



---

VERSENYTANÁCS

---

Vj/109-20/2012.

Nyilvános változat

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a Horváth és Társai Ügyvédi Iroda által képviselt **Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.** (Budapest) kérelmező összefonódás engedélyezése iránti kérelmére indult eljárásban, melyben további ügyfélként részt vett a Mészáros László Péter vezérigazgató által képviselt **IdomSoft Informatikai Zrt.** (Budapest) – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

**h a t á r o z a t o t .**

Az eljáró versenytanács engedélyezi, hogy a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. közvetlen egyedüli irányítást szerezzen az IdomSoft Informatikai Zrt. felett.

A határozat felülvizsgálatát az ügyfelek a kézbesítéstől számított harminc napon belül kérhetik a Versenytanácsnál benyújtott, vagy ajánlott küldeményként postára adott keresettel. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, az ügyfelek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart, mely kérelmet az ügyfél a keresetlevélben terjesztheti elő.

**I n d o k o l á s**

**I.**

**A kérelmezett összefonódás és előzményei**

- 1) A Kormány 1481/2012. (XI.6.) sz. Kormány határozatával – annak érdekében, hogy egyes, az állam működése szempontjából kiemelt fontosságú informatikai rendszerek működtetése, illetve folyamatos fejlesztése költséghatékonyabb, ugyanakkor magasabb biztonsági szintű legyen – felhívta a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy vizsgálja meg az IdomSoft Informatikai Zrt. (továbbiakban: IdomSoft) 100 százalékos részvénycsomagjának közvetett állami tulajdonba vételének lehetőségét, oly módon, hogy a közvetett állami tulajdonba vétel megvalósulása esetén az IdomSoft a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: NISZ) tulajdonosi joggyakorlása alá kerüljön és a nemzeti fejlesztési miniszter szakmapolitikai felügyelete mellett működjön.
- 2) A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV) Igazgatóságának 2012. december 12-én hozott döntése alapján a NISZ 2012. december 21-én részvény adásvételi szerződést kötött az IdomSoft valamennyi részvényének a megvásárlására.

- 3) A NISZ a 2) pont szerinti részvényvásárláshoz kapcsolódóan 2012. december 21-én benyújtott kérelmében a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, többször módosított 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) VI. fejezetének rendelkezései alapján a Gazdasági Versenyhivaltól kérte annak – mint vállalkozások összefonódásának – engedélyezését.
- 4) A kérelmezett összefonódás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján – a felek nyilatkozata szerint – nem bejelentés-köteles. Az összefonódás engedélyezésére Magyarországon kívül más európai ország versenyhatósága előtt nem indult eljárás.

## II.

### Az összefonódás résztvevői

#### A NISZ-csoport

- 5) A NISZ fő tevékenysége az informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása. Ennek keretében a NISZ a 309/2011. (XII.23.) Korm. rendelet 1. §-a alapján központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújt. Az általa kötelezően biztosítandó központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatások körét a 309/2011. (XII.23.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete határozza meg. A NISZ emellett a 346/2010 (XII.28.) Korm. rendelet szerint jogszabály által kijelölt kormányzati célú hírközlési szolgáltató, aki a kormányzati célú hírközlési szolgáltatás nyújtására a rendelet által meghatározott alanyi kör részére kizárólagosan jogosult.
- 6) A NISZ által irányított vállalkozások közül
  - a Kopint-Datorg Informatikai és Vagyonkezelő Kft. nagyméretű adathalmazokon alapuló adatgyűjtő és adatfeldolgozó rendszerek fejlesztésével és üzemeltetésével, valamint igazgatási szakrendszerek kialakításával és üzemeltetésével foglalkozik;
  - a Pro-M Professzionális Mobilrádió Zrt. az egységes digitális rádiótávközlő rendszer (a továbbiakban: EDR) szolgáltatója. Az EDR rendszer elsődlegesen a készenléti szervezetek (például: rendőrség, mentők, katasztrófavédelem) számára készült magas rendelkezésre-állású, megbízható, országos rádiótávközlő rendszer. A hálózat lehetőséget nyújt a rendvédelmi szervezetek, illetve a kapcsolódó feladatokat ellátó további szervezetek együttműködésének rádiós támogatására is.
- 7) A NISZ és az általa irányított fenti két vállalkozás (a továbbiakban együtt: NISZ-csoport) 2011. évi együttes nettó árbevétele – az egymás közötti forgalom nélkül – meghaladta a 15 milliárd forintot.

