyik alapvető célja volt a versenytársaktól való technológiai lemaradás orvoslása. Ha utóbbi nem is zárult az elvárt eredménnyel, felhívta a figyelmet arra, hogy az információs technológia és így a távközlés fejlesztése hosszú távú beruházásokkal uniós szinten elkerülhetetlen.

Az ágazat fejlesztése sok esetben állami beavatkozással jár, amely szükségszerűen vonja magával a szélessávú fejlesztéssel összefüggő Európai Unió tagállami stratégiák és egyedi intézkedések az EU tagállami támogatási jogának tükrében történő vizsgálatát. A tanulmányban a szélessávú hálózatok fejlesztésére vonatkozó szabályozás változásait, közelebbről pedig az *Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUMSz.) állami támogatásokról szóló 107. cikkét vizsgáljuk a szélessávú hálózatok fejlesztésével kapcsolatosan, illetve az abban foglalt egyes kritériumok érvényesülését a Bizottság tevékenykedése során.

¹ Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról 2009/C 235/5.

² Az Európai Unió Tanácsának 2000-ben kiadott konklúziója.
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm

2. Miért költünk közpénzt? – A közpénzek fogalma

Ha eltekintünk a mindenkori politikai érdekek támogatásától, a közpénzek elköltésének egyértelmű célja olyan javak és szolgáltatások biztosítása a köz részére, amelyeket az alapvetően versenyző vállalatok nem, vagy csak nagyon magas többletköltség árán tudnának biztosítani. Közgazdaságtani alaptézis, hogy a közjavak szolgáltatása általában nem, és nem is lehet kielégítő, ezért a kormánynak ösztönöznie kell a közjavak termelését, vagy más módon részt kell abban vennie.³

Ahhoz, hogy az állami támogatások fogalmát a továbbiakban részletesen elemezhessük, röviden tisztáznunk kell a közpénzügyek fogalmát, amely – ahogyan azt majd később láthatjuk-, az EUMSz. 107. cikke alkalmazása során az első vizsgálandó kritérium. A közpénzügyeket, mint pénzmozgással járó kapcsolatokat a pénzeszközöknek a közhatalommal rendelkező testületek által szabályozott, közfeladatok ellátása érdekében, az államháztartás alrendszerei útján történő újraelosztással történő mozgatásaként határozhatjuk meg.

Az állami támogatások fogalma igen közel áll a közpénzügyekhez. Akár úgy is fogalmazhatunk, hogy a támogatások nyújtására a közpénzügyi rendszer részeként közpénzből kerül sor. Közpénznek minősül ugyanis mindaz a pénz, amelyet az állam általánosságban javaknak és szolgáltatásoknak a köz részére történő előállítására költ.⁴

Az Állami Számvevőszék 2007-es tanulmánya a fentínél jóval bővebb közpénzfogalmat ad. A kiterjesztett definíció forrásoldalról ragadja meg a fogalmat, e szerint „közpénznek tekinthetünk minden közjogi bevételt (ideértve az elengedett adókat is), közszolgáltatáshoz történt hozzájárulást, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő részét és minden, a közvagyon hasznosításából származó bevételt”.⁵ Ezzel meg is kaptuk azt, hogy a magyar döntéshozók oldaláról milyen pénzek költése (be nem szedése!) történik meg állami támogatás nyújtása címszó alatt. Ennek a későbbiekben szerepe lesz a tanulmány során, azt fogjuk látni ugyanis, hogy a be nem szedett pénz – azaz többek között az elengedett adók – is szolgálhatnak mindazon jellegzetességekkel, amelyek alapján az Európai Bizottság valamilyen intézkedést az EUMSz. 107. cikke alá eső állami támogatásként minősít.

³ PAUL A. SAMUELSON – WILLIAM NORDHAUS: *Közgazdaságtan* (JKK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2003) 37. o.

⁴ A közpénzek (*public funds*) fogalma a Black's Law Dictionary-ban. <http://thelawdictionary.org/public-funds/>

⁵ Az Állami Számvevőszék *A közpénzügyek hasznosításának tézisei* című tanulmánya (2007) <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek-szabalyozasanak-tezisei/t73.pdf>

A közpénz tehát generálisan létező fogalom, ahol állam létezik, és ahol költenek pénzt javak és szolgáltatások előállítására és biztosítására, ott jelen van. Erre való tekintettel a tanulmány szerzőiként fontosnak tartjuk, hogy a későbbiekben röviden kitérjünk arra is, milyen eltérő formában valósulhat meg a szélessávú fejlesztési koncepció egyes nem EU államokban, ahol nem érvényesül a főként az EUMSz. szabályain alapuló szigorú bizottsági felülvizsgálat.

A közpénzek állami támogatásokra való elköltése gyakran az irányvonalakhoz közvetlenül kapcsolódó támogatási programokon keresztül valósul meg, de akár egyedi címzettek támogatásával is történhet. Mindkét eset az EUMSz. említett 107. cikkének hatálya alá esik, amely kimondja, hogy állami támogatásnak minősül a tagállamok által vagy állami forrásból *bármilyen formában nyújtott* támogatás. Ez a meghatározás azt jelenti, hogy az Európai Bizottság értelmezésében támogatások nyújtására közpénzből kerül sor. Összehasonlítva a 107. cikket az ÁSZ-tanulmány definíciójával, máris láthatjuk, hogy mivel a be nem szedett bevételek is közpénznek minősülnek, az EUMSz. alapján az elengedett közterhek is támogatásként jelentkeznek. Ezen kívül nem csak az állam által közvetlen nyújtott támogatások minősülnek állami támogatásnak. A Bizottság funkcionális megközelítésen alapuló értelmezésében a regionális és helyi szervezetek, valamint önkormányzatok által nyújtott támogatások is állami támogatásnak tekintendők.⁶ Ami pedig az állami alapokból nyújtott támogatásokat illeti, a Bizottság álláspontja szerint, ha az állami támogatás forrásául szolgáló alap működtetését és felhasználását jogszabály határozza meg, az állami forrásnak minősül akkor is, ha a pénz eredetileg magánforrásból származik.⁷

3. A közszolgáltatások

Az állami támogatások vizsgálata során fontos meghatározni nem csak azt, hogy azok miből keletkeznek, hanem azt is, hogy mire nyújtják őket. Az EUMSz. 107. cikk alóli mentesülési kritériumok megfogalmazásával⁸ az Európai Bíróság kimondta, hogy csak abban az esetben

⁶ Az Európai Bíróság C-248/84. sz. ügyben hozott ítélete. *Németország kontra Bizottság*, EBHT 1987., 4013. o.

⁷ A Bizottság SA.33001 (2011/N) támogatási határozata, amely lehetővé tette állami támogatás nyújtását a problémákkal küszködő dániai bankok részére.

⁸ Az Európai Bíróság C-280/00. sz. ügyben hozott ítélete, azaz az ún. Altmark-ítélet. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, EBHT 2003., I-7747. o.

mentesülhetnek a tagállamok az állami támogatások nyújtásának generális tilalma alól, ha a vállalkozást, amelynek részére a támogatást nyújtják, közszolgáltatási kötelezettség terheli.⁹

3.1. Általános gazdasági érdekű szolgáltatás

A hivatkozott, C-280/00. számú ügyben hozott bírósági ítéletben explicite kimondott szabály a közszolgáltatások többi szolgáltatáshoz képest történő felértékeléséről összhangban van a korábbi uniós irányvonalakkal. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (*services of general economic interest*) mint kifejezés – amelyet egyes szerzők a szakirodalomban „tűnő jelentőségüként” értékelnek¹⁰ – már a Római Szerződésben is szerepelt. Az EUMSz. 14. cikke szerint – figyelemmel ezen „szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére” – az Unió és a tagállamok kötelezettsége gondoskodni ezen szolgáltatások megvalósításáról úgy, hogy azok rendeltetésüknek megfelelően működjenek. Ez történhet úgy, hogy a szolgáltatást közvetlenül az állam nyújtja, de az állam gondoskodhat a szolgáltatás más által való ellátásáról vagy annak finanszírozásáról is. Fontos megjegyezni, hogy az általános gazdasági érdekűnek minősített szolgáltatások nyújtásának liberalizációja nem csak az uniós nyomás következtében ment végbe, hanem a folyamatban jelentős szerepet játszott a nemzetközi jog is, különösképpen a WTO második szabályozási pillérének számító GATS-nak (Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről) is. A GATS célja a szolgáltatásnyújtás és -igénybevétel globális liberalizációja, az egyezmény szolgáltatások alatt pedig a nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtott szolgáltatásokat érti.¹¹ Problémát okozhat tehát, ha egy ágazatra a bizonyítható profitorientáltság miatt kiterjed a GATS hatálya, mert ebben az esetben a tagállamok szabályai ütközhetnek az adott ágazatra vonatkozó, az Egyezményen alapuló általános érdekű gazdasági szolgáltatás rendszerével.¹²

A Bizottság már 1996-ban¹³ és 2000-ben¹⁴ közleményekben, valamint később nyilvános konzultáció keretében ismét foglalkozott az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmával – még egy keretirányelv általi újraszabályozás ötlete is felmerült – majd a 2003-as

⁹ 8. lj (Altmark-ítélet)

¹⁰ KENDE TAMÁS: *Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában*. Doktori Disszertáció (2006) (http://www.ajk.elte.hu/file/AJKDI_KendeTamas_dis.pdf)

¹¹ 10. lj (KENDE) 23. o.

¹² 10. lj (KENDE) 24. o.

¹³ A Bizottság COM (1996) 443. számú közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról

¹⁴ A Bizottság COM (2000) 580. számú közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról

Zöld könyvben¹⁵ és a 2004-ben megszületett Fehér Könyvben¹⁶ összegezte álláspontját és a kitűzött célokat. A hosszú vita eredménye a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály¹⁷ és a Bizottság 2005/842/EK (2005. november 28.) határozata, amely az EUMSz. 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról rendelkezik.

A Bizottság 2011-ben hirdette meg az eleve hat éves élettartamúnak szánt – egyszer meghosszabbított hatályú – keretszabály felülvizsgálatát, amelyet az egyértelműsítés, valamint a szolgáltatástípusoknak megfelelően diverzifikált és arányos megközelítés alapelvei szerint kívánt véghezvinni. A felülvizsgálat célja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok átfogó reformja volt, eredményeképpen pedig megszületett a 2011-es bizottsági közlemény a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályról. Ezzel a szabállyal később részletesen is foglalkozunk. Ezt a rövid részt annak demonstrálására szántuk, hogy a túlzott gyorsasággal egyébként sem vádolható európai döntéshozatal ezen a területen kiemelt jelentősége miatt mennyire lassúvá vált. A folyamattal párhuzamosan természetesen zajlott az ágazati szabályozás alakítgatása is, ahogyan a témánk gerincét képező távközlési fejlesztésekre vonatkozó joganyagé is.

A folyamatos vita állomásaiként képződő hatalmas iratmennyiség nem könnyíti meg a tájékozódást, de amennyiben eltekintünk a területen mind a mai napig uralkodó fogalmi zavartól, több helyen is találhatunk olyan meghatározásokat, amelyekkel közelebb kerülhetünk az egyébként néhány munkadokumentumban egészen megfoghatatlannak tűnő „általános gazdasági érdekhez”. Véleményünk szerint a Zöld könyv adja meg talán a legkézzelfoghatóbb definíciót a keresett fogalomra. Bár a könyv eltérő kifejezést használ, az 50. pontban kifejtett egyetemes szolgáltatás alapvetően megfeleltethető annak, ugyanis „olyan általános érdekű követelményeket foglal magába, amelyek azt biztosítják, hogy bizonyos szolgáltatások meghatározott minőségben minden fogyasztónak illetve felhasználónak a rendelkezésére álljanak az állam egész területén, a pontos elhelyezkedéstől függetlenül, és a specifikus nemzeti sajátosságoknak megfelelően elviselhető áron.”

¹⁵ A Bizottság COM (2003) 270. számú közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról

¹⁶ A Bizottság COM (2004) 374. számú közleménye az általános érdekű szolgáltatásokról

¹⁷ Községi keretszabály a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról 2005/C 297/04.

3.2. A távközlés, mint egyetemes szolgáltatás

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek meghatározásának versenyből fakadó és versenyen túli indokai is vannak,¹⁸ de kialakulásuk kétségtelenül legnyomósabb indoka az, hogy bizonyos szolgáltatásokat azok alacsony haszonkulcsa miatt nem képesek a verseny szereplői nyújtani. Elvárható tehát az állami beavatkozás, amely hol gyengébb, hol erősebb formában jelentkezik. Az Európai Unió, amely a kezdetektől fogva kifejezetten erőssé formálta saját és tagállamai kormányzatainak szerepét a polgárok részére történő alapvetőnek minősített szolgáltatások nyújtásában, már 1998-ban létrehozott a közösségi távközlési piac teljes körű liberalizációja érdekében egy olyan részletes keretszabályozást, amely meghatározta az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek minimális körét, továbbá ezekre vonatkozóan költség-számítási és finanszírozási szabályokat is előírt. Ezzel egyértelműen amellet foglalt állást – ahogyan azt az 1987-es Távközlési Zöld Könyv előre jelezte –, hogy a távközlés egyetemes szolgáltatásnak minősül. Ezt azóta irányelvek egész sorozata erősítette meg.¹⁹

3.3. A távközlési piac fejlődése Európában

„A nagysebességű internet az információs társadalomban való részvétel kulcsa, és egyben a gazdasági növekedés elengedhetetlen feltétele. Ezért tűzte ki a Bizottság azt a célt, hogy 2010-ig minden európai polgár számára elérhetővé váljék a szélessávú internet” – mondta 2008-ban Viviane Reding, az EU akkori hírközlésért felelős biztosa. A legjelentősebb generális szabálynak minősülő 2002-es Egyetemes Szolgáltatási Irányelv előírja az egyetemes szolgáltatási kötelezettség körének három évenkénti felülvizsgálatát. Ennek köszönhető az, hogy annak ellenére nyílt lehetőség intézkedések elfogadására a szélessávú hálózatokkal kapcsolatban, hogy a távközlési egyetemes szolgáltatások valamennyi európai felhasználó számára elérhető közös szintjének megállapítását a tagállamok egyelőre nem tudják kielégítően megvalósítani.

Az első, 2000-ben megalkotott európai akcióterv megszületését követően az információs piac fokozatosan bővülni kezdett. 2001 és 2005 között számos újabb megközelítés látott

¹⁸ Bővebben lásd: NAGY CSONGOR ISTVÁN: „Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2011) 121. o.

¹⁹ Többek között a Bizottság 88/301/EGK irányelve a távközlési végberendezések liberalizációjáról, az Európai Parlament és a Tanács 98/10/EK irányelve a nyílt hálózati hozzáférésről, az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelv a belső piaci szolgáltatásokról, és az Európai Parlament és a Tanács 95/62/EK irányelve a nyílt hálózati hozzáférés szabályainak a beszedcélú távközlésre történő alkalmazásáról

napvilágot, amelyek az Unió jogalkotásában is megjelentek. Egyik legfontosabb állomás a helyi hurokról szóló rendelet volt (*local loop unbundling regulation* – 2000), amely a szélessávú lefedettséget, illetve magának a szélessávú technológiának a fejlődését bizonyos versenymechanizmusokon keresztül próbálta elősegíteni. Másik megemlítendő példa az eEurópa 2002²⁰ akcióterv, amely az internetkapcsolatok kiterjesztését tűzte ki célul. A program a gyakorlatban számos problémára hívta fel a figyelmet, többek között arra, hogy hiába volt az internet akkor már széles körben elterjedt, az elektronikus kereskedelem még nem tudott rendesen kibontakozni. Ezt követően számos program került még elfogadásra, amelyek mindegyike a sebesség növekedését, a lefedettség kiterjesztését és az elérhetőség kibővítését célozta. A magas szintű uniós gazdasági-technológiai célkitűzések, amelyek az Európa2020²¹ stratégiának is szerves részét képezték, mind a gyorsabb és hatékonyabb információáramlás megvalósulására irányultak. E program keretén belül a digitális menetrend (*digital agenda*) foglalkozik a szélessávú piaccal kapcsolatos fejlesztési lehetőségekkel és tervekkel. A program gyors fejlődést (*smart growth*) tűzött ki célul, amelynek végső célja egy olyan európai gazdaság megteremtése, amely a tudáson és az innováción alapul. A végső cél az, hogy 2020-ra az uniós polgárok legalább fele 100Mbps sebességű internethez férhessen hozzá. Ennek megvalósulása érdekében a Bizottság 1,8 milliárd euró állami forrást hagyott jóvá a hálózatok fejlesztése érdekében.²² További célok a digitális menetrend keretein belül, hogy 2015-re megszűnjenek a roaming és belföldi tarifák közötti jelentős különbségek, továbbá el kell érni, hogy a lakosság legalább fele használja online a tagállami kormányzati szolgáltatásokat.²³

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió döntéshozatalában két szabályozási megközelítés alkalmazására került sor a területen: ezek a szektorok szempontjából érvényesülő szabályozási módszer (*sector agenda*) és a stratégiai programot előtérbe helyező nézet (*strategic agenda*). A szektorok szerinti megközelítés gyakorlatilag az eddig ismertetett evolúciós folyamatokat foglalja magában, amelynek kiemelt szerepe az egyes tagállamokban a piacon lévő monopóliumok letörése és a piaci verseny megteremtése volt, továbbá a Bizottság vezetésével az információs társadalomig történő eljutás folyamatának biztosítása. E folyamat egyik legsikeresebbnek mondható állomása a – már korábban említett – helyi hurok szabályozás volt, amelynek azonban hátránya, hogy fejlettebb technológiákra, mint például

²⁰ A Bizottság COM (2001) 140. számú közleménye (az ún. eEurópa 2002 Akcióterv)

²¹ Lásd bővebben 20. lj. (eEurópa 2002 Akcióterv)

²² MOHAY ÁKOS: „A szélessávú hálózatok állami támogatására vonatkozó szabályok felülvizsgálata” *Állami támogatások joga*, 2013/ 4. szám 42. o.

²³ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által kiadott Digitális Megújulási Cselekvési Terv 2010-2014 (2011) 13. o.

az üvegszálak technológiára már nem volt alkalmazható. Ennek ellenére maga a mechanizmus sikeres volt, ezért vált lehetségessé egy olyan forgatókönyv elfogadása, amely a mechanizmus történeti útját fogja megpróbálni végigvezetni valamely más, újabb technológia kapcsán. A stratégiai megközelítés is tetten érhető abban a korai felismerésben, hogy ahhoz, hogy az Európai Unió egyes régióiban megvalósuljon az innováció, szükséges a verseny megteremtése. E cél azonban csak lassan és egy nem teljesen egységes folyamat keretében fejlődik, illetve valósul meg. Napjainkban – az eddig felsorolt intézkedések és programok keretszabályozási jellegétől eltérően – egyre inkább előtérbe kerül az állami támogatás lehetősége, mint lehetséges eszköz a szélessávú piac fejlesztésére. A teljes lefedettség ugyanis még a liberalizált és versengő piacon sem volt képes megvalósulni.²⁴

4. Az állami támogatások szabályozása

4.1. A szabályozás indokoltága

A liberális piacgazdaság – szemben a korábbi szocialista felfogással – egyfajta dzsungelharcot eredményezett. Erősebb piaci szereplők életben tudnak maradni, míg mások vesztesei lehetnek a piaci versenynek. Először a XIX. század végén megjelenő szociális, illetve jólétiállam-elméletek kezdtek el foglalkozni a felmerülő anomáliákkal és hangoztatták az állam szerepvállalásának szükségességét az egyenlőtlenség felszámolása érdekében. Az állami beavatkozásra később számos ideológia – hol szélsőséges, hol visszafogottabb – nézetekkel kívánt reagálni.

A másik oldal, azaz az állami szerepvállalás-ellenes nézetek védelmében azonban szükséges leszögezni, hogy a fogyasztói jólét megkívánja az egyes piaci szereplők versenyét a fogyasztók kegyeiért, biztosítva ezzel a minőség folyamatos javulását, illetve fenntartását, továbbá lehetőséget adva a gazdaság lehetséges termelési lehetőségeinek optimális kihasználására. A XX. században az Európai Unió, illetve a már korábban kialakuló és folyamatosan fejlődő integráció idejében ezen nézetek még inkább megerősítést nyertek. Az európai integráció több mint fél évszázados fejlődéstörténetéből egyértelműen kiolvasható, hogy az Európai Unió gazdasági közösségként alakult, s bár az integráció azóta jelentősen kiterjedt, az áru, tőke, személyek, szolgáltatások szabad áramlása, valamint a tagállamok közötti kereskedelmi akadályok folyamatos leépítése továbbra is a legfontosabb közösségi célokat képzik. Ennek kö-

²⁴ ORADA TEPPAYAYON – ERIK BOHLIN: *Evolution of the EU Broadband Policy: Towards and integrated framework?* Előadás a Nemzetközi Távközlési Társaság 22. Európai regionális konferenciáján (Budapest, 2011. szeptember 18–21.)

szönhetően a piaci verseny tisztasága, valamint a tisztességtelen piaci magatartásokkal szembeni fellépés nem csak az egyes országok gazdasági és alkotmányos berendezkedéséből következő minimum feltétel, hanem kiemelt közösségi követelmény.

Ezen felül még számos ok létezik, amely az állami támogatások tilalmának kiemelt szükségességét indokolja. Az Európai Unió tagállamai – szemben például az Egyesült Államok tagállamaival – mind különálló, szilárd történelmi gyökerekkel rendelkeznek, ezért az egységes európai tudat helyett az egyes tagállamok különálló, nemzeti érdekeiket érvényesíteni kívánó közösségről beszélhetünk. Ennek járulékos következménye, hogy az állami támogatásokat a tagállamok egy lehetséges eszköznek tekinthetik arra, hogy távol tartsák más tagállamok szereplőit a saját piacuktól, megerősítve ezzel saját gazdaságaik évszázadokon keresztül érvényesülő protekcionista jellegét.

