



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL
VERSENYTANÁCS

1245 Budapest, Pf. 1036.

Telefon: 472-8864 Fax: 472-8860

VJ-158/2004/26.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a **Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft.** (Budapest) eljárás alá vont vállalkozással szemben gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt hivatalból indult eljárásban, tárgyaláson kívül, meghozta az alábbi

határozatát

A Versenytanács az eljárás megszünteti.

Jelen határozat felülvizsgálatát az ügyfél a kézhezvételtől számított harminc napon belül a Versenytanácshoz benyújtott, de a Fővárosi Bíróságnak címzett keresettel kérheti.

Indokolás

I.

- 1) Az eljárás indítására okot az adott, hogy a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. (a továbbiakban: Közlönykiadó) a hivatalos közlönykiadás piacán jogszabályi kizárólagosságon alapuló gazdasági erőfölényes helyzetét kihasználva a kapcsolódó elektronikus jogszabálygyűjtemények piacán versenytársaihoz képest indokolatlan előnyre tehet szert, egyebek között azzal, hogy az általa kizárólagosan birtokolt hivatalos jogszabálysövegek adatbázisának átadását megtagadja versenytársai számára. E magatartás alkalmas lehet a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 21. §-ában foglalt, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltó rendelkezésének megsértésére.
- 2) A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányában nem merült fel a közösségi jog alkalmazásának szükségessége.
- 3) A vizsgálat 2004. október 6-án indult.

II.

- 4) A Közlönykiadó többszöri névváltoztatás után jelenlegi nevén 1996 októberétől működik. Fő tevékenysége a Magyar Közlöny nyomtatott, illetve elektronikus formában történő kiadása. Az ötévenként nyomtatott formában megjelenő Hatályos Jogszabályok Hivatalos Gyűjteményének, az évente, nyomtatott formában megjelenő "Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményének, valamint a jelenlegi nevén "Hivatalos CD Jogtár" elektronikus jogszabály-gyűjteménynek is kiadója.
- 5) A Közlönykiadó a minisztériumok és más országos hatáskörű szervek hivatalos tárcalapjainak is kiadója, amelyek más szervezetekhez az állami irányítás keretében hozott intézkedéseket (rendeleteket, utasításokat, felhívásokat, közleményeket, hirdetményeket) közvetítik.

- 6) A Közlönykiadó az állami feladatok ellátásával kapcsolatos jogi helyzetét a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII. 1.) sz. Kormányrendelet szabályozza.. E rendelet 11. § (1) bekezdésének c) pontja alapján ellátja a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára, továbbá az Önkormányzatok Közlönyének - a Belügyminisztériummal közösen történő - szerkesztését. Ezen kiadványok, valamint a központi közigazgatás hivatalos lapjainak kiadásáról és terjesztéséről a Miniszterelnöki Hivatal a közvetlen irányítása alatt álló szervezet, a *Magyar Hivatalos Közlönykiadó* útján gondoskodik. A Miniszterelnöki Hivatal felel azért, hogy a Magyar Közlönyben csak olyan miniszteri rendeletek és jogi iránymutatások, valamint közlemények kerüljenek kihirdetésre, közzétételre, amelyek megfelelnek a jogalkotásról szóló törvény előírásainak.
- 7) E jogszabály ugyanazon bekezdésének d) pontja szerint az eljárás alá vont rendszeresen megjelenteti a Magyar Közlöny mellékleteként a Magyar Közlöny Hivatalos Értesítőjét. A Hivatalos Értesítő tartalmát a miniszter a Magyar Közlönyben közzétett szabályzatban állapítja meg. Az e) pontja szerint pedig gondoskodik - az Igazságügyi Minisztériummal közösen - a hivatalos jogszabálygyűjtemények kiadásáról.
- 8) E rendelet ugyanezen cikkelyének (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben foglalt lapkiadás, lapterjesztés és jogszabály-gyűjtemény megjelentetése tekintetében az elektronikus adathordozón és az online rendszeren történő továbbítást, illetőleg hozzáférést is érteni kell.
- 9) A többször módosított jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény jelenleg is hatályban lévő 14. §-ának (1) bekezdése szerint – a miniszteri és önkormányzati rendeletek, illetve határozatok kivételével – a jogszabályokat a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A törvény 57. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny, a (2) bekezdése szerint a Magyar Közlöny tartalmazza a jogszabályokat, a nemzetközi szerződéseket, az Országgyűlés és a Kormány határozatait és jogi iránymutatásait, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit, és elvi döntéseit, valamint a személyi kérdésekben hozott döntéseket, ideértve a Kormány által adományozott kitüntetések is. A (3) bekezdés szerint jogszabály, illetőleg a Miniszterelnök a Magyar Közlönyben más közlemény közzétételét is elrendelheti. A (4) bekezdés szerint a Magyar Közlönnyt a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszti.
- 10) Az 58. § szerint a Határozatok Tára hivatalos lap; a Kormánynak azokat a határozatait közli, amelyeknek a Határozatok Tárában való közzétételét a Kormány elrendelte. A Határozatok Tárában lehet közzétenni a kormánybizottságok határozatait és egyéb olyan közleményeket, amelyek közzétételét a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára engedélyezte. A Határozatok Tárát a Kormány tagjai, az államtitkárok, a miniszterhelyettesek, az országos hatáskörű szervek vezetői és helyettesei, valamint a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára által meghatározott szervek vezető munkatársai kapják meg. A Határozatok Tárát a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszti.