#### *A NISZ és az MNV kapcsolata*

- 8) A NISZ 100 százalékos részvényese a Magyar Állam. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 3. § (1) bekezdése alapján a NISZ felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős nemzeti fejlesztési miniszter gyakorolja, aki e feladatát az

MNV útján látja el. Alapító Okirata szerint a NISZ üzleti tervének elfogadása az MNV kizárólagos hatáskörébe tartozik.

- 9) Az MNV 252 vállalkozásban rendelkezik tulajdoni részesedéssel. Ebből 141 vállalkozásban közvetlenül gyakorolja tulajdonosi jogait, 111 vállalkozásban pedig vagyonkezelőn (2013. január 1-től megbízotton) keresztül. Az MNV-hez tartozó vállalkozások közül az MVM Zrt., a Magyar Posta Zrt. és a MÁV Zrt. egy-egy leányvállalata (MVMI Informatika Zrt., Posta InIT Informatikai Infrastruktúra Szolgáltató Zrt., MÁV Informatika Zrt.) végez informatikai szolgáltatásokat. Közülük azonban csak a MÁV Zrt. leányvállalata (MÁV Informatika Zrt.) nyújt szolgáltatást az anyavállalatán kívüli vállalkozások részére is. E vállalkozás részesedése azonban az informatikai szolgáltatások magyarországi forgalmából minimális.

### **Az IdomSoft**

- 10) Az IdomSoft az IDOM2000 Zrt. jogutódja, melyből kiválással jött létre 2010-ben. Az IdomSoft meghatározó üzleti tevékenysége az informatikai szolgáltatások nyújtása. Ezen tevékenységének döntő részét a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) számára nyújtott informatikai szolgáltatások jelentik. A KEKKH központi hivatal, amelyet a közigazgatási informatikáért való felelőssége körében a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányít.
- 11) Az IdomSoft és jogelődje az elmúlt 13 évben a magyarországi kormányzati informatikai szektor meghatározó szereplője lett. Több olyan informatikai rendszert fejlesztett, amelyekre máig üzemeltetési támogatási szolgáltatást nyújt. Ezek a rendszerek (amelyek kapcsán a KEKKH részére nyújt szolgáltatásokat) a teljesség igénye nélkül a következők:
- A legfontosabb rendszerek az úgynevezett alapnyilvántartások, amelyek közül az IdomSoft építette ki vagy korszerűsítette a népszerűségi nyilvántartást (személyi adat és lakcímnnyilvántartást), az idegenrendészeti személyi és okmánynyilvántartást, az anyakönyvi szolgáltató rendszert és az országos gépjármű nyilvántartást (ehhez kapcsolódik közvetlenül a kötelező biztosítások országos nyilvántartási rendszere).
  - Ezekre az alapnyilvántartásokra épülnek a különböző okmányokat kezelő informatikai rendszerek, illetve az egyéb üzleti vagy lakossági felhasználási célú alkalmazások. Ide soroljuk az IdomSoft által fejlesztett következő rendszereket: a lakcímgazolvány, a tartózkodási és letelepedési engedély, a vezetői engedély (amelyhez közvetlenül kapcsolódik a közúti közlekedési előéleti pontrendszer), az egyéni vállalkozói igazolvány, a parkolási igazolvány és a magyar igazolvány okmányok kibocsátását támogató informatikai alkalmazások.
  - A népszavazásokhoz, az országgyűlési képviselők választásához, az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásához valamint az európai uniós képviselők választásához az utóbbi években az IdomSoft fejlesztette és üzemeltette a választói névjegyzékkel, a választáson induló

jelöltek nyilvántartásával és a választási eredmény megállapítással összefüggő informatikai rendszereket.

- Az IdomSoft fejlesztette ki az XR elektronikus ügyintézési rendszert, az adózással kapcsolatos adatok internetes adatszolgáltatásával összefüggő JÁRULÉK rendszert.
- Magyarország uniós belépése után elkezdődött a Schengeni Információs Rendszer fejlesztése. A schengeni rendszerhez kapcsolódik az uniós szintű vízum rendszer, amelyet az IdomSoft üzemeltet.
- Az okmányirodai illetve a belügyi érdekkörbe számító informatikai rendszereken kívül az IdomSoft részt vett az elektronikus fizetési rendszer kialakításában is.

Az IdomSoft továbbá közigazgatáson kívüli területeken is tevékenykedik, kiemelhető a közjegyzők, ügyvédek és bírósági végrehajtók számára a jogügyletek biztonságát fokozó internetes okmányellenőrzési rendszer kidolgozása és üzemeltetése, illetve banki továbbá külföldi informatikai projektekben is részt vett.