4.2. Az állami támogatásokra vonatkozó fő szabályok

4.2.1. Tiltott állami támogatások az EUMSz. 107. cikkének definíciója alapján

A fentiek alapján nem tűnik logikusnak, hogy az uniós jogi szabályozás általános jelleggel tiltja az állami támogatásokat annak piaci versenytorzító hatása miatt.²⁵ Az EUMSz. 107. cikke fekteti le azt a megfelelési tesztet, amely eldönti egy adott támogatásról, hogy az tiltott állami támogatásnak minősül-e. A rendelkezés első paragrafusa az állami támogatások általános tilalmát fekteti le, a további szakaszok pedig a kivételeket tartalmazzák. A harmadik szakasz kifejezett ügýtípusokat ad meg, amelyek esetén az adott támogatás kompatibilisnek tekinthető a belső piaccal.²⁶ Komoly kritikák tárgyát képezi, hogy a szabály csökkenti az államok mozgásterét abban, hogy magukra nézve határozhassák meg a támogatásnyújtás feltételeit, ezzel pedig közvetlen nyomást tud kifejteni politikájuk alakításában, megvonva tőlük költségvetési szuverenitásuk egy részét. A cikk azonban azzal, hogy nem definiálja kifejezetten az állami támogatás fogalmát lehetőséget ad a szabad mozgásra. A legfontosabb vezérelv egy támogatás tiltottnak minősítése kapcsán az, hogy az intézkedésnek előnyt kell biztosítania a címzett részére.²⁷ Ahogyan korábban a közpénz fogalmának meghatározásakor már szóba került, a támogatás nyújtása sem feltétlen kell, hogy egy kifejezett pénzösszeg címzett részére történő átadása útján történjen meg. A Bizottság olvasatában támogatásnak minősül a segélynyújtás, az adómentesség, valamint az adó jellegű díjak alóli mentesség adása, a kedvezményes kamatlábbal történő kölcsönnyújtás, ingatlanok speciális feltételekkel történő

²⁵ EUMSz. 107. cikk (1) bek.

²⁶ PAUL CRAIG – GRÁINNE DE BÚRCA: *EU Law* (Oxford University Press, USA, 2011) 1087. o.

²⁷ 26. lj. (CRAIG – DE BÚRCA) 1088. o.

rendelkezésre bocsátása, a veszteségek kompenzációja, kedvező feltételekkel történő köz-megrendelések, a garancianyújtás, valamint a kötelezően befizetendő pénzügyi hozzájárulásokra (pl. a társadalombiztosítási díjakra) adott fizetési haladékok is, azonban ez a lista koránt sem taxatív. Van tehát egy „negatív” módon történő támogatásnyújtási lehetőség is, amellyel az egyébként kötelezően a költségvetés javára fizetendő pénz – amely így közpénzt képezne – befizetését engedik el. Ennek indoka, hogy ne kerülhessék ki a tagállamok azzal a 107. cikk alkalmazását, hogy nem kifejezetten nyújtanak a vállalatok számára támogatást, hanem ugyanúgy támogatásként vizsgálhassa a Bizottság az így elköltött, azaz be nem szedett közpénzt. Azonban nem minden a fenti felsorolásban részt vevő elem minősül egyértelműen támogatásnak. Az egyébként a gazdaságösztönzés tipikus eszközeként használt adómentesség például nem feltétlen esik a tilalmazott körbe, azonban ha az intézkedés nem az állami adópolitika alakításának részeként, általános jelleggel történt, még ha több vállalatot is érint, nem mentesül a 107. cikk tilalma alól. A gazdaságpolitika legitim eszközei és a tiltott támogatások közötti határvonal meghúzása meglehetősen kényes kérdés.²⁸

Vannak olyan támogatási célok, amelyek általános kivételt képeznek a tilalom alól, a támogatás mértékére és egyéb jellemzőire való tekintet nélkül. Ilyenek a magánszemélyeknek nyújtott szociális jellegű támogatások, továbbá valamely természeti katasztrófa által sújtott területek helyreállítására nyújtott támogatások²⁹, valamint az egyes gazdaságilag elmaradottabb területek támogatására adható pénzek. Úgyszintén megengedett a támogatás olyan esetekben, ha egy projekt kiemelt közösségi érdekű értéket hordoz, hasonlóan a kulturális támogatásokhoz.

A közvetett vagy közvetlen állami forrásból történő támogatásnyújtás és az intézkedés eredményeként megvalósuló előny mellett a tilalom alkalmazásának az EUMSz. 107. cikke által lefektetett következő kritériuma az, hogy a támogatás a verseny torzulásával járjon, vagy azzal fenyegetsen. Ennek a kérdésnek a Bizottság általi megítélése sok esetben egyszerű. Segély nyújtása esetében nyilvánvaló, hogy a célzott vállalkozás vagy termék a támogatás által jobb piaci pozícióba kerül, mint a versenytársak. Ebben az esetben nem szolgálhat az állam védekezéséül az sem, hogy a támogatás nyújtására egy bizonyos magasabb termelési költséggel működő ágazat költségeinek csökkentése érdekében került sor, valamint az sem, hogy más országokban hasonló módon történt korábban az ágazat részére támogatás nyújtása.³⁰

²⁸ CONOR QUIGLEY: „The Notion of a State Aid in the EEC” *European Law Review* 1988/ 13. szám 253. o.

²⁹ Hasonló támogatás nyújtott a magyar állam az ajkai vörösiszap-tározó beomlásának katasztrófáját követően

³⁰ Az Európai Bíróság C-78/76. számú ügyben hozott ítélete. *Firma Steinike und Weinlig kontra Németország* EBHT 1977., 595. o.

A negyedik és egyben utolsó mérlegelési szempont a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Ha az állami támogatás egy Unión belüli vállalat pénzügyi helyzetét erősíti a többi, Unión belüli vállalathoz képest, máris teljesült a feltétel, és a támogatás tilalomba ütközik, ahogyan azt a Bíróság a C-730/79. számú ügyben hozott ítéletében³¹ is kimondta. Ezen az sem változtat, ha a nyújtott vagy nyújtani szándékozott támogatás összege vagy a célzott vállalat mérete piaci szempontból nem minősül jelentősnek.³² Emellett ha még nem következett be a kereskedelem érintettsége, de az intézkedés megvalósítása esetén ennek fennáll a veszélye, ez utóbbi megállapítása is elegendő a tilalomba ütközés szempontjából.

4.2.2. A Bizottság és a Tanács szerepe a támogatások vizsgálatában

A támogatások megfelelő vizsgálatához nélkülözhetetlen az, hogy a Bizottság maga is aktív, közvetlen szerepet vállaljon annak folyamatában. Ennek érdekében folyamatosan együttműködik a tagállamokkal és az EUMSZ. 108. cikke szerint vizsgálja az egyes támogatási programokat, valamint ennek kapcsán javaslatokat tesz meghatározott intézkedések meghozatalára, amelyek a belső piac fejlődésének elősegítésére hivatottak, továbbá a testület feladata vizsgálni a 108. cikk (3) bekezdése alapján hozzá bejelentett támogatásokat. Ha észleli, hogy valamely támogatás összeegyeztethetetlen a korábban említett szabályozással, vagy ha a támogatást visszaélészerűen használják fel, akkor az ügyben hozott határozata alapján a támogatás megszüntethető. A Bizottság mellett az Európai Tanács (a továbbiakban: Tanács) is lényeges szereplő a kérdéses támogatások vizsgálatának folyamatában. Bár a Tanácsnak is kiemelkedő szerepe van a jogalkotásban, a Bizottságé jelentősebb, ugyanis ő határozza meg a részletszabályokat érdemben.

A Bizottság normatív szabályozás kialakításában betöltött szerepét jól mutatja, hogy az 360/2012/EU rendelettel³³ úgynevezett *de minimis* szabályt fogadott el, amelynek értelmében a csekély összegű támogatások nem minősülnek állami támogatásnak, mivel nincsenek hatással a tagállamok közötti versenyre és/vagy kereskedelemre. A rendelet az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak nyújtott csekély összegű támogatásokra vonatkozik. Ezeket a szabály értelmében nem kell bejelenteni, amennyiben a támogatás összege bármely hároméves időszakon belül az összeszámításra vonatkozó rendelkezések figye-

³¹ Az Európai Bíróság C-730/79. számú ügyben hozott ítélete. *Philip Morris Holland BV kontra Bizottság*, EBHT 1980., 2671. o.

³² 28. lj. (CRAIG – DE BÜRCA) 1093. o.

³³ A Bizottság 360/2012/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

lembe vételével nem haladja meg az 500 000 eurót³⁴. Rendeletalkotási tevékenysége mellett a Bizottság maga tesz javaslatot a Tanács részére bizonyos támogatásfajták bevezetésére.

Amennyiben valamely tagállam egyedi eljárásban kérelmezi, a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Erre azért is van szükség, mert így nem merül fel az EUMSz. módosításának szükségessége egy valóban ésszerűnek tűnő, de nem olyan gyakran előforduló támogatási indok esetén.

4.3. Állami támogatások a szélessávú piacon a Bizottság iránymutatásának tükrében

Vannak a piacon olyan ágazatok, illetve bizonyos esetekben csak egyes szolgáltatások, amelyeket nem feltétlenül tudnak a piaci szereplők megadni a fogyasztóknak. Ilyen speciális terület – többek között – a telekommunikáció, azon belül is a széles sávú technológia kérdése. A széles sávú technológia bizonyos szempontból kivételt képez az állami támogatások rendszere alól, ugyanis közösségi cél az, hogy ez is az egyetemes szolgáltatásként minden uniós polgárhoz elérjen lakóhelyének földrajzi adottságaitól függetlenül, megfizethető áron. A piaci szereplők jelen esetben ezt nem vagy csak hiányosan tudják teljesíteni. Jelen fejezetben tehát megvizsgáljuk a már korábban említett tendenciákat, jelenségeket most már a széles-sávú piacra fókuszálván.

A Bizottság 2009-ben fogadott el a szélessávú piacon egy közösségi iránymutatást az egyes szereplőknek nyújtandó állami támogatásokról.³⁵ Az iránymutatásnak számos sarkalatos pontja van. Elsődleges cél, hogy a tagállami piacokon minél versenyképesebb állapotok jöjjenek létre és hatékonyan fel lehessen lépni a versenytorzító jelenségekkel szemben. További fontos kritérium, hogy a fogyasztói jólét kialakulásának elősegítését kell szem előtt tartani a szélessávú infrastruktúra kiépítésénél. Ösztönözni kell továbbá az egyes tagállamok hatóságait is, hogy működjenek aktívan közre az egységesítő folyamatokban. Végül, de nem utolsósorban a szabályok alkalmazásánál mindig az Európa 2020 programban meghatározott digitális menetrend alapvető célkitűzéseit kell szem előtt tartani. Az iránymutatásból az is kiolvasható, hogy a szabályozás inkább a fejlődést ösztönzi a meglévő technológia kiterjesztésénél, azzal, hogy inkább a fejlettebb technológia implementációját részesíti előnyben az állami támogatások odaítélése szempontjából.

³⁴ A de minimis támogatásról szóló általános rendeletben meghatározott felső határ ezzel ellentétben csak 200 000 euró.

³⁵ 1. lj. (Közösségi iránymutatás)

Az iránymutatás egyfajta mérlegelési teszttel vizsgálja azt, hogy mely támogatások ütközhetnek a 107. cikkben meghatározott tilalomba, a fentebb említett kényes egyensúly megtalálásával. Mérlegelni kell, hogy a versenytorzulás negatív hatása erősebb-e, mint az állami támogatás nyújtása révén elért előny.

A szélessávú piac megítélésével kapcsolatban az egyik legnagyobb probléma a piaci szereplők hiánya. Az iránymutatás ezért kategóriákat állít fel annak alapján, hogy mennyire tiltott az adott releváns piac, és ennek alapján különböztet meg fehér, szürke és fekete területeket. Értelemszerűen azon a releváns piacon, ahol nincsenek, vagy nem elegendő számban vannak jelen piaci szereplők, az állami támogatás nemhogy nem versenytorzító, hanem kifejezetten pozitív hatással bírhat a versenyképes piac kialakításában. Ennek ellenére az állami támogatásokat csak legvégső esetekben lehet alkalmazni. Vizsgálandó ugyanis, hogy az elérni kívánt célt nem lehet-e másképp elérni. Ha a feltételek teljesülése folytán megengedhető az állami támogatás, azt ebben az esetben is csak szigorú feltételek teljesülése mellett lehet alkalmazni. Ilyen feltételek a nyílt pályáztatás, a legjobb ajánlat kiválasztása, a technológiai semlegesség, valamint az, hogy lehetőség szerint olyan ajánlatot fogadjanak el, amely a legkisebb mértékű állami támogatást igényli.

Az állami támogatások megítélésével kapcsolatban további kiemelt követelmény, hogy mind az odaítélése, mind pedig annak felülvizsgálata az átláthatóság jegyében történjen. Ennek érdekében a tagállamok a Bizottsággal folyamatosan együttműködnek, amelynek keretében jelentéseket és statisztikákat is kötelesek készíteni. A fenti szabályokból arra a jövőbeli tendenciára következtethetünk, hogy a jövőben egyre több pénzt fognak az egyes tagállamok a szélessávú piac fejlesztésére invesztálni, ami egyre inkább kielezi a verseny szükségességét ezen szektorban.³⁶

5. Eltérő utak a szélessávú fejlesztési stratégiában

A következőkben azt kívánjuk bemutatni, hogy milyen az Unión belül és kívül milyen modellekben valósulhat meg a szélessávú hálózatok kiépítése. Szólunk az ausztráliai példáról, ahol a helyi lakosság szétszórtsága következtében különösen fontos szerepe van az egységes fejlesztési irányvonal kialakításának, valamint a mindig élen járó Anglia szélessávú hálózat fejlesztési módszeréről.

³⁶ 22. lj. (MOHAY) 41-44. o.

5.1. Az ausztrál modell³⁷

Az Ausztrál Államszövetség földrajzi elhelyezkedése okán esszenciális fontosságú, hogy a távközlési ágazat állandó fejlesztésével, folyamatosan a legújabb és leggyorsabb technológia alkalmazásával lépést tarthassanak az országnál szerencsésebb, kevésbé izoláltabb elhelyezkedésű versenytársaival. Ennek érdekében az Ausztrál Kormány szélessávú eszközökért, kommunikációért és digitális gazdaságért felelős minisztere által 2009-ben publikált *Australia's Digital Economy: Future Directions* című írás kijelölte az első, szélessávú fejlesztéseket a középpontba állító digitális fejlesztési stratégiát, amelynek részét képezte a nemzeti szélessávú hálózat fejlesztésének programja, mint az ország gazdasági növekedéséhez elengedhetetlen és a gyorsabb információáramlásnak köszönhetően az üzleti szféra lehetőségeit kitágító, létfontosságú fejlesztések összessége. A kormány célja tehát ennek megfelelően az volt, hogy az ország egész területén kiépítésre kerüljön a megfelelő szélessávú infrastruktúra. A megvalósítás azonban komoly akadályokba ütközött, amikor világossá vált, hogy piaci alapon nem fognak a szolgáltatók kevesebb haszonnal kecsegtető területek fejlesztésébe beruházni. Az ausztrál vezetés gyors reakciókészségének köszönhetően hamarosan megoldás született a helyzetre, mégpedig úgy, hogy a szélessávú eszközökért és kommunikációért felelős miniszter már 2013-ban formálisan megegyezett két, nyílt pályázati eljárás során jogot nyert szolgáltatóval, az Opticomm Co Pty Ltd-vel és Pivit Pty Ltd-vel. A megegyezés szerint azokon a lakott területeken, amelyeken e két szolgáltató „megfelelő szintű ellátást” („Adequately Served”) biztosít, nem fog a teljesen állami tulajdonú szolgáltató, a National Broadband Network Co Limited egy második telekommunikációs hálózatot kiépíteni. A két fenti szolgáltató kötelezettségévé vált a másik oldalról ezáltal, hogy az „utolsó helyek” – azaz a hálózat vérkeringése szempontjából kieső, alacsonyabb lakosságú és ezáltal alacsonyabb profit reményével kecsegtető területek – infrastruktúrájának szolgáltatóivá váljanak („*infrastructure provider of last resort*”), tehát a számukra kijelölt terület minden lakosa számára elérhető szélessávú hozzáférést garantáljanak. Az Opticomm Co Pty Ltd és Pivit Pty Ltd, mint szolgáltatók, az állammal kötött szerződés alapján váltak kötelezetté arra, hogy a már kiépített hálózatuktól számított meghatározott távolságon belül (25 network footprints) eső bármely épületet indokolt kérésre közvetlenül csatlakoztassák – vagy csatlakozását más módon biztosítsák – a hálózathoz.

³⁷ <http://www.nbnco.com.au>

A fenti koncepció megvalósításának célja az volt, hogy megelőzze a már kiépített vezeték-hálózat duplikációját a National Broadband Network Co Limited a fenti policyban meghatározott azon kötelezettsége által, hogy az állam minden polgárának kell biztosítania a szélessávú hálózathoz. Ma már folyamatban van e policy felülvizsgálata. A vizsgálat tárgyait azon opciók képezik, hogy a hálózathoz még nem csatlakozott felhasználókat esetlegesen milyen más technológia felhasználásával csatlakoztathatják legegyszerűbben ahhoz.

Láthatjuk tehát, hogy itt leegyszerűsítve arról van szó, hogy egy nem állami szolgáltató tulajdonában lévő infrastruktúrát vonnak használatba az állam költségeinek csökkentése érdekében, és nem építenek ki egy újabb hálózatot a magáncégek valószínűsíthető kárára azért cserébe, hogy ezek a magáncégek vállalják az egyébként nem feltétlen megtérülő területek kiszolgálását is.

5.2. Az angol példa³⁸

Anglia példája kiválóan mutatja azt a – más tagállamokban is megfigyelhető – tendenciát, hogy az egyes piaci szereplők nem tudnak egységes szolgáltatást nyújtani egy-egy tagállam egészére nézve. Számos településen a lakosság sokkal lassabb internet hozzáféréssel rendelkezik, mint más, jellemzően városi területek, valamint a lefedettség is rendkívül hézagosnak mondható. A brit kormány számos más országhoz hasonlóan célul tűzte ki ezen elmaradott állapotok felszámolását, felismervén ebben egyfajta elemi gazdasági érdeket az általános fogyasztói jólétén túl. A kormány kitűzései ezen tendencia javítása érdekében tehát előírnyozza, hogy 2017-ig minden egyesült királyságbeli háztartásban legalább 2 Mbps sebességű internet elérhetőség legyen biztosítva, valamint az összlakosságot figyelembe véve, a lakosság 95%-a számára legalább 24 Mbps internet sebesség elérhető legyen. Ezt az úgynevezett „gap funding” modell megvalósításával kívánják elérni, amely megpróbálja a piacon lévő szereplőket arra sarkalni, hogy nyújtsanak szélessávú szolgáltatást az adott földrajzi területen. Ennek érdekében különböző hatóságokat hoznak létre helyi szinten, amelyek bekapcsolódnak a helyi szélessávú projektek fejlesztésébe, s segítséget nyújtanak a piacon lévő szereplőkkel történő szerződések megkötésében.

6. A magyar célkitűzés

2010 decemberében a digitális menetrend (Digital Agenda) ösztönzésére került sor a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium keretében a *Digitális Megújulás Cselekvési Terv* elfogadására.

³⁸ <https://www.gov.uk/government/policies/transforming-uk-broadband>

A cselekvési terv magyar vonatkozásban vett legfőbb célja, hogy olyan biztonságos infrastruktúra kerüljön kiépítésre, amely 2014-re legalább egymillió új generációs hozzáférést (NGA) biztosít, illetve, hogy 2013-ra megvalósuljon a teljes lefedettség. A cselekvési terv alapján bővíteni kell továbbá a mobil szélessávú lefedettséget és az elérhető sáv szélességet, valamint biztosítani kell a közintézmények számára is, hogy olcsóbb infrastruktúrán keresztül jussanak hozzá a szolgáltatásokhoz. Mindezen célkitűzések megvalósítása érdekében különböző lehetőségek állnak a rendelkezésre. Az új generációs technológiákat lehet piaci indíttatású közpolitikai és szabályozási eszközökkel elősegíteni. Fontos továbbá a rugalmas frekvencia gazdálkodás megteremtése is, hiszen a megfelelő szolgáltatások hiányát sok esetben az idézi elő, hogy bizonyos piaci szereplők nem jutnak megfelelő frekvenciához, egyébként annak szűkösen rendelkezésre álló erőforrás mivolta miatt. Ezen kívül elképzelhetők olyan konstellációk is, amelyek egy meghatározott támogatási program keretében támogatnának olyan fejlesztéseket, amelyek üzleti alapon még hosszú távon sem lennének kifizetődőek, kiegészítve ezzel a szélessávú piac egyébként hézagos jellegét.

Végül elengedhetetlen megemlíteni azokat a törekvéseket, amelyek a közigazgatás fejlesztésére irányulnak a telekommunikáció és ezen belül a szélessávú hálózat fejlesztésével kapcsolatban. Ebből adódóan a gyorsabb és biztonságosabb ügyintézés iránt igény egyre inkább ösztönzi az egyes tagállamokat, hogy az E-közigazgatás megvalósításához szükséges telekommunikációs és szélessávú fejlesztéseket mielőbb kezdjék meg. Ez Magyarországon a Nemzeti Közigazgatási Kommunikációs Infrastruktúra³⁹ (NKKI) program keretében kerül megvalósításra.

