

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

A versenyjog és az elektronikus hírközlési jog kapcsolódási  
pontjai – különös tekintettel az árprés jellegű ügyekre

dr. Balogh Virág

mb. előadó

dr. Fazekas János

adjunktus

Pályázó: Lévay Melitta

Jogász képzés

Nappali tagozat

Kézirat lezárása: 2018. november 28.

# Tartalom

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Bevezetés .....                                                           | 2  |
| 2. Versenyjogi szabályozás alapvonalai.....                                  | 2  |
| 2.1. A verseny védelmének alkotmányjogi szempontjai.....                     | 4  |
| 3. A hírközlési piac sajátos szerkezetének eredete .....                     | 6  |
| 3.1. Közszolgáltatások .....                                                 | 9  |
| 4. A szabályozási koncepció meghatározója: a piaci kudarcok.....             | 11 |
| 5. Az Európai Unió szabályozása .....                                        | 12 |
| 5.1. Gazdasági Versenyhivatal - a verseny szabadságának őre.....             | 14 |
| 5.2. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – nemzeti szabályozó hatóság ..... | 16 |
| 6. A versenyjog és a hírközlési jog kapcsolata .....                         | 18 |
| 6.1. Erőfölény – jelentős piaci erő .....                                    | 21 |
| 7. Ex-ante piacsabályozás – ex post versenyfelügyelet .....                  | 23 |
| 8. Az árprés – az erőfölényes pozícióból eredő visszaélés .....              | 27 |
| 9. Összegzés .....                                                           | 36 |

## 1. Bevezetés

Dolgozatom témájaként a versenyjog és az elektronikus hírközlési jog kapcsolatának elemzését választottam, az árprés jellegű jogsértések vizsgálatán keresztül. Ennek ismertetése során rá kívánok mutatni azokra az összekötő pontokra, amelyek a két jogág egymástól független, valamint egymással párhuzamos alkalmazhatóságát is lehetővé teszik egyes jogsértések esetén. Külön ki kívánok térni a versenyjogi alapokon nyugvó, de az elektronikus hírközlési jogban kiemelten fontos erőfölény, illetve jelentős piaci erő fogalmának tartalmára. Dolgozatommal céloom egy rövid átfogó képet adni a két jogterület eltérő működéséről, kapcsolódási pontjairól, és arról a folyamatról, amelynek során az elektronikus hírközlési szabályozás a versenyjognak teret engedve visszazorul. Röviden ki fogok térni a verseny alkotmányos védelmére, illetve a közszolgáltatások kategorizálására, valamint annak az elektronikus hírközlési jogban betöltött szerepére. Az ehhez választott módszertanom rövid összehasonlító elemzésekből, illetve leíró részekből áll össze.

## 2. Versenyjogi szabályozás alapvonalai

Az elektronikus hírközlési piacon fennálló szabályozási rezsím egy versenyjogot meghaladó szabályozást valósít meg. Ahhoz, hogy pontosan tudjuk, mit is kell meghaladnia ezeknek a szabályoknak, miben mutatnak többet, és mást, röviden felvázolom a versenyjogi szabályozás vezérelveit. Így a lényegesebb pontokra fókuszálva a későbbiekben egyértelmű lesz, hogyan is terjedt túl a hírközlési szabályozás a versenyjog adta kereteken.

A versenyjog alakításában mindig is meghatározó szerepet játszottak az uralkodó közgazdasági elméletek. Ezek közül is a tökéletes verseny elméletének dominanciája érzékelhető a legmarkánsabban (ennek jellemzője, hogy sok szereplő van a piacon, a termékek homogének, a piacra való be- és kilépésnek nincsenek korlátai, a piaci szereplők árelfogadók, a piaci ár a fogyasztók szempontjából ebben az állapotban az egyensúlyi ár közelében valósul meg, miáltal a legkedvezőbb számukra)<sup>1</sup>. Az államok versenyjogi szabályaikkal ezt az állapotot igyekeznek biztosítani piacaikon.

A versenyjog lényegi célja a gazdasági verseny, a versenytársak védelme, ezen keresztül a fogyasztók, és a társadalom egésze jólétének előmozdítása<sup>2</sup>. A verseny szabadságának védelme,

---

<sup>1</sup> Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: *Közgazdaságtan*; Akadémia Kiadó, Budapest, 2012, 134-135. o.

<sup>2</sup> A hatályos magyar versenytörvény [a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény [továbbiakban: Tpv.] bevezetőjében ezek a következőképpen jelennek meg: „A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához

és az előbb említett célok megfelelő érvként szolgáltak ahhoz, hogy az államok – versenypolitikájukat kialakítva és szem előtt tartva – megalkothassák versenyjogi vonatkozású jogszabályaikat. Az első versenytörvényt az USA törvényhozói hívták életre 1890-ben (Sherman Act), majd 1914-ben további versenytörvény elfogadására került sor a tengerentúlon (Clayton Act). A kontinens első nemzeti versenytörvénye Németországban született meg 1957-ben<sup>3</sup>. A XX. században hazánkban is egyre több versenyjogi vonatkozású normát alkottak, míg végül a ma hatályos magyar versenytörvény [Tpvt.] 1996-ban, az európai jogharmonizáció keretei között nyerte el formáját, egységes szabályozási keretet adva az anyagi és az eljárásjogi rendelkezéseknek. A versenytörvény a tisztességtelenség fókuszpontjába a piaci magatartást helyezi: annak megítélésénél, hogy versenyellenes magatartásról van-e szó, a szabályozás a vállalkozás piacon tanúsított viselkedését veszi alapul<sup>4</sup>.

A Tpvt. 2. §-a általános jelleggel tiltja a gazdasági verseny tisztességtelenségét. A további szakaszok pedig egyes nevesített tényállásokat tartalmaznak, amelyek kibontják a versenyellenes magatartások egyes lehetséges típusait: versenytárs jó hírneve rontásának tilalma, a bojkottfelhívás tilalma, jellegbitorlás tilalma, a versenyztetés tisztasága megsértésének tilalma. Ezek a tényállások „A tisztességtelen verseny tilalma” fejezetcím alatt szerepelnek. Külön fejezet szól a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások tilalmáról (kartelltilalom), a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmáról, illetve a vállalkozások összefonódásának ellenőrzéséről (fúziókontroll).

A Tpvt-ben foglalt tilalmak megsértése esetén a versenyhatóság cselekvési lehetősége - a fúziókontroll kivételével, amely egy előzetes engedélyezési vizsgálat<sup>5</sup> normáit fogalmazza meg – egy utólagos, ex post beavatkozást valósít meg, amelynek keretében az eljáró szerv a megvalósult jogsértéshez mérten szankcionálja a magatartást. A versenyjogi szabályozás ezen logikája (magasan absztrahált szabályok; önkéntes jogkövetés feltételezése<sup>6</sup>) nem érvényesülhet minden piacon maradéktalanul. Egy piac struktúrája, a piacon fellépő kudarcok

---

fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát.”

<sup>3</sup> Boytha Györgyné – Tóth Tihamér: Versenyjog; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2010, 35-36. o.

[https://jak.ppk.hu/uploads/collection/344/file/Versenyjog\\_2010\\_secure.pdf](https://jak.ppk.hu/uploads/collection/344/file/Versenyjog_2010_secure.pdf) (2018. szeptember 15.).

<sup>4</sup> Boytha – Tóth: i. m. 66. o.

<sup>5</sup> A Tpvt. 24.§-ának megfogalmazása némiképp módosult 2017. január 15-től. Ezt megelőzően a Gazdasági Versenyhivatal engedélyét kellett kérni a vállalkozások összefonódásának végrehajtásához. Az új szabályok alapján a vállalkozásoknak nem engedélykérési, hanem bejelentési kötelezettségük van, így az eljárás formálisan nem, de tartalmilag továbbra is egy kérelem-alapú engedélyezési eljárás.

<sup>6</sup> Boytha – Tóth: i. m. 236. o.

(abban az esetben, amikor a verseny nem működik megfelelően az érintett piacon<sup>7</sup>), a piaci szereplők közötti viszonyok, az általuk tanúsított magatartások nagyban determinálják, hogy a versenyjog milyen mértékben tudja garantálni a verseny szabadságát, a versenytársak és a fogyasztók védelmét egyidejűleg. Egy-egy sajátos szerkezettel rendelkező piac a közérdek lehető legteljesebb érvényesülése érdekében másfajta állami beavatkozást igényel.

Ennek biztosítására a versenyjogi szabályozás mellett az államok kialakították a gazdasági szabályozás rendszerét. A gazdasági szabályozással elérendő kulcsfontosságú cél a közérdek védelme<sup>8</sup>, egy közhatalmi beavatkozási mód lehetővé tétele a piaci verseny szerves fejlődése érdekében, amelyet a versenyjog önmagában feltételezhetően nem lenne képes hiánytalanul biztosítani. A gazdasági szabályozás kialakulásában természetesen egyéb megfontolások is szerepet játszottak – úgy politikai, mint politikán kívüli –, ugyanakkor dolgozatomban ennek a közérdekvédelmi funkciónak a szabályozásra való hatását fogom elsősorban kiemelni.

Európában a gazdasági szabályozás – kiváltképpen a közszolgáltatások tekintetében – hangsúlyosan állami tulajdon formájában valósult meg<sup>9</sup>. Tulajdonosi pozícióból garantálható volt a közérdek és az ellátás biztosításához fűződő fogyasztói érdek érvényesülése. Az állam tulajdonosi hatalmával élve szavatolta a társadalom szempontjából értékes tevékenységek feletti felügyeletet: saját tulajdonán keresztül valósította meg a szabályozást. A versenyjogtól eltérő szabályozási rendszer felállítását – ahogy arra később részletesebben utalok is –, a piacon fellépő kudarcok indokolták. Ezekben a piaci kudarcokon az európai államok elsősorban úgy igyekeztek úrrá lenni, hogy a hírközlési szektorban kezdetben szolgáltatásnyújtóként, nem pedig külső szabályozóként jelentek meg. A hírközlési szolgáltatások terjedésével egyre inkább körvonalazódott azok közszolgáltatás jellege, így kiemelt figyelmet kellett fordítani a szektor megfelelő állapotának fenntartására és fejlődésének előmozdítására.

## **2.1. A verseny védelmének alkotmányjogi szempontjai**

A piaci verseny tisztasága, illetve önmagában a verseny létrejötte és torzításmentes fenntartása a piacgazdasági alapon fekvő nemzetgazdaságok fontos célja. Hazánkban a versenyjogot érintően alaptörvényi szinten deklarálták az állam feladatát ezzel kapcsolatban. Ez a következőben áll: az államnak biztosítani kell a tisztességes gazdasági verseny feltételeit,

---

<sup>7</sup> A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a magyarországi elektronikus hírközléspiaci verseny és szabályozás alakulásáról, 2007, 28. o. [továbbiakban: A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja]

<sup>8</sup> dr. Tóth András: Versenyjog és határterületei, a versenyszabályozás jogági kapcsolatai. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 37. o.

<sup>9</sup> Uo.

fel kell lépnie az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védenie kell a fogyasztók jogait<sup>10</sup>. A korábbi alkotmányi rendelkezéshez képest az Alaptörvény [továbbiakban: Aptv.] az állam aktívabb szerepvállalását deklarálja a verseny védelme érdekében. Az 1989-es Alkotmány 9. § (2) bekezdése a gazdasági verseny elismerését és támogatását írta elő. Az új szóhasználat (biztosítja – fellép – védi) az Aptv. többletkritériumot határozott meg: az állam alkotmányos kötelezettsége lett a szükséges jogi környezet kialakítása a verseny megvalósulása, a fogyasztók védelme érdekében<sup>11</sup>.

E keresztmetszeten belül az állam autonóm döntése, hogy a fenti célokat a piacgazdaság melyik tartalmi modellje mellett valósítja meg. Egy dolgot azonban mindenképpen szükséges figyelembe venni: a tökéletes verseny létrejöttéhez az optimális környezetet az ekként felállított piacgazdasági keret nyújtja. A piacgazdaság sem a korábbi Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem jelent meg alapjogként. Az 1949-es Alkotmány még tartalmazta a piacgazdasági berendezkedést, de az Alaptörvény nem tartotta meg ezt a tételt explicit (ugyanakkor rendelkezéseiből egyértelműen levezethetők, hogy az Aptv. is piacgazdasági berendezkedésen alapul)<sup>12</sup>. Az Alkotmánybíróság [továbbiakban: AB] egy határozatában<sup>13</sup> kifejtette, hogy a piacgazdasághoz való jog nem definiálható alapjogként, és pusztán annak sérelmére hivatkozással nem lehet egy beavatkozás alkotmányellenes voltát megállapítani. Fenntartása és védelme ugyanakkor alkotmányos feladat és cél: ezt pedig leghatásosabban a gazdasági verseny támogatásával lehet elérni<sup>14</sup>. A gazdaságpolitikailag semleges alkotmány meghatározását az AB egy másik alkotmánybírósági határozatban [33/1993. V. 28. AB határozat] szintén megjelenítette. Az AB a piacgazdasággal összefüggésben leszögezte, hogy csak akkor lehet beavatkozási jogosultsága, ha az állam fogalmilag zárna ki annak létét. Egyébiránt változó kormányok gazdaságpolitikájukat szabadon, belátásuk szerint alakíthatják.

A piacgazdasági működés a gazdasági verseny meghatározott szintjét feltételezi. A gazdasági verseny szabadsága az AB határozat értelmében szintén nem alapjog, nem önálló érték, azonban a piacgazdaság megvalósulásának feltétele<sup>15</sup>. A határozat ezenkívül utal rá ugyan, hogy a verseny szabadságának nincs alkotmányossági mércéje, nem védhető alapjogként, de a szabad verseny a többi (hozzá szervezesebben kapcsolódó) alapjog védelme révén valósulhat meg.