- 12) Az IdomSoft 2011. évi nettó árbevétele meghaladta az 500 millió forintot, a KEKKH részére teljesített szolgáltatások nettó árbevétele nélkül azonban 500 millió forintnál kevesebb volt.

### **III.**

#### **Engedélykérési kötelezettség**

#### **Összefonódás**

- 13) A Tpv. 23. § (1) bekezdés b) pontja értelmében vállalkozások összefonódása jön létre, ha egy vállalkozás közvetlen irányítást szerez egy tőle független másik vállalkozás felett.
- 14) A Tpv. 23. § (2) bekezdés a) pontja szerint közvetlen irányítással rendelkezik egy vállalkozás, ha a másik vállalkozás többségi szavazati jogot biztosító részvényeivel rendelkezik.
- 15) Az 2) pont szerinti részvényvásárlással a NISZ egyedüli közvetlen irányítást szerez a tőle független IdomSoft felett, ami az előzőek alapján vállalkozások összefonódásának minősül.

#### **Küszöbértékek**

- 16) A Tpv. 24. § (1) bekezdés szerint a vállalkozások összefonódásához a Gazdasági Versenyhivattól engedélyt kell kérni, ha valamennyi érintett vállalkozás-csoport [26. § (5) bekezdés], valamint az érintett vállalkozás-csoportok tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a tizenöt milliárd forintot meghaladja, és az érintett vállalkozás-csoportok között van legalább két olyan vállalkozás-csoport, melynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozás-csoport tagjai és más vállalkozások által

közösen irányított vállalkozások nettó árbevételével együtt ötszázmillió forint felett van.

- 17) A Tpvt 27. § (1) bekezdése szerint a 24. § (1) bekezdés alkalmazásában a nettó árbevétel számítása során nem kell számításba venni az érintett vállalkozások (26. §), vagy azok részeinek egymás közötti forgalmát.
- 18) A Tpvt. 15. § (3) bekezdése szerint függetlennek kell tekinteni a 25. §-ban említett vállalkozásokat, valamint azokat az állami vagy helyi önkormányzati többségi tulajdonban lévő vállalkozásokat, amelyek piaci magatartásuk meghatározásában önálló döntési joggal rendelkeznek [27. § (3) bekezdés].
- 19) A Tpvt 27. § (3) bekezdése értelmében az állami többségi tulajdonban lévő érintett vállalkozások nettó árbevételének kiszámításánál azt a gazdasági egységet kell számításba venni, amely piaci magatartásának meghatározásában önálló döntési joggal rendelkezik.
- 20) Minthogy az IdomSoft árbevételének több mint 90%-a a KEKKH-tól származik, ezért az eljáró versenytanács azt vizsgálta, hogy a KEKKH a Tpvt. 27. § (3) bekezdése alkalmazásában egy gazdasági egységbe tartozik-e a NISZ-csoporttal. Ennek azért van meghatározó jelentősége, mert ha igen, akkor a KEKKH az összefonódással érintett vállalkozásnak minősülne, és ezért az IdomSoft részére történő értékesítésből származó nettó árbevételét a Tpvt 27. § (1) bekezdése alapján nem kellene számításba venni. Ez viszont azzal járna, hogy az IdomSoft számításba veendő nettó árbevétele nem érné el az 500 millió forintot, mire tekintettel az összefonódáshoz nem lenne szükség a Gazdasági Versenyhivatal engedélyére.
- 21) Az eljáró versenytanács a Versenytanács Vj-17/2012. számú határozatára figyelemmel a NISZ-csoportot nem tekintette az MNV-től függetlennek, minthogy a NISZ üzleti tervét az MNV fogadja el. (lsd. 8. pont) Míg azonban az MNV a nemzeti fejlesztési miniszterhez, addig a KEKKH a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez tartozik. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint két különböző miniszter (Minisztérium) – egyéb körülmények hiányában – külön-külön döntési centrumot képez. Így a KEKKH semmiképpen sem tartozik egy gazdasági egységbe a NISZ-csoporttal, így rá nézve a Tpvt. 27. § (1) bekezdése a (3) bekezdésre figyelemmel sem alkalmazható. Ezért az IdomSoft teljes (500 millió forint feletti) nettó árbevételét számításba kell venni.