Ezen törekvések egyik tényleges megnyilvánulásaként jött létre Magyarország és a Magyar Telekom között egy partnerségi-stratégiai megállapodás, amely ezen bemutatott célokat hivatott elősegíteni. A megállapodás kiemelt célkitűzései között szerepel – többek között – a digitális írástudás, az esélyegyenlőség és javuló életminőség, valamint a szociális és gazdasági fejlődés előmozdítása. A megállapodás keretében felülvizsgálatra kerül az Unió források elosztásának mikéntje, szem előtt tartva annak minél célszerűbb felhasználását a szélessávú piac kapcsán.

³⁹Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020 (2014)

Felhasznált irodalom

Európai uniós dokumentumok

88/301/EGK bizottsági irányelve (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyről (HL L 131 27/05/1988.)

95/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a nyílt hálózati hozzáférés szabályainak a beszédcélú távközlésre történő alkalmazásáról (HL L 321 30/12/1995.)

98/10/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a nyílt hálózati hozzáférés (ONP) alkalmazásáról a távbeszélő szolgáltatások területén és az egyetemes távközlési szolgáltatásokról versenykörnyezetben (HL L 101 01/04/1998.)

360/2012/EU bizottsági rendelet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 114., 26/04/2012.)

2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376 27/12/2006.)

COM (1996) 443. számú bizottsági közlemény az általános érdekű szolgáltatásokról (HL C 17., 19/01/2001.)

COM (2000) 580. számú bizottsági közlemény az általános érdekű szolgáltatásokról (HL C 17., 01/19/2001.)

COM (2003) 270. számú bizottsági közlemény az általános érdekű szolgáltatásokról (HL C 76., 25/03/2004.)

COM (2004) 374. számú bizottsági közlemény az általános érdekű szolgáltatásokról (a Hivatalos Lapban még nem került közzétételre).

COM (2001) 140. bizottsági számú közlemény, „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – eEurope 2002: Impact and Priorities – a communication to the Spring European Council in Stockholm” (a Hivatalos Lapban nem került közzétételre).

C-248/84. sz. ügy *Németország kontra Bizottság* [EBHT 1987. 4013. o.]

C-280/00. sz. ügy *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [EBHT 2003. 7747. o.]

European Council Conclusions, 23-24 March, 2000
www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm;
europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm

Közösségi iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 235., 30/09/2009.)

SA.33001 (2011/N) számú bizottsági határozat (HL C 271., 01/08/2011.)

Monográfiák, tudományos cikkek

Az Állami Számvevőszék: *A közpénzügyek hasznosításának tézisei* című tanulmánya (2007. április) <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek-szabalyozasanak-tezisei/t73.pdf>

Black's Law Dictionary

PAUL CRAIG – GRÁINNE DE BÚRCA: *EU Law*. 5 ed. Oxford University Press (2011)

KENDE TAMÁS: *Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában*. Doktori Disszertáció (2006)

SANDRA MARCO COLINO: *Competition Law of the EU and UK* 7.ed. (Oxford University Press, 2011)

KRISTY MIDDLETON (szerk.) *Blackstone's UK and EU Competition Documents*. 7.ed. (Oxford University Press, USA, 2011)

MOHAY ÁKOS: A szélessávú hálózatok állami támogatására vonatkozó szabályok felülvizsgálata *Állami támogatások joga* 2013. évf. 4. szám

NAGY CSONGOR ISTVÁN: „Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010* (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2011)

PAUL A. SAMUELSON- WILLIAM NORDHAUS: *Közgazdaságtan* (KJK KERSZÖV, Budapest, 2003)

WOLF SAUTER: Services of general economic interest and universal service in EU law *European Law Review* 2008. évf. 2. szám

STAVICZKY PÉTER: Megfelelni a globalizáció kihívásainak: a külföldi közvetlen tőkebefektetésekhez nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége *Állami támogatások joga* 2010. évf. 3. szám

TABA SZABOLCS: A Leipzig/Halle-ítélet alkalmazása a szélessávú (broadband) hálózatokra *Állami támogatások joga* 2012. évf. 3. szám

ORADA TEPPAYAYON – ERIK BOHLIN: Evolution of the EU Broadband Policy: Towards and integrated framework? – Előadás a Nemzetközi Távközlési Társaság 22. Európai regionális konferenciáján

CONOR QUIGLEY: „The Notion of a State Aid in the EEC” *European Law Review* 1988. évf. 13. szám

RICHARD WHISH - DAVID BAILEY: *Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2012)

Internetes források

Az ausztrál National Broadband Network Company honlapja: <http://www.nbnco.com.au>
Magyarország Kormányának honlapja: www.kormany.hu
Stimulating private sector investment to achieve a transformation in the UK by 2015
<https://www.gov.uk/government/policies/transforming-uk-broadband>

VITTAY MELINDA

GODOT-RA VÁRVA – A MAGYAR MOBILPIACRA VALÓ ÁLLAMI BELÉPÉS VERSENYJOGI ASPEKTUSAI

A magyar mobilpiac Godot-ja, az állami szolgáltató régóta ígért új résztvevője a piacnak, és a frekvenciatenderen való sikertelen szereplés dacára továbbra is az egyik vezető témája maradt az ágazattal foglalkozó híreknek. Mindez nem meglepő annak fényében, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) nagyívű küldetéstudattal küldené piacra az új szolgáltatót: belépése a tervek szerint élenkítené a versenyt az 1999 óta stabil, háromszereplős piacon, és ennek egyik elemeként garancia lenne az alacsonyabb árszínvonalra.

Előfordulhat-e azonban, hogy a versenyjogi szempontból üdvözlendő célhoz vezető úton mégis éppen versenyjogi akadályok merülnek fel? Figyelembe véve az állami konzorciumot alkotó vállalatokat, lehetséges-e, hogy a belépés ténye egy nagyobb kirakós egy darabkájaként értelmezhető, amelyet egészében szemlélve egy ún. „nemzeti bajnokot” láthatunk létrejönni, és amennyiben igen, hogyan viszonyul ez a klasszikus versenyjogi alaptételekhez?

Jelen dolgozat a fenti kérdésekre keresi a választ. Előjáróban azonban leszögezi, hogy a kérdéseknek alapvetően két aspektusa van. Az egyik az állami tulajdon kérdésköre, amely önmagában nem témája a tanulmánynak. A másik az a módszer, ahogyan ezt a lényeges gazdasági értéket képviselő tulajdont adja ideiglenes használatba az állam, és amely lehetőséget biztosít arra, hogy az állami iparpolitikai célok némiképp egyenssége az útját egy választott szereplő számára (szabályozás szempontjából indifferens módon annak tulajdonosi körére, azaz, hogy magán- vagy állami vállalatról van-e szó).

A tanulmány először azt vizsgálja meg, hogy a mobilszolgáltatás elérhető áron való nyújtása milyen viszonyban áll a közösségi versenyszabályokkal, majd a szolgáltató elindításával kapcsolatos olyan aggályokat vizsgálja, amelyek felvethetik a tiltott állami támogatás esetét. Ez utóbbival kapcsolatban ismerteti a 2011-es frekvenciatender főbb eseményeit és tanulságait is. Végül a dolgozat, a versenyjog szilárdabb talajáról a versenypolitikára áttérve, a nemzeti bajnok koncepciójának rövid elemzésével zárul.

1. Az állam szerepe a frekvenciagazdálkodás során

1.1. A hírközlés hazai liberalizációjának alapjai

Az elektronikus hírközlés „eminens tanulónak” számít a közszolgáltatások liberalizációjának folyamatában. A tagállami inkumbens szolgáltatók monopolhelyzete megszűnt, és kötelesek más szolgáltatók számára nagykereskedelmi szolgáltatásokat nyújtani és hozzáférést biztosítani a hálózatokhoz.¹

A szabályozás alapjait az Európai Bizottság az 1987-es Zöld Könyvben² fektette le. Ez három pillérré támaszkodik:³ liberalizációra (jogi alapja az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés – a továbbiakban: EUMSZ – 106. cikke),⁴ harmonizációra (jogi alap: EUMSZ 105. cikk)⁵ és versenyjogra (jogi alap: EUMSZ 101-102. cikk).⁶ Az első pillér tekintetében főleg az egyes állami monopolvállalatokat érintően hozott a Bizottság az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdés alapján irányelveket, a második pillér a tagállami jogszabálykörnyezet harmonizálását célozta az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament irányelveinek segítségével, a harmadik pedig az egész liberalizáció alapját és a szabályozás jellegét foglalta magában.⁷

A szabályozás mögött ugyanis két eltérő logika, az *ex ante*, ill. a versenyjogra jellemző *ex post* jellegű szabályozás húzódik egymást kiegészítő és (az utóbbi javára szóló) aszimmetrikus viszonyban.⁸ Ennek értelmében az uniós (és így a magyar) hírközlés-politika alapvetően a versenyjogra támaszkodik, ám ahol az nem bizonyul elégségesnek (azaz strukturális piaci kudarcok léphetnek fel), ott a szektor-specifikus előírásokra bízva a hatékony verseny elősegítését (elvetve tehát a pl. Új-Zélandon gyakorolt *light handed regulation* módszerét, azaz a versenyjog teljes egészében való alapulvételét). Így főleg azok a helyzetek orvosolhatóak, amelyekben az utólagos beavatkozás követelményei túl sok feltétel teljesülésétől függenek

¹ 2012. évi jelentés a versenypolitikáról. (2013.5.7.) COM(2013) 257 final. 3.2. alfejezet.

² Egy dinamikus európai gazdaság felé – Zöld Könyv a távközlési szolgáltatások és berendezések közös piacának fejlesztéséről 1987. 06. 30., COM(1987)290.

³ TÓTH ANDRÁS: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008) 46. o.

⁴ 2.lj. (1987-es Zöld Könyv), 69.pont.

⁵ 2.lj. (1987-es Zöld Könyv), 99.pont.

⁶ 2.lj. (1987-es Zöld Könyv), 121.pont.

⁷ 3.lj. (TÓTH), 47. o.

⁸ A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a magyarországi elektronikus hírközléspiaci verseny és szabályozás alakulásáról, 2007, http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek_gvhtanulmanyok_hirkozlesi_piac_2007_11.pdf, (letöltve: 2014. március 3.) 43. o.

(nem elhanyagolva az ezzel járó költségek mértékét sem), vagy amelyekben gyakran van szükség beavatkozásokra.⁹ Ez a módszer azonban (visszautalva a fentebb használt „aszimmetrikus” jelzőre) összességében csak kisebb szeletét képezheti a szabályozásnak és minden esetben problémaorientálnak, ill. a lehető legkisebb mértékűnek kell lennie.

A fenti kettősség kifejezetten megjelenik a frekvenciagazdálkodás területén is. A spektrum mint „számos különösen fontos ágazat és szolgáltatás [...] alapvető közérdekű erőforrása”¹⁰ és mint olyan szelete a távközlésnek, amely nemzeti hatáskörben maradt, szélesebb diszkréciót biztosít az állam számára a kiosztás során. Így az állam korlátozhatja az egy vállalkozásnak juttatható frekvencia mértékét, azt egyéb feltételhez kötheti, amennyiben a nemzeti piac szempontjából szükségesnek ítéli, fenntarthat bizonyos blokkokat egy új belépő számára és módosíthatja is a már meglévő jogokat, ha ez a versenytorzulás korrekciójához szükséges.¹¹ Összességében véve tehát az állam nemcsak a piacon szereplők számát befolyásolhatja, hanem a kiosztott blokkok nagysága révén az erőviszonyokat is.

Mindez azonban felveti azt a kérdést, hogy hogyan viszonyulnak a fenti lehetőségek mind az EUMSZ versenyjogi rendelkezéseire, mind az egyébként rendkívül kiterjedt másodlagos joganyaghoz. Mivel a szolgáltatás jellege döntő szempont a közösségi versenyjog hatályának meghatározásakor, érdemes röviden kitérni a fogalmi rendszerezésre.

1.2. Fogalmi alapvetés: a mobilszolgáltatás jellegéről

A közösségi joganyag (különösen a magyarral összevetve) meglehetősen kaotikus, amely a szolgáltatások jellegének meghatározását illeti.

Kézenfekvőnek tűnik, hogy a mobilszolgáltatás, illetve általánosságban véve a telekommunikáció közszolgáltatásnak minősüljön, és a magyar jogszabályok (így az irányadó Eht. is)¹² jellemzően ezt használják bizonyos kötelezettségek jellemzésére vagy konkrét feladatok megjelölésére. Az EUMSZ azonban a közszolgáltatást csak a közlekedéssel kapcsolatban említi meg a 93. cikkben, egyébként az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (a továbbiakban: ÁGÉS) fogalmát használja. Ennek tartalmát az EU jogalkotó szervei meg sem kísérelték pontosítani, tekintettel arra, hogy megglátásuk szerint a fogalom folyamatosan változik

⁹ ULRICH STUMPF: „Előzetes szabályozás alá vonható piacok: Módszertan és a Bizottság ajánlása” *Infokommunikáció és Jog*, 2008/6, 261. o.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU határozata (2012. március 14.) egy többéves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról HL L 81 (2012.3.21.) (a továbbiakban: RSPP) (3) preambulum-bekezdés.

¹¹ RSPP 5.cikk (2) bekezdés.

¹² 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (a továbbiakban: Eht.)

a polgárok igényeinek, az elérhető technológiának, a piac alakulásának, sőt, az egyes tagállamok társadalmi és politikai preferenciáinak függvényében.¹³ Az ÁGÉSZ-szel foglalkozó bizottsági közlemény kifejezetten tartalmazza, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy egy adott szolgáltatást ÁGÉSZ-nek tekintenek-e,¹⁴ és a Bizottság feladata e tekintetben annak ellenőrzésére korlátozódik, hogy követett-e el a tagállam nyilvánvaló hibát a minősítéskor.¹⁵

A Bíróság a távközlést illetően kimondta például, hogy a telefonszolgáltatás ÁGÉSZ-nek minősül,¹⁶ míg a telefonkészülékek értékesítése vagy a szélessávú internet nem, és esetjogában jellemzően akképp határozta meg ennek szűk keresztmetszetét, hogy a kérdéses szolgáltatás érdekében áll-e és hozzáférhető-e a lakosság egésze számára egységes árakkal és minőségi feltételekkel, de legalábbis ezen kritériumait tekintve objektív és mindenre kiterjedő szempontok alapján megvalósított differenciáltság mellett. Ebből azonban úgy tűnik, hogy a Bíróság összemosta a fogalmat az egyetemes szolgáltatás fogalmával, amely külön kategória a hírközlésre vonatkozó joganyagban. Az irányadó jogforrás, az Egyetemes szolgáltatási irányelv¹⁷ alapján valamely szolgáltatás ilyenként való minősítése egyben kötelezettséget is telepít a tagállamra annak ellátására. És bár az irányelvben foglalt szolgáltatások – pl. helyhez kötött hozzáférés biztosítása, távbeszélő-szolgáltatások nyújtása stb. – első olvasatra nem tűnnek túlzónak (különösen, hogy ismeretes olyan állami gyakorlat is, amely a vezeték nélküli internet-hozzáférést is az egyetemes szolgáltatások körébe vonta),¹⁸ az irányelv nyitva hagyja a lehetőséget a sor folytatására a későbbi felülvizsgálatok esetére.¹⁹ A két legnagyobb vitát generáló szolgáltatás, a mobilhozzáférés és a széles sávú internet-hozzáférés összeurópai-szintű beemelését azonban (a teljes lefedettség hiánya, ill. a lakosság által egyelőre nem olyan

¹³ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg) HL C 008 (2012.1.11.) 45. pont.

¹⁴ 13. lj. (Közlemény) 46. pont.

¹⁵ T-289/03. sz. ügy, *BUPA és társai kontra Bizottság* [EBHT 2008, II-00081. o.]

¹⁶ C-18/88. sz. ügy, *RTT kontra GB-Inno-BM* [EBHT 1991, I-5941. o.]

¹⁷ Az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz fűződő felhasználási jogokról szóló 2002/22/EK irányelv HL L 108 (2002.04.24.)

¹⁸ NAGY CSONGOR ISTVÁN: „Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk): *Verseny és szabályozás 2010*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2011) 121. o.

¹⁹ Egyetemes szolgáltatási irányelv, 15. cikk

széles körben használt volta miatt)²⁰ a Bizottság mindaddig elvetette (biztosítva vannak azonban például Finnországban).

Magyarország a mobilszolgáltatást formálisan szintén nem említi az egyetemes szolgáltatási kötelezettségei között.²¹ Az iparág az elektronikus hírközlés hazai liberalizációjának mostohagyermekként is említhető: a piac megnyitásánál a vezetékes telefonszolgáltatás kapott (a technológia fejlődésével párhuzamosan egyre aránytalanabb) hangsúlyt,²² és a rendszer átalakítási költségeinek javarésze is a fogyasztókon csapódott le.²³ Mégis, tekintettel a mindennapi életben elfoglalt szerepére valamint arra, hogy az országban az EU legutóbbi éves jelentése szerint 107%-os a mobilpenetráció, okkal lehet érvelni amellett, hogy a mobilszolgáltatás Magyarországon ÁGÉSZ-nek minősül.

2. Az ÁGÉSZ mint a közösségi versenyjog hatálya alól immunitást élvező terület

2.1. A 106. cikk (2) bekezdés értelmezése a „szociális Európa” kontextusában

Az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó *lex generalist* az EUMSZ 14. cikke tartalmazza. E szerint a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését, mindezt azonban az EUMSZ 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül.

A speciális szabályként alkalmazandó 106. cikk korlátként megállapítja, hogy az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen a 18. és 101–109. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket. Ugyanakkor a (2) bekezdés szerint az ÁGÉSZ-ek „működtetésével megbízott [...] vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezen

²⁰ GIOVANNA DE MINICO: „New European Regulation on Universal Service and Next Generation Networks or Just a Lifting of the Old One?” in *The Journal of e-commerce, technology and communications*, 5/2011, 135. o.

²¹ vö. az Eht. 117. § szakaszával és a 13/2013 (XI.25.) NMHH rendelettel az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos részletes szabályokról.

²² 8. lj. (GVH álláspont) 7. és 11. o.

²³ Regulatory Reform in the Telecommunications Industry in *The OECD Review of Regulatory Reform in Hungary*, 2000 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-hungary-2000_9789264181908-en#page52 (letöltve: 2014. március 5.) 52. o.

intézkedések alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.” A kereskedelem fejlődését azonban ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.

A rendelkezés mögött meghúzódó szándék szerint tehát ha egy támogatásoktól mentes, nem szabályozott piacon a szolgáltatók nem nyújtanak ÁGÉSZ-t, *vagy legalábbis nem mindenki számára és nem elérhető áron*, az e célból hozott intézkedések lerontják a közösségi versenyjogi szabályokat.²⁴ A 106. cikk (2) bekezdés alkalmazására vonatkozóan azonban még nem rajzolódott ki egységes joggyakorlat. Az ítélkezési gyakorlat a kérdéses cikk hivatkozása tekintetében három korszakra osztható:²⁵ egy kb. harmincéves „nyugalmi periódusra”, amíg a cikkekre nem hivatkoztak a peres felek; egy rövidebb időszakra, amelyben a közszolgáltatások liberalizációjának folyamatában egyre gyakrabban hivatkoztak rá a tagállamok (ld. a már említett RTT-ügyet); végül egy mérsékelt fázisra, amelyben a Bíróság azt az üzenetet erősítette meg, hogy a tagállamok széles diszkréciót élveznek az egyes ÁGÉSZ-ek meghatározásakor (ld. pl. a Corbeau²⁶ vagy az Almelo²⁷ ügyeket).

Többen azonban úgy értékelik, az elmúlt évek (amikor tehát a Bíróság visszafogottabban alkalmazta a kérdéses cikket) és különösen az Amszterdami Szerződés alapvető cezúráját jelentenek az ÁGÉSZ-ek kezelésében. Az ekkor beiktatott és fentebb idézett 14. (akkori számozással 16.) cikk már nem negatív megközelítésből szemlélte az ÁGÉSZ-ek működését, hanem egyfajta pozitív, tagállami kötelezettségként jelölte meg ezek biztosítását a *megfelelő feltételek mellett*.²⁸ Ezt az irányzatot (amely végső soron az egyébként is gyakran hangoztatott „szociális Európa” narratíváját veszi alapul) a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változások is alá tűnnek támasztani. Egyrészt az EUSZ új 3. cikke a belső piacot már csak a (3) bekezdésben említi (a béke, a népek jóléte stb. után), és a régi EKSZ 3. cikkében a Közösség tevékenységeinek felsorolásából kikerült a belső piaci verseny torzulásának kiküszöbölése,²⁹ amely csak a 27. sz. jegyzőkönyvben kapott helyet. Másrészt a Szerződés 26. kiegészítő jegyzőköny-

²⁴ NATALIA FIEDZIUK: „Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: opening doors to a whole new approach or maintaining the <status quo>” in *European Law Review*, 2011, 36(2), 226. o.

²⁵ J.B. CRUZ: „Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law” in GRÁINNE DE BÚRCA (szerk.): *EU Law and the Welfare State* (Oxford University Press, New York, 2005), 187. o.

²⁶ C-320/91. sz. ügy, *Paul Corbeau* [1993 EBHT, I-2563. o.]

²⁷ C-393/92. sz. ügy, *Municipality of Almelo és mások kontra Energiebedrijf IJsselmij NV* (előzetes döntéshozatal iránti kérelem) [1994 EBHT, I-1508. o.]

²⁸ TONY POSSER: *The Limits of Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2005), 140. o.