III.

11) A Közlönykiadó "Hivatalos CD Jogtár" termékén kívül további négy vállalkozás is forgalmaz elektronikus jogszabálygyűjteményeket. A KJK-Kerszöv. Kft. a "Complex CD Jogtár", a HVG-Orac Kft. a "Jogkódex", az Opten Kft. a "Opten Törvénytár", és az Unió Kft. a "Magyar Törvénytár" elnevezésű termékei hasonló funkciót töltenek be és hasonló fogyasztói igényeket elégítenek ki. Ezen elektronikus jogszabálygyűjtemények közös tulajdonsága, hogy előállításuk egyszeri, nagy mennyiségű munkát (ráfordítást) igényel: az adatbázisok elkészítését. Az adatbázisokat azután folyamatosan meg kell újítani, illetve naprakészen kell tartani a jogszabályok változásai miatt.

12) A fent nevezett termékek ugyanazt a hatályos magyar (most már uniós) jogszabályokat tartalmazzák, de a feldolgozás módja, a megjelenítés formája és a felhasználási lehetőségek különbözőek.

13) Az érintett termékpiac az elektronikus jogszabálygyűjtemények piaca, amelyeknek a felhasználás eltérő módja, az eltérő felhasználási lehetőségek és fogyasztói igények miatt a nyomtatott formájú kiadványok nem minősülnek közeli helyettesítőnek. Az érintett piac földrajzilag Magyarország, amely piacnak a fent említett öt számottevő szereplője van. Az elektronikus jogszabálygyűjtemények forgalmazása mellett, valamennyien egyéb tevékenységekkel is foglalkoznak.

14) A piac valamennyi szereplője több éve működik. A KJK-Kerszöv Kft. fő tevékenysége a könyvkiadás. A hagyományos könyvpiaci termékek mellett folyamatosan bővíti elektronikus szakkönyveinek körét és on-line szolgáltatásait. A jogi szakkönyvek, -kiadványok terén a legjelentősebb, összes árbevételét tekintve Magyarország második legnagyobb kiadója.

15) A HVG-Orac Kft. a jogi és gazdasági kiadványok hazai piacának kiemelkedő szereplője. A kapcsos formátumú, ennek következtében később kiegészíthető, módosítható kiadványai az elektronikus termékek térnyerését megelőzően fontos szerepet tölthettek be a jogszabálygyűjtemények nyomtatott formátumú piacán.

16) Az Opten Kft. a céginformációs rendszer fejlesztésében és alkalmazásában számít jelentős szereplőnek. Legfontosabb terméke a Céginformációs és Mérlegtár szolgáltatás.

17) Az Unió Kft. 1989-től kezdődően igen rövid idő alatt a hazai pénzügyi, jogi szakkönyvek jelentős kiadójává fejlődött. Elsősorban jogszabálygyűjtemények, kézikönyvek, egyetemi jegyzetek és tankönyvek, illetve önkormányzati szakkönyvek kiadásával foglalkozik.

18) Az elektronikus jogszabályokat tartalmazó CD lemezek értékesítésének darabszáma alapján a KJK-Kerszöv. Kft. magasan a piac vezető szereplőjének számít. 2002 és 2004 években az általa eladott lemezek száma nőtt. Ugyanezen időszak során az eljárás alá vont értékesítésének volumene is nőtt.

IV.