#### **IV.**

#### **Az összefonódás értékelése**

- 22) A Tpvt. eddigi alkalmazási tapasztalatai alapján a Versenytanács az összefonódás horizontális-, vertikális-, portfólió- és konglomerátum hatásait vizsgálja (ld. a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Versenytanács Elnökének módosított 3/2009. számú Közleménye [a továbbiakban: Közlemény] 12. pontját).
- 23) A Tpvt. 30. §-ának (2) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha – az (1) bekezdésben foglaltakat figyelembe véve – az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az

érintett piacon, különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként.

## **Érintett piac**

- 24) A Tpv. 14. §-a értelmében az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi terület figyelembevételével kell meghatározni. Az érintett termékpiac meghatározásakor a megállapodás tárgyát alkotó árun túlmenően figyelembe kell venni az azt – a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel – ésszerűen helyettesítő árukat (keresleti helyettesíthetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait. Földrajzi piacként azt a földrajzi területet kell számításba venni, amelyen kívül a) a fogyasztó, illetve az üzletfél nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy b) az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni.
- 25) Az összefonódással érintett piacoknak minősülnek mindazok a piacok, amelyeken az összefonódás valamely (akár közvetlen, akár közvetett) résztvevője piaci tevékenységet fejt ki. Ténylegesen azonban csak azon piacok vizsgálata szükséges, amelyekre nézve a fenti 24) pont szerinti versenyhatások fennállhatnak.
- 26) A jelen esetben a NISZ-csoport és az IdomSoft azonos tevékenysége az informatikai szolgáltatások nyújtása. A Vj-55/2011. sz. ügyben a Versenytanács a következőket állapította meg az informatikai szolgáltatási szektorral összefüggésben (27. bekezdés): *„A Versenytanács korábbi, az informatikai szektort érintő döntéseiben az érintett piacokat az IT-szolgáltatásokon belül azonosítható szegmensek (ld. pl. Vj-77/2010., Vj-135/2009., Vj-87/2006.) vagy ágazatok (ld. pl. Vj-76/2009.) mentén határozta meg, ugyanakkor nem minden esetben látta szükségesnek az érintett piacok pontos definiálását (ld. pl. Vj-30/2011.). Az Európai Unió Bizottsága a szektorban lefolytatott összefonódás-ellenőrzési eljárásai során általában ugyancsak nem látta szükségesnek az érintett piacok egzakt meghatározását, utalva arra, hogy az informatikai szolgáltatásokon belül azonosíthatók bizonyos szegmensek, melyek azonban a köztük fennálló kínálati helyettesítésre tekintettel nem feltétlenül képeznek versenyjogi értelemben véve elkülönült érintett piacokat (ld. pl. COMP/M.5301 Cap Gemini / Bas, COMP/M.5197 HP / EDS, COMP/M.4871 KPN / Getronics, COMP/M.3995 Belgacom / Telindus).”*
- 27) Az eljáró versenytanács – összhangban a Bizottság legutóbbi gyakorlatával<sup>1</sup> – az informatikai szektort fentiek szerint jellemző kínálati-helyettesítésre tekintettel az informatikai szolgáltatások fogyasztói szektorai (pl. pénzügyi szektor, közlekedés, szállítás, közigazgatás) szerinti további szegmentálást nem látta indokoltnak. A különböző fogyasztói ágazatok közötti kínálati átjárás ugyanis magának az IdomSoft-nak, illetve jogelődjének a tevékenységei alapján is jól látható: az IdomSoft az igazgatási/ügyintézési projektek mellett banki informatikai fejlesztésekben is részt vett, amely aztán olyan ismeretekkel gazdagította, amit később ismét a közigazgatásban kamatoztatott az elektronikus fizetési rendszer (ld. 11) pont) kialakítása során. Az eljáró versenytanács arra figyelemmel is szükségtelennek vélte az informatikai szolgáltatások közigazgatási szegmentálását,

---

<sup>1</sup> Case No COMP/M.6127 - ATOS ORIGIN / SIEMENS IT SOLUTIONS & SERVICES

hogyan – egyezően a Versenytanács korábbi gyakorlatával [Vj-55/2011. számú határozat 28) pont] – Magyarország csak egy lehetséges legszűkebb földrajzi piac, miközben maga az IdomSoft is több külföldi közigazgatási informatikai projektben vett részt, amely a tágabb földrajzi piac meghatározást sem zárja ki.

### **Horizontális hatás**

- 28) Az összefonódásnak horizontális összefüggésben azokon az érintett piacokon lehet hatása a gazdasági versenyre, amelyeken az összefonódásban résztvevő legalább két vállalkozás-csoport (ténylegesen vagy potenciálisan) jelen van.
- 29) Az informatikai szolgáltatások, mint érintett árupiac tekintetében Magyarországon a NISZ-csoport és az IdomSoft együttes részesedése kevesebb, mint 5%, ami alapján káros horizontális hatás felmerülése nyilvánvalóan kizárható. Ezen megállapításon az sem változtatna, ha az MNV-hez tartozó egyes vállalkozások informatikai szolgáltatási tevékenységét is figyelembe vennék [lásd 9) pont].