²⁹ EKSZ 3. cikk (1) bekezdés g) pont.

veként külön meghatározták az ÁGÉSZ-ek vázlatos tartalmát, ezzel is alátámasztva jelentőségüket. Harmadrészt a Lisszaboni Szerződésbe való inkorporáció révén elsődleges joganyaggá váló Alapjogi Charta 36. cikke kimondja, hogy az ÁGÉSZ-ekhez való hozzáférést – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a Szerződésekkel összhangban – az Unió elismeri és tiszteletben tartja az EU társadalmi és területi kohéziójának érdekében.

Végül további érveként hozzák fel azt, hogy bár sok bírói döntés idézi a 106. cikk (2) bekezdést, különösen a kilencvenes évek elejéről, azok inkább a cikk normatív elemeit értelmezik, mintsem magának a koncepciónak a határait húznák meg.³⁰

2.2. A 106. cikk (2) bekezdés alkalmazásának feltételei

A 106. cikkben foglalt kivétel alkalmazása esetében a Bíróság megköveteli, hogy az adott szolgáltatást a tagállam kötelező erejű jogi aktusba foglalja és konkrétan meghatározza. Nem lehet azonban közszolgáltatási (sic!) kötelezettséget előírni olyan tevékenységek kapcsán, amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak vagy azok által kielégíthetően nyújthatók a közérdek állam által meghatározott feltételei – például az ár – mellett.³¹

A magyar helyzetre alkalmazva az elméletet tehát, a kérdés valójában úgy tehető fel, hogy elegendő-e azt bizonyítani, hogy a mobilszolgáltatás nem a megfelelő pénzügyi feltételek mellett érhető el (azaz túl drága) ahhoz, hogy a potenciális új szolgáltató érdekében hozott állami intézkedések mentesüljenek-e az EUMSZ versenyjogi szabályok alkalmazásaitól. Fentieket összefoglalva: mivel a speciális jogok biztosítása önmagában nem ellentétes a Szerződésekkel, a mobilszolgáltatás pedig formailag nem egyetemes szolgáltatás (így nem vonatkoznak rá az Egyetemes szolgáltatási irányelvben foglaltak), ugyanakkor feltehetőleg ÁGÉSZ-nek minősül, valószínűleg beleesik a 106. cikk (2) bekezdés hatókörébe. Ugyanakkor az állam így sem lesz „mindenható”, az így nyújtott intézkedések arányosságára vonatkozóan ugyanis a Bíróság egy külön tesztet alkalmaz, amely a dolgozat következő alfejezetében kerül ismertetésre.

³⁰ 24. lj. (FIEDZIUK), 229. o.

³¹ C-205/99. sz. ügy, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) és mások kontra Administración General del Estado* [EBHT 2001, I-1271. o.] 71. pont.

3. Sorvezető az ÁGÉSZ-eknek nyújtott intézkedések értékelésére

Amennyiben tehát az állam a fenti fogalmi körbe eső szolgáltatást tervez nyújtani (jelen esetben mobilszolgáltatást), az adott szolgáltató részére nyújtott intézkedések értékelése a 106. cikk (2) bekezdés szövegének értelmezése alapján egy kétlépcsős tesztet követ.

Az első kérdés, hogy az alkalmazott speciális intézkedések a kereskedelem befolyásolása révén ellentétesek-e az EU érdekeivel, azaz befolyásolja-e az intézkedés a tagállamok közti kereskedelmet, amely mintegy abszolút tilalomként értelmezhető. Ennek előfeltétele a nyitott piac megléte, és mivel a hírközlési ágazatban való liberalizáció teljes mértékben megvalósult, így ez a feltétel teljesítettnek tekinthető.

A második kérdés, hogy a nyújtott intézkedések mennyiben arányosak az elérni kívánt célhoz képest. A Bíróság gyakorlata ennek megítéléséhez kétféle szemléletmódot alkalmazott. A „megszorító” értelmezés alapján az intézkedés akkor minősül arányosnak, ha nem áll rendelkezésre olyan, kevésbé megszorító intézkedés, amely ugyanazt a célt érné el. Ezzel szemben a „rugalmas” értelmezés során a Bíróság azt a feltételezést veszi alapul, hogy a tagállamok több ismeret birtokában vannak piacaik működéséről, így ha egy intézkedésnél objektíve létezik is kevésbé megszorító adott pillanatban, az nem jelenti azt, hogy a tagállami piac speciális körülményeit figyelembe véve ne lenne túlzó, azaz kiesne a 106. cikk (2) bekezdés hatóköréből.

Általában a liberalizált piacok esetében (energia, posta és távközlés) a Bíróság az első, szigorúbb szemléletmódot alkalmazza. Ugyanakkor a szigorú értelmezést támogatók a telekommunikáció szektora esetében az Egyetemes szolgáltatási irányelv 3. cikkére hivatkoznak és, mint azt a dolgozat fentebb megállapította, a mobilszolgáltatás, noha nyújtása általános gazdasági érdek, formailag nem minősül egyetemes szolgáltatásnak. Precedens hiányában azonban mindössze óvatos jóslat lenne azt előrevetíteni, hogy az EU kifejezetten toleráns módon fogadná a majdani állami mobilcég, mint ÁGÉSZ-t működtető vállalkozás favorizálását. A dolgozat tehát a továbbiakban azt a premisszát veszi alapul, hogy a negyedik mobilszolgáltató a piacra lépéstől kezdve a működésén át teljes mértékben meg kell, hogy feleljen a versenyjogi szabályoknak, és ennek fényében vizsgálja a lehetséges buktatókat, összhangban a negyedik szolgáltató történetével. Mivel a magyar mobilcég eddig mindössze egy (végül sikertelen) frekvenciaaukción vett részt, a továbbiakban a tanulmány két kérdésre koncentrálna: a frekvencia-kiosztásra és az állami kommunikáció révén megvalósítható támogatásra. Bevezetésképpen azonban ezen a ponton tartja szükségesnek ismertetni a negyedik szolgáltató ügyét.

4. A frekvenciagazdálkodás és a versenyjog kapcsolata

4.1. A kiosztás módszertana

Amint az az RSPP ismertetésénél említésre került, a frekvenciák kiosztására többféle módon is sor kerülhet. A másodlagos joganyag mindössze annyit kíván meg, hogy a spektrumhasználati jogok garantálása nyilvános, transzparens és non-diszkriminatív módon történjék,³² azonban szabad kezdet ad abban, hogy a frekvenciahasználati jogosultak kiválasztása versenyző vagy összehasonlító alapon történjék-e meg.³³ Ez tehát történhet árverés, ún. szépségverseny, ún. szerencsejáték útján, *first-come first-served* alapon, illetve egy ezek kombinációjából álló eljárás szerint is. Ezek mindegyike felvethet versenyjogi aggályokat, és bár első hallomásra úgy tűnhet, az árverések ilyen szempontból rizikósabbak, ez inkább annak tudható be, hogy az árverésen alkalmazott kritériumok jellemzően mindenki számára ismertek és transzparensnek szemben az összehasonlító szempontokat alkalmazó szépségversenyekkel, ahol az elbírálás folyamata nem mindig teljesen átlátható vagy mérhető.³⁴

Éppen ezért azokban az esetekben, amikor a frekvenciakiosztás hátterében az állami bevételek növelésén kívül egyéb, jóléti célok is szerepet játszanak (például egy új belépő ösztönzése, amely a bevett logika szerint növelné a versenyt és így a fogyasztói többletet), az államok szívesebben alkalmazzák a szépségverseny típusú megoldást, pl. Franciaországban, Svédországban, Írországban.³⁵

4.2. A magyar frekvenciatender

4.2.1. A kiírás előzményei

Az NMHH 2011 augusztusában írta ki a tendert a 900 MHz-es frekvenciasávon nyújtható rádió-távközlési szolgáltatásra. A kiírási dokumentációt többször módosították, egyik legjelentősebb változtatásként megszüntetve azt a tilalmat, amely állami szereplő indulását gátolta. Az árverésen így végeredményben négy szereplő indult: a Magyar Posta, a Magyar

³² Engedélyezési irányelv, 5. cikk.

³³ Engedélyezési irányelv 7. cikk (4) bekezdés.

³⁴ http://rspg-spectrum.eu/_documents/documents/meeting/rspg19/rspg09_278_erg_rspg_report_on_radio_spectrum_competition_issues_090604.pdf (letöltve: 2014. március 26.). 18. o.

³⁵ Joint BEREC/RSPG working group on competition issues: Report on exploring the economic and social value of radio spectrum for certain electronic communications services with respect to the frequency assignment procedures
http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/61-joint-berecrspg-report-on-exploring-the-_0.pdf (letöltve: 2014. március 18.)

Villamosművek és a Magyar Fejlesztési Bank által létrehozott MPVI Mobil Zrt., valamint a három inkumbens, azaz a Magyar Telekom, a Telenor és a Vodafone.

Az NMHH 2012 januárjában hirdetett eredményt, amelynek alapján valamennyi pályázó nyertesnek bizonyult. Az állami szolgáltató összesen 35 MHz-nyi spektrumot nyert különböző frekvenciasávokban, de kapott blokkokat a Telenor, a Magyar Telekom és a Vodafone (utóbbi ráadásul egy egybefüggő 2 MHz széles blokkot az egykori E-GSM sávban, amelyet a meglévő 900 MHz-es frekvenciablokkjával egybefüggően tudott használatba venni és így országos lefedettségűvé tudta növelni 3G-s hálózatát). A döntés ellen azonban a három inkumbens mégis fellebbezett. Több eljárási jellegű kérdés mellett kifogásolták egyfelől azt, hogy a kiírásakor hatályos szabályok szerint állami szereplő nem indulhatott volna a pályázaton, valamint támadták azt a (szintén a kiírás által kötelezően rájuk rótt) kötelezettséget, amelynek értelmében hálózatukat kötelesek átengedni a negyedik szereplőnek.

4.2.2. *A Fővárosi Törvényszék és a Kúria álláspontja*

Mind a Fővárosi Törvényszék, mind a Kúria helyt adott az inkumbens szolgáltatók kérelmének, így a pályázat eredményét megsemmisítették. A jogvita érdemi kérdései az állami szereplő indulásának formai lehetősége és a kiírt roaming kötelezettség és annak egyéb járulékos kötelezettségei voltak. A bíróságok megállapították, hogy a kiírásakor hatályos szabályok szerint az MPVI Zrt. valóban nem indulhatott volna, valamint, hogy a kérdéses kötelezettségek kirovását meg kellett volna előznie egy a hatóság által lefolytatott JPE-eljárásnak. Tekintettel azonban a felperesek azon kérésére, hogy a bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen az Európai Bíróságnál, az ítélet röviden kitért az európai joganyaggal kapcsolatos vitás kérdésekre, amelyek közül jelen dolgozat a kiírás során felmerülő esetleges állami támogatások esetét vizsgálja.

A Kúria ítélete³⁶ nem tartotta szükségesnek az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését. Azonban az ítélet megállapította, hogy az MPVI Zrt. álláspontjával ellentétesen az NMHH-nak a frekvencia-kiosztás során figyelemmel kell lennie a tiltott állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozásra is.

³⁶ A Kfv.III.37.666/2012/27. számú ítélet (a továbbiakban: a Kúria Ítélete)

Formailag ezt a kötelezettséget a 107. cikk közvetlen alkalmazhatósága alapozza meg, amely számtalan európai ügyben megerősítést nyert.³⁷ Tartalmilag azonban korántsem egyértelmű annak eldöntése, hogy milyen mértékben veendő figyelembe a tiltott állami támogatások joga speciálisan az elektronikus hírközlés szektorában indított szolgáltatóra vonatkoztatva.

4.3. A frekvencia-kiosztás révén megvalósítható állami támogatás

Az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezés, a 107. cikk (1) bekezdés szerint *„ha a Szerződések másképp nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállam által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”*

Frekvencia-kiosztás esetén a fenti rendelkezés nem tűnik automatikusan alkalmazandónak, hiszen ahogyan az fentebb ismertetésre került, az EU alapvetően a tagállamokra bízta annak meghatározását, miként kerítenek sort a tulajdonukban álló frekvenciakészlet kiosztására.

Ugyanakkor, amint azt a Bíróság először a Connect Austria ügyben részletesen elemezte, a spektrum (a szociális mellett) jelentős gazdasági értékkel rendelkezik, amelyet többféle szempont befolyásol (pl. a koncesszió időtartama, a spektrum nagysága stb).³⁸ Emellett a csehországi kiosztás vizsgálatakor a Bizottság azt is leszögezte, hogy attól még, hogy a kiosztás formailag megfelel a fent hivatkozott Engedélyezési irányelv követelményeinek, nem vonja maga után azt, hogy a gazdasági előny biztosítása vagy a verseny egyéb módon való torzításának lehetősége *ipso facto* ki lenne zárva.³⁹ Így ha formailag meg is valósul az objektív, non-diszkriminatív kiosztási rendszer, pl. a fizetendő díj továbbra is vizsgálandó téma marad mint elrettentő körülmény, esetleg mint piaci előny, amennyiben ez a díj az állami támogatások kategóriája felé tendálóan alacsony mértékű.

Fentieket összevetve adódik a kérdés, hogy milyen elvek mentén szükséges egyensúlyozni szociális és gazdasági szempontok között, hogy a frekvencia piaci áron alul történő kiosztása ne valósítson meg tiltott állami támogatást. Ezt külön nehezíti, hogy a „piaci ár” fogalma

³⁷ Pl. a C-78/76. sz. ügy, *Firma Steinike & Weinlig kontra Német Szövetségi Köztársaság* ügy (előzetes döntéshozatal iránti kérelem) [1977 EBHT, 595. o.] 14. pont, vagy a C-39/94. sz. ügy, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) és mások kontra La Poste és mások* [1998 EBHT, I-3547. o.] 49. pont.

³⁸ C-462/99. sz. ügy, *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission, és Mobilkom Austria AG* [2003 EBHT, I-5197. o.] 93. pont.

³⁹ NN 76/2006 sz. bizottsági döntés – Cseh Köztársaság

önmagában nehezen értelmezhető, hiszen a frekvenciáknak nincs nyílt piaca.⁴⁰ A Bizottság végül egy francia esetben⁴¹ (amely sok vonatkozásában emlékeztet a magyar eseményekre) úgy határozta meg, hogy a spektrum értékének immanens eleme a fizetendő díj mellett a vállalat által vállalt kötelezettségek mértéke is. Ez azonban nagyon valószínűtlenné teszi, hogy valaha is sikeresen megállná a helyét a tiltott állami támogatások vádjá, hiszen egy nagyon alacsony kiírási díj esetében így elégséges hivatkozási alap lehet egy vállalt, jövőbeni kötelezettséglista is annak bizonyítására, hogy az állam megfelelő ellentételezésért cserébe mondott le adott időre egy értékes erőforrásáról.

5. Versenypolitika és közgazdaságtan

A fenti jogi elemzés után adódhat a kérdés, hogy miért érdemes az államnak felvállalnia az uniós szabályokkal való esetleges (még ha oly minimális esélyű) kollízió rizikóját, és nyíltan küzdenie azért, hogy az új belépő stabilan megvethesse a lábát a piacon. A dolgozat az alábbiakban két lehetséges magyarázatot vesz alapul.

Az első, a nemzeti bajnok kinevelésének eshetőségét taglaló alfejezet abból a szempontból spekulatívabb jellegű, hogy mindeztidáig nem jelent meg olyan kormányzati dokumentum, amely megerősítené ezt a szándékot. A közelmúlt jogszabályi és az üzleti életben bekövetkezett változásai azonban tagadhatatlanul beilleszthetők lehetnek egy ilyen folyamatba.

A második „mítosz” azonban gyakran kommunikált híre a kormányzati sajtónak, miszerint a magyar mobilpiac drága, és egy további szereplő eredményesen nyomná le az árakat. A tanulmány nem vállalkozik arra, hogy részletes közgazdasági elemzést végezzen a magyar mobilpiac piacszerkezetét illetően, azonban kifejezetten az arra vonatkozó állításokat igyekszik részletesebb vizsgálat alá vetni, elsősorban európai összehasonlításban.

5.1. A nemzeti bajnok koncepciója

Figyelemmel a frekvenciaaukción részt vevő konzorcium tagvállalataira és a közelmúlt üzleti tranzakcióira, többekben felmerült, hogy az állami szereplő piacra bocsátása egy nemzeti bajnok létrehozásának egyik eleme lehet (jelesül: az MVM személyében).⁴²

⁴⁰ http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011_3_6_en.pdf 4. o.
(letöltve: 2014. március 5.)

⁴¹ C 431/07. sz. ügy, *Bouygues SA és Bouygues Télécom kontra Bizottság*, [2009, EBHT I-02665. o.]

⁴² Ld. pl. Voszka Éva nyilatkozatát az alábbi hír kapcsán: Lehet-e egy sikeres egy állami mobilcég? <http://fm.hir24.hu/gazdasag/2012/01/05/lehet-e-sikeres-egy-allami-mobilceg> (letöltve: 2014. március 3.)

A nemzeti bajnok létrehozása mint koncepció az állami iparpolitika és a versenypolitika közti feszültségek leképeződéseként is értelmezhető. Az ebben az esetben szóba jöhető iparpolitikai célok számosak (az adott vállalat méretgazdaságosságának növelése, erős nemzeti szereplő útnak indítása a nemzetközi piacon), és különösen gazdasági válságok idején kerül a kormányzati gondolkodás középpontjába ez a fajta megoldás.⁴³ Az a gondolat pedig, hogy iparpolitikai célok megvalósítása érdekében az eszközök immunitást élvezzenek a versenyjoggal szemben, nem újkeletű (többek között a szellemi tulajdon szabályozása is hasonló elven alapul).

A nemzeti bajnokok működéséről szóló tapasztalatok ellentmondásosak. Az OECD ke-rekasztala ellenpéldaként hozta fel azokat a hetvenes években zajló kísérleteket, amelyeknek során az európai államok az IBM ellenében próbáltak meg mesterségesen versenytársat kre-álalni. Pozitív példa azonban az Airbus cég létrehozása a Boeing ellenében, amely nemcsak, hogy sikerrel vetette meg a lábát a piacon, hanem a fogyasztói költségek csökkenésében is tevékeny szerepe volt (igaz ugyan, hogy az ellenzők szerint a globális jólét szempontjából a piacra lépés inkább káros volt, tekintve, hogy a repülőgépipar hatalmas fix költségei miatt egyrészt mindkettő cégnek jelentős befektetései voltak, ezeket azonban a csökkenő árakból nem tudták belátható időn belül fedezni, amely nagy veszteségeket okozott mind az amerikai, mind az európai gyártónak).⁴⁴

Az Európai Bizottság önmagában szintén nem ellenzi a nemzeti bajnok létrehozását, amíg az a közösségi versenyjoggal összhangban történik. Ennek hátterében az egységes belső piac narratívája húzódik;⁴⁵ azaz, ahogyan nemrégiben felmerült, adott esetben egy „európai baj-nok” létrehozása.⁴⁶ Ugyanakkor az EU nem tartja szükségesnek intervenciók révén támo-gatni az ilyen jellegű kezdeményezéseket, meglátása szerint ugyanis az éles versenynél nincs jobb ösztönző hatékony vállalatok kifejlődésére.⁴⁷

Mindazonáltal tagadhatatlan, hogy a versenyzői piac eredményei társadalmi értelemben nem feltétlenül kívánatosak.⁴⁸ Ezért néha nyomasztó súlyt jelenthet a mindenkorai kormány

⁴³ RICHARD WHISH – DAVID BAILEY: *Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2012), 87. o.

⁴⁴ OECD Policy Roundtables: Competition Policy, Industrial Policy and National Champions, 2009 <http://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> 145. o. (letöltve: 2014. február 28.)

⁴⁵ Ld. pl. Nelli Kroes cinikusnak hatható nyilatkozatát: „Minden nemzet az egységes piac győztese lehet!” Competitiveness, Speech/08/207, 2. o.

⁴⁶ D. Strauss-Kahn, Round Table: Sustainable Project for Europe: Final Report of the Group of Policy Advisors, 2004;

⁴⁷ 44. lj. (OECD) 143. o.

⁴⁸ W. D. SAMUELSON – P. A. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*, (KJK-Kerszöv, Budapest, 2006), 267. o.

vállán az a társadalmi igény, amely – különösen nehéz gazdasági helyzetben – könnyebben elérhető árú szolgáltatásokat szeretne (ha máshogy nem, az állam támogatásával). Mégis, a társadalmi költsége a nemzeti bajnoknak működése során sem eliminálódik, legfeljebb érzékelhetőség tekintetében. A fogyasztó valóban élvezheti az alacsony árat, előfordulhat azonban, hogy adó formájában ugyanúgy a nemzeti bajnok finanszírozásához járul hozzá.⁴⁹

5.2. A mobilszolgáltatások drágasága

Ahogy az a hatóság kommunikációjában hangsúlyos szerepet kapott, a negyedik szolgáltató belépésének egyik legfőbb indoka az volt, hogy az (a legkorszerűbb telekommunikációs szolgáltatások gyorsabb elterjedésén kívül) árcsökkenést fog eredményezni, a Kúria döntése nyomán azonban a magyar fogyasztók végső soron hátrányba kerültek volna más európai országok előfizetőihez képest.⁵⁰ Az EU szabályainak való megfelelés céljából pedig mindenképpen szükséges legalábbis megfelelően alátámasztott adatokkal rendelkezni annak bizonyításához, hogy a jelenlegi piaci szereplők nem a megfelelő pénzügyi feltételek mellett nyújtanak mobilszolgáltatást.

Jelen fejezet a fenti állításban rejlő előfeltételezést (a magyar mobiltarifák a magasak, különösen európai viszonylatban) vizsgálja. Mivel az EU évente publikál átfogó jelentést a telekommunikációs szektorról, kitérve a tagállami mobiltarifák összehasonlítására, érdemes megvizsgálni Magyarországnak ebben a rangsorban elfoglalt pozícióját.