- 19) A GVH vizsgálója a vizsgálati jelentésében megállapította, hogy a 148/2002. (VII.1.) sz. Korm.rendelet, illetőleg a jogalkotásról szóló törvény alapján az eljárás alá vont *kizárólagosan rendelkezik a jogszabályok hivatalos szövegével*. Ez megkönnyíti számára jogszabálygyűjtemények összeállítását, frissítését. Szolgáltatásainak hirdetésében hivatkozhat arra, hogy az elektronikus jogszabálygyűjteményeket tartalmazó termékének közvetlen forrása a *hivatalos adatbázis*. A fentebb leírt kizárólagos jog a Közlönykiadónak olyan előnyöket biztosít, amelyekkel a versenytárs vállalkozásai nem rendelkeznek.
- 20) A vizsgálati jelentés megállapította továbbá, hogy a versenytárs vállalkozások mindegyike évekként elelőtt kialakította a jogszabályokat tartalmazó saját adatbázisát. A kifogásolt magatartást ebből következően elsősorban az adatbázisok frissítése, naprakészségének biztosítása tekintetében kell értékelni.
- 21) Az eljárás alá vont vállalkozás weboldalán azt teszi közzé, hogy az általa kiadott Közlönyökben közzétett jogszabályok hivatalos szövegét nem adja tovább a versenytársainak. A jogszabályok szövegéhez azonban más módon is hozzá lehet jutni. Az újonnan alkotott, illetve egyes korábbi jogszabályok szövegei az Országgyűlés, illetve az egyes minisztériumok és kormányhivatalok weboldalain letölthető formában is hozzáférhetőek. Az így letölthető szövegek természetesen nem minősülhetnek hivatalosnak, de a szövegek a Magyar Közlönyben, illetve más, az eljárás alá vont által kiadott hivatalos kiadványokkal összevethetőek.
- 22) Minderre tekintettel a vizsgálat a kifogásolt magatartással kapcsolatban nem állapított meg jogsértést, ezért vele szemben az eljárás megszüntetését indítványozta.

V.

- 23) Az eljárás alá vont álláspontja szerint az állam jogosult meghatározni a hatályos jogszabályok kiadásának rendjét. Az erre a célra létrehozott Magyar Közlönykiadó Kft. az állam saját tulajdonú vállalkozása, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal felügyel, amely egyben felel a működés jogszerűségéért.
- 24) Az eljárás alá vont fő tevékenysége az árbevétel szempontjából kétségtelenül a hivatalos közlönykiadás (nem beleértve annak elektronikus formáját), amelyből az árbevételének mintegy 70 százaléka származik. Az elektronikus jogszabálygyűjtemény forgalmazásából – az elvárásokat alulmúlóan – viszonylag alacsony bevétele származott 2003-ban.
- 25) A "Hatályos Jogszabályok gyűjteménye" elnevezésű kiadványát terjedelmi okokból 2000 óta kizárólag elektronikus formában, CD-adathordozón jeleníti meg.
- 26) A jogszabályok kihirdetése tekintetében a hazai gyakorlat eltér az Európai Unió hivatalos lapkiadási tevékenységétől. Az Európai Unió Hivatalos Kiadója értékesíti az üzleti célú felhasználóknak a hivatalosan megjelentetett jogszabályokat, amelyek ezt követően azt szabadon felhasználhatják azzal, hogy a "hivatalos" megjelölés kizárólag

az Európai Unió Hivatalos Kiadója által, nyomtatott formában kiadott Hivatalos Lapban (Official Journal) megjelent szövegre vonatkozóan használható.

27) A jelenlegi hazai gyakorlat nem garantálja, hogy a versenytársak által forgalomba hozott elektronikus jogszabálygyűjtemények szövege megegyezik a hivatalosnak tekinthető jogszabályszövegekkel.

28) Mindezekre tekintettel jogsértés hiányában az eljárás megszüntetését látja indokoltnak.

VI.

29) A vizsgálati jelentés, illetve az ügy iratai alapján a Versenytanács megállapította, hogy a jelenleg hatályos hazai jogszabályalkotás és -kihirdetési körülmények között az eljárás alá vont kifogásolt magatartása nem korlátozza számottevő mértékben a versenytársak termékeinek forgalmát az érintett piacon. A jogszabály alkotásról szóló törvény a Magyar Köztársaság hivatalos lapjaként csak a Magyar Közlönyt, illetve a Határozatok Tárát határozza meg, a 148/2002. (VII. 1.) sz. Kormányrendelet pedig ezen (és más hivatalos) lapok szerkesztésének és kiadásának módjáról rendelkezik. Egyik jogforrás sem tartalmaz rendelkezést az elektronikus formában forgalmazott jogszabálygyűjteményre vonatkozóan.