---

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) M cikk (2) bekezdés [továbbiakban: Aptv.]

<sup>11</sup> Jogtár kommentár Magyarország Alaptörvényéhez

<sup>12</sup> dr. Tóth A. 2016: 86. o.

<sup>13</sup> 21/1994. (IV. 16) AB határozat

<sup>14</sup> dr. Tóth A. 2016: 87. o.

<sup>15</sup> dr. Tóth A. 2016: 88. o.

Az Alkotmánybíróság ezen felül foglalkozott még azzal a kérdéskörrel is, ha az állam egy meghatározott terület vonatkozásában kizárja a versenyt, és bizonyos jogokat kizárólag a maga számára tart fenn. Az ilyen állami beavatkozásnak nincs akadálya, azonban fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy ez összességében milyen hatással van a tisztességes verseny feltételeinek biztosítására<sup>16</sup>. A verseny ilyen akadályozásának korlátja pedig a közjó: csak ennek érdekében létezhet jogalap a verseny szabadságának csorbítására<sup>17</sup>.

A magyar jogalkotó alaptörvényi szinten megjelenítve, államcélként deklarálta a tisztességes verseny biztosítását és a fogyasztók védelmét, ezzel is kiemelve annak jelentőségét. S bár a piacgazdaság és a gazdasági verseny szabadsága a továbbiakban sem minősülnek alapjognak, az Alaptörvény M) cikkéből kiindulva hangsúlyt kell helyezni védelmükre. Az általuk biztosított gazdasági és szabályozási keret képes ugyanis a többi alapjog megfelelő érvényre juttatásához hozzásegíteni az érdekeltet. Ezért kiemelten fontos, hogy a gazdaság minden ágában megvalósítható legyen ezt az állapot: azokon a területeken is, ahol már nem indokolt a kizárólagos vagy különleges állami jogok fenntartása: így a hírközlés területén is.

### **3. A hírközlési piac sajátos szerkezetének eredete**

A hírközlési piac hálózatos iparágként jelentős induló beruházási és elsüllyedt költségekkel jár, amelyhez párosul a méretgazdaságosság (a kibocsátás növekedésével csökkenő átlagköltség) jelensége. E tényezők hatására kialakult az iparág monopolisztikus jellege. Kiemelendő még az is, hogy a hírközlési szolgáltatások jelentős közszolgáltatási jelleggel rendelkeztek, azaz a szolgáltatás biztosításához jelentős közérdek fűződött. Az infrastruktúra megkettőzése jelentősen megdrágította volna a szolgáltatások igénybe vételét, így egyetlen piaci szereplő alacsonyabb költségekkel volt képes ellátni az iparági keresletet, ezzel megalapozva a természetes monopólium uralmát a szektorban<sup>18</sup>.

Csökkenő átlagköltség esetén minden újabb kibocsátási egységre alacsonyabb költség jut, azaz a piac a növekvő profit érdekében magas volumenű kibocsátásra ösztönzi a vállalatokat. Ha egy nagyvállalat bővíti outputját, hatékonyabban tud termelni, és ez a hatékonyság a piaci részesedés növekedésével monopol pozíciót eredményezhet. Az ilyen pozíció a hatékonyság révén könnyen természetes monopóliummá válik. Természetes monopólium jelenléte egy piacon annak a jele, hogy egy vállalat alacsonyabb költségekkel tudja ellátni az iparág

---

<sup>16</sup> Boytha - Tóth: i.m. 43. o.

<sup>17</sup> dr. Tóth. A. 2016: 91. o.

<sup>18</sup> dr. Tóth András: Infokommunikációs jog II. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 21-23. o.

összkeresletét, mint azt egy versenyzői, többszereplős piac tenné<sup>19</sup>. Ez a hírközlési piacot érintően a következő okokból tevődött össze:

- magas induló költségek, hálózatos iparági jelleg: infrastruktúra alapon működő szolgáltatásnyújtás esetén a vállalat induló költségei magasak, mivel szükség van az alapul fekvő infrastruktúra kiépítésére, és az induló beruházási költség megtérülése csak hosszú távon remélhető;
- hálózati hatások: egy már létező és magas felhasználói számmal rendelkező hálózaton nyújtott szolgáltatás nagyobb mértékben vonzza a fogyasztókat, azaz a szolgáltatás értékét növeli a magas felhasználószám<sup>20</sup>. (Maga a szolgáltatás a már kapcsolódó felhasználók részére is annál kedvezőbb, minél több felhasználóval rendelkezik a szolgáltató, ugyanis további többletköltségek nélkül képes a közös hálózatot használó fogyasztók elérésére<sup>21</sup>.)

Összességében azt lehetne mindezek alapján feltételezni, hogy a természetes monopóliumok általi szolgáltatásnyújtás gazdasági szempontból egy optimális állapotot hozott létre. Ettől függetlenül azonban a természetes monopólium is monopólium, amely a versenyzői piac kibocsátásához képest a saját kibocsátását visszafogja, és versenynyomás nélkül határozhatja meg árait<sup>22</sup>.

A hírközlési piacon egészen az 1980-as évekig tartotta magát a természetes monopólium dogmája<sup>23</sup>. Ekkor azonban a megnövekedett kereslet (amelyet a monopol vállalat már nem tudott kielégíteni), valamint a technikai fejlődés struktúraváltást indukált. A kizárólagos vagy különleges állami jogokkal megerősített természetes monopóliumok jelenléte miatt Európa nem volt képes versenyt tartani a világ többi részén jelentkező innovációval. Ugyanakkor ebben az időszakban nem csupán a hírközlési szektorban, hanem majd minden közszolgáltatást illetően megindult egy szerkezeti reform, amely végül egyedül a hírközlési ágazatban teljesedett ki sikerrel<sup>24</sup>. Ezt a szerkezeti reformot a piacnyitás fogalmával lehet leírni, amelynek célja a versenyteremtés volt. A versenyteremtéshez a következő három eszköz nyújtott segítséget: a liberalizáció, a privatizáció, és a re-reguláció<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> Whish, Richard: Versenyjog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 10.o.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Samuelson – Nordhaus: i.m. 157-162. o.

<sup>23</sup> dr. Tóth A. 2015: 16. o.

<sup>24</sup> Lapsánszky András: A hírközlés és a hírközlési igazgatás alapjai In: Lapsánszky András (szerk): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013, 48-49. oldal

<sup>25</sup> Boytha – Tóth: i.m. 244. o.



A privatizáció során a korábban állami tulajdonban lévő eszközök magánszektor részére történő elidegenítése történik. A re-reguláció a liberalizációt támogató háttérszabályozás<sup>26</sup>. Önmagában a liberalizáció nem alkalmas hálózatos iparág esetén a versenyteremtésre, egy pozitív szabályozásra van szükség, amely a hatékony verseny kialakulását segítheti elő a piacon. Ezek nem drasztikusan támadják és alakítják át a meglévő piaci struktúrát, hanem a piaci szereplők magatartásának szabályozásán keresztül támogatják a hatékony verseny elérését. Ilyen re-regulációs szabályozás létezik a távközlési piacon Európában<sup>27</sup>.

A hírközlési szektorban a piacnyitás révén megszűnt az állam kettős funkciója: míg korábban állami monopóliumként működő hírközlési szolgáltatók egyben közigazgatási funkciókkal is fel voltak ruházva (főként hatósági típusú tevékenységet végeztek), addig a piacnyitás után ez a szabályozási és üzemeltetési funkció elvált egymástól. Tulajdonosi szerepkörből visszalépve az állami szabályozás közhatalmi, közigazgatási típusú eszközével volt lehetőség a hírközlési ágazat befolyásolására.

Az állami szabályozás szükségessége az iparág hálózatos jellege és a szolgáltatásnyújtáshoz fűződő közérdek miatt volt továbbra is indokolt. A versenyjogi elvek szerint működő piac – infrastruktúra alapú iparágak esetében – önmagában nem volt elegendő a versenyteremtésre. Ahogy dolgozatom későbbi részében kifejtem, a hírközlési piaci kudarc a piac szerkezetéből, és nem a piaci szereplők magatartásából adódott. Ezt a szerkezeti sajátosságot a versenyjog nem volt képes megfelelően kezelni, ugyanis a versenyjogi normák elsősorban egy vállalkozás magatartására bírnak befolyásoló hatással. Megoldásként a piacnyitással, a piacok liberalizációjával párhuzamosan szükség volt egy olyan előremutató szabályozás megalkotására, amely a versenyzői modell felé tereli az iparág szerkezetét. Ez a szabályrendszer pedig egy sektorspecifikus, versenyjogot meghaladó szabályozásban ölt testet –ez a szabályozás jelenti a hírközlési piac re-regulációját<sup>28</sup>.

Fontos még megemlíteni, hogy az államok előtt a versenyteremtésre a következő három lehetőség áll nyitva: (a) piacért folyó (tipikusan koncessziós jogok elnyerésével); (b) létező hálózaton alapuló; illetve (c) hálózatok közötti versenyteremtés.

Az európai államok a fenti sorrendet követték a piacnyitás során<sup>29</sup>. Elsőként a piacért folyó versenyt igyekeztek megvalósítani, de ez a berendezkedés a versenynek csupán kevésbé engedett teret, így rövidesen felváltotta a már létező hálózaton alapuló verseny. A hálózat alapú

---

<sup>26</sup> Boytha – Tóth: i.m. 251. o.

<sup>27</sup> Boytha –Tóth: i.m. 242. o.

<sup>28</sup> Lásd: 26. láb.

<sup>29</sup> dr. Tóth András: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, Budapest 2008, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 32.o.

verseny esetében a korábbi monopol (inkumbens) szolgáltató helyzeti előnnyel rendelkezett. Az új piaci szereplők az inkumbens kiépített hálózatának használatára voltak utalva. Hogy ez biztosított legyen, az államnak szabályozás révén be kellett avatkoznia. Az inkumbens szolgáltató ugyanis könnyen elzárkózhatott volna a hozzáférés engedélyezésétől, azonban a nyílt hozzáférés (open access) előírása révén a versenytársak is képesek voltak a hatékony piaci működésre.

Végezetül pedig a hírközlési ágazat speciális helyzete miatt – a többi hálózatos iparággal ellentétben – a hálózatok közötti versenyteremtésre is lehetőség nyílt. A hírközlési szektor egyes szegmensei (pl. mobilszolgáltatások) alkalmasak voltak a párhuzamosan versenyző infrastruktúrák gazdaságos kiépítésére, így harmadik lépésként megteremthető volt a hálózatok közötti verseny is.

Technológia oldalról megközelítve a piacnyitásra a vezetékes telefonhálózatok uralta időszakban került sor. A távközlés történelmének korai szakaszában már kiépített vezetékes telefonhálózatot érintően jelent meg a liberalizáció, a hálózatért, majd a már létező hálózaton folyó verseny, míg a hálózatok közötti versenyteremtésre az újonnan megjelenő internetszolgáltatás, illetve mobiltelefon szolgáltatás bizonyult alkalmasnak.

### **3.1. Közszolgáltatások**

A hírközlés közszolgáltatási jellege erősítette az iparág szabályozottságának indokát<sup>30</sup>. Közszolgáltatások körében megkülönböztethetünk:

- I. piaci alapon nyújtott
- II. nem piaci alapú

közszolgáltatásokat. A fontos elhatárolási ismerv e két kategória között, hogy míg a piaci alapú közszolgáltatásokból – mint a hírközlés – a fogyasztók kizárhatók, addig a nem piaci alapú közszolgáltatások esetében – mint a honvédelem – ilyen lehetőség nincs.

A piaci alapú közszolgáltatások lényeges tulajdonsága, hogy az ilyen közszolgáltatások nyújtása alapvető közösségi érdek, és így intenzív közhatalmi beavatkozást igényel. Piaci alapúnak pedig azért lehet nevezni őket, mert a fogyasztók érdekében áll a szolgáltatások meghatározott ellenértékének megfizetése. Amennyiben ugyanis ezt elmulasztják, a felhasználók köréből tökéletesen kizárhatók<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> dr. Lapsánszky András: A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja, a hírközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 53. o.

<sup>31</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 54. o.

Alapvetően társadalmi és gazdasági viszonyok által determinált, hogy egyes államok milyen szolgáltatásokat vonnak a közszektor által kötelezően ellátandó feladatok körébe<sup>32</sup>. Vannak súlyuknál fogva olyan területek, amelyek egységesen, nagyrészt minden állam vonatkozásában bevonhatók e körbe. Ilyennek tekinthető a hírközlési szektor is.

A piaci alapon nyújtott közszolgáltatásoknál a „köz” jelleget az teremti meg, hogy a központi hatalom valamilyen módon beavatkozik a szolgáltatás nyújtásába<sup>33</sup>. Erre két lehetősége adódik: maga az állam vállalja fel a szolgáltató szerepet, vagy szabályozás révén éri el, hogy a magánszektor az általa megfelelőnek vélt módon nyújtsa a szolgáltatást.

A piaci alapú közszolgáltatások ismertetőjegyeként lehet említeni, hogy azokat jellemzően különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott természetes monopóliumok nyújtották. Mivel közszolgáltatóként az iparágban működő vállalatot egyben ellátási kötelezettség is terhelte, ennek ellensúlyozásaként különleges vagy kizárólagos jogot is kapott a szolgáltatásnyújtásra. A versenyzői piac kizárása a közérdek hatékony megvalósulása szempontjából hosszú időn át indokolt volt: közszolgáltatásokat ugyanis nem csak a gazdaságilag jövedelmező földrajzi területeken kellett nyújtani, hanem az alacsony megtérülésű, vagy veszteséges régiókban is. Ha az államok engedték volna a verseny szabadságát, a racionális piaci szereplők csak a profitot ígérő földrajzi térségekben jelentettek volna versenytársat a közszolgáltatónak.