A jelentés a mobildíjakat illetően 4 mutatót vizsgál:

ARPM (*average revenue per minute* – egy percre jutó bevétel);

ARPU (*average revenue per unit* – egy előfizetésre jutó bevétel);

Kapcsolási díj (az az összeg, amelyet az egyik hálózathoz indított és egy másik hálózathoz végződött hívás átkapcsolásáért számítanak fel);

Roaming díj.

⁴⁹ SZILÁGYI PÁL: „A versenypolitika mozgásterét a versenyképesség tükrében” in KATONA KLÁRA (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe. Hitek és tévhitek.* (Pázmány Press, Budapest, 2011)

⁵⁰ Az NMHH sajtóközleménye: 900 MHz – A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság az előfizetők érdekeit tartja elsődlegesnek (2012. 09. 18.) http://nmhh.hu/cikk/153576/900_MHz_A_Nemzeti_Media_es_Hirkozlesi_Hatosag_az_elofizetok_erdekeit_tartja_elsodlegesnek (letöltve: 2014. március 20.)

Valamennyi mutató tekintetében Magyarország az európai rangsor alsó negyedében foglal helyet áraival. Igaz, hogy a kimutatás nominális árfolyamon számol, így a vásárlóerő-paritáson mért érték ennél magasabb lehet, ezek az összegek sem térnek el kirívóan az európai átlagtól.⁵¹ Így tehát legalábbis kétséges az az állítás, hogy a magyar mobilpiac az átlagosnál drágábban kínálja szolgáltatásait a fogyasztóknak. Arra vonatkozólag például nem született elemzés, hogy mihez viszonyítva minősül túlzónak a piaci ár. Márpedig ezen pontok meghatározása alapvető lenne a hasonlóan jelentős következményekkel járó kormányzati/hatósági kijelentések hitelességéhez.

6. Zárszó

Amilyen sokat szerepel a napi hírekben, olyan kevés tudományos elemzés született a negyedik mobilszolgáltató piacra lépésének közgazdasági és versenyjogi háttéréről. Jelen dolgozat tehát elsősorban erre hívja fel a figyelmet, másodsorban pedig a Bizottság és a Bíróság inkonzisztens gyakorlatára a mobilszolgáltatások megítélésével kapcsolatban. Legfontosabb üzenete azonban az, hogy nem elégséges pusztán a versenyjog és iparpolitika, illetve az egyéb szociális megfontolások közötti feszültségre, mint természetes jelenségre hivatkozni, hanem szükséges volna a lehető legteljesebb mértékben objektív (elsősorban közgazdasági) elemzésekkel alátámasztani az önmagukban hangzatos kijelentéseket (pl. drága mobilpiac). Végül az alap előfeltételezések boncolgatásánál a dolgozat azt is szükségesnek tartja megkérdőjelezni, hogy a piacon lévő több szereplő automatikus garancia-e az alacsonyabb árakra vagy a verseny növelésére a mobilpiacon. Az oligopol piacok jellemzőit Európában azonban a kötet következő tanulmánya taglalja.

⁵¹ PÁPAI ZOLTÁN – NAGY PÉTER – CSORBA GERGELY – MICSKI JUDIT: „Tapasztalatok a mobilpiacok működéséről – Ár-összehasonlítások és piacszerkezeti változások c. tanulmányára” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN: *Verseny és szabályozás 2012*. (MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2013).

Felhasznált irodalom

Európai uniós dokumentumok

Egy dinamikus európai gazdaság felé – Zöld Könyv a távközlési szolgáltatások és berendezések közös piacának fejlesztéséről 1987. 06 30., COM(1987)290

Az egyetemes szolgáltatásról és az elektronikus hírközlési hálózatokhoz és szolgáltatásokhoz fűződő felhasználási jogokról szóló 2002/22/EK irányelv HL L 108 (2002.04.24.)

A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg) HL C 008 (2012.1.11.)

Az Európai Parlament és a Tanács 243/2012/EU határozata (2012. március 14.) egy több-éves rádióspektrum-politikai program létrehozásáról HL L 81 (2012.3.21.)

2012. évi jelentés a versenypolitikáról. (2013.5.7.) COM(2013) 257 final

C-78/76. sz. ügy, *Firma Steinike & Weinlig kontra Német Szövetségi Köztársaság* ügy (előzetes döntéshozatal iránti kérelem) [1977 EBHT, 595. o.]

C-18/88. sz. ügy, *RTT kontra GB-Inno-BM* [EBHT 1991, I-5941. o.]

C-320/91. sz. ügy, *Paul Corbeau* [1993 EBHT, I-2563. o.]

C-393/92. sz. ügy, *Municipality of Almelo és mások kontra Energiebedrijf IJsselmij NV* (előzetes döntéshozatal iránti kérelem) [1994 EBHT, I-1508. o.]

C-39/94. sz. ügy, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) és mások kontra La Poste és mások* [1998 EBHT, I-3547. o.]

C-205/99. sz. ügy, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) és mások kontra Administración General del Estado* [EBHT 2001, I-1271. o.]

C-462/99. sz. ügy, *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission, és Mobilkom Austria AG* [2003 EBHT, I-5197. o.]

C 431/07. sz. ügy, *Bouygues SA és Bouygues Télécom kontra Bizottság*, [2009, EBHT I-02665. o.]

T-289/03. sz. ügy, *BUPA és társai kontra Bizottság* [EBHT 2008, II-00081. o.]

NN 76/2006 sz. bizottsági döntés – Cseh Köztársaság

Magyar joganyagok

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
Kfv.III.37.666/2012/27. számú ítélet

Monográfiák, tudományos cikkek

J.B. CRUZ: „Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law” in GRÁINNE DE BÚRCA (szerk.): *EU Law and the Welfare State* (Oxford University Press, New York, 2005)

NATALIA FIEDZIUK: „Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: opening doors to a whole new approach or maintaining the <status quo>” in *European Law Review*, 2011, 36(2)

GIOVANNA DE MINICO: „New European Regulation on Universal Service and Next Generation Networks or Just a Lifting of the Old One?” in *The journal of e-commerce, technology and communications*, 5/2011

NAGY CSONGOR ISTVÁN: „Az egyetemes szolgáltatás metamorfózisai” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2011)

PÁPAI ZOLTÁN – NAGY PÉTER – CSORBA GERGELY – MICSKI JUDIT: „Tapasztalatok a mobilpiacok működéséről – Árösszehasonlítások és piacszerkezeti változások c. tanulmányára” in VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN: *Verseny és szabályozás 2012*. (MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2013)

TONY POSSER: *The Limits of Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2005)

W. D. SAMUELSON – P.A. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*, (JKK-Kerszöv, Budapest, 2006)

ULRICH STUMPF: „Előzetes szabályozás alá vonható piacok: Módszertan és a Bizottság ajánlása” *Infokommunikáció és Jog*, 2008/6

SZILÁGYI PÁL: „A versenypolitika mozgásteret a versenyképesség tükrében” in KATONA KLÁRA (szerk.): *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe. Hitek és tévhitek*. Pázmány Press, Budapest, 2011

TÓTH ANDRÁS: *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2008)

RICHARD WHISH – DAVID BAILEY: *Competition Law* (Oxford University Press, New York, 2012)

Internetes források

A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a magyarországi elektronikus hírközlésspiaci verseny és szabályozás alakulásáról, 2007,

http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek_gvhtanulmanyok_hirkozlesi_piac_2007_11.pdf

Regulatory Reform in the Telecommunications Industry in *The OECD Review of Regulatory Reform in Hungary*, 2000 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-hungary-2000_9789264181908-en#page52

http://rspg-spectrum.eu/_documents/documents/meeting/rspg19/rspg09_278_erg_rspg_report_on_radio_spectrum_competition_issues_090604.pdf

Joint BEREC/RSPG working group on competition issues: Report on exploring the economic and social value of radio spectrum for certain electronic communications services with respect to the frequency assignment procedures http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/61-joint-berecrspg-report-on-exploring-the-0.pdf

Lehet-e egy sikeres egy állami mobilcég?

<http://fn.hir24.hu/gazdasag/2012/01/05/lehet-e-siker-es-egy-allami-mobil-ceg>

http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011_3_6_en.pdf

OECD Policy Roundtables: Competition Policy, Industrial Policy and National Champions, 2009 <http://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf>

Az NMHH sajtóközleménye:

900 MHz – A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság az előfizetők érdekeit tartja elsődlegesnek (2012. 09. 18.)

http://nmhh.hu/cikk/153576/900_MHz_A_Nemzeti_Media_es_Hirkozlesi_Hatosag_az_elofizetok_erdekeit_tartja_elsodlegesnek

VALLYON EMESE
FÚZIÓKONTROLL A TAGÁLLAMI MOBIL-
TÁVKÖZLÉSI PIACOKON – KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG
COMP/M.6497 SZÁMÚ HUTCHISON 3G
AUSTRIA/ORANGE AUSTRIA ÜGYBEN HOZOTT
HATÁROZATÁRA

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012. december 12-én kelt határozatában¹ – megfelelő kötelezettségvállalások mellett – a belső piaccal és az EGT-megállapodásban foglaltak érvényesülésével összeegyeztethetőnek nyilvánította azt az összefonódást, melynek következtében Ausztria négy mobiltelefonhálózat-üzemeltetője közül a piaci részesedés tekintetében harmadik és negyedik egyesült. Jelen tanulmány célja bemutatni, hogy az ügyben milyen versennyel kapcsolatos aggályok merültek fel, ezek orvosolására a Bizottság milyen kötelezettséget vállaltát találta szükségesnek, és megkísérli felderíteni, hogy a kötelezettségvállalások a döntést követő szűk másfél évben mennyiben valósultak meg. A Bizottság

¹ Az Európai Bizottság határozata (2012. december 12.) egy vállalati összefonódásnak a belső piaccal és az EGT-megállapodásban foglaltak érvényesülésével összeegyeztethetőnek nyilvánításáról a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (EGT-vonatkozású szöveg), csak az angol nyelvű szöveg hiteles: Commission Decision of 12.12.2012 addressed to: Hutchison 3G Austria Holdings GmbH declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA agreement (Case No M.6497 – *HUTCHISON 3G AUSTRIA / ORANGE AUSTRIA*) (Text with EEA relevance) C(2012) 9198 final http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6497_20121212_20600_3210969_EN.pdf, letöltés ideje: 2014.02.06., a magyar nyelvű összefoglaló: A Bizottság határozatának összefoglalója (2012. december 12.) egy vállalati összefonódásnak a belső piaccal és az EGT-megállapodásban foglaltak érvényesülésével összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (Ügyszám COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*) (az értesítés a C(2012) 9198. final számú dokumentummal történt) (Csak az angol nyelvű szöveg hiteles) (EGT-vonatkozású szöveg) HL 2013/C 224/06 (2013.08.03.)

mobilpiaci fűzőkkel kapcsolatos álláspontját részletekbe menően tartalmazó döntés elemzésének rendkívüli aktualitását adja, hogy jelenleg két hasonló összefonódás vizsgálata is folyamatban van. Az írországi ügyben² jelen állás szerint 2014. május 19-ig kell, hogy döntés szülessen, a németországi ügyben³ az előzetesen kitűzött határidő 2014. május 14.

2. Áttekintés

2.1. Az osztrák mobilpiac

Az összefonódást megelőzően Ausztriában négy mobiltelefonhálózat-üzemeltető működött. Piaci részesedés⁴ alapján az inkumbens Telekom Austria AG (a továbbiakban: Telekom Austria) leányvállalata, az A1 volt a legnagyobb, amely a bob és a Red Bull Mobile szolgáltatókat is üzemelteti. A második legnagyobb a Deutsche Telekom tulajdonában álló T-Mobile, amely 2007-ben felvásárolta az addig önálló hálózattal rendelkező tele.ring-et. Az Orange Austria Telecommunications GmbH (a továbbiakban: Orange), a harmadik piaci szereplő, közvetlen a Mid Europa Partners magántőke-befektetési alap és az Orange Belgium SA (a France Télécom SA leányvállalata) együttes tulajdonában áll. Az Orange leányvállalata, a felöltőkártyás szegmensben aktív Yesss! Telekommunikation GmbH (a továbbiakban: Yesss!), amely ún. virtuális szolgáltató⁵, nincs saját hálózata, szolgáltatását az Orange hálózatának igénybevételeivel biztosítja. Negyedik a legkésőbb, 2003-ban piacra lépő Hutchison 3G Austria GmbH (a továbbiakban: H3G), amely közvetlenül a Hutchison 3G Austria Holdings GmbH (a továbbiakban: H3G Holdings), és közvetetten a Hutchison Wampoa Limited tulajdona, amelynek az Európai Unió több tagállamában: Dániában, az Egyesült Királyságban, Írországbán, Olaszországban és Svédországban is van a mobiltávközlésben tevékenykedő leányvállalata. A H3G csak UMTS (3G) hálózattal rendelkezik, GSM (2G) alapú szolgáltatást nemzeti roaming megállapodás alapján 2013 végéig a Telekom Austria hálózatán, ezt követően a T-Mobile hálózatán keresztül nyújt.

² COMP/M.6992 számú *Hutchison 3G UK/Telefónica Ireland* ügy

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_6992

³ COMP/M.7018 számú *Telefónica Deutschland/E-Plus* ügy http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_7018

Az előfizetők száma és az éves bevétel alapján a végfelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) mobil távközlési szolgáltatások körében (lásd részletesen a 3.1. pontban)

⁵ Mobile Virtual Network Operator (MVNO): olyan mobiltávközlési szolgáltatást nyújtó vállalkozás, amely nem rendelkezik önálló hálózattal és saját frekvenciával, szolgáltatását egy (vagy több) mobiltelefonhálózat-üzemeltetővel kötött szerződés alapján, annak (azoknak) az infrastruktúráján keresztül biztosítja

A négy hálózatüzemeltetőn és az általuk üzemeltetett szolgáltatókon kívül két független virtuális – azaz önálló hálózattal nem rendelkező – mobilszolgáltató működik Ausztriában. A Vectone egy meghatározott célcsoport igényeinek kielégítésére fókuszál alacsony nemzetközi tarifával, piaci részesedése 5% alatt van előfizetők tekintetében. A másik virtuális szolgáltató, az eety kevesebb, mint 100 000 ügyféllel rendelkezik.⁶

2.2. A vizsgált tranzakció

A 2012. február 2-án kötött megállapodás értelmében a H3G tulajdonosa, a Hutchison 3G Austria Holdings GmbH (a továbbiakban: H3G Holdings) 100%-ban közvetetten megszerezte az Orange mobilszolgáltatót a Yesss! MVNO kivételével. Ugyanis a Yesss!-t azonnal továbbértékesítette meghatározott weboldallal, frekvenciatartományokkal és szellemi tulajdonjogokkal egyetemben a piacvezető A1 tulajdonosának, a Telekom Austriának. Mivel a Yesss! és az Orange eszközei nem kerültek ténylegesen a H3G Holdings irányítása alá, Orange-akvizíció és a feltételül szolgáló Yesss!-akvizíció és eszközátruházás összefonódás-ellenőrzési szempontból egymástól elkülöníthetőek voltak.⁷ Mivel a Bizottság az osztrák versenyhatóság, a Bundeswettbewerbsbehörde (a továbbiakban: BWB) áttételi kérelme el- lenére úgy döntött, hogy az eljárást maga folytatja le,⁸ az a sajátos helyzet állt elő, hogy bizottsági vizsgálat tárgyát csak az Orange-akvizíció képezte, a Yesss! adásvételének tárgyában a BWB döntött. Továbbá, a frekvencia-átruházással is járó tranzakciókhoz az osztrák telekommunikációs szakhatóság, a Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH (a továbbiakban: RTR) bizottsága, a Telekom-Control Kommission (a továbbiakban: TKK) jóváhagyására is szükség volt.

⁶ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (109), (113), (135) bekezdések; az elhanyagolható részesedéssel rendelkező, főként feltöltőkártyás és olcsó nemzetközi tarifákat kínáló további szolgáltatókról lásd bővebben: Österreichische Mobilfunk, die fast niemand kennt (2014.03.10.) <http://derstandard.at/1389858902827/Oesterreichische-Mobil-funk-die-fast-niemand-kennt>, letöltés ideje: 2014.03.22.

⁷ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (7) bekezdés

⁸ 2012. május 29-én a BWB áttételi kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz a Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (a továbbiakban: összefonódás-ellenőrzési rendelet) 9. cikk (2) bekezdés (a) pontja alapján, amelyben arra kérte a Bizottságot, hogy adja át a H3G / Orange összefonódás vizsgálatát az osztrák versenyhatóságnak, mivel megítélése szerint az összefonódás a versenyt csak az osztrák mobiltávközlési piacon érinti. Mivel erről nem küldött emlékeztetőt az után, hogy a Bizottság az eljárás megindításáról határozott, a Bizottság úgy döntött, maga folytatja le a vizsgálatot.

2.3. A vizsgálat indokoltága

A Bizottság 2012. június 28-án kelt határozatában döntött arról, hogy a bejelentett összefonódás tárgyában eljárást indít, mivel annak a közös piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban komoly kételeyi merültek fel.⁹ Megítélése szerint egy ilyen, az iparági sajátosságoknak megfelelően eleve erősen koncentrált piacon egy szereplő kiesése a verseny érvényesülése szempontjából komoly aggályokat vet fel. Tehát önmagában az a tény, hogy a H3G és az Orange egyesülésével háromra redukálódik a hálózattal rendelkező mobilszolgáltatók száma Ausztriában, megalapozza a vizsgálat szükségességét. Ugyanis a Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (a továbbiakban: összefonódás-ellenőrzési rendelet) preambuluma kifejezetten említi, hogy az oligopolisztikus felépítésű piacokon azok az összefonódások, amelyek az összefonódó felek által korábban egymással szemben támasztott versenykényszert megszüntetik, és egyúttal csökkentik fennmaradó versenytársakra nehezedő versenynyomást, még akkor is jelentősen akadályozhatják a versenyt, ha az oligopólium tagjai valószínűsíthetően nem hangolják össze a magatartásukat.¹⁰

2.4. Az érintett piacok

A Bizottság korábbi határozataiban a mobiltávközlési szolgáltatásokat a (i) végfelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) szolgáltatások piacára, (ii) nagykereskedelmi hozzáférés és nyilvános mobiltelefon hálózatokon történő híváskezdeményezés piacára, (iii) nemzetközi barangolás (roaming) nagykereskedelmi piacára, valamint (iv) a hívásvégződtetés nagykereskedelmi piacára osztotta. Megállapításra került, hogy ezek a piacmeghatározások jelen esetben is mérvadóak azzal, hogy a végfelhasználók számára nyújtott mobiltávközlési szolgáltatások piacán sincs szükség további különbségtételre a lakossági és üzleti ügyfelek, az előfizetéses és feltöltőkártyás szolgáltatások, az alkalmazott (2G, 3G, 4G) technológia, illetve az alapján, hogy csak hang-, csak adat vagy hang- és adattovábbítás a szolgáltatás tárgya. Így a fent felsorolt négy piac képezte az érintett termékpiacokat a vizsgálat szempontjából, és mindegyik tekintetben – szintén a Bizottság korábbi döntéseivel összhangban – Ausztria egész területe volt az érintett földrajzi piac.¹¹

⁹ Eljárásindítás (Ügyszám COMP/M.6497 – *Hutchison 3G Austria/Orange Austria*) HL 2012/C 202/04

¹⁰ 8. lj. (összefonódás-ellenőrzési rendelet) preambuluma (25) bekezdés

¹¹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (28)-(81) bekezdések

3. A verseny értékelése

A vizsgálat középpontjában a tervezett tranzakciónak a végfelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) mobil távközlési szolgáltatások piacán lévő versenyre gyakorolt potenciális hatásai álltak. A Bizottság az oligopolisztikus szerkezetből adódó sajátosságok, az egyesülő vállalkozások erős piaci pozíciója, a magas belépési korlát és a kiegyenlítő vevői erő hiánya miatt látta szükségesnek, hogy az összefonódás versenyre gyakorolt előre látható hatásait részletesen elemezze. Ezekhez a megfontolásokhoz hozzájárult, hogy a felek korábban egymás versenytársai voltak, így az érintett piacon az összefonódás feltehetőleg csökkenti a versenyzői nyomást,¹² valamint növeli a termelés csökkentésére irányuló ösztönzést, mivel a versenytársak az árak emelkedése esetén valószínűsíthetően nem fogják bővíteni kínálatukat.¹³ A Bizottság által aggályosnak talált tényezők áttekintésére kerül sor a következőkben.

3.1. Piaci erő

Az alábbi táblázat foglalja össze, hogy a piaci szereplők között hogyan oszlottak meg az ügyfelek, és a végfelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) mobil távközlési szolgáltatások piacán keletkező bevételből milyen arányban részesedtek, valamint azt, hogy ezek alapján milyen arányokra lehet következtetni az összefonódással létrejövő új piaci struktúrában.¹⁴

<i>Az összefonódás előtt</i>		<i>Az összefonódás után</i>	
H3G	5-10%	H3G és Orange (Yesss! nélkül) együtt	20-30%
Orange (Yesss! nélkül)	10-20%		
Yesss!	5-10%	A1 és Yesss!	40-50%
A1	40-50%		
T-Mobile	30-40%	T-Mobile	30-40%
Vectone	0-5%	Vectone	0-5%
<i>Összesen</i>	<i>100%</i>	<i>Összesen</i>	<i>100%</i>

¹² Vö. Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (a továbbiakban: Horizontális Iránymutatás), HL 2004/C 31/03, magyar kiadás 08/3. kötet 10-23. o. 37-38. szakasz

¹³ Vö. 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 32-35. szakasz

¹⁴ A bizalmas üzleti adatok védelme érdekében a bizottsági határozat nyilvános verziója csak hozzáférhetőleg adatokat tartalmaz. A táblázat a Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (135) bekezdés alapján készült.