### **Egyéb versenyhatások**

- 30) A NISZ-csoport és az IdomSoft tevékenysége alapján a jelen összefonódás esetén vertikális és portfólió hatással nem kell számolni. Az MNV-hez tartozó további vállalkozások esetleges figyelembe vétele szintén nem eredményezne vertikális vagy portfólió hatást.
- 31) Az IdomSoft piaci részesedésének mértékére tekintettel az eljáró versenytanács szerint káros konglomerátum-hatással sem kell számolni.

### **Összegzés**

- 32) Mindezek alapján az eljáró versenytanács a Tpv. 77. § (1) bekezdés a) pontja szerinti határozatában – egyezően a Tpv. 71. § (2) bekezdés alapján tett vizsgálói indítvánnyal – az összefonódást engedélyezte.

## **V.**

### **Eljárási kérdések**

- 33) A GVH hatásköre a Tpv. 45. §-án, illetékessége a Tpv. 46. §-án alapul. E rendelkezések értelmében a GVH kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, amely nem tartozik a bíróság hatáskörébe (Tpv. 86. §), illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.
- 34) Az eljáró versenytanács határozatát – a Tpv. 73. § (2) bekezdésének alkalmazásával – tárgyalás tartása nélkül hozta meg.
- 35) Az eljáró versenytanács jelen eljárásban alkalmazta a Tpv. 63. §-a (3) bekezdésének ac) pontját, amely szerint a határozatot 45 napon belül kell meghozni, amennyiben az engedély a Tpv. 30. §-ának (2) bekezdése alapján nyilvánvalóan nem tagadható meg.

- 36) A kérelmező a Tpvt. 62. § (1) bekezdés b) pontja szerinti igazgatási szolgáltatási díjat előzetesen lerőtta.
- 37) Az eljárást befejező döntést a Tpvt. 63. § (3) bekezdésének a) pontja szerint a hiánytalan kérelem, illetve a hiánypótlás beérkezését követő naptól számított negyvenöt napon belül kell meghozni, amennyiben az engedély a Tpvt. 30. § (2) bekezdése alapján nyilvánvalóan nem tagadható meg. A jelen eljárásban hiánypótlás elrendelésére nem került sor, így az ügyintézési határidő kezdő napja a Tpvt. 63. § (3) bekezdése és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 65. §-ának (1) bekezdése alapján a kérelem beérkezését követő nap, azaz 2012. december 22. Tekintettel arra, hogy az eljárás során adatkérésre nem került sor, az ügyintézési határidő 2013. február 4.
- 38) A Tpvt. 44. §-ának 2012. február 1-jétől hatályos szövege a versenyfelügyeleti eljárás tekintetében sem zárja ki a Ket. 72. §-a (4) bekezdésének alkalmazhatóságát. A hivatkozott jogszabályhely a) pontja értelmében indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. A Versenytanács azonban a jelen eljárásban – bár határozatában az összefonódás engedélyezésére irányuló kérelemnek helyt adott – nem látta indokoltnak az egyszerűsített döntés alkalmazását. A Vj-024-012/2012. sz. határozata 54. h) pontjában ugyanis a Versenytanács az egyszerűsített döntés meghozatalát kizáró körülmények közé sorolta, ha „valamely egyéb okból a Versenytanács úgy értékeli, hogy a döntés indokainak megismerése mellett méltányolható közérdek szól (így például a közvélemény által kiemelten figyelemmel kísért ügy esetén, vagy ha a döntés az előzőekben nem említett körben a jogalkalmazás szempontjából fontos megállapítást tartalmaz)”. Jelen ügyben az eljáró versenytanács állami tulajdonú vállalkozás által megvalósított irányításszerzésről hozott döntést, amely indokolásának nyilvános határozatban történő megjelenítéséhez álláspontja szerint méltányolandó közérdek fűződik. (lásd. Vj-38/2012 és Vj-51/2012.)

Budapest, 2013. január 21.

Dr. Tóth András s.k.  
a Versenytanács elnöke  
előadó versenytanácstagként eljárva

Dr. Miskolczi Bodnár Péter s.k.  
versenytanácstag

Váczai Nóra s.k.  
versenytanácstag