A természetes (és egyben jogi) monopóliumok általi ellátás azonban több okból is meghaladottá vált. Az ebben a környezetben működő vállalatokat semmi nem ösztönözte az innovációra: nem voltak versenytársak, akik a technikai fejlesztéseket kikényszerítsék. Közszolgáltatóként ugyan köteles volt a gazdaságtalan területek ellátására is, mindezt azonban monopólium szabta piaci keretek között tehetette meg.

A közszolgáltatások nyújtásához fűződő közérdek nem szűnt meg, sőt megfogalmazódott – a közérdek megvalósulását szem előtt tartva – egy megalapozott igény a szolgáltatásnyújtás reformjára. Ez vezetett el a piaci alapon nyújtott közszolgáltatások privatizálásához és liberalizációjához. E két folyamat nem a közszolgáltatás tartalmát alakította át, hanem az állami szerepvállalásnak, a közszektorra vonatkozó szabályozásnak adott új keretet<sup>34</sup>. Ezt a folyamatot képezte le a hírközlési szektor fejlődése is: az ágazat közszolgáltatás jellegét felismerve előbb természetes monopóliumok látták el az iparág keresletét, majd a privatizáció és a liberalizáció révén átalakult a piaci szerkezet.

---

<sup>32</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 57. o.

<sup>33</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 57. o.

<sup>34</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 62. o.

#### 4. A szabályozási koncepció meghatározója: a piaci kudarcok

Versenyjogot meghaladó szabályozást a fellépő piaci kudarcok indokolnak. Piaci kudarcról akkor beszélünk, amikor a „verseny nem működik megfelelően, mert valamilyen oknál fogva nem képes a vele azonosított jóléti hatások kiváltására”<sup>35</sup>. A különböző elméletek a piaci kudarcok kétféle tipizálását ismerik. Egyrészt létezhetnek:

- a) piaci hatalmon alapuló
- b) externális
- c) aszimmetrikus információkból eredő

kudarcok.

Másrészt az a)-c) pont alatt szereplő kudarcok eredhetnek:

- 1) a piac struktúrájából
- 2) a piaci szereplők magatartásából<sup>36</sup>.

(A fenti csoportosítást az alábbi táblázat szemlélteti.)

| A piac struktúrájából származó kudarc    | A piaci szereplők magatartásából származó kudarc |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| piaci hatalmon alapuló kudarc            | piaci hatalmon alapuló kudarc                    |
| externális piaci kudarc                  | externális piaci kudarc                          |
| aszimmetrikus információn alapuló kudarc | aszimmetrikus információn alapuló kudarc         |

1. számú táblázat: A piaci kudarcok tipizálása

A versenyjogi és a gazdasági szabályozás kapcsán az iparági kimenet, az iparági teljesítmény leírására leggyakrabban az SVT modellt alkalmazzák. A modell a következőt mondja ki: egy szektor teljesítményét (T) a piac struktúrája (S), és a piaci szereplők magatartása (V) határozza meg<sup>37</sup>. Ebből következően, ha a piac struktúrájában, vagy a piaci szereplő magatartásában

<sup>35</sup> Lásd: 7. lábjegyzet

<sup>36</sup> dr. Tóth A. 2008: i.m. 22. o.

<sup>37</sup> dr. Tóth A. 2016: 38-39. o.

valamilyen piaci kudarcot lehet felfedezni, az a fenti modell alapján szükségszerűen hatással van a teljesítményre. Az optimális teljesítmény elérése érdekében ekkor indokolt lehet az állami beavatkozás: ez megvalósulhat mind előzetes szabályozás, mind utólagos szankcionálás útján.

Ha a piaci kudarc a piaci szereplő magatartásából ered, akkor a versenyjog által alkalmazott utólagos szankció elegendő lehet, hogy ezt a kudarcot kiküszöbölje, és a piaci szereplő magatartását a verseny védelme érdekében korrigálja. A versenyhatóság által kirótt bírság elegendő ösztönző erőt jelenthet, hogy visszatartsa a vállalkozást a jövőbeni jogsértéstől.

Ha azonban a kudarc a piac struktúrájából ered, ott egy utólagosan alkalmazott versenyjogi szankció nem kellő súlyú a további jogsértések megelőzésére, további biztosítékként egy speciális szabályozás szükséges<sup>38</sup>. Lehetőségként adott egy versenyjogot meghaladó szabályozás kialakítása, amely figyelembe veszi a piaci struktúra sajátosságait.

A piac struktúrája a piaci koncentráció felől közelítve ragadható meg. Egy piac koncentrált, ha kevés szereplő van jelen rajta (monopólium, oligopólium), míg egy versenyző, többszereplős piac koncentrációja alacsony<sup>39</sup>. Azokban az iparágakban tehát, ahol jellemzően monopolszolgáltatók uralják a piacot, indokolt egy versenyjogtól eltérő, azt meghaladó ágazati szabályozás megalkotása.

Az ágazati szabályzás figyelembe veszi a hatálya alá tartozó ágazat sajátosságait, amelyre a versenyjog általános, minél szélesebb kört lefedő szabályai nem képesek. Mindezt teszi annak érdekében, hogy az ágazatban megteremtse a hatékony versenyzői piacot, amivel párhuzamosan önmagát lebontva teret enged a versenyjog érvényesülésének.

## **5. Az Európai Unió szabályozása**

Az Európai Unió joganyaga mind a versenyjog, mint a hírközlési szektor vonatkozásában számos előírást tartalmaz. Ezen követelményeket a tagállamoknak a legszélesebb körben érvényre kell juttatniuk, illetve a tagállami szabályzás és jogalkalmazás során szem előtt kell tartaniuk. Az egységes belső piac létrehozása, és az Európai Unió versenyképességének javítása az unió legfontosabb célkitűzései közé tartozik<sup>40</sup>. Ennek érdekében fogadták el az Unió versenyjogi tárgyú normáit, és ugyancsak e cél szem előtt tartása miatt születtek uniós előírások a hírközlési szektorra vonatkozóan is.

---

<sup>38</sup> A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja, 8. o.

<sup>39</sup> Lásd: 36. l.áb.

<sup>40</sup> dr. Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Wolters Kluwer Kft, Budapest, 2014, 59-60. o.

A versenyjog az integráció kezdetén jelen volt a tárgyalat témakörök között. Már az ötvenes években lefektették az alapokat<sup>41</sup>, melyek tartalmukban azóta jelentős változáson nem estek át. A közösségi versenyjog alapjául az 1957-ben, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EKSz.) szolgált. A versenyjogi rendelkezések célja a közösségi integráció, a közös piac fejlődésének erősítése, a tagállamok közötti egyenlőtlenségek mérséklése volt<sup>42</sup>. Az alapító szerződések mellett az unió fejlődésével egyre terjedelmesebb méretű normaanyag kapcsolódott a versenyjoghoz (csoportmentességi, eljárásjogi rendeletek, fúziókontroll rendelet, soft law anyagok). Mivel az unió a versenyjog területén egységesítésre törekedett, így versenyjogi tárgyú irányelvek alacsony számban születtek<sup>43</sup>. A uniós versenyjogi normaanyag tekintetében kiemelt szerephez jut az Európai Unió Bíróságának [továbbiakban: EuB.] munkája, egyedüli szerv lévén, amely kötelező jelleggel értelmezheti az uniós – így dolgozatom szempontjából jelentős erőfőlénnyel való visszaélésre vonatkozó – rendelkezéseket.

Az unió a hírközlési piac alakításában is rendkívül aktív szerepet vállalt. A szektorális szabályozásban az Európai Bizottság [továbbiakban: Bizottság] játszott úttörő szerepet. Az EUMSZ. 106. cikk (3) bekezdésére<sup>44</sup> alapítva hatáskörét, a tagállamok hozzájárulása nélkül, saját hatáskörében hozta meg a piacnyitást szolgáló liberalizációs irányelveket. A Bizottság elsőként a távközlési végberendezések piacának versenyéről szóló 88/301/EGK irányelvvel liberalizálta az érintett piacot, amelyet számos további irányelv követett. 1998-ban, tíz évvel az első liberalizációs irányelv kibocsátása után sikeresnek tekintette a hírközlési piacnyitást, ezzel azonban még közel sem zárta le az ágazatot érintő normaalkotási tevékenységét. Folyamatos felülvizsgálat alatt tartja az iparág szabályozását, a szektorspecifikus szabályozást a változó technológiai és piaci feltételekhez igazítva<sup>45</sup>.

A Bizottság 2002-ben egy széles körű előzetes konzultációt követően megalkotott egy irányelvi csomagot<sup>46</sup>, amelyen a hírközlési ágazat szabályozási alapját képezi. Ennek a

---

<sup>41</sup> dr. Tóth T.: i.m. 53. oldal

<sup>42</sup> Lásd: 39. l.áb.

<sup>43</sup> dr. Tóth T.: i.m. 75. oldal

<sup>44</sup> Korábban: Eksz. 86. cikk (3) bekezdés

<sup>45</sup> 2002/21/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv) indokolás (39) bekezdése

<sup>46</sup> Európai Parlament és a Tanács irányelvei szám szerint: 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv); 2002/22/EK irányelv az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv); 2002/19/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről, valamint azok összekapcsolásáról (Hozzáférési irányelv); 2002/20/EK irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről

csomagnak az egyik legfontosabb eleme a 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv) volt. Az azóta eltelt tizenöt évben a Bizottság két felülvizsgálati eljárást folytatott le, amelyek eredményeként további kiegészítő irányelveket fogadtak el, megtartva alapul a 2002-es szabályozási keretet.

A liberalizációs irányelvek mellett a távközlési piacra vonatkozó normák másik jelentős részét a harmonizációs irányelvek tették ki. Az Európai Unió Tanácsa [továbbiakban: Tanács] a hírközlési piac megreformálása körében a harmonizációt tekintette vezérelvnek<sup>47</sup>. A harmonizáció során az Unión belüli egységes piac létrehozása volt fókuszpontban. Az irányelvek megalkotására jogalapot az EUMSZ 114. cikke<sup>48</sup> nyújtott, amely a belső piac megteremtése és működése érdekében hatalmazza fel az Unió szerveit a tagállamok jogszabályainak közelítésére szolgáló intézkedések megtételére. A harmonizációs irányelvek csoportját az úgynevezett ONP („Open Network Provision” – nyílt hálózatellátás) irányelvek képezték.

A fentiekből kitűnik, hogy az Unió – a harmonizációt, nem pedig az uniformizációt szem előtt tartva – irányelvekkel igyekezett megteremteni az egységes szabályozási keretet. Egyes kérdések vonatkozásában indokolt volt az eltérést kevésbé engedő normák megalkotása is. A rendeletek a szabályozás egy-egy olyan szegmensét jelenítik meg, amelynek a közösségi jogalkotó kiemelt jelentőséget tulajdonít [ilyen például 2887/2000/EK rendelete a helyi hurok átengedéséről, amely a végfelhasználóhoz közvetlen kapcsolatot biztosító hozzáférést tette elérhetővé a piaci szereplőknek a verseny biztosítása érdekében vagy az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról szóló 531/2012/EU („Roaming”) rendelet].

A tagállamok a fent tárgyalt mindkét területen közigazgatási hatóságok révén kényszerítik ki az előírások érvényesülését és látják el az általános verseny-, illetve ágazati piacfelügyeletet. Ez a versenyjog területén a tagállami versenyhatóság, a hírközlési piacon pedig a nemzeti szabályozó hatóság tevékenységén keresztül jelenik meg.

## **5.1. Gazdasági Versenyhivatal - a verseny szabadságának őre**

A versenyszabályok, a verseny tisztaságának érvényesülése felett hazánkban a Gazdasági Versenyhivatal [továbbiakban: GVH] őrökdi, mint autonóm államigazgatási szerv. A GVH jogállását a Tpv. rendelkezései határolják körül. Mint versenyhatóság önállóságát erősíti a Tpv. olyan garanciális szabályokkal, amelyek kimondják, hogy a szervezet csak törvénynek

---

(Engedélyezési irányelv) 2002/58/EK irányelv az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről feldolgozásáról és a magánélet védelméről (Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv)

<sup>47</sup> dr. Lapsánszky A. 2013:88. oldal

<sup>48</sup> Korábban: Eksz. 95. cikk

van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, illetve feladatait minden más szervezettől függetlenül, befolyástól mentesen köteles ellátni<sup>49</sup>.

A GVH a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLII. törvény [továbbiakban: Ksztv.] 1.§ (2) bekezdése értelmében központi államigazgatási szerv. Autonóm államigazgatási szervként nem tagozódik be a Kormány közvetlen irányítása és felügyelete alatt álló hatóságok körébe. A központi költségvetésről szóló törvényben önálló fejezetet alkot, és saját költségvetésére vonatkozó javaslatát maga állítja össze. Ezt a Kormánynak kötelezettsége változtatás nélkül előterjeszteni az Országgyűlés elé<sup>50</sup>. A GVH a verseny védelmének érvényesülése érdekében nem csak hatósági típusú, jogalkalmazó feladatokat teljesít. Három jól körülhatárolható tevékenysége, amelyeket az előbb említett cél érdekében lát el: versenyfelügyelet, versenypártolás, és a versenykultúra fejlesztése<sup>51</sup>.

Dolgozatom egy részében a GVH versenyfelügyeleti eljárását fogom összevetni a hírközlési piac feletti felügyeletet gyakorló Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság piacszabályozási eljárásának módszerével. A GVH versenypártoló, illetve a versenykultúra-fejlesztő tevékenysége annyiban lesz az elemzés része, amennyiben az kapcsolódik az előbbiekhöz.