A tervezett összefonódás után a H3G továbbra is a legkisebb hálózatüzemeltető maradt volna, részesedése az Orange megszerzésével sem haladta volna meg a 25%-ot a végfelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) mobil távközlési szolgáltatások teljes piacán. (A RTR 2013. márciusi jelentése szerint a mért piaci adatok alapján a Telekom Austria részesedése a Yesss!-szel együtt 45,5%, a T-Mobile-é 30,4%, a H3G-é az Orange-dzal együtt 24,1% lett.)¹⁵

A bejelentő H3G Holdings ezért az összefonódás-ellenőrzési rendelet preambulumaán azon bekezdésére hivatkozott, amely szerint a közös piaccal összeegyeztethetőnek vélelmezhetőek azok az összefonódások, amelyek az érintett vállalkozások korlátozott piaci részesedése miatt feltehetőleg nem akadályozzák a hatékony versenyt (a Szerződés 101. és 102. cikkének sérelme nélkül). Ezt jelzi különösen, ha az érintett vállalkozások piaci részesedése nem haladja meg a 25%-ot a közös piacon, illetve annak egy jelentős részén.¹⁶ Azonban önmagában az alacsony piaci részesedés nem zárja ki, hogy a Bizottság az összefonódás versenyre gyakorolt hatásait vizsgálja, és adott esetben azt a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánítsa, akkor sem, ha az összefonódás nem hoz létre vagy nem erősít meg erőfölényes piaci pozíciót. A Bizottságnak az volt a határozott álláspontja, hogy a hivatkozott rendelkezés nem keletkeztet jogi értelemben vett vélelmet, nem következik belőle, hogy minden olyan összefonódást jóvá kell hagynia a Bizottságnak, amelyben az érintett vállalkozások piaci részesedése nem haladja meg a 25%-ot, csupán ajánlást fogalmaz meg.¹⁷

Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjon az összefonódás piacszerkezetre gyakorolt előrelátható hatásairól, a Bizottság gyakran alkalmazza a fúziókontroll során a Herfindahl–Hirschmann-féle indexet (a továbbiakban HHI), valamint a Deltát. A HHI a piaci részesedések százalékos értékének négyzetösszegéént adódik; minél koncentráltabb egy piac, annál nagyobb értéket vesz fel. A Delta az összefonódás előtti és utáni HHI-értékek különbsége, azt méri, hogy mennyivel növekedett a piaci koncentráció összefonódás következtében.¹⁸ A vizsgálat eredményeként a Bizottság azt állapította meg, hogy a piac már eleve erősen koncentrált

¹⁵ RTR Telekom Monitor 3/2013 (Daten bis inkl. März 2013) (2013.08.29.) 48. o.

https://www.rtr.at/en/komp/TKMonitor_3_2013/TM3-2013.pdf, letöltés ideje: 2013.03.14.

¹⁶ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről HL L 24 (2004.01.29.), magyar kiadás 08/3. kötet 40-61. o preambulum (32) bekezdés, illetve 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 18. szakasz

¹⁷ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (83)-(98) bekezdések, különösen a (92) bekezdés

¹⁸ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 16. szakasz

volt, és ezt a tervezett tranzakció nagymértékben növelné is: az Orange-akvizíció és a Yesss!-akvizíció együttes teljesülése mellett számított Delta 500 és 1000 között van.¹⁹ A kapott értékek jelentősen meghaladják azokat a küszöbértékeket, amelyeket a Horizontális Iránymutatás²⁰ megad, ami szintén alátámasztotta a vizsgálat indokoltságát.

Ezen felül a Bizottság szükségesnek látta nemcsak a piac egészén, hanem annak egyes szegmenseiben külön-külön is vizsgálnia az összefonódó vállalkozások piaci erejét. Ugyanis az érintett termékpiac egységesen történő meghatározása a kínálati helyettesíthetőség és homogenitás alapján történt, azonban keresleti oldalról négy olyan szegmens azonosítható, melyek között az áttérés valószínűsége kisebb. E négy alpiaci szegmens az üzleti ügyfelek, előfizetési hang- és adattovábbítás, az előre fizetett (feltöltőkártyás) hang-, és esetleg adattovábbítás, valamint a csak adattovábbítás. A bizottsági fúziókontroll-gyakorlatban bevett dolog, hogy azokat az alpiaci szegmenseket külön is vizsgálja a Bizottság, amelyek a bevétel, illetve a jövőbeli növekedési trendek szempontjából meghatározóbbak, mivel az itt felmerülő potenciális versenykorlátozó tényezők az egész piacra szignifikáns hatással lehetnek. Ebben az ügyben a piaci erő megállapításához kifejezetten fontos két szegmens a lakossági ügyfelek számára nyújtott előfizetési hang- és adattovábbítás és a csak adattovábbítás voltak. Az előbbi generálja mind az Orange, mind a H3G bevételeinek körülbelül kétharmadát, és az adat- és hangtovábbításra alkalmas mobil eszközök (okostelefonok) növekvő penetrációjával összhangban ez a közeljövőben is így marad. Az utóbbit pedig a növekedés és fejlesztés motorjaként tartják számon az ágazatban, az új LTE (4G) technológia is elsősorban e téren nyújt fejlesztési lehetőséget. A H3G eddig is jeleskedett a fejlesztések terén, az övé a legnagyobb lefedettségű 3G hálózat Ausztriában, és várhatóan az új technológia bevezetésében is úttörő lesz. Mindezt számításba véve a Bizottság kalkulációi szerint mobil szélessávú adatforgalom terén az egyesült vállalkozás részesedése előfizetők tekintetében elérheti a 40-50%-ot. Ez komoly átalakulást jelent a piacszerkezetben, és komoly versenyjogi aggályokat vet fel.²¹

¹⁹ Ez tartalmazza a Telekom Ausztriának a Yesss! megszerzésével kapcsolatos részesedés-növekedésének a teljes piaci koncentrációra gyakorolt hatását is, melyet ki kell szűrni az Orange-akvizíció „tisztá” hatásának megállapításához. Az így kapott korrigált Delta 0 és 500 közötti. (A pontos HHI és Delta értékek szintén bizalmas üzleti információnak minősülnek, ezért közelebbi adatok nem állnak rendelkezésre.)

²⁰ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 19-21. szakasz

²¹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (138)-(163) bekezdések

Továbbá, az összefonódás várható hatásainak minél pontosabb megragadásához a Bizottság szerint nem volt elegendő a meglévő, illetve múltbeli piaci részesedések elemzése. Jelen esetben azt is szükségesnek látta vizsgálni, hogy milyen tendenciák figyelhetők meg az ügyfélkör bővülésében, és milyen hatással lehet a tervezett tranzakció az egyesült vállalkozás jövőbeli növekedésére. Amiatt, hogy az ügyfelek zömét hosszú távú szerződések és a hűségidő (általában két év) köti, egy adott időpontban csak a szolgáltatót váltó vagy teljesen új ügyfelek – melyeknek a száma a mobilpenetráció növekedésével az utóbbi időben jelentősen lecsökkent – tekintetében van verseny a piacon. Ennek következtében a növekedés csak lassan reflektálódik a piaci részesedések alakulásában – például a H3G részesedése is relatíve lassan nőtt ahhoz képest, hogy versenytársainál nagyobb arányban szerzett új ügyfeleket.²² A Bizottság számításai szerint a megszerezhető ügyfeleknek közel fele a H3G-t vagy az Orange-t választaná első helyen mindkét szegmensben, amely a vizsgálat szempontjából kiemelt jelentőséggel bírt. Így az összefonódás számottevő változást hoz a piaci struktúrában a növekedési lehetőségek tekintetében is. Ez a megállapítás szintén hozzájárult a Bizottság szemében ahhoz az állásponthoz, hogy a tervezett összefonódás a hatékony verseny akadályozásához vezethet.²³

3.2. Az összefonódó vállalkozások versenyben betöltött szerepe

A Bizottság azt is vizsgálta, hogy a két egyesülő vállalkozás milyen mértékű versenynyomást fejt ki a másokra, mennyire közeli versenytársai egymásnak. Ha ugyanis a közöttük lévő rivalizálás a verseny jelentős forrása volt, akkor az összefonódás nagymértékben csökkentheti a verseny eredményességét. A számhordozással történő szolgáltatóváltásról rendelkezésre álló adatok, valamint a piackutatói kérdőívek azt mutatták, hogy a felek közötti áttérési ráta mindkét irányba egyharmad körül mozog.²⁴ Ez azt jelenti, hogy az Orange-t elhagyó ügyfelek hozzávetőleg egyharmada választotta a H3G-t, illetve a H3G volt előfizetői közül szintén egyharmad kötött szerződést az Orange-dzsal a vizsgált időszakban. A piaci szereplők kis száma ellenére az is egyértelműen kiderült, hogy a H3G és az Orange között több a hasonlóság,

²² A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (164)-(166) bekezdések

²³ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (173)-(174) bekezdések

²⁴ Az adatokat 2011 utolsó három negyedéve és 2012 első két hónapja alapján számították. A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (188)-(190) bekezdések

mint a másik két mobiltelefonhálózat-üzemeltető viszonylatában, és egymásnak szignifikánsan közelebbi versenytársai, termékeiket az előfizetők jelentős hányada tekinti első és második választásának. Minél nagyobb mértékben helyettesíthetők egymással az összefonódásban részt vevő vállalkozások termékei, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy az összefonódó vállalkozások jelentősen megemelik áraikat.²⁵ E mutatók alapján az összefonódása hatékony versenyt jelentős mértékben akadályozhatja a későbbiekben.

3.3. Változás a versenyösztönzőkben

A Horizontális Iránymutatás felhívja a figyelmet arra, hogy néhány vállalkozásnak nagyobb hatása lehet a versenyfolyamatra, mint amit piaci részesedése vagy a hasonló mutatók sugallnának. Az ilyen vállalkozás részvételével megvalósuló összefonódás jelentős és versenyellenes módon változtathatja meg a verseny dinamikáját, különösen akkor, ha a piac már eleve koncentrált.²⁶ A Bizottság megállapítása szerint az összefonódás előtt a H3G volt az árverseny éllovasa az osztrák mobilpiacon, agresszív versenyzői magatartásának köszönhetően Ausztriában alacsonyabbak voltak a mobilszolgáltatások díjai, mint az Európai Unióban általában.²⁷ Az Orange-dzsál történő egyesülés révén – melynek következtében majdnem megduplázódik az előfizetőinek száma – várhatóan csökkenni fognak a H3G versenyösztönzői, ez pedig a piac egészére káros hatással lehet. Ugyanis a H3G (és az Orange) agresszív versenyzői magatartásával elsősorban az ügyfélbázis növelését célozta, azonban a konszolidáció következtében erre kevésbé lesz szüksége, mindenképpen nagyobb hányadát fogja megszerezni azoknak az ügyfeleknek, akikért verseny folyik. Továbbá, a megnövekedett előfizetőszám miatt a jövőben kisebb ütemű növekedés várható, az egyesült vállalkozásnak rentábilisabb lesz magasabb nyereséget realizálnia a meglévő ügyfélbázisán, mint az árak csökkentésével minél több új előfizetőt szerezni. A Bizottság megítélése szerint az összefonódás következtében megváltoznak a H3G ösztönzői, kevésbé áll majd érdekében versenynyomást gyakorolni a fennmaradó két versenytársra. Ezzel mindhárom szereplő piaci helyzete stabilabbá válik, ami valószínűsíthetően az árak emelkedéséhez és a versenyből származó

²⁵ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 29-30. szakasz

²⁶ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 37. szakasz

²⁷ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (364) bekezdés

előnyök csökkenéséhez vezet.²⁸ Ugyanis az áremelésre a mobilpiac sajátosságából fakadó kapacitáskorlátok miatt a versenytársak nem tudnak a kínálat bővítésével reagálni, ezért ők is az áremelésben lesznek érdekeltek.²⁹

3.4. Kiegyenlítő tényezők hiánya

Az előzőekben áttekintett versenyjogi aggályokat ébresztő hatásokat ellensúlyozhatja, vagy akár teljes mértékben ki is olthatja, ha szignifikáns kiegyenlítő vevői erővel³⁰ szembesül az eladói oldal, vagy ha újabb vállalatok piacra lépése várható a kínálat csökkentését, illetve az árak emelését követően. A Bizottság azonban megállapította, hogy jelen esetben az oligopolisztikus szerkezetből fakadóan a vevői oldal alkupoziációja gyenge, a végelhasználók számára nyújtott (kiskereskedelmi) mobiltávközlési szolgáltatások piacán még az üzleti ügyfelek sem képesek megfelelő nyomást gyakorolni a mobilszolgáltatókra.

Továbbá, a vizsgált piacon egy potenciális új szereplő számos nehézséggel szembesül. Ahhoz, hogy egy vállalkozás hálózatüzemeltetőként piacra léphessen, megfelelő frekvenciatarományokat kell vásárolnia, be kell szereznie a szükséges hatósági engedélyeket, ki kell építenie egy, közel az egész országot lefedő hálózatot, valamint megállapodásokat kell kötnie a többi hálózatüzemeltetővel és külföldi szolgáltatókkal is. Az elemzés kimutatta, hogy egyfelől a beruházás költségei nagyon lassan térülnének meg, másfelől nincs megfelelő mennyiségű szabad frekvencia. A TKK tervezett aukcióján értékesítendő tartományok közül csak a digitális műsorszórásra való átállás miatt felszabaduló 800 MHz áll azonnal rendelkezésre. Ez főként vidéki, kevésbé beépített területek elérésére alkalmas, városi környezet lefedésére csak a magasabb hullámhosszú frekvenciák felelnek meg. További probléma, hogy ez is korlátozott mértékű (2 x 30 MHz), és várhatóan a meglévő hálózatüzemeltetők részéről is nagy lesz rá a kereslet, azaz az aukción drágán fognak elkelní ezek a sávok. Ezen okokból nem valószínű, hogy új mobiltelefonhálózat-üzemeltető lépjen piacra. A Bizottság szerint beavatkozás nélkül ez a helyzet az összefonódást követően sem változna, ezért a kötelezettségvállalásokkal e magas belépési korlátok enyhítését célozta meg.³¹

²⁸ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (266)-(284) bekezdések

²⁹ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 32-35. szakasz

³⁰ Kiegyenlítő vevői erőn a vevőnek az eladóval szemben a kereskedelmi tárgyalások során érvényesíthető alkupoziációját kell érteni, amely a vevő méretéből, az eladó által neki tulajdonított üzleti jelentőségéből és alternatív szállítókra történő átállási képességéből adódik. 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 64. szakasz

³¹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (287)-(294) bekezdések

Ami az újabb virtuális szolgáltatók piacra lépését illeti, az derült ki a Bizottság felméréséből, hogy hálózatüzemeltetők túl magasan szabják meg – többek között a saját maguk által üzemeltett kisebb szolgáltatók védelmében – a nagykereskedelmi hálózathasználati díjakat ahhoz, hogy rentábilis legyen a belépés. Például a Tele2 vezetékselefonhálózat-üzemeltetőnek nem sikerült megvetnie a lábát virtuális szolgáltatóként a mobilpiacon, és 2008-ban kilépni kényszerült, míg a közelmúltban virtuális szolgáltatóként piacra lépni szándékozóak a Bizottság kérdésére úgy nyilatkoztak, hogy az nagykereskedelmi tarifák ellehetetlenítették volna őket.³² Ezeken a hátrányos körülményeken a tervezett összefonódás várhatóan csak rontott, semmint javított volna, ezért a Bizottság szükségesnek látta, hogy a kötelezettségvállalások keretében orvosolja ezt a problémát is.

A felek azzal érveltek, hogy az összefonódás számos előnnyel jár, mivel így a H3G jobb lefedettséget és minőséget érhet el, alacsonyabb áron kínálhat 2G technológián alapuló szolgáltatásokat, valamint ez megkönnyítené az LTE technológián alapuló hálózat országos kiépítését, és megnövelné a jövőbeli beruházások és fejlesztések mértékét is. E tényezők javítanák a hatékonyságot a vizsgált piacon, és növelnék a fogyasztói jólétet is.³³ Azonban a Horizontális Iránymutatás szerint a hatékonyságjavulás akkor értékelhető, ha a fogyasztók javát szolgálja, az adott összefonódáshoz kötődik és igazolható is.³⁴ E konjunktív feltételek meglétét a hivatkozottak tekintetében nem sikerült a feleknek bizonyítaniuk, ezért a Bizottság nem tudta figyelembe venni ezeket a fentiekben említett versenysértő körülményeket kioltó tényezőkként.³⁵

3.5. Az összefonódás árakra gyakorolt hatása

Az összefonódás várható hatását a felek árázására a Bizottság az Egyesült Államok horizontális fúziókontroll gyakorlatában kialakított *upward pricing pressure* (a továbbiakban: UPP)³⁶ elemzés segítségével igyekezett számszerűsíteni. Ez a módszer a részesedésekből és az iparági koncentrációból kalkulált piaci erőből levont következtetések alternatívájaként abból vezeti

³² A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (295)-(299) bekezdések

³³ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (403)-(444) bekezdések

³⁴ 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 78. szakasz

³⁵ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (445) bekezdés

³⁶ U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission: Horizontal Merger Guidelines (2010.08.19) 6.1. pont

le a nem-koordinatív hatások létét vagy nemlétét, hogy az összefonódás egyoldalú áremelésre ösztönzi-e az egyesült vállalkozást.³⁷ Ugyanis egy horizontális összefonódás lényegesen akadályozhatja a hatékony versenyt egy adott piacon azzal, hogy megszünteti a versenyt az összefonódásban részt vevő vállalkozások között.³⁸ Ekkor előfordulhat, hogy az egyesült vállalkozás áremelésből származó bevétel-növekedése meghaladja az emiatt elveszített ügyfelek által okozott nyereségkiesést, ezért érdekében áll árat emelni. Az UPP elemzés célja ezt a hatást megragadni.

A várható áremelés becslése a *gross upward pricing pressure index* (a továbbiakban: GUPPI)³⁹ segítségével történik. Ehhez szükséges meghatározni, hogy a felek közötti áttérési ráta hogyan változik az árváltozás függvényében. A GUPPI-t az áttérési rátákat, a két vállalkozás összefonódás előtti piaci árait, valamint az egy előfizetőre jutó átlagbevételekből számított árrést tartalmazó formula adja meg. Ez alapján az előfizetési hang- és adattovábbítási szolgáltatások szegmensében az összefonódás után 10 és 20% közötti áremelkedéssel kell számolni.⁴⁰ A kalkuláció a felek szempontjából új – azaz a teljesen új vagy szolgáltatót váltó – előfizetőkre érvényes, mivel csak ezek tekintetében van verseny. A felek részesedése a vizsgált szegmensnek a versennyel érintett részében 40-45%-ra tehető (ez a 3.1. pontban részle-

³⁷ Joseph PHARELL – Carl SHAPIRO: „Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Alternative to Market Definition” *The B. E. Journal of Theoretical Economics* 10. évf. 2010/1. szám <http://faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/alternative.pdf>, letöltés dátuma: 2014.03.25., és Serge MORESI: „The Use of Upward Pricing Pressure Indices in Merger Analysis” *The Antitrust Source* 2010. február: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_source/Feb10_Moresi2_25f.authcheckdam.pdf, letöltés dátuma: 2014.03.25.

³⁸ Az ugyanazon a piacon működő, az összefonódásban részt nem vevő vállalkozások is hasznot húzhatnak az összefonódásból eredő versenynyomás csökkenéséből, mivel az összefonódásban részt vevő vállalkozások ártnövelése a kereslet egy részét áttérrelheti a versenytárs vállalkozásokhoz, amelyek ezután nyereségesnek találhatják saját áraik emelését. Az ilyen versenynyomás csökkenése lényeges áremelésekhez vezethet az érintett piacon. Ezeket nevezik nem-koordinatív, vagy egyoldalú hatásoknak. 12. lj. (Horizontális Iránymutatás) 24. szakasz, vö. Simon BISHOP – Mike WALKER: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana* (Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011) 391-395. o.

³⁹ Jerry HAUSMAN – Serge MORESI – Mark RAINEY: „Unilateral Effects with General Linear Demand” *Economics Letters* 2010 (2010.09.10.) <http://economics.mit.edu/files/6601>, letöltés dátuma: 2014.03.22.

⁴⁰ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (314) bekezdés

tesen bemutatásra került).⁴¹ A csak adattovábbítási szolgáltatások szegmensében nem álltak a Bizottság rendelkezésére a szükséges adatok a GUPPI kiszámításához, de valószínűsíthető, hogy ebben a szegmensben is fennáll bizonyos fokú áremelési nyomás. A Bizottság megítélése szerint jelen döntés szempontjából nem okoz problémát, hogy ebben a szegmensben nem sikerült számszerű becslést végezni, mivel az előfizetéses hang- és adattovábbítási szegmensben – amelyből jelenleg lényegesen több bevétel származik – számított 10-20%-os várható áremelkedés önmagában elég szignifikáns ahhoz, hogy megalapozza a Bizottság aggályait.⁴²

Fontos megjegyezni, hogy a Bizottság az UPP elemzést a bevett és részletesen kidolgozott gyakorlatának, a piaci erő és a versenysztruktúra vizsgálatából levont következtetések alátámasztására, kiegészítő jelleggel alkalmazta ebben az ügyben.⁴³ Továbbá, ez a vizsgálat csak a felek egyoldalú ösztönzőit veszi számításba, a versenytársak reakciójából származó visszacsatolási hatást, illetve az esetleges hatékonyságjavulást nem. Az előző pontban kifejtésre került, hogy ez utóbbi körben nem merült fel figyelembe vehető körülmény. Ami pedig a visszacsatolási hatást illeti, a Bizottság szerint a H3G összefonódást követő áremelése a Telekom Austriát és a T-Mobile-t is áremelésre fogja ösztönözni, melynek következtében a H3G-re nehezedő versenynyomás csökken, így a kalkuláltnál nagyobb mértékben emelheti árait, az UPP elemzés valószínűleg alulbecsli a ténylegesen várható áremelkedést.⁴⁴

4. A kötelezettségvállalások

A részletes elemzés eredményei arra a megállapításra vezettek, hogy az Orange önállóságának megszűnése, és ezáltal a hálózatüzemeltetők számának négyről háromra történő csökkenése a nem-koordinatív hatásokon keresztül jelentősen akadályozná a hatékony verseny érvényesülését a véghasználók számára nyújtott szolgáltatások körében.⁴⁵ A másik három érintett

⁴¹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (317) bekezdés

⁴² A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (361) bekezdés

⁴³ Bővebben lásd: Alison ORDALE – Jorge PADILLA: „EU Merger Assessment of Upward Pricing Pressure: Making Sense of UPP, GUPPI, and the Like” *Journal of European Competition Law & Practice* 2013/4. szám 375-381. o.