30) Az elektronikus jogszabálygyűjteményeket forgalmazó vállalkozások üzleti célból felhasznál(hat)ják a Magyar Közlönyt, illetve más, a jogszabályban meghatározott hivatalos jogforrást az adatbázisaik létrehozására, illetve frissítésére. A Magyar Közlöny bármelyik versenytárs számára elérhető. Továbbá, a jogszabályok szövege az Országgyűlés weboldaláról is letölthető. Mivel a jogszabályok szövegét annak közzététele előtt az eljárás alá vont sem használhatja fel frissítésre, a közzétételt követően viszont lényegében véve azonnal a versenytársak is hozzáférhetnek a hivatalos szövegekhez, pusztán a hivatalosnak tekinthető adatbázissal való rendelkezés az eljárás alá vontnak – tekintettel a jogszabálygyűjtemények több hetes vagy hónapos frissítési gyakoriságára – számottevő időelőnyt nem nyújthat. Az on-line szolgáltatás tekintetében sem jelenthet lényeges időelőnyt. A kifogásolt magatartásból származó jelentős versenyelőny hiányára utalnak az értékesítési adatok is, amelyek az eljárás alá vont legjelentősebb versenytársa esetében növekedést mutatnak.

31) A fentiekre tekintettel a Versenytanács megállapította, hogy a vizsgálat során beszerzett információk alapján a kifogásolt magatartás alkalmatlan a Tpv. 21. §-ába ütköző visszaélés megvalósítására. Ezért szükségtelen a kifogásolt magatartással kapcsolatban a Közlönykiadó gazdasági erőfölényének vizsgálata az érintett piacon. A Versenytanács mindazonáltal megjegyzi, hogy az elektronikus jogszabálygyűjtemények piacvezető vállalkozásának, a KJK-Kerszöv. Kft.-nak a kiemelkedően magas piaci részesedése, illetve eladásainak folyamatos növekedése nem teszi valószínűvé, hogy ezen a piacon egy másik vállalkozás gazdasági erőfölényes pozícióba kerülhessen. A *hivatalos* jogszabályok kiadása pedig olyan állami feladat, amelynek körülményeit jogszabályok rögzítik, ezért a Közlönykiadó e jogszabályok által rögzített körben kifejtett tevékenysége nem is valószínűsíthető meg Tpv-be ütköző jogsértést.

- 32) A Tpvt. 72. § (1) a) pontjára tekintettel a Versenytanács – a vizsgáló jelentése, valamint az ügy iratai alapján jelen határozatban összefoglalt információk alapján – megállapította, hogy az eljárás alá vont törvénybe ütköző magatartás hiányában nem marasztalható el. Ezért az eljárást a Tpvt. 77. § (1) bekezdésének j) pontja alapján megszünteti az eljárás alá vont vállalkozással szemben.
- 33) A 73. § szerint a versenytanács akkor tűz ki tárgyalást, ha - egyebek mellett – a 72. § (1) a) pont szerinti intézkedésre „nincs szükség”. A 73. § a versenytanács előzetes álláspontjának megküldését tárgyalás kitűzése esetére írja elő. E jogszabályi rendelkezések alapján nem kétséges, hogy amennyiben a vizsgáló által feltárt tényállás alapján nem bizonyítható a jogsértés és az eljárás további szakaszában sem várható újabb bizonyíték előkerülése vagy törvénybe ütköző magatartás hiánya megállapítható, akkor a versenytanács tárgyalás kitűzése nélkül is dönthet az eljárás megszüntetéséről. Jelen eljárásban a versenytanács indokoltnak látta alkalmazni e fordulatot, tekintettel arra, hogy az eljárás alá vont vállalkozás a rendelkezésre álló bizonyítékok szerint nem folytatott törvénybe ütköző magatartást.
- 34) A Tpvt. 77. § j) pontja alapján a Tpvt. 72. § (1) a) pontja szerinti – tárgyaláson kívüli – eljárás megszüntetés is érdemi határozatnak minősül. A jogorvoslati jogot ennek megfelelően a Tpvt. 83. § biztosítja.

Budapest, 2005. március 22.