A versenyfelügyeleti eljárás keretében fellelhetők a közigazgatási hatósági eljárásban is szabályozott jellegzetes tárgykörök (ügyfél fogalom; nyelvhasználat rendezése; ügyintézési határidők stb.). A Tptv. 46.§-a az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény egyes rendelkezéseinek érvényesülését írja elő, azonban számos eltérő szabályt is megfogalmaz, amelyek az általános szabályoktól abban különböznek, hogy kifejezetten a GVH versenyfelügyeleti eljárásában alkalmazandók. Háttérszabályként a Tptv. az általa nem rendezett kérdésekben a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait rendeli alkalmazni a GVH által hozott határozatok elleni jogorvoslati eljárásra, illetve a határozatok végrehajtására<sup>52</sup>.

A hatóság versenyfelügyeleti eljárása vizsgálatra és versenytanácsi eljárási szakaszra osztható<sup>53</sup>. A versenyfelügyeleti eljárás első részét egy vizsgáló folytatja le, majd annak befejezésekor jelentést készít, amelyet a versenytanács elé terjeszt<sup>54</sup>. A versenytanács eljárása a vizsgáló jelentésén alapul, és rendszerint határozattal zárul. A határozatban kiszabott

---

<sup>49</sup> Tptv. 33.§ (2) bekezdés

<sup>50</sup> Tptv. 33/A.§

<sup>51</sup> Tptv. 33. § (4) bekezdés

<sup>52</sup> Tptv. 80/I. § és 84/A. §

<sup>53</sup> Tptv. 47.§ (1) bekezdés

<sup>54</sup> Tptv. 71.§



lehetséges szankciókat a Tptv. 76.§-a taxatíván felsorolja. A későbbiekben részletesebben kifejtem, hogy ez az eljárás hogyan viszonyul a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság piacszabályozási eljárásához.

## **5.2. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – nemzeti szabályozó hatóság**

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság [továbbiakban: NMHH] az Aptv.-ben<sup>55</sup> is nevesített önálló szabályozó szervként gyakorol felügyeletet a hírközlési ágazat működése felett. Az önálló szabályozó szervet, mint központi államigazgatási szerv kategóriát, az Aptv. hívta életre.

A hatóság jogállását a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény [továbbiakban: Mttv.] előírásai rendezik, míg a hírközlési szektorban ellátott tevékenységét az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény [továbbiakban: Eht.] rendelkezései töltik ki tartalommal.

Az Mttv. – a Tptv.-hez hasonlóan – olyan generális szabályokat tartalmaz, amelyek a hatóság jogállását erősítik. Ilyen, hogy a hatóság csak törvénynek van alárendelve, illetve hírközlési hatósági hatáskört nem lehet az NMHH-tól elvonni. Maga az Mttv. fogalmazza meg a hírközlési piacon követendő célt is: a piaci szereplők és fogyasztók védelme, a hatékony verseny kialakulásának és fenntartásának elősegítése, illetve a piaci szereplők magatartásának eredményes felügyelete<sup>56</sup>. Ezenkívül szintén az Mttv. osztja fel a hírközlési ágazattal kapcsolatos kötelezettségeket az önálló hatáskörrel rendelkező Elnök és a Hivatal között.

A hírközlési piacfelügyeleti tevékenységet illetően az Elnök rendelkezik jelentősebb szereppel. Az Eht. az ő hatáskörébe utalja az érintett piacok, az azokon fennálló verseny és a jelentős piaci erővel rendelkező (JPE) szolgáltatók azonosítását, illetve rájuk vonatkozó kötelezettségek előírását is<sup>57</sup>. Továbbá az Elnök látja el a másodfokú szerv feladatait is a Hatóság törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében<sup>58</sup>, illetve nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az Aptv. 23. cikk (4) bekezdése szerinti jogszabályalkotási

---

<sup>55</sup> Aptv. 23. cikk

<sup>56</sup> A jogszabály pontos megfogalmazása: Mttv. 109.§ (5) A hírközlési ágazat tekintetében a Hatóság feladata - különösen az elektronikus hírközlésről szóló törvényben meghatározott céloknak és alapelveknek megfelelően - a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete.

<sup>57</sup> Eht. 62.§ (1) bekezdés; Hogy pontosan miért jelentősek ezek a hatáskörök, dolgozatomban további részeiből fog világossá válni.

<sup>58</sup> Mttv. 111.§ (2) bekezdés n) pont

hatáskör is az Elnököt illeti meg. A Hivatal szerepe főként a klasszikus hírközlési igazgatási feladatokra koncentrálódik<sup>59</sup>.

Az NMHH nem klasszikus közigazgatási hatósági szerv. A liberalizált piacok többségén – angolszász mintára – szabályozó hatóságok jelentek meg. Ezeket sajátos tevékenységük különbözteti meg a közigazgatás többi szervezettípusától. A sajátos tevékenység alatt nem a jogszabályalkotási hatáskör a hangsúlyos, hanem a széles körben gyakorolt piacsabályozási, piacfelügyeleti és verseny fejlődésének érdekében ellátott tevékenység. Mindezek megvalósítását pedig a közérdek szem előtt tartásával hajtják végre<sup>60</sup>. Az NMHH – az uniós szabályoknak megfelelően – szabályozó hatósági formában gyakorol felügyeletet a hírközlési piacon zajló folyamatok felett. A szabályozó hatóságokkal kapcsolatos további általános felfogás az is, hogy hatósági tevékenységük mindig csak egy adott piacra terjed ki, de azt teljes körűen lefedi<sup>61</sup>. Ezt garantálja az NMHH tekintetében az Mttv. fentebb említett rendelkezése, amely tiltja a hatáskörelvonást a hírközlési piac feletti felügyelet körében.

A Bizottság által a hírközlési piacra vonatkozó keretsabályozás (azon belül is a Keretirányelv) az Unión belül olyan szabályozó hatósági hálózatot hozott létre, amely tevékenységét, függetlenségét tekintve egységes, ám szervezeti felépítésében és államszervezetben elfoglalt helyében eltér, mivel azokat a tagállami törvényhozás határozhatta meg<sup>62</sup>. Így fordulhat elő, hogy a tagállamokban eltérő szervezeti megoldásokat találunk, ha a nemzeti szabályozó hatóságokat [továbbiakban: NSZH] vennénk tüzetesebben górcső alá<sup>63</sup>.

A hírközlési szektorban megjelenő szabályozó hatóságokkal szemben a közösségi előírások, azon belül is a Keretirányelv több követelményt támasztott. Középpontba a szabályozó hatóságok függetlensége került: a Keretirányelv tagállamok kötelezettségévé tette szabályozó hatóságaik jogi és funkcionális értelemben vett függetlenségének biztosítását<sup>64</sup>. A jogtudomány a függetlenség alább felsorolt három aspektusát tartja meghatározónak és követendőnek:

- 1) elsősorban az NSZH-nak el kell különülnie az általa felügyelt szervezetektől, hogy egyetlen jelentős piaci erővel rendelkező vállalat se tudjon befolyással lenni a hatóság közhatalmi tevékenységére;

---

<sup>59</sup> A Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzata alapján a Hivatal felelős az általános piacfelügyeletért, a hatósági ellenőrzési, nyilvántartási, engedélyezési eljárások lefolytatásáért.

<sup>60</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 372. o.

<sup>61</sup> dr. Lapsánszky A. 2013: 708. o.

<sup>62</sup> dr. Lapsánszky A. 2013: 706. o.

<sup>63</sup> Hazánkban ugyan a versenyhatóság és a nemzeti szabályozó hatóság elkülönült szervezeti rendben működik, de számos európai országban eltérő struktúra figyelhető meg

<sup>64</sup> Keretirányelv: 3. cikk (2) bekezdés

2) másodsorban államszervezeten belüli függetlenséget kell számukra garantálni, annak kivédése érdekében, hogy a végrehajtó hatalom olyan jogköröket kapjon, amelyet a privatizációval és a liberalizációval igyekeztek elkerülni;

3) harmadrészt meghatározó jelentőségű a pénzügyi függetlenség biztosítása, amellyel teljes mértékben elkerülhető a tevékenység befolyásolásának látszata is.

Kiemelendő még, hogy az NSZH-k a gazdasági verseny általános igazgatását ellátó versenyhatóságokkal szervezetileg képezhetnek egy egységet, de működésükben, feladatellátásukban szükséges az elkülönülésük<sup>65</sup>. A versenyhatóságok általános, széles körre kiterjedő felügyeletet látnak el, amelynek során a jogsértéseket utólag, ex post szankcionálják. Ehhez képest a liberalizált hírközlési piacon megvalósuló felügyelet egy szektorspecifikus, ex-ante – azaz a jogsértést megelőző, azt elkerülni szándékozó –, aszimmetrikus szabályozást valósít meg. Ex ante, amelynek keretében a szabályozó hatóság kötelezettség kiszabásával előzi meg a vállalkozás jogellenes magatartását, és aszimmetrikus, amennyiben ezen eljárás egy jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítására, és vele szemben történő kötelezettség előírására irányul<sup>66</sup>. Erről részletesebben dolgozatom hetedik pontja szól.

## 6. A versenyjog és a hírközlési jog kapcsolata

Az elkülönültség ellenére többretű kapcsolat húzódik a versenyhatóság és a szabályozó hatóság működése között. A szektorális szabályozás jelenléte nem zárja ki egyben a versenyszabályok érvényesülését, sőt, az Unió célja a hírközlési piac szabályozásának meghatározásánál az volt, hogy a hírközlési piaci verseny megvalósulásával az ex-ante, szektorspecifikus szabályokat a klasszikus ex post versenyszabályozás váltsa fel<sup>67</sup>.

Ennek az állapotnak az eléréséig sem kizárt, hogy a versenyhatóság hírközlési szolgáltató versenyjogi jogsértésének gyanúja esetén járjon el. Ugyanazon jogsértés vonatkozásában párhuzamos eljárásra ugyan van lehetőség, de azt érdemes a legindokoltabb esetekre korlátozni: ettől eltérő esetben feleslegesen megkettőznék mind a közigazgatás, mind a vállalkozás terheit<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 370. o.

<sup>66</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 393. o.

<sup>67</sup> Az NMHH a kötelezően elvégzendő piacelemzési eljárás során a 2017-es vizsgálat eredményeként például megszüntette „„Híváskezdeményezés nyilvános, helyhez kötött telefonhálózatból” (2/2007. piac) piacon fennálló előzetes, ex-ante versenyszabályozást, mivel nem volt azonosítható jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató, így a piac további ex-ante piacsabályozás szempontjából nem számít már érintett piacnak [PC/27180-9/2017. számú határozattervezet, Piacmeghatározás, jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek előírása (2/2007. piac) – „Híváskezdeményezés nyilvános, helyhez kötött telefonhálózatból”]

<sup>68</sup> dr. Tóth A. 2016: 60. o.

Akkor van indoka mind a két hatóság eljárásának azonos jogsértés vonatkozásában, ha a vállalkozás ugyanazon magatartásával sérti egyszerre a versenyjogi és a szektorális szabályozás által felállított elveket. Ekkor a versenyhatóságok eljárásuk során tekintetbe veszik az NSZH által a piacsabályozási eljárás során előírt előzetes kötelezettséget is (az NSZH piacsabályozási tevékenységének lépéseiről, így a jelentős piaci erő fennállása esetén az előzetesen kiszabható kötelezettség lehetőségéről dolgozatomban hetedik pontja fog részletesebb képet adni). Versenyjogi alapon szükségtelen lenne olyan kötelezettség kiszabása, amelyet már egy szektorális szabályozás előír<sup>69</sup>. A versenyhatóságnak alternatív szankciót kell választania, amivel ki tudja kényszeríteni a verseny hatékony védelmét. A GVH 2007-ben kiadott versenypolitikai álláspontjában kiemeli, hogy amennyiben versenyjogi szankció kiszabása válik szükségessé, akkor a versenyhatóság „tekintettel lesz a már létező és az előírni tervezettel hasonló tartalmú ágazati szabályozásra”<sup>70</sup>.

Hazai viszonylatban a GVH Vj-121/2003/17. számú határozata fogalmaz meg alapvető elveket a kérdéskörben. A határozat kimondja, hogy a versenyhivatal hatáskörét nem zárja ki önmagában az tény, hogy mind a két hatóság célja a piaci verseny elősegítése, ugyanis ezt a célt egymást kiegészítően, a verseny más aspektusának szabályozásával segítik elő. A hírközlési hatóság célja a verseny fejlődésének elősegítése, míg a versenyhatóság a fogyasztók védelmét tartja szem előtt. A határozatban a GVH szintén kiemeli, hogy ugyanaz a magatartás egyszerre több jogszabály – így a versenyszabályok, és a hírközlési piacra vonatkozó szabályok – rendelkezéseit is sértheti<sup>71</sup>.

A két jogterület kapcsolata már a versenyteremtés folyamán láthatóvá vált. A piaci liberalizációval ugyan megalkották a hírközlési piacra vonatkozó külön ágazati szabályozást, amely azt volt hivatott kivédeni, hogy a volt monopol szolgáltató ne veszélyeztesse a piacnyitás sikerét, de nem zárták ki teljesen mértékben a hírközlési piacon a versenyjogi normák érvényesülésének lehetőségét. Tették ezt a jogalkotók azért, hogy a versenyjog szektorális szabályozás melletti kiegészítő alkalmazását rendelték el, és ezzel igyekeztek – közösségi hatásra – egy, a liberalizációt támogató háttérrel biztosítani<sup>72</sup>.

Hogy mennyire tartotta vezérelvnek és lényegi elemnek ezt a kiegészítő szabályozást az unió, az mutatja, hogy a Bizottság Csehország és Szlovákia vonatkozásában előírta, hogy tegyék lehetővé a nemzeti versenyszabályok alkalmazhatóságát versenyhatóságaiknak az

---

<sup>69</sup> Uo.