⁴⁴ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (317), (362)-(365) bekezdések

⁴⁵ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (402), (488) bekezdések

piacként azonosított termékpiacon a tervezett összefonódás következtében nem merültek fel versenyjogi aggályok.⁴⁶

Ahhoz, hogy a tranzakciót a Bizottság a belső piaccal és az EGT-megállapodással összeegyeztethetőnek nyilvánítsa, a H3G Holdingsnak olyan kötelezettségvállalásokat kellett tennie, amelyek a fentiekben ismertetett káros hatások kiküszöbölésére alkalmasak, ezáltal a hatékony verseny fenntartását, illetve előmozdítását szolgálják az érintett piacon. Ugyanis az összefonódás-ellenőrzési rendelet alapján a Bizottság csak olyan kötelezettségvállalásokat fogadhat el, amelyek teljes mértékben megszüntetik a versennyel kapcsolatos aggályokat, mindenre kiterjednek, minden szempontból hatékonyak, valamint hatékonyan és rövid időn belül végrehajthatóak, mivel a piacon mindaddig nem állnak helyre a verseny feltételei, amíg a kötelezettségvállalásokat nem teljesítik.⁴⁷ Jelen esetben a versenyjogi aggályok fő forrása a piaci szereplők számának csökkenése volt egy olyan piacon, amely már eleve erősen koncentrált volt, és amelyre a magas belépési korlátok következtében új szereplő lépésének valószínűsége csekély.

A piacra lépést elősegítendő a H3G Holdings 2012. augusztus 20-án kelt nyilatkozatában⁴⁸ vállalta, hogy új, független virtuális mobilszolgáltatóknak kedvezményes feltételek mellett biztosít hozzáférést saját hálózatához. A Bizottság az ajánlatot alapos vizsgálatnak vetette alá, figyelembe vette a BWB és a TKK álláspontját, valamint kikérte – érintett harmadik felekként – a versenytárs hálózatüzemeltetőket, valamint a virtuális szolgáltatóként piacra lépést fontolgató vállalkozások véleményét is.⁴⁹ Miután a Bizottság ismertette a vállalatok elégtelenségének okait, a H3G Holdings több lépésben módosította, illetve kiegészítette azokat, hogy ne csak új virtuális szolgáltatók, hanem egy mobiltelefonhálózat-üzemeltető potenciális piacra lépését is elősegítsék. E korigált kötelezettségvállalások a Bizottság megítélése szerint megoldást nyújtanak a vizsgálat során felmerült összes versenyjogi aggályra, az ismételten

⁴⁶ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (450)-(474) bekezdések

⁴⁷ A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről (EGT-vonatkozású szöveg), HL C 267., 2008.10.22., 1-27. o., 9. szakasz

⁴⁸ Erre az első kötelezettségvállalási csomagra a határozat „First Commitments” néven utal. A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (494)-(508) bekezdések

⁴⁹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (475)-(484) bekezdések

lefolytatott elemzés alapján alkalmasnak minősültek arra, hogy az összefonódást a belső piaccal összeegyeztethetővé tegyék.⁵⁰

4.1. Hálózathasználati (nagykereskedelmi) hozzáférés biztosítása virtuális mobiltávközlési szolgáltatók számára

A H3G Holdings vállalta, hogy a H3G hálózatához⁵¹ hozzáférést biztosít piacra lépni szándékozó saját hálózattal nem rendelkező, a többi osztrák mobiltelefonhálózat-üzemeltetőtől független virtuális szolgáltatóknak. A hozzáférést a H3G-nek legfeljebb tizenhat virtuális szolgáltatóval, illetve a hálózat kapacitásának legfeljebb 30%-áig terjedően, a Bizottság által jóváhagyott, és a kötelezettségvállalás megtételével egyidejűleg a társaság honlapján közzétett referencia ajánlat alapján, tisztességes és diszkriminációmentes feltételek mellett kell biztosítani. Ez a kötelezettség a bizottsági határozat kihirdetésétől számított tíz évig, vagy addig él, amíg a következő pontban tárgyalt frekvenciasomagokat nem szerzi meg valaki, vagy amíg nem lép új hálózatüzemeltető piacra.⁵²

A Bizottság azt is előírta, hogy a H3G a tranzakció zárása előtt kössön egy, a fentieknek megfelelő megállapodást egy olyan virtuális szolgáltatóval, amely várhatóan megkapja a szükséges működési engedélyeket az illetékes osztrák hatóságoktól.⁵³ 2012. október 8-án a H3G nyilvánosságra hozta, hogy e feltételeknek eleget téve a Liberty Global Inc. tulajdonában lévő UPC kábeltelevízió- és szélessávú internetszolgáltatóval hálózathasználati szerződést

⁵⁰ Az érintett vállalatok az összefonódás-ellenőrzési rendelet 6. cikk (2) alapján módosíthatják az összefonódás feltételeit annak potenciálisan versenyre káros hatásainak kiküszöbölése érdekében. Amennyiben a Bizottság azt állapítja meg, hogy az érintett vállalkozások által történő módosítást követően a bejelentett összefonódás nem támaszt az (1) bekezdés értelmében vett komoly kétségeket, az összefonódást a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja az (1) bekezdés b) pontja alapján. 8. lj. (összefonódás-ellenőrzési rendelet) 6. cikk (2) bekezdés

⁵¹ A továbbiakban a H3G hálózata alatt az összefonódás következtében létrejövő egyesült hálózatot kell érteni. A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben Annex III – Commitments to the European Commission, 11 November 2012, A. Fogalmak „H3G Network”

⁵² A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben Annex III – Commitments to the European Commission, 11 November 2012, G. Záró Rendelkezők 44. pont

⁵³ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben Annex III – Commitments to the European Commission, 11 November 2012, C. Upfront Commitment to Enter into an MVNO Agreement

kötött, amely az Orange-akvizíció teljesülésével egyidejűleg lép hatályba.⁵⁴ A megállapodást a Bizottság jóváhagyta ugyan, azonban az a kívánt hatást nem érte el, ugyanis a kézirat lezárásáig a UPC nem indította el a mobilszolgáltatását.⁵⁵

4.2. Frekvenciasávok felszabadítása a 2,6 GHz-es tartományban

A kötelezettségvállalási csomag másik fontos eleme új mobiltelefonhálózat-üzemeltető piacra lépését kívánja elősegíteni. Eszerint a H3G köteles a közlő aukción eredményesen pályázó új belépőnek 2 x 10 frekvenciát értékesíteni a 2,6 GHz-es sávban, valamint virtuális szolgáltatónak tett referencia ajánlat szerinti kedvező feltételekkel nemzeti roaming megállapodást kötni. Ugyanis a vizsgálat időpontjában már köztudomású volt, hogy a TKK a digitális műsorszórásra való átállás miatt felszabaduló 800 MHz-es, valamint a lejáró licenzek miatt a 900 MHz-es és 1800 MHz-es tartományokban frekvenciaaukciót fog tartani 2013-ban.⁵⁶ Összhangban e kötelezettségvállalással a TKK 2012. október 22-én kelt határozatában vállalta, amennyiben a Bizottság engedélyezi az Orange felvásárlását, a verseny erősítése érdekében támogatja új szereplő piacra lépését azzal, hogy számára fenntart az aukción sávokat a 800 MHz-es tartományban.⁵⁷ A hatóságoknak egységes volt az álláspontja abban, hogy ahhoz, hogy egy vállalkozás megfelelő LTE hálózatot tudjon kiépíteni, mind a nagy területek lefedésére alkalmas 1 GHz alatti, mind a kapacitás és a beltéri lefedettség növelésére való magasabb tartományokban is szüksége van frekvenciákra.

A H3G-nek a megjelölt frekvenciasávokat csak a Bizottság által jóváhagyott olyan megfelelő hálózatüzemeltetőnek kell értékesítenie, aki megszerezte vagy meg kívánja szerezni a TKK által fenntartott spektrumot, nem áll kapcsolatban Ausztria többi hálózatüzemeltetőjével,

⁵⁴ 3 und UPC geben MVNO Partnerschaft bekannt – Presseaussendung (2012.10.08.) <http://www.drei.at/portal/de/bottomnavi/ueber-drei/presse/presse-details-1234304.html>, letöltés ideje: 2014. 03.14.

⁵⁵ UPC tritt in den kommenden Monaten nicht in den Mobilfunk-Ring (2014.01.31.) <http://dersstandard.at/1389858884411/UPC-tritt-in-den-coming-Monaten-nicht-in-den-Mobilfunk-Ring>, letöltés ideje: 2014.03.25.

⁵⁶ Az aukciót a TKK eredetileg 2012 őszére tervezte, azonban az összefonódás-ellenőrzési eljárás miatt későbbre halasztotta azt. TKK verschiebt Frequenzvergabeverfahren zu den Frequenzbereichen 800/900/1800 MHz (2012.04.23.) <https://www.rtr.at/de/pr/PI23042012TK>, letöltés ideje: 2014.03.16.

⁵⁷ TKK F 1/12-59 Bescheid (2012.12.13.) https://www.rtr.at/de/tk/F1_12-59/F_1_12-59.pdf, letöltés ideje: 2014.02.22.

komolyan és jóhiszeműen szándékában áll belépni az osztrák mobilpiacra, rendelkezik a szükséges anyagi eszközökkel és szakmai tapasztalattal ahhoz, hogy a végfelhasználók számára nyújtott szolgáltatások piacán jelentős versenyszereplővé váljon, valószínűsíthetően nem okoz versenyjogi aggályokat, illetve késedelmet a kötelezettségvállalás teljesítésében, valamint várhatóan megkapja a szükséges szakhatósági engedélyeket.⁵⁸ Amennyiben a Bizottság jóváhagyja a vevőt, a H3G-nek a virtuális szolgáltatókra irányadó kedvező feltételek mellett kell hálózathasználatot (nemzeti roaming) biztosítania számára. Továbbá fel kell ajánlania, hogy igény esetén szokásos piaci árak mellett megállapodást kössenek a H3G bizonyos infrastruktúráinak közös használatáról, valamint az Orange megszerzésével feleslegessé váló létesítményeinek adásvételéről.⁵⁹

5. A kötelezettségvállalások értékelése

5.1. A virtuális mobilszolgáltatók piacra lépése késik

Annak ellenére, hogy még a fúziót engedélyező határozat meghozatala előtt megállapodás született a H3G és a Liberty Global Inc. között, a UPC még nem indította el mobilszolgáltatást, és 2014 végéig nem is fogja.⁶⁰ Azóta egy másik telekommunikációs szolgáltató, a Mass Response is kötött hálózathasználati megállapodást a H3G-vel, és várhatóan még ebben az évben megkezdí működését.⁶¹ Továbbá, az Orange volt vezetője (Michael Krammer, Ventocom GmbH) is tervezi egy új virtuális mobilszolgáltató létrehozását a közeljövőben – valószínűleg a T-Mobile hálózatának használatával –, ugyanis az árak emelkedése folytán kedvezőnek ítéli a piaci helyzetet a belépéshez.⁶²

⁵⁸ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben Annex III – Commitments to the European Commission, 11 November 2012, D. Frekvenciaértékesítési kötelezettség 16. pont

⁵⁹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben Annex III – Commitments to the European Commission, 11 November 2012, D. Frekvenciaértékesítési kötelezettség 18. pont

⁶⁰ Vö. 4.1. pont, 55. lj. (UPC tritt in den kommenden Monaten nicht in den Mobilfunk-Ring)

⁶¹ Mass Response ist Österreichs neuer Mobilfunkler – Vertagsunterzeichnung mit Drei macht Wiener IKT-Spezialist zum MVNO (2013.11.10.)
http://www.massresponse.com/pdf/2013_11_10_MVNO_PM.pdf letöltés ideje: 2014. 03.14.

⁶² Ex-„Orange”-Chef Krammer steigt wieder in den Ring (2014.02.17.)
<http://wirtschaftsblatt.at/home/life/techzone/1563873/ExOrangeChef-Krammer-steigt-wieder-in-den-Ring>, letöltés ideje: 2014.03.25.

Kérdéses, hogy ez a kötelezettségvállalás összességében mennyire hatékony, tekintve, hogy az eltelt közel másfél évben nem eredményezett tényleges piacra lépést. Ha a későbbiekben a fenti vállalkozások meg tudják vetni a lábukat virtuális szolgáltatóként a piacon, bizakodásra adhat okot, hogy a vállalt kötelezettség – ugyan a vártnál lassabban – mégiscsak betölti funkcióját. Továbbá, az sem kizárt, hogy újabb vállalkozások kössenek e kedvező feltételek mellett hálózathasználati megállapodást a H3G-vel a fennmaradó több mint nyolc éves időtartamon belül.⁶³

5.2. A frekvenciaaukción eredménye

A 2013. szeptemberi aukción a TKK valóban elkülönített 2 x 10 sávot egy esetleges újonnan belépőnek, amelyet előzetes aukció keretében, alacsonyabb kikiáltási áron kínált. Az eredményesen pályázónak az elvárt lefedettség kiépítésére hosszabb idő állt volna rendelkezésére, e kedvezmény nemcsak a fenntartott, hanem a rendes aukción megszerzett egyéb frekvenciasávok tekintetében is megillette volna, illetve a már működő hálózatüzemeltetőkhez képest kisebb összegű bírságot kellett volna fizetnie abban az esetben, ha a határidőn belül nem sikerül elérnie a szükséges lefedettséget.⁶⁴ Ennek ellenére a kiírástól számított közel három hónapos határidőn belül új belépő nem jelentkezett, csak a már működő három hálózatüzemeltető jelezte részvételi szándékát az aukción.⁶⁵ Így természetesen a H3G megtarthatta a kötelezettségvállalásban érintett frekvenciáit.

Ezzel együtt az előzetes aukcióra sem került sor, a fenntartott frekvenciákat is a CCA⁶⁶ rendszerű főaukción keretében értékesítették. Az összesen huszonnyolc 2 x 5-ös

⁶³ A T-Mobile ügyvezetője szerint akár tíz virtuális mobilszolgáltatónak is lenne helye az osztrák piacon: „The chief executive of T-Mobile Austria, the second-biggest of the country’s three network operators after Telekom Austria, told Reuters this week there might be room for up to 10 such MVNOs in the market. He said a price war between the three network operators might be over and there could be room at the low end of the market for new entrants with cut-price deals.” New Austrian mobile service to start next year (2013.11.10.) <http://www.reuters.com/article/2013/11/10/us-austria-telecoms-mvno-idUSBRE9A905V20131110>, letöltés ideje: 2014.03.15.

⁶⁴ TKK F 1/11 Öffentliche Ausschreibung betreffend Frequenzzuteilungen in den Frequenzbereichen 800 MHz, 900 MHz und 1800 MHz (2013.03.19.) https://www.rtr.at/de/tk/multibandauction_AU, letöltés ideje: 2014.02.28.

⁶⁵ TKK F 1/11-283 Bescheid (2013.11.19.)

https://www.rtr.at/en/tk/F_1_11/Bescheid_F_1_11_sig.pdf, letöltés ideje: 2014.03.16.

⁶⁶ combinatorial clock auction

frekvenciablokkból a Telekom Austria tizennégyet, a T-Mobile kilencet és a H3G ötöt szerzett meg az alábbiak szerint:⁶⁷

	800 MHz	900 MHz	1800 MHz
A1	20	15	35
T-Mobile	10	15	20
H3G	–	5	20
Összesen	30	35	75

A digitális átállás miatt felszabadult 800 MHz tartományban megszerzett frekvenciákhoz a vevők az eredményhirdetést követően azonnal hozzáférhettek, és 2029. december 31-ig használhatják azokat, a 900 MHz-es tartomány 2018. január 1-jétől, az 1800 MHz-es tartomány 2020. január 1-jétől 2034. december 31-ig áll a használati jog jogosultjának rendelkezésére.⁶⁸

Az Orange-akvizícióhoz kötődő eszközátruházási megállapodás következtében a Telekom Austria a 900 MHz-es tartományban 3,2, az 2,1 GHz-en 5 és a 2,6 GHz-en további 5 frekvenciasávot szerzett.⁶⁹ Ezeket az adatokat, majd az aukciót követően a frekvenciahasználati jogok megoszlását az alábbi táblázat foglalja össze:

	800 MHz			900 MHz			1800 MHz			2100 MHz			2600 MHz		
	pre	post	auk.	pre	post	auk.	pre	post	auk.	pre	post	auk.	pre	post	auk.
<i>A1</i>	–		20	17	20,2	35,2	15	15	50	14,8		19,8	20		25
<i>T-Mobile</i>	–		10	12,8	12,8	37,8	25,4	25,4	45,4	15		15	20		20
<i>Orange</i>	–			4			29			14,8			10		
<i>H3G</i>	–		–		0,8	5,8	–		29	49		24,6	20		25
<i>Szabad sávok</i>	30	–					3,4	3,4	–			–	–		–

⁶⁷ A táblázat a TKK határozata alapján készült. TKK F 1/11-283 Bescheid (2013.11.19.) https://www.rtr.at/en/tk/F_1_11/Bescheid_F_1_11_sig.pdf, letöltés ideje: 2014.03.16.

⁶⁸ TKK F 1/11-283 Bescheid (2013.11.19.) https://www.rtr.at/en/tk/F_1_11/Bescheid_F_1_11_sig.pdf, letöltés ideje: 2014.03.16.

⁶⁹ A Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben (108) bekezdés

Amellett, hogy nem lett új belépő, a Telekom Austria tovább növelte előnyét a versenytársakkal szemben, ezzel is megerősítve vezető pozícióját. Így megállapítható, hogy ez a kötelezettségvállalás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és a kötelezettségvállalások együttese sem növelte a verseny hatékonyságát az érintett piacon.

6. Következtetések

A vizsgált ügy áttekintése után több fontos tanulság vonható le. A Bizottság helyesen állapította meg, hogy annak ellenére, hogy az összefonódás következtében létrejött vállalkozás továbbra is a legkisebb hálózatüzemeltető, és piaci részesedése 25% alatt maradt (közvetlenül az összefonódást követő időszakban),⁷⁰ az összefonódás a piaci struktúrát jelentősen befolyásolta, még koncentráltabbá tette. A H3G-ben rejlő növekedési potenciált is jól mérte fel a Bizottság; 2013 harmadik negyedévére előfizetőinek száma 3,38 millióra nőtt, ez 25,6%-os piaci részesedésnek felel meg.⁷¹ Továbbá, a Bizottság áremelkedéssel kapcsolatos féltelme is beigazolódott. Az összefonódást követő évben az árak jelentősen növekedtek, a nagy volumenű felhasználók körülbelül 10%-kal fizetnek többet, az átlagos felhasználók díjai is minimum 6,6%-kal nőttek.⁷² Ez a trend 2014 elején is folytatódott, és feltehetően az év hátralévő részében is folytatódni fog. Ez többek között betudható annak is, hogy a három hálózatüzemeltető kirívóan magas áron vásárolt frekvenciákat 2013 végén, és a tervezett fejlesztésekhez forrásaik visszapótlása szükséges.⁷³ A magas belépési korláton mint a leginkább

⁷⁰ 2013 első negyedévében 24,1%. RTR Telekom Monitor 3/2013 (Daten bis inkl. März 2013) (2013.08.29.) 48. o. https://www.rtr.at/en/komp/TKMonitor_3_2013/TM3-2013.pdf, letöltés ideje: 2013.03.14.

⁷¹ Az A1 – kis visszaeséssel – továbbra is piacvezető 43,4%-kal, a T-Mobile 31%-os részesedéssel bír. RTR Telekom Monitor 1/2014 (Datenbasis bis inkl. September 2013) 46. o. https://www.rtr.at/de/komp/TKMonitor_1_2014/TM1_2014.pdf, letöltés ideje: 2014.03.15.

⁷² RTR Telekom Monitor 1/2014 (Datenbasis bis inkl. September 2013) 47. o. https://www.rtr.at/de/komp/TKMonitor_1_2014/TM1_2014.pdf, letöltés ideje: 2014.03.15.

⁷³ Mobiltelefonie in Österreich wird teurer (2014.01.16.) <http://derstandard.at/1389857247222/Mobiltelefonie-in-Oesterreich-wird-teurer>, letöltés ideje: 2014.03.22, A1: Neue Mobilfunkler könnten Preiskampf wieder ankurbeln (2014.01.30.), <http://derstandard.at/1389858749940/A1-zu-Bob-Tariferhoehung-Wir-brauchen-Geld-fuer-Investitionen>, letöltés ideje: 2014.03.22., A1 erhöht Grundentgelte für Bestandskunden (2014.03.18.) <http://derstandard.at/1395056905331/A1-erhoeht-Grundentgelte-fuer-Bestandskunden>, letöltés ideje: 2014.03.22.

versenyrontóként identifikált tényezőkön pedig nem sikerült az elfogadott kötelezettségvállalásokkal jelentősen enyhíteni. A frekvenciaaukción nem élt egyetlen vállalkozás a kedvezőbb feltételek mellett sem a piacra lépés lehetőségével, valamint a H3G-vel hálózathasználati megállapodást kötő két virtuális szolgáltató sem kezdte még meg a működést.

Mindezen negatív tapasztalatok a Bizottságot fokozott óvatosságra inthetik a folyamatban lévő összefonódás-engedélyezési eljárások során. Mind az írországi, mind a németországi ügyben a hálózatüzemeltetők száma négyről háromra csökkenne az összefonódás következtében. A felek mindkét esetben azzal érvelnek, hogy az egyesült vállalkozás piaci részesedés tekintetében továbbra is a legkisebb szereplő maradna, valamint az Európai Unió által is prioritásnak vélt új LTE technológián alapuló hálózat kiépítéséhez van szüksége nagyobb ügyfélbázisra. A Bizottság azonban attól tart, hogy a tervezett összefonódások áremelkedéshez vezetnek a végfelhasználók számára nyújtott szolgáltatások körében, ahogyan ez Ausztriában is történt.⁷⁴ Megítélése szerint az egy országon belül működő hálózatüzemeltetők fúziója nem segíti elő az egységes telekommunikációs piac kialakulását, csak a szereplők piaci erejét növeli.⁷⁵ A vizsgált ausztriai fejlemények is alátámasztják azt a félelmet, hogy a magas belépési korlátok miatt alacsony a piacra lépés valószínűsége. E tekintetben a kötelezettségvállalások egyáltalán nem bizonyultak hatékonyak, legalábbis eddig. Ezért a Bizottság – ahhoz, hogy ezeket az összefonódásokat a belső piaccal összeegyeztethetővé tudja nyilvánítani – megfelelőbb kötelezettségek kidolgozását tervezi.⁷⁶

⁷⁴ MLex: Comment: Mobile mergers are at risk despite network-investment argument (2014.02.18.), letöltés ideje: 2014.02.20.

⁷⁵ European Commission: Speech: Fighting for the Single Market (2014.02.11.) http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-119_en.htm, letöltés ideje: 2014.03.16.

⁷⁶ Policy and Regulatory Report: E-Plus/Telefónica: EC is looking for more effective remedies than Orange/Hutchison – sources (2014.02.03.), letöltés ideje: 2014.02.03.

Felhasznált irodalom

Európai uniós dokumentumok

A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről, HL L 24, magyar kiadás 08/3. kötet

Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről HL 2004/C 31/03, magyar kiadás 08/3. kötet

A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről (EGT-vonatkozású szöveg), HL C 267

Az Európai Bizottság határozata a COMP/M.6497 számú *Hutchison 3G Austria/Orange Austria* ügyben

European Commission: Speech: Fighting for the Single Market (2014.02.11.) http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-119_en.htm, letöltés ideje: 2014.03.16.

Külföldi joganyagok

RTR Telekom Monitor 3/2013 (Daten bis inkl. März 2013) (2013.08.29.) https://www.rtr.at/en/komp/TKMonitor_3_2013/TM3-2013.pdf, letöltés ideje: 2013.03.14.

RTR Telekom Monitor 1/2014 (Datenbasis bis inkl. September 2013) https://www.rtr.at/de/komp/TKMonitor_1_2014/TM1_2014.pdf, letöltés ideje: 2014.03.15.

TKK verschiebt Frequenzvergabeverfahren zu den Frequenzbereichen 800/900/1800 MHz (2012.04.23.) <https://www.rtr.at/de/pr/PI23042012TK>, letöltés ideje: 2014.03.16.

TKK F 1/12-59 Bescheid (2012.12.13.) https://www.rtr.at/de/tk/F1_12-59/F_1_12-59.pdf, letöltés ideje: 2014.02.22.

TKK F 1/11 Öffentliche Ausschreibung betreffend Frequenzuteilungen in den Frequenzbereichen 800 MHz, 900 MHz und 1800 MHz (2013.03.19.) https://www.rtr.at/de/tk/multibandauktion_AU, letöltés ideje: 2014.02.28.

TKK F 1/11-283 Bescheid (2013.11.19.)

https://www.rtr.at/en/tk/F_1_11/Bescheid_F_1_11_sig.pdf, letöltés ideje: 2014.03.16.

U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission: Horizontal Merger Guidelines (2010.08.19)

Monográfiák, tudományos cikkek

Simon BISHOP – Mike WALKER: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana* (Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011)

Jerry HAUSMAN – Serge MORESI – Mark RAINEY: „Unilateral Effects with General Linear Demand” *Economics Letters* 2010 (2010.09.10.) <http://economics.mit.edu/files/6601>, letöltés dátuma: 2014.03.22.

Serge MORESI: „The Use of Upward Pricing Pressure Indices in Merger Analysis” *The Antitrust Source* 2010. február: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_source/Feb10_Moresi2_25f.authcheckdam.pdf, letöltés dátuma: 2014.03.25.

Alison ORDALE – Jorge PADILLA: „EU Merger Assessment of Upward Pricing Pressure: Making Sense of UPP, GUPPI, and the Like” *Journal of European Competition Law & Practice* 2013/4. szám

Joseph PHARELL – Carl SHAPIRO: „Antitrust Evaluation of Horizontal Mergers: An Alternative to Market Definition” *The B. E. Journal of Theoretical Economics* 10. évf. 2010/1. szám <http://faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/alternative.pdf>, letöltés dátuma: 2014.03.25.

Internetes források

3 und UPC geben MVNO Partnerschaft bekannt – Presseaussendung (2012.10.08.) <http://www.drei.at/portal/de/bottomnavi/ueber-drei/presse/presse-details-1234304.html>, letöltés ideje: 2014. 03.14.

A1 erhöht Grundentgelte für Bestandskunden (2014.03.18.) <http://derstandard.at/1395056905331/A1-erhoeht-Grundentgelte-fuer-Bestandskunden>, letöltés ideje: 2014.03.22.

A1: Neue Mobilfunkfer könnten Preiskampf wieder ankurbeln (2014.01.30.), <http://derstandard.at/1389858749940/A1-zu-Bob-Tariferhoechung-Wir-brauchen-Geld-fuer-Investitionen>, letöltés ideje: 2014.03.22.

Ex-„Orange”-Chef Krammer steigt wieder in den Ring (2014.02.17.) <http://wirtschaftsb-latt.at/home/life/techzone/1563873/ExOrangeChef-Krammer-steigt-wieder-in-den-Ring>,
letöltés ideje: 2014.03.25.

Mass Response ist Österreichs neuer Mobilfunkher – Vertragsunterzeichnung mit Drei macht Wiener IKT-Spezialist zum MVNO (2013.11.10.)
http://www.massresponse.com/pdf/2013_11_10_MVNO_PM.pdf
letöltés ideje: 2014. 03.14.

MLex: Comment: Mobile mergers are at risk despite network-investment argument (2014.02.18.), letöltés ideje: 2014.02.20.

Mobiltelefonie in Österreich wird teurer (2014.01.16.)
<http://derstandard.at/1389857247222/Mobiltelefonie-in-Oesterreich-wird-teurer>,
letöltés ideje: 2014.03.22

New Austrian mobile service to start next year (2013.11.10.) <http://www.reuters.com/article/2013/11/10/us-austria-telecoms-mvno-idUSBRE9A905V20131110>,
letöltés ideje: 2014.03.15.

Österreichische Mobilfunkher, die fast niemand kennt (2014.03.10.)
<http://derstandard.at/1389858902827/Oesterreichische-Mobilfunkher-die-fast-niemand-kennt>,
letöltés ideje: 2014.03.22.

Policy and Regulatory Report: E-Plus/Telefónica: EC is looking for more effective remedies than Orange/Hutchison – sources (2014.02.03.),
letöltés ideje: 2014.02.03.

UPC tritt in den kommenden Monaten nicht in den Mobilfunk-Ring (2014.01.31.)
<http://derstandard.at/1389858884411/UPC-tritt-in-den-kommenden-Monaten-nicht-in-den-Mobilfunk-Ring>, letöltés ideje: 2014.03.25.

BEMUTATKOZNAK A SZERZŐK



TROMBITÁS MÓNIKA

2009 óta az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatója, és az ELTE Bibó István Szakkollégium tagja. A kollégium közösségi életében szakmai stábevezetőként másfél évig, tudományos tevékenységében a Civilisztika Műhely tagjaként vett, vesz részt. Az Új Ptk. Kutatócsoport munkájában tanulmány írásával működött közre, emellett a Kar Alapjogi Tudományos Diákkörének tagja volt. Tanulmányi ösztöndíjjal jogot és német jogi szaknyelvet hallgatott a mainzi Johannes Gutenberg Universitát-en, orosz gazdasági szaknyelvet a moszkvai Puskin Intézetben, jelenleg a svédországi Lund Universitet hallgatója, ahol szellemi alkotások jogát hallgat, valamint emberi jogi, és nemzetközi üzleti jogi tanulmányokat folytat. Szakmai érdeklődése elsősorban az iparvédelem, a versenyjog, valamint az emberi jogok és a polgári jog határterületeire terjed ki. Angolul és németül felsőfokon, oroszul, spanyolul és svédül középfokon beszél.

Mónika a kötet bevezető tanulmányában a piacliberalizáció kezdeti történetét kutatta, munkájának címe „A távközlési liberalizáció kezdetei Magyarországon” címet viseli.

Elérhetőség: trombitas.monika@gmail.com

FEKETE MÁTÉ

2010-ben nyert felvételt az ELTE Állam- és Jogtudományi Karára, ugyanattól az évtől kezdve a Bibó István Szakkollégium Nemzetközi és Európai Jogi Műhelyének tagja. Részt vett a Polgári per titkai című könyv hatályosításán dolgozó csoportban, valamint 2012-ben nemzetközi közjog témában publikációja jelent meg Az aktuális kérdések a nemzetközi jog és a külpolitika területén című kötetben. Másfél évig látta el az ELTE ÁJK HÖK külügyekért felelős alelnöki tisztségét. Jelenleg a hollandiai Rijksuniversiteit Groningen hallgatója, ahol nemzetközi magánjogot és európai közjogot hallgat. Szakmai érdeklődése a versenyjogra, nemzetközi magánjogra és a nemzetközi jogra terjed ki. Angolul felsőfokon, németül középfokon és hollandul alafokon beszél.



Máté a tanulmánykötet írása során a hírközlés nem elektronikus vetületével, jelesül a postapiaccal foglalkozott. Munkájának címe: „Mindig két postás csenget? A postapiaci liberalizáció helyzete Magyarországon”.

Elérhetősége: mate.fekete90@gmail.com



MÁNDOKI ADRIENN

2010-ben kezdte meg tanulmányait az ELTE ÁJK jogász szakán, jelenleg negyedéves hallgató. 2012 tavaszán nyert felvételt a Bibó István Szakkollégiumba, ahol azóta is a Nemzetközi és Európai Jogi Műhely tagja. A versenyjogi érdeklődése mellett a szellemi alkotások joga az a jogterület, amelyet szívesen kutat. Angolul felsőfokon, olaszul középfokon beszél. A Bibón kívüli tevékenysége körében az ELTE ÁJK Felvételi Előkészítő Bizottságnak tagja 2011 ősze óta, ahol magyar irodalom szemináriumot vezet. Jelen dolgozatában a jelentős piaci erő jogintézményének elméleti vizsgálata után, annak a magyar elektronikus hírközlés piacán való alkalmazását elemezte. Tanulmánya a „Korlátok között a versenyért – A hazai JPE szabályozás múltja és jelene” címet viseli.

Elérhetőség: adriennmandoki@gmail.com

KÁNTOR ZSÓFIA

2008 óta az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának joghallgatója, 2010 óta pedig az ELTE Bibó István Szakkollégium tagja. A Szakkollégium közösségi életében a 2013/2014 tanév során a Választmány elnökeként, szakmai életében 2013-ig a Politikatudományi Műhely, majd azt követően a Közjogi Műhely tagjaként vett részt. Erasmus ösztöndíjjal fél évig az athéni Panteion Political and Social Sciences University-n hallgatott nemzetközi kereskedelmi jogot és külgazdaságtant. Szakmai érdeklődése középpontjában elsősorban a köz-és magánjog határterületei, valamint a gazdasági jog és a bankjog egyes területei állnak. Angolul és németül beszél. Jelen kötet megszületéséhez az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó szabályrendszerével kapcsolatos kutatással járult hozzá.



Elérhetőség: zsafia.kantor@gmail.com



TORMA GERGELY

2005-ben érettségizett a Weiner Leó Zeneművészeti Szakközépiskolában. Egyetemi tanulmányait a stuttgarti zeneakadémia (Staatliche Hochschule für Musik und Darstellende Kunst) trombita szakán kezdte meg, 2007-től a Stuttgarter Staatsoper színpadi trombitása volt, valamint trombitát oktatott az aaleni zeneiskolában.

2011-től az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának jogász szakos hallgatója. 2012 őszén felvételt nyert a Bibó István Szakkollégiumba, ahol jelenleg a Nemzetközi és Európai Jogi műhely tagjaként tevékenykedik. Felsőfokú német (C1) és középfokú angol (B2) nyelvvizsgával rendelkezik.

A kötet írása során az állami támogatások versenyjogi aspektusait dolgozta fel a szélessávú piac megítélésével kapcsolatban.

Elérhetőség: tormi7@gmail.com

VITTAY MELINDA

2007-ben érettségizett a Budapesti Osztrák Iskolában, majd ugyanezen évben felvételt nyert a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakára. 2008-ban kezdte meg párhuzamos tanulmányait az ELTE ÁJK jogász szakán, ahol jelenleg végzős hallgató. A Bibó István Szakkollégiumhoz 2009 őszén csatlakozott, ahol kezdetektől a Nemzetközi és Európai Jogi Műhely tagja. 2011 februárjában szerezte meg jeles minősítésű BA-oklevelét a Budapesti Corvinus Egyetemen, a XXIX. Országos Tudományos Diákköri Konferencia nemzetközi jogi tagozatában pedig II. helyezést nyert. Az Erasmus program keretén belül a 2011/2012-es tanévet Angliában töltötte a University of Warwick jogi karán, jelenleg pedig Magyarország New York-i Állandó ENSZ-képviseletén teljesít szakmai gyakorlatot. Angolul és németül felsőfokon (C2), franciául középfokon (B1) beszél.



A kötet írása során kutatási területei a spektrumgazdálkodás és az állami szerepvállalás körül felmerült versenyjogi aspektusok és versenypolitikai megfontolások voltak, tanulmánya a „Godot-ra várva – A magyar mobilpiacra való állami belépés versenyjogi aspektusai” címet viseli.

Elérhetőség: melinda.vittay@gmail.com



VALLYON EMESE

2008-ban nyert felvételt az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar jogász szakára, és 2009. április óta tagja a Bibó István Szakkollégium Nemzetközi és Európai Jogi Műhelyének. Párhuzamos tanulmányokat folytat a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karán, alkalmazott közgazdaságtan alapszakon végzős hallgató. Angolul, franciául és németül felsőfokon beszél, francia nyelvből jogi szaknyelvi vizsgával és német nyelvből felsőfokú gazdasági szaknyelvi vizsgával is rendelkezik, illetve középfokon beszél oroszul. Középiskolásként egy évig tanult az Egyesült Államokban, 2012-ben részt vett a moszkvai Puskin Intézet 3 hónapos részképzésén, valamint egy félévig tanult ERASMUS-ösztöndíjjal a Franciaországban.

A jogtudomány és a közgazdaságtudomány közös határterületei iránt érdeklődik, a versenyszabályozás mellett a versenyjog közgazdaságtani háttere, valamint a pénzügyi jog, a közbeszerzési jog, az összehasonlító polgári jog, a gazdaságpolitika és az Európai Unió kereskedelmi jogának egyes kérdéseivel foglalkozott kiemelten eddigi tanulmányai során. Részt vett a Szakkollégium korábbi, a hálózatos iparágban zajló piacnyitást elemző kutatásában is, jelen tanulmánykötetben a mobilpiaci összefonódás-ellenőrzés aktuális kérdéseit vizsgálta.

Elérhetőség: vallyon.emese@gmail.com

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A tanulmányok megírását megelőző alapozó kurzus tartásáért, valamint a folyamatos konzultációért és segítségért kiemelten köszönjük a közreműködést

**Fejes Gábornak
Kőmíves Attilának
Marosi Zoltánnak
Nagy Csongor Istvánnak
és
Szántó Tibornak**



AZ ELTE BIBÓ ISTVÁN SZAKKOLLÉGIUM A FELELŐS ÉRTELMSÉGÉRT ALAPÍTVÁNY

Az ELTE Bibó István Szakkollégium a Felelős Értelmiségért Alapítvány célja, hogy:

- az ELTE Bibó István Szakkollégium törekvésével azonosan a tömegessé vált felsőoktatásban az egyetemi követelményekhez és képzéshez képest többletlehetőségeket és tudást nyújtson hallgatóinak;
- támogassa a Szakkollégiumban folyó nevelési, oktatási és tudományos tevékenységet, valamint képességfejlesztést, a kutatócsoport formájában működő vagy egyéni kutatási tevékenységet;
- a kialakított szakmai képzési rendszer színvonalának emelésével, előadássorozatok, konferenciák, viták szervezésével, tutoriálok, speciális képzési formák segítségével a szakkollégisták szakmai fejlődésének hátterét biztosítsa;
- az infrastruktúra, a könyvtár és a számítógépes hálózat fejlesztésével, független és pályázati források bevonásával támogassa szakkollégiumi szakmai és közösségi programokat;
- szervezze és támogassa a Szakkollégium kulturális és sportéletét, támogassa a szabadidős tevékenységeket, lehetőség szerint olyan módon, hogy az ELTE többi hallgatójának is lehetősége legyen az abba való bekapcsolódásra;
- minden rendelkezésre álló eszközzel elősegítse azt, hogy a Szakkollégium tagjai művelt, tájékozott, idegen nyelveket beszélő, széles látókörű, szociálisan érzékeny jogászok és politológusok legyenek;
- támogassa Bibó István szellemi örökségének ápolását, önállóan és más szervezetekkel együttműködve;
- a gyermek- és ifjúságvédelem jegyében különböző programokat, így különösen állampolgári témájú táborokat szervezzen a Szakkollégiummal kapcsolatban álló szervezeteknek;
- támogassa az emberi és állampolgári jogok védelmének megvalósítását, különösen jogsegély-szolgálat működtetésével, képzésben, felvilágosításban való aktív részvétellel, illetve az emberi és állampolgári jogok védelmének gyakorlati megvalósítási lehetőségei témakörében végzett kutatásokkal.

Székhely: 1118 Budapest, Ménesi út 12.

Adószám: 18256866-1-43

Bankszámlaszám: OTP Bank Nyrt. 11711041-20864020

Az alapítvány közhasznú szervezet.

Amennyiben egyetért céljainkkal, kérjük, hogy adományával, valamint személyi jövedelemadója egy százalékának felajánlásával támogassa munkánkat.

A magyar hírközlési szektorban végbement piacnyitás szorosan összekapcsolódik a világban, az Európai Unióban (akkor még Európai Gazdasági Közösségben) végbemenő liberalizációs folyamattal, és részben a szovjet birodalom összeomlásával, a kelet-európai nyitással is. Ha tetszik: a „piac” és a „nyitás” kart karban öltve jártak, járnak együtt. 30 évvel ezelőtt volt a Magyar Posta, 10% alatt volt a telefonpenetráció (azaz 100 lakosra 10-nél kevesebb készülék jutott), a mobiltelefon a *science fiction* kategóriába tartozott. A fogyasztó szabad választási lehetősége a fekete, piros és fehér (vajszínű?) telefonkészülék közötti választásra korlátozódott – értve ez alatt a „kiválasztott” fogyasztót, hiszen a telefonvonal és a várólista fogalmakat szükség-szerűen egy mondatban lehetett használni.

1988-ban született meg az első piacnyitást ösztönző irányelv, 1994-ben már a hívószó az információs társadalom volt, és elkészült az Európai Bizottság jelentése *Európai és a Globális Információs Társadalom* címmel. A „felhő” a „hálózatsemleges-ség”, „spektrummegosztás” fogalmak ugyanakkor még egészen mást jelenthettek, a „közösségi média”, „virtuális mobilszolgáltató” fogalmakat nem is lehetett volna értelmezni az akkori viszonyrendszerben. 1989 decemberében megalakult Magyarországon az első mobilszolgáltató, és a Magyar Posta három üzletága – távközlés, műsorszórás, postai szolgáltatás – külön vállalatokba szerveződött, és 1991 decemberében megalakult a Matáv Magyar Távközlési Rt. Szintén 1989-ben rakták le a *world wide web* alapelveit, 1993-tól a világháló szabadon elérhető mindenki számára. Ugyanebben az évben indult el az első magyarországi *www* szerver is.

Manapság természetes számunkra, hogy a nap 24 órájában bárhol csatlakozhatunk az internethez, és elérhetjük családunkat, barátainkat, munkatársainkat a világ leg-távolabbi szegletéből is. A technológiai fejlődés rohamos íramának érzékeléséhez azonban – a háttérben megbújva – a versenypolitikai eszköztár is tevékenyen hozzá-járult. Végigolvasva a kötetet döbbenhetünk rá, hogy a hírközlési szektor piacnyitása olyan történet, amely már történelmi léptékben mérhető és ehhez méltó tanulsá-gokkal szolgál. A kérdés csak az, hogy a szabályozási környezet képes-e alkalmazkodni az innováció diktálta tempóhoz, és megfelelően integrálja-e ezeket a tanulságokat.



Gazdasági Versenyhivatal

**Versenykultúra
Központ**