<sup>70</sup> A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja: 8. o.

<sup>71</sup> GVH Vj-121/2003/17. számú határozata

<sup>72</sup> dr. Tóth A.. 2016: 77. o.

elektronikus hírközlés tekintetében. Ezen országok törvényhozásai ugyanis a Bizottság felszólítását megelőzően kizárták a versenyhatóság fellépését, és ezzel akadályozták, hogy a versenyjog betölthesse a liberalizációt elmélyítő funkcióját<sup>73</sup>.

Ugyanakkor – uniós szinten kimunkált elvekből is kiindulva – jogsértés esetén a versenyhatóság fellépésére csak akkor van lehetőség, ha az autonóm piaci magatartás eredménye: azaz az ágazati szabályozás nem vonja el a piaci szereplő cselekvési lehetőségét. Nem áll fenn a versenyjogi felelősségre vonáshoz szükséges piaci autonómia, ha azt az NSZH intézkedése, akár a kialakított nemzeti szabályozás elvonja<sup>74</sup>. Ennek jelentősége a később ismertetett esetjog kapcsán is felmerül majd.

A versenyjog és a hírközlési jog egyik legerősebb kapcsolódási pontja az erőfölény, illetve jelentős piaci erő fogalmán keresztül ragadható meg. A hírközlési szabályozás logikája e fogalom mentén formálódott: a szabályzás középpontjában az ágazatban jelen lévő, és ilyen jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások magatartásának azonosítása és kontrollja történik, az NSZH-k által kiszabható kötelezettségek révén.

Az erőfölény fogalom a versenyjogból eredeztethető. A Tpv. V. fejezete fejt ki a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát, mint versenyjogi felelősséget kiváltó magatartást. A Tpv. 22.§-a egy példálózó felsorolással igyekszik megragadni a tilalom alá tartozó eseteket, továbbá az erőfölény fogalmát is meghatározza a törvény: gazdasági erőfölényben az van az érintett piacon, aki tevékenységét a piac többi szereplőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül hogy érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, üzletfeleinek vele kapcsolatos magatartására<sup>75</sup>.

Az erőfölény Tpv.-beli definíciójának fontos eleme a függetlenség: az erőfölényes vállalkozás magatartását autonóm módon alakítja, nem kell tekintettel lennie sem a versenytársak, sem pedig fogyasztók vele szemben tanúsított viselkedésére. Az erőfölényes vállalkozás olyan mértékű részesedéssel, gazdasági erővel rendelkezik a releváns piacon, ami lehetővé teszi számára, hogy alapvetően határozza meg annak alakulását. Az ilyen gazdasági erővel való rendelkezés csak akkor ütközik a versenyjogba, ha a vállalkozás ezzel – akár a fogyasztók, akár a versenytársai hátrányára – visszaél.

A hírközlési ágazatban a liberalizációt követően a korábbi természetes monopóliumként (és tipikusan infrastruktúra birtokosként) az iparág keresletét kiszolgáló vállalkozások rendelkeztek ilyen erőfölényes helyzettel. A piacnyitás célja a monopol struktúra

---

<sup>73</sup> dr. Tóth A. 2016: 81. o.

<sup>74</sup> dr. Tóth T: i.m. 275. oldal

<sup>75</sup> Tpv. 23.§ (1) bekezdés

megszüntetése, és a verseny fejlődésének elősegítése volt, így valamilyen módon kezelni kellett az erőfölényes pozíciót. Erre válaszul született meg a jelentős piaci erő azonosításán és kezelésén nyugvó szektorspecifikus szabályozás. Mielőtt ismertetném a hírközlési piacfelügyelet lépéseit, ennek az alapul szolgáló fogalomnak, és a versenyjogban ismert erőfölény fogalmának kapcsolatát szeretném röviden bemutatni.

## **6.1. Erőfölény – jelentős piaci erő**

Mint ahogy fentebb már szó volt róla, a versenyjogi domináns pozíció leírására az erőfölény szolgál. Ennek a fogalomnak a liberalizált hírközlési piacon a jelentős piaci erő feleltethető meg. Mind az uniós, mind a nemzeti hatóságok számos esetben vizsgálták az erőfölény meglétét vagy hiányát az előre jól definiált szempontok alapján azonosított releváns piacon. Ezen tevékenységükből egyértelműen kitűnik, hogy meghatározó jelentőséget a piacon fennálló részesedésnek lehet tulajdonítani. 50%-ot meghaladó piaci részesedés kivételes körülményektől eltekintve önmagában bizonyítja az erőfölény meglétét<sup>76</sup>. Nem lehet azonban teljes mértékben a piaci részesedésre alapozni az erőfölényes helyzet megítélését. Bár hasznos kiinduló jelzés a piaci szerkezet és a piacon lévő vállalkozások súlyáról, de a piaci részesedést a piaci körülmények figyelembe vételével szükséges értelmezni<sup>77</sup>. Így az erőfölény, a független viselkedés tanúsítására való képesség vizsgálatánál tekintetbe kell venni a piacra lépési korlátokat, a terjeszkedés előtt álló akadályokat, illetve a versenytársak piaci pozícióját a domináns pozícióban lévő vállalkozáshoz képest, a vevők piaci súlyát a vállalkozással szemben<sup>78</sup>. Mindezeket összességében mérlegelve dönthető el, hogy fennáll-e az erőfölényes helyzet.

A keretszabályozás kialakításánál az uniós jogalkotó figyelembe vette, hogy a szektorspecifikus, aszimmetrikus, ex-ante piacsabályozást a versenyjog elvei alapján működő ex-post szabályok fogják felváltani a hírközlési szektorban. Erre tekintettel a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás fogalmát a Keretirányelv az erőfölényre utalással határozza meg a következők szerint: egy vállalkozás akkor rendelkezik JPE státusszal, ha önállóan, vagy másokkal együtt erőfölénnyel egyenértékű pozíciót birtokol, azaz olyan gazdasági erejű, amely lehetővé teszi a független magatartás tanúsítását a versenytársakra, ügyfelekre, és a fogyasztókra tekintet nélkül<sup>79</sup>. A magyar szabályozás a JPE jelentésének definiálásakor

---

<sup>76</sup> 2018/C 159/01 A Bizottság közleménye – Iránymutatások az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások uniós keretszabályozása szerinti piacelemzésről és a jelentős piaci erő e keretszabályozás szerinti meghatározásáról, 55. pont

<sup>77</sup> Uo. 54. pont

<sup>78</sup> Boytha – Tóth: i.m. 159. o.

<sup>79</sup> Keretirányelv: 14. cikk (2) bekezdés

beiktatott egy többletelemet: mindennek az erőfölénynek olyan piacon kell fennállnia, ahol a gazdasági verseny nem hatékony<sup>80</sup>.

A hírközlési piaci liberalizációjával mind uniós, mind nemzeti szinten az volt a cél, hogy az iparág struktúraváltáson essen át: egy monopolisztikus berendezkedést lebontva kellett és kell megteremteni a versenyzői környezetet. Ennek eléréséhez a korábbi inkumbens szolgáltató domináns pozícióját mindenképpen szükséges volt valamilyen formában szabályozás részévé tenni. Ehhez vették alapul az erőfölény fogalmát, és alakították a szektor sajátos jellegéhez.

A jelentős piaci erő megállapítása tehát nem konkrét számokhoz kötődik, hanem azt kell vizsgálni, mennyiben képes egy szolgáltató a fent említett független viselkedés tanúsítására. A gyakorlat ezenkívül több mérvadó iránymutatást is kialakított, amelyek segítségül lehetnek a JPE megállapításánál. Ilyen kötődik például a nélkülözhetetlen eszközök doktrínájához: a Bizottság szerint, ha egy vállalkozás nélkülözhetetlen eszköz tulajdonosa, akkor az erőfölény bizonyos, de ilyen eszköz hiányában sem lehet kizárni a vállalkozás JPE státuszát. Ugyanakkor egy alternatív versenyző hálózat megléte esetén sem lehet egyértelműen kijelenteni a jelentős piaci erő hiányát, mert a szolgáltató által birtokolt hálózat mérete és jelentősége hozzásegítheti a független viselkedés tanúsításához<sup>81</sup>.

A jelentős piaci erő megállapításának jelentősége abból adódik, hogy hiányában a tagállami NSZH-nak nincs cselekvési lehetősége. A hírközlési hatóság csak akkor szabhat ki előzetesen kötelezettséget egy vállalkozásra, ha az általa felügyelt és vizsgált piacon jelentős piaci erő azonosítható. Ilyen piaci erő azonosítása jelzi az NSZH-nak, hogy a piaci struktúra nem megfelelő még ahhoz, hogy az a hatékony, torzításmentes verseny irányába fejlődjön, és előzetes szabályozással és kötelezettségek kiszabásával szükséges befolyásolni a domináns vállalkozás piaci magatartását.

A verseny generális védelmére rendelt versenyjog, illetve a sektorspecifikus szabályozást megvalósító hírközlési jog ugyanazt a jelenséget eltérő módszerrel kezeli. Meghatározó eltérés van ugyanis az erőfölény és a JPE megállapításának következményeiben. Előbbiből a vállalkozásra nézve önmagában még hátrányos jogkövetkezmény nem származik: a versenyhatóság csak akkor szankcionálhatja az erőfölényt, ha az azzal rendelkező vállalkozás ezzel a pozíciójával visszaélt. Ehhez képest a jelentős piaci erő megléte esetén nyitva áll a lehetőség az NSZH-k számára előzetes kötelezettség kiszabására, attól függetlenül, hogy a JPE státusszal rendelkező vállalkozás követett-e el piaci erejéből fakadó visszaélést vagy sem.. A

---

<sup>80</sup> Eht. 62.§ (3) bekezdés

<sup>81</sup> dr. Tóth András: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2008, 92. o.

versenyjog célját egy már megvalósult jogsértésre, ex post reagálva is képes megvalósítani. A hírközlési piac sajátos jellegéből adódóan azonban eltérő megközelítést igényelt: itt a jogalkotó célja a versenyteremtés volt, amihez a jogsértést megelőző, ex-ante beavatkozás volt a megfelelő kiindulópont. A JPE szolgáltatóra kiszabott kötelezettségek teszik lehetővé a versenytársaknak a hatékony piacra lépést és a piaci működést.

## **7. Ex-ante piacsabályozás – ex post versenyfelügyelet**

Ahogy korábban már utaltam rá, a GVH eljárása ex-post versenyfelügyeleti tevékenység: versenyfelügyeleti eljárása annak megállapítására irányul, hogy a piaci szereplők magatartásukkal megsértették-e a Tpv-t-ben meghatározott tilalmakat. Az eljárás megindításának előfeltétele, hogy a GVH valószínűsíthetően jogsértő magatartást észleljen<sup>82</sup>: ekkor a vizsgáló lefolytatja a versenyfelügyeleti eljárás első, vizsgálati szakaszát, amelyet egy jelentéssel zár. A jelentést az ügyben eljáró versenytanács elé terjeszti. A versenytanács – az ügyfél kérelmére, vagy saját döntése alapján fakultatívan, illetve ha az ügyben érintett felek együttes meghallgatása szükséges kötelezően – tárgyalást tarthat<sup>83</sup>, de dönthet csupán a vizsgáló jelentésének birtokában is.

A versenytanácsi szakasz a GVH által hozott határozattal zárul, amelyekben tartalmi szempontból a hatóság – a Tpv-t. 76.§-ában meghatározott – megállapításokat tehet, kötelezettségeket írhat elő, illetve bírságot szabhat ki a vizsgált vállalkozással szemben, a megvalósult jogsértéshez mérten.

Az NMHH ettől eltérően egy előzetes szabályozás alá vonja a hírközlési szektor piacait. NSZH-ként egy három lépésből álló, a dominancia elvén alapuló piacelemzési eljárással tesz eleget szabályozási kötelezettségének<sup>84</sup>.

Ez a három lépés pedig a következő sorrendben követi egymást: elsőként az érintett piacokat szükséges meghatározni, majd az ezeken fennálló versenyfeltételek elemzése következik, végezetül pedig kötelezettség kiszabása/kötelezettség kiszabásának mellőzésével zárul a piacsabályozási eljárás. Hazánkban mindhárom lépés kivétel nélkül az NMHH Elnökének hatáskörébe tartozik.

Az áttekinthetőség érdekében a következő oldalon szereplő ábrán szemléltetném a szektorspecifikus piacsabályozás folyamatát.

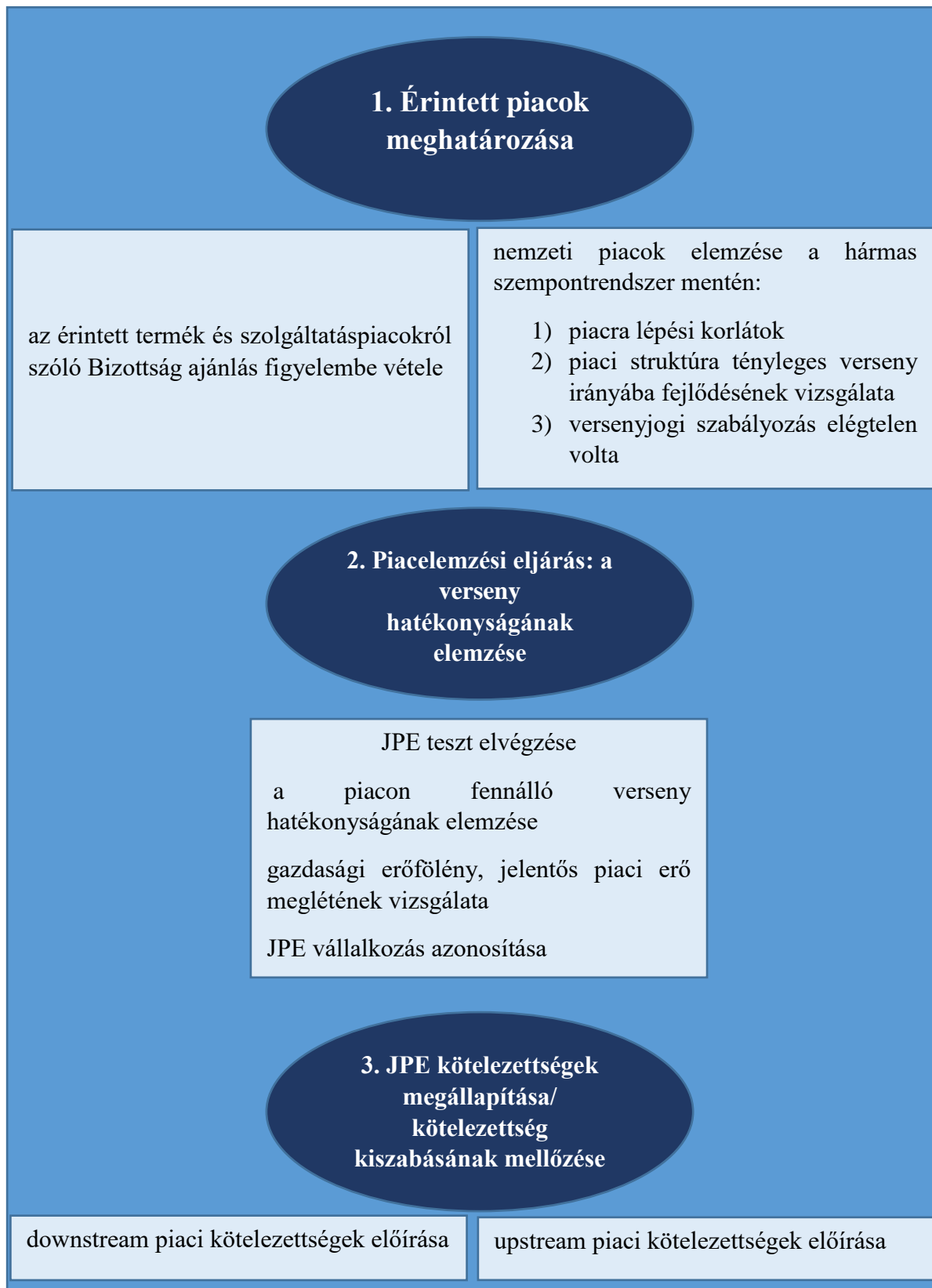
---

<sup>82</sup> Tpv-t. 67.§ (2) bekezdés

<sup>83</sup> Tpv-t. 66. § és 74.§

<sup>84</sup> dr. Lapsánszky A. 2013:94. o.





1. sz. ábra: Az NMHH piacsabályozási tevékenységének lépései<sup>85</sup>

<sup>85</sup> dr. Tóth A. 2015: 59. o.

A hírközlési szektor nem egyetlen nagy, generális piacot ölel fel, hanem jól elkülöníthető szegmensei léteznek egymás mellett. Ezeket a piacokat szükséges azonosítani. A vizsgálandó piacok körének meghatározásánál egyik NSZH sem járhat el önkényesen. A Keretirányelv alapján a Bizottság ajánlást ad ki azon érintett termék- és szolgáltatáspiacokról, amelyeken indokolt lehet a szabályozási kötelezettség előírása<sup>86</sup>. Az ajánlást az NSZH-knak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük, amikor nemzeti szinten határozzák meg az érintett piacokat<sup>87</sup> (a Bizottság eddig három ajánlást<sup>88</sup> fogadott el az érintett termék- és szolgáltatáspiacokról).

Az Eht. 54.§ (7) bekezdése szerinti beszámolóban az NMHH évente összegzi piacfelügyeleti tevékenységének végkifejletét, amelyben felvázolja az adott évre vonatkozó elemzések és határozatok eredményét. Az NMHH beszámolói alapján megállapítható, hogy a magyar hatóság az uniós ajánlást tekintetbe véve határozza meg az elemzéssel érintett piacok körét. A Bizottság 2014-es ajánlása négy azonosítható és előzetes szabályozás alá vonható piacot határoz meg, amelyek a következők:

- 1) nagykereskedelmi, helyhez kötött hívásvégződtetés nyilvános telefonhálózatból
- 2) nagykereskedelmi, beszédcélú hívásvégződtetés mobilhálózatokban
- 3/a) helyhez kötött helyi hozzáférés nagykereskedelmi biztosítása
- 3/b) központi hozzáférés helyhez kötött nagykereskedelmi biztosítása tömegpiaci termékekhez
- 4) helyhez kötött jó minőségű hozzáférés nagykereskedelmi biztosítása

Minden piaci szegmens vonatkozásában az NMHH-nak feladata az előzetes piacsabályozás rendszeres monitorozása. Amennyiben ennek a felülvizsgálatnak a keretében továbbra is verseny ellen ható jelentős piaci erőt észlel, kötelessége azt figyelembe véve meghatározni azokat a kötelezettségeket, amelyek elősegítik a verseny kialakulását.

Az ajánlások mindamelllett, hogy megadják a lehetséges elemzendő piacok körét, olyan szempontokat is adnak az NSZH-knak, amelyeket azoknak a piacelemzési tevékenységük és a kötelezettségek kiszabása során figyelembe kell venniük. Egyik ilyen fontos szempont annak a három kritériumnak a meghatározása, amely alapján indokolt lehet az ex-ante szabályozás. Ez a három szempont pedig a következő: a vizsgált piacon állandó és magas belépési korlátoknak kell fennállniuk. Emellett vizsgálni kell, hogy a piaci struktúra a tényleges verseny irányába

---

<sup>86</sup> Keretirányelv: 15. cikk (1) bekezdés

<sup>87</sup> Keretirányelv: 15. cikk (3) bekezdés

<sup>88</sup> 2003/311/EK ajánlást elsőként a 2007/879/EK, utóbb pedig a 2014/710/EU ajánlás váltotta fel

halad-e. Az ex-ante piacszabályozás alkalmazásának további feltétele, hogy kizárólag a versenyjog alkalmazásával a piacon fennálló hiányosságokat nem lehetne megfelelő mértékben kiküszöbölni<sup>89</sup>.

E hármask feltétel megvalósulása esetén van lehetőségük az NSZH-knak a nemzeti sajátosságokat is figyelembe véve további érintett piac azonosítására. Ezenkívül, amennyiben az ajánlásban megjelölt piacon e három feltétel valamelyike hiányzik, úgy az adott tagállamban arra a piacra vonatkozóan nem áll fenn az ex-ante kötelezettségkiszabás szükségessége. Az elemzést pedig előrettekintő perspektívában kell lefolynia, azaz azt is vizsgálni kell, hogy a tényleges verseny hiánya tartós lesz-e az érintett piacon<sup>90</sup>.

Mindemellett fontos még a kötelezettségkiszabás során a fokozatosság szem előtt tartása. A szabályozás során elsősorban nagykereskedelmi szinten, az upstream piacon indokolt az azonosított JPE-vel szemben kötelezettséget meghatározni. A kiskereskedelmi, downstream piac csupán akkor vonható ilyen szabályozás alá, ha a kapcsolódó upstream piacon meglévő előzetes szabályok ellenére továbbra is fennáll a verseny kialakulása ellen ható korlátozás<sup>91</sup>.

Ha a versenyfeltételek elemzése során az NMHH, vagy bármely másik szabályozó hatóság arra az eredményre jutott, hogy az érintett piacon JPE azonosítható, akkor kötelezettségkiszabásra kerül sor. A vonatkozó Eht. rendelkezés a következőképpen fogalmaz: „az Elnök az azonosított jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra az azon a piacon, amelyen a szolgáltató jelentős piaci erővel rendelkezik, a piacelemzés által feltárt, versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos mértékű kötelezettséget vagy kötelezettségeket ír elő”<sup>92</sup>.

A magyar NSZH által kiszabható kötelezettségek körét az Eht. nevesíti. A hatályos szabályozás alapján a nagykereskedelmi piacon előírható kötelezettségek a következőket foglalják magukba:

- átláthatóság
- egyenlő elbánás
- számviteli szétválasztás
- hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek
- közös eszközhasználatra és helymegosztásra kötelezés
- költségalapúság és a díjak ellenőrizhetőségének előírása

---

<sup>89</sup> 2014/710/EU ajánlás, (11) bekezdés

<sup>90</sup> Uo: (5) bekezdés

<sup>91</sup> Uo: (18) bekezdés

<sup>92</sup> Eht. 63.§ (1) bekezdés

- funkcionális szétválasztás<sup>93</sup>.

A kiszabható kötelezettségek köre azonban ennél még szélesebb, ugyanis az Eht. XIII. fejezete további külön kiszabható kötelezettségeket határoz meg a kiskereskedelmi szolgáltatókkal, illetve a helyhez kötött nyilvános elektronikus hírközlő hálózathoz történő hozzáféréssel és használatával kapcsolatban.

Az NMHH gyakorlatában érvényesülő leggyakoribb kötelezettségek az átláthatóság, az egyenlő elbánás, a számviteli szétválasztás, a hozzáféréssel és összekapcsolással kapcsolatos kötelezettségek, illetve a költségalapúság előírása. Az Eht. kifejti az előírható kötelezettségek lehetséges tartalmi elemeit is, amelyeket a Hatóság alkalmazhat a JPE szolgáltatóval szemben.

A szektorspecifikus, ex-ante szabályozás célja paradox módon önmaga lebontása. Ha a piacelemzési eljárás során a nemzeti szabályozó hatóság arra az eredményre jut, hogy az érintett piacon fennállnak a hatékony versenyhez szükséges feltételek, a versenyjog érvényesülésének javára visszavonul, és kivonja az érintett piacot az előzetes gazdasági szabályozás alól.

Különbség a versenyfelügyeleti, illetve a piacelemzési eljárás között, hogy a versenyfelügyeleti eljárásra a korábban már említett jogsértésre reagálva kerül sor. A hírközlési ágazati piacelemzési eljárást azonban az NMHH Elnöke előre meghatározott időszakonként, háromévente kötelezően el kell, hogy végezze. Ez alól csak az Európai Bizottsághoz benyújtott kérelem jelenthet haladékot: ekkor ugyanis a Bizottság a piacelemzési eljárásra előírt határidőt három évvel meghosszabbíthatja<sup>94</sup>.

## **8. Az árprés – az erőfölényes pozícióból eredő visszaélés**

Ahogy fentebb is kifejtettem, a versenyhatósági eljárást, a versenyjogi felelősségre vonást nem zárja ki az, ha egy vállalat a hírközlési piacsabályozási eljárás hatálya alá tartozik. Uniós szinten több esetben is megállapították egy hírközlési piacon szolgáltató vállalat versenyjogot sértő magatartását. Ezek közül az esetek közül az erőfölénnyel való visszaélés egyik sajátos esetén, az árprés jelenségén keresztül szeretném ismertetni azokat az uniós szinten megszületett elveket, amelyek megalapozzák egy hírközlési szolgáltató versenyjogi felelősségét.

Az árprés jelensége a következő módon írható le: adott egy vertikálisan integrált (azaz nagykereskedelmi és kiskereskedelmi piacon egyaránt jelen lévő) vállalat. Ez a vállalat kiskereskedelmi termék nyújtásához elengedhetetlenül szükséges termék piacán van erőfölényben: tehát a többi kiskereskedelmi szinten szolgáltató függő helyzetben van ettől a

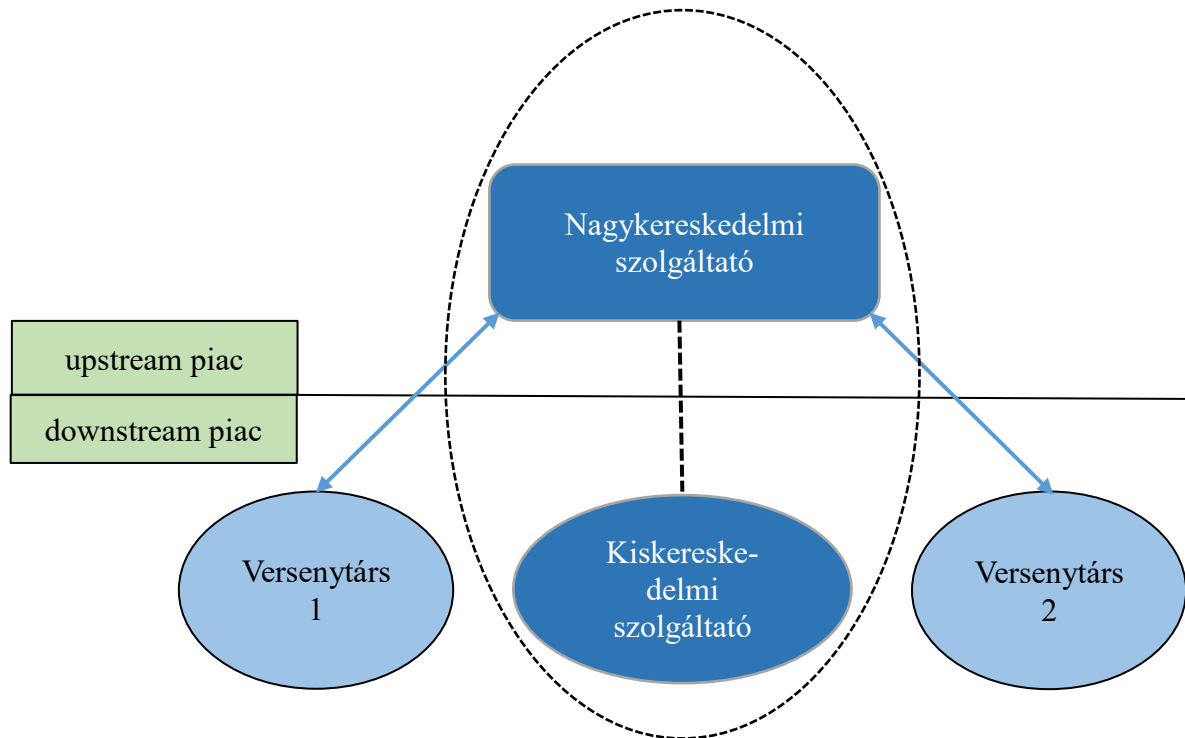
---

<sup>93</sup> Eht. XII. fejezet

<sup>94</sup> Eht. 65.§ (1) bekezdés

vállalattól, ugyanis tőle kell beszereznie egy, a működéséhez feltétlenül szükséges terméket vagy szolgáltatást. Ez az erőfölényben lévő vállalkozás úgy állapítja meg a versenytársai számára értékesített nagykereskedelmi termék díját, illetve a kiskereskedelmi fogyasztói árat, hogy a kettő közötti szűk árrés miatt egy – a saját kiskereskedelmi érdekelttségéhez mérten – hasonlóan hatékony versenytárs számára az ekképpen meghatározott ár nem teszi lehetővé a kiskereskedelmi szolgáltatás nyereséges nyújtását<sup>95</sup>.

Az árrés alapjául szolgáló piaci struktúra szemléltetésére szolgál az alábbi ábra:



2. számú ábra: Az árrés lehetséges piaci struktúrája

Az első árrés jellegű jogeset a cukoriparhoz köthető, de elsősorban a távközlési liberalizáció kapcsán, a hálózati hozzáférés alapú verseny bevezetésével jelentek meg az ilyen típusú jogsértések<sup>96</sup>. Ennek magyarázata, hogy a nagykereskedelmi (upstream) szolgáltató számára a hírközlési piacsabályozás során kötelezettségként előírták, hogy biztosítson hozzáférést saját infrastruktúrájához kiskereskedelmi szinten, miközben ő maga is tovább folytatta a távközlési szolgáltatás nyújtását. Ekkor a kiskereskedelmi (downstream) piaci szereplők rá voltak utalva a nagykereskedelmi szolgáltató infrastruktúrájának használatára, az általa megszabott áron.

<sup>95</sup> dr. Tóth T.: i.m. 290. o.

<sup>96</sup> Uo.

Árprés esetén a nagykereskedelmi piacon erőfölényben lévő vállalkozás árszabásával a kiskereskedelmi szektorban versenytársnak számító vállalkozások költségeit emeli indokolatlanul, amellyel kiszorítja őket a piacról. Az erőfölényes vállalkozás nem csak a nagykereskedelmi output árszabásával képes a piaci ár meghatározására. A vertikális integráció miatt kiskereskedelmi szinten is jelen van, és a végfelhasználók felé kialakított árazásával a versenytársai árpolitikáját is befolyásolja. A versenytársak árszabása nem lehet jelentősen magasabb, mint a nagykereskedelmi szolgáltatóhoz kapcsolódó vállalkozásé, mert abban az esetben fogyasztóktól esnének el, így racionális lépésnek az árelfogadó magatartás tűnik.

Az árprés azonosításához vizsgálat tárgyává kell tenni az erőfölényben lévő vállalkozástól nem független kiskereskedelmi piacon működő vállalkozás költségeinek megtérülését. Ha a nagykereskedelmi szolgáltató által kialakított ár és a kiskereskedelmi szolgáltatás ára közötti árrés nem biztosítja ezeknek a költségeknek a megtérülését, ott feltételezhető az árprés megvalósulása.

A nagykereskedelmi, illetve a kiskereskedelmi ár közötti árrés a domináns pozíciót birtokló vállalkozás szempontjából kétélű fegyver lehet: ha túl kicsi árrést enged, akkor versenyjogi jogsértést valósít meg, és egy hozzá hasonlóan hatékony versenytárs kiszorulhat a piacról. Ha azonban az árrés túl nagy, olyan szereplők is a piacon maradnak, akik nem kellően hatékonyak, és egyéb körülmények között nem lennének képesek gazdaságosan üzemelni. Ezért kell az árszabásnál a nagykereskedelmi szolgáltatónak kellő figyelemmel eljárnia, hogy egy viszonylag optimális piaci helyzetet teremtsen.

Az árprés típusú versenyjogi jogsértések viszonylag nagyobb gyakorisággal hírközlési vállalatok vonatkozásában merülnek fel. Ennek egyik oka a piac történelméből ered. A liberalizáció előtt természetes monopóliumként működő vállalkozás a piacnyitás után is jórészt megmaradt az alapul fekvő infrastruktúra birtokosának. Ahhoz, hogy az ágazatban a piaci struktúra a hatékony és torzításmentes verseny irányába fejlődjön, szükség volt versenytársak megjelenésére. Az infrastruktúra megkettőzésére nem volt ésszerű gazdasági indok, de az új szolgáltatóknak el kellett érniük valamilyen formában a fogyasztókat. Emiatt a szabályozás a korábbi inkubens szolgáltató kötelezettségévé tette, hogy hozzáférést engedélyezzen a hálózatához. Így a szolgáltatások kiskereskedelmi piacán reális esély volt a konkurens cégek piacra lépésére. Ezzel párhuzamosan az inkubens szolgáltató sem adta fel kiskereskedelmi piaci helyzetét: az ő érdeke az volt, hogy a saját vertikálisan integrált kiskereskedelmi vállalkozása pozícióját erősítse, amelynek legkézenfekvőbb eszköze, hogy ezt a hatékony versenyhez objektíven szükséges termék vagy szolgáltatás árszabása során érvényesítse.

Az uniós jogalkalmazás egyik legismertebb esete a Deutsche Telekom árprés ügye<sup>97</sup>, de a hírközlési szektort érintve hasonlóképpen jelentősek még a Telefónica<sup>98</sup>, a TeliaSonera<sup>99</sup>, illetve a Slovak Telekomhoz<sup>100</sup> kötődőügyekben hozott döntések is.

A Deutsche Telekom, a Telefónica és a Slovak Telekom ügyekben hozott határozatokat a Bizottság eljárása előzte meg, amelyben a Bizottság – mint versenyhatóság – megállapította a versenyjogsértés megtörténtét. Ezekben a határozatokon később – fellebbezés alapján eljárva – sem a Törvényszék, sem pedig a Bíróság nem változtatott. Ítéleteikben rámutattak számos lényeges pontra, amely megalapozta a hírközlési szolgáltató versenyjogi felelősségét. A TeliaSonera ügy ítélete egy előzetes döntéshozatali eljárás eredménye.

A Deutsche Telekom erőfölényét a Bizottság a helyi hálózathoz való hozzáférés kapcsán állapította meg: a vállalat a hálózat egy olyan pontján volt domináns pozícióban, amely kiépítése a legköltségigényesebb. A helyi hurok a hálózat egy olyan pontja, amely közvetlenül a fogyasztókat kapcsolja össze a hálózattal. Ezt a helyi hurkot birtokolta a Deutsche Telekom erőfölényes pozícióban, és ehhez kellett hozzáférést biztosítania versenytársainak. A Telefónica erőfölénye a nagy sebességű hozzáférési szolgáltatások (*ADSL*) nyújtása során mutatkozott meg árprés formájában, míg a TeliaSonera szintén a helyi hurok tulajdonosaként volt ebben a pozícióban (a TeliaSonera a svéd vezetékes telefonhálózat történelmi szolgáltatója volt, emiatt a háztartások számára elérhető fémvezetékes helyi hozzáférési hálózat tulajdonosa). A Slovak Telekom esetében a jogkérdés elsősorban arra irányult, hogy a Bizottság mennyiben vizsgálhatja egy vállalkozás tagállami uniós csatlakozás előtti magatartását, illetve mennyiben van hatásköre olyan információk átadására kötelezni a vizsgálat alá vont vállalkozásokat, amelyek még az adott tagállam uniós csatlakozását megelőző időszakhoz kötődnek. Egyébiránt a Bizottság a Slovak Telekom vonatkozásában azért tartotta fontosnak Szlovákia uniós csatlakozása előtti információk bekérését, mert a helyi hurok nagykereskedelmi átengedésével, illetve más széles sávú nagykereskedelmi hozzáféréssel kapcsolatban feltételezhetően árprés alkalmazott a vállalkozás.

A Bizottság a Deutsche Telekom, a Telefónica és a Slovak Telekom ügyekben is az EKSz. 82. cikkének (jelenleg EUMSZ 102. cikk)<sup>101</sup> megsértését vizsgálta. A vonatkozó rendelkezés a

---

<sup>97</sup> 2010. október 14-i Deutsche Telekom ítélet, C-280/9; ECLI:EU:C:2010:603; továbbiakban: C-280/9

<sup>98</sup> 2014. július 10-i Telefónica ítélet, C-295/12, ECLI:EU:C:2014:2062, továbbiakban: C-295/12

<sup>99</sup> 2011. február 17-i TeliaSonera ítélet, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, továbbiakban: C-52/09

<sup>100</sup> 2012. március 22-i Slovak Telekom ítélet, T-458/09. és T-171/10. számú egyesített ügyek, ECLI:EU:T:2012:145, továbbiakban: T-458/09 és T171/10

<sup>101</sup> Jelenleg EUMSZ. 102. cikke, de az egységesség érdekében szeretném jelezni, hogy a továbbiakban az EKSz. 82. cikkére való hivatkozás során az EUMSZ 102. cikkét is értem, a két rendelkezés tartalmi

belső piaccal összeegyeztethetetlennek és tilosnak nyilvánítja egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélését. A tényállás egy versenyjogi tilalmat fogalmaz meg, amely tilalomnak a Bizottság a hírközlési piacon szolgáltató vállalatok vonatkozásában is érvényt szerez.

A hírközlési szektor piacai alapvetően szabályozott piacok: a nemzeti szabályozó hatóságok előzetes piacsabályzási tevékenysége alá esnek. A rendszeresen elvégzett piacelemzési eljárások révén a különböző nemzeti hatóságok azonosítják a verseny fejlődése ellen ható elemeket, és szükség esetén kötelezettségek kiszabásával teremtik meg a feltételeket, amelyek a hatékony verseny kialakulását segítik elő. Az NSZH-k ekképpen kifejtett tevékenysége azonban nem garantálja a hírközlési piacon jelen lévő vállalkozás versenyjogi felelősségének kizárását.

A Bizottság – és a tagállami versenyhatóságok – is vizsgálhatják az EKSz. 82. cikkének megsértését. Ennek a vizsgálatnak a feltételeit fejtette ki a Törvényszék például a Telefónica ügyben hozott ítéletben<sup>102</sup>, amelyben több alapvető megállapítást tett.

A Törvényszék ítéletében kijelentette, hogy a nemzeti telekommunikációs szabályok betartása nem védi a vállalkozást a Bizottság erőfölény megállapításának vizsgálatára vonatkozó fellépésétől. A keretszabályozás több jogi eszköze is lehetővé teszi a szabályozó hatóságok és a versenyhatóságok közötti párhuzamos eljárást. Mindemellett nincs egyetlen olyan norma sem, amely előírná a Bizottság rendkívüli körülményekre vonatkozó bizonyítási kötelezettségét fellépésének igazolására, amikor egy hírközlési vállalkozás vonatkozásában jár el uniós versenyhatóságként<sup>103</sup>. Még az sem kötné meg a Bizottság jogkörét, ha egy NSZH szintén az EKSz. 82. cikkére hivatkozással hozott volna döntést a telekommunikációs vállalkozással szemben<sup>104</sup>. Az alapító szerződések versenyjoggal kapcsolatos szabályai utólagos ellenőrzés gyakorlata révén ugyanis kiegészítik a távközlési piacok előzetes szabályozása céljából elfogadott jogszabályi keretet<sup>105</sup>. Míg a nemzeti szabályozó hatóság ex ante, addig a Bizottság ex post szabályoz, továbbá vizsgálatuk eltérő tárgyra és célra vonatkozik<sup>106</sup>. Az NSZH szabályozásának célja, hogy a hírközlési piac struktúrája a hatékony és torzításmentes verseny irányába fejlődjön, és ezt piacelemzési eljárás során azonosított JPE

---

azonossága miatt. Az elemzett bírósági gyakorlatokban egy részében még az EKSz. 82. cikke volt jogalap, így az egységesség érdekében jelölöm az EUMSZ 102. cikkét is a e cikke hivatkozással.

<sup>102</sup> 2012. március 29-i Telefónica ítélet, T-336/07, ECLI:EU:T:2012:172; továbbiakban: T-336/07

<sup>103</sup> T-336/07. számú ügyben hozott ítélet 299. pontja

<sup>104</sup> Uo. 301. pont; C-280/90. pontja

<sup>105</sup> Uo. 292-293. pont

<sup>106</sup> Lásd: 68. lábja.



szolgáltatókra kirótt kötelezettségekkel tudja megvalósítani. A versenyhatóság célja összetett: a verseny, a fogyasztók, és a versenytársak védelme a jogsértések utólagos szankcionálása révén. Az uniós versenyjog célja emellett még a közös piac szabadságának támogatása és védelme, a tagállamok közötti áru-, tőke- és szolgáltatások szabad áramlásának torzításmentes biztosítása.

Azonban van egy fontos korlátja a Bizottság versenyjogi felelősség megállapítására irányuló eljárásának is. Az EK Sz. erőfölénnyel való visszaélést tiltó rendelkezése csak abban az esetben alkalmazható, ha az ágazati rendelkezés nyitva hagyja a lehetőséget a vállalkozás autonóm magatartásának tanúsítása előtt, és ez az önálló viselkedés vezet a verseny akadályozására, korlátozására vagy torzítására. Ha a versenyellenes magatartást nemzeti szabályozás írja elő, vagy ha a nemzeti szabályozás biztosít olyan jogi keretet, amely önmaga zárja ki a vállalkozás versenyzői magatartásának tanúsítását, akkor sem a Bizottság, sem a tagállami versenyhatóság nem állapíthatja meg a vállalkozás versenyjogi felelősségét<sup>107</sup>. Ilyen autonóm magatartás hiánya miatt szüntette meg a magyar versenyhatóság, a GVH a Magyar Telekom ellen indított versenyfelügyeleti eljárását, amelyben ugyan megállapítható lett volna az árprés, de az a nagy és kiskereskedelmi árak nemzeti szabályozás általi meghatározottságából eredt<sup>108</sup>, nem pedig a Magyar Telekom autonóm gazdasági magatartásának következménye volt.

A hivatkozott ügyekben a vizsgált vállalkozások részéről felmerült, hogy nem láthatták előre árpolitikájuk versenyjogsértő jellegét. Érvüket arra alapozták, hogy a Bizottságnak az NSZH-k tevékenysége felett gyakorolt ellenőrzése elegendő, hogy a vállalkozásokban jogos bizalom alakuljon ki az NSZH-k szabályozó tevékenységének megfelelését illetően<sup>109</sup>.

Erre az indokolásra válaszul a Bíróság kifejtette, hogy a Bizottság versenyjogi eljárása nem függ az NSZH-k beavatkozásainak vizsgálatától, azok egymástól függetlenek<sup>110</sup>. Ez a kijelentés következetes, ha átgondoljuk a Bizottság eljárásának végkimenetét. Ha a Bizottság nem emel kifogást egy szabályozó hatósági rendelkezés ellen, de versenyjogi eljárást indít a szabályozás alá eső vállalkozással szemben, csak akkor fogja megállapítani annak versenyjogi felelősségét, ha az autonóm magatartása következtében alkalmazott árprést a piacon. A vállalkozás csak abban az esetben fog tehát joghátrányt szenvedni, ha kellő ráhatása volt a piaci árakra, és azt kihasználva igyekezett versenytársait kiszorítani a kiskereskedelmi piacról, saját nem független vállalkozása javára.

---

<sup>107</sup> Uo. 328. pont

<sup>108</sup> VJ-73/2003. szám alatti versenyfelügyeleti eljárás; Boytha- Tóth: i.m. 275. o.

<sup>109</sup> C-295/12 számú ügyben hozott ítélet 160. pont

<sup>110</sup> Uo. 161. pont

Abban az esetben azonban, ha a Bizottság nem járt el elég körültekintően az NSZH-k tevékenységének ellenőrzése körében, és egy meg nem engedhető szabályozást hagyott életbe lépni, versenyjogi eljárásának joghátrányt szenvedő alanya nem a hírközlési szolgáltató lesz. Ellene az eljárást az autonóm magatartás hiánya miatt kénytelen megszüntetni. Így nem hivatkozhatnak az előreláthatóság hiányára az érintett vállalkozások abból a célból, hogy mentesüljenek az erőfölényükkel való visszaélés következményei alól.

További támpontokat fektetett le a Bíróság, hogy segítse az erőfölény fennállásának, illetve az árprés megvalósulásának megítélését. A Telefónica ügyben született ítéletben kifejtette, hogy a piacon fennálló élénk verseny sem zárja ki egy az egyben egy vállalkozás erőfölényének meglétét, annak ismérve ugyanis az ármeghatározás során tanúsítható nagymértékű független viselkedés. Ez abban áll, hogy az erőfölényes vállalkozás anélkül határozhatja meg az árakat, hogy figyelembe kellene vennie a szolgáltatásnyújtásához kapcsolódó személyek (így az ügyfelek, a versenytárcák, illetve a szállítók) reakcióját, nem pusztán abban, hogy egyoldalúan emelni tudja az árakat<sup>111</sup>.

Kiemelte továbbá a Bíróság a piaci részesedés jelentőségét az erőfölény fennállásának bizonyításánál. A nagymértékű piaci részesedés ugyanis szignifikáns mutató a domináns pozíció megítélésénél. Az 50%-os piaci részesedés kivételes körülményektől eltekintve önmagában is az erőfölény bizonyítéka: azaz a különösen nagy piaci részesedés elegendő lehet az erőfölény igazolására. A Telefónica ellen hozott ítéletből is kitűnik azonban, hogy nem elegendő csupán a piaci részesedést vizsgálni, tekintettel kell lenni a piacra lépési korlátokra, a meg nem térülő beruházási költségekre, a méret- és választékgazdaságosságra, és a piacra lépéshez szükséges ügyfélkörre<sup>112</sup>. Mindezeket összességében mérlegelve lehet csak kijelenteni, hogy egy vállalkozás erőfölényben van-e az érintett piacon, vagy sem. Az árpréses ügyek esetében pedig kiemelendő, hogy a vállalkozásnak nem szükséges a downstream piacon is erőfölényben lennie, elegendő, ha a downstream piacon tőle nem független vállalkozás van jelen<sup>113</sup>, és ennek a nem független vállalkozásnak a piaci részesedését védi a versenyhatás árpolitikán keresztüli korlátozásával.

Az EKSz. 82. tartalmaz egy felsorolást, hogy mi tekinthető különösen erőfölénnyel való visszaélésnek. Ez a felsorolás nem egy zárt taxációt jelenít meg<sup>114</sup>. Így bár az árprés nem szerepel a nevesített jogsértések között, már önmagában is kimeríti az e cikkbe foglalt tilalmat.

---

<sup>111</sup> T-336/07. számú ügyben hozott ítélet 162-166. pontjai

<sup>112</sup> T-336/07. számú ügyben hozott ítélet 146-150. pontjai

<sup>113</sup> C-295/12. számú ügyben hozott ítélet 146. pontja

<sup>114</sup> C-52/09. számú ügyben hozott ítélet 26. pontja

Önmagában is az EKSz. 82. cikke szerinti visszaélésnek minősül, mivel kizorító hatással van a potenciális versenytársakra a downstream piacon. Nem szükséges bizonyítani akár a nagykereskedelmi, akár a kiskereskedelmi árak túlzottan magas vagy felfaló jellegét, mivel az árprés lényegét az e két ár közötti eltérés, nem pedig ezeknek az áraknak az önmagukban vett szintje adja<sup>115</sup>.

Meghatározta a Bíróság azt is, hogy pontosan hogyan kell vizsgálni az árprés fennállását. A Bíróság az erőfölényben lévő vállalkozás saját költségeiből és díjaiból indult ki. Racionális, hogy ezeket a számokat vizsgálják, ugyanis a saját árpolitikájának kialakításánál a domináns vállalkozás nem indulhat ki a downstream piaci versenytársai költségeiből – ugyanis azok nem állnak a rendelkezésére. Saját downstream piaci költségeit ugyanakkor ismeri, és annak függvényében alakíthatja upstream piaci árait. Ha a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árak közötti különbség nem fedezi a kiskereskedelmi hosszú távú költségeket, ott árprésről van szó. A vertikálisan integrált vállalat kiskereskedelmi szolgáltatója ugyanis veszteségesen működne, ha neki is a nagykereskedelmi piacon erőfölényben lévő vállalkozás által megszabott díjat kellene fizetni a hozzáférésért<sup>116</sup>.

További fontos szempont, hogy az árprés csak az erőfölényben lévő vállalkozáshoz hasonlóan hatékony versenytársat vonja védelmi körébe. Ha egy kevésbé hatékony versenytársra is kiterjedne a védelem, az nem segítené elő a verseny hatékony és torzulásmentes működését: olyan vállalkozások is a piacra tudnának lépni, illetve képesek lennének a piacon maradni, amelyek gazdaságilag kontraproduktívak, és nem segítik elő a versenyt és a technikai fejlődést. A Deutsche Telekom ügyben a Bíróság kiemelte az esélyegyenlőség megvalósulásának lényegességét: az erőfölényben lévő vállalkozásnak a hozzáférési szolgáltatások díjait olyan szinten kell meghatároznia, amely biztosítja a versenytársaknak, hogy az inkumbens szolgáltatóval azonos feltételek mellett nyújthassanak távközlési szolgáltatást – ez pedig akkor valósulhat meg leginkább, ha a versenytársak a hozzáférési szolgáltatásért az inkumbensnek fizetett díjat be tudják építeni saját kiskereskedelmi (távközlési szolgáltatásokért szabott) áraikba<sup>117</sup>. Az inkumbens szolgáltató pedig nem csak akkor követ el versenyjogsértést, ha nagykereskedelmi árait túlzottan magasán állapítja meg. Megvalósítja akkor is, ha kiskereskedelmi árait – a versenytársak kizorítása érdekében – mesterségesen alacsonyan tartja, így még a hozzá hasonlóan hatékony szereplő sem tud hosszú távon a piacon

---

<sup>115</sup> C-280/9. számú ügyben hozott ítélet 183. pontja; C-295/12. számú ügyben hozott ítélet 187. pontja; C-52/09. számú ügyben hozott ítélet 31. pontja

<sup>116</sup>Lásd pl: T-336/07. számú ügyben hozott ítélet 20. pontja

<sup>117</sup> C-280/9. számú ügyben hozott ítélet 146. pontja

maradni. A kiskereskedelmi árak befolyásolásával szintén árpréshatás érhető el, ha azokra ráhatással van az erőfölényes vállalkozás. Így bár a Deutsche Telekom vonatkozásában a német szabályozó hatóság kötelező jelleggel állapította meg a nagykereskedelmi hozzáférés árát, a vállalkozásnak elegendő mozgástere lett volna az árprés hatásának csökkentésére, mivel a kiskereskedelmi árak módosítására ráhatással rendelkezett a társaság. Nem elegendő tehát csak a nagykereskedelmi piaci árazásra fókuszálni, tekintetbe kell venni a kiskereskedelmi piacon fennálló árpolitika befolyásolásának lehetőségét is. Ha a vállalkozás csupán az utóbbiban is önállóan közre tud működni, árprés esetén megállapítható versenyjogi felelőssége.

Továbbá a Törvényszék a Slovak Telekom kérelme alapján eljárva megállapította, hogy a Bizottság eljárása során a vizsgálat nem korlátozódik csak a tagállam uniós csatlakozása utáni időszakokra. Az eljárás eredményének megállapításához „szükséges információ” ugyanis kötődhet ahhoz az időszakhoz, amikor a tagállam még nem volt részese az integrációnak. Téves az az elgondolás ugyanis, hogy azon időszakokra vonatkozó információk, amikor a vállalkozással szemben még nem voltak alkalmazandóak a közösségi szintű versenyszabályok, csak az ebben az időszakban bekövetkezett eseményekhez kötődhetnek<sup>118</sup>. Az ily módon bekért információk a Bizottságot abban segíthetik, hogy megállapíthassa a feltételezett jogsértés súlyát, ezért van rájuk szükség az eljárás lefolytatásához<sup>119</sup>. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az információkérésnek és a feltételezhető jogsértésnek összefüggésben kell lenniük egymással<sup>120</sup>.

Kérdésként felmerülhet, hogy pontosan miért szükséges a versenyhatóság fellépése a hírközlési szolgáltatókkal szemben, miközben a nemzeti szabályozó hatóságok örködnék e piacok felett, illetve miért nem képesek az NSZH-k az ex-ante szabályozás keretében kivédeni az árprés hatású jogsértéseket. Az NSZH-k szabályozási feladatukat annak érdekében látják el, hogy elősegítsék az iparágban a verseny kialakulását: erre tekintettel határoznak meg előzetes kötelezettségeket. A piac struktúrájának megváltoztatása érdekében látják el mindezt a feladatot: igyekeznek kiküszöbölni a korábbi monopolisztikus berendezkedés miatt visszamaradt domináns pozícióból származó torzulásokat, és piaci kudarcokat. Az árprés azonban csak származékosan eredeztethető a piac struktúrájából. Mint ahogy fentebb is kifejtettem, az erőfölényben lévő vállalkozás versenyjogi felelősségét csak abban az esetben fogja megállapítani a versenyhatóság, ha a nemzeti szabályok nem zárták ki az önálló magatartásának tanúsításának lehetőségét, és az árprés éppen ezen autonóm viselkedésre vezethető vissza. A piaci szereplő magatartásából származó kudarc pedig már a versenyjogi ex

---

<sup>118</sup> T-458/09 és T171/10 számú ügyben hozott ítélet 46. pont

<sup>119</sup> Uo. 60. pont

<sup>120</sup> Uo. 42. pont

post szankcionálás révén is befolyásolható, így a versenyjog megfelelő állami beavatkozást jelent az árprés jellegű jogsértések esetén. Másrészt pedig az árprés jellegű tényállásoknál a kiskereskedelmi piacon már beszélhetünk a verseny olyan szintjéről, amelyet indokolt nem csupán a hírközlési szabályozás, hanem a versenyjogi normák által is felügyelet és védelem alatt tartani. Ezen eljárások kapcsán is világosabbá válhat a versenyjog szektorspecifikus szabályozást kiegészítő alkalmazása és a liberalizáció védelmében és elmélyítésében betöltött szerepe: egy már előzetes piacsabályozás alatt álló szektorban igyekszik elérni a versenyellenes magatartások kizárását, és az elért versenyszint fenntartását.

## 9. Összegzés

A távközlési piacon érvényesülő szabályozás egy szektorspecifikus, ex-ante, aszimmetrikus módszerrel igyekszik feloldani az iparágban fennálló tökéletlen versenyt.

Szektorspecifikus, ugyanis a versenyjog általános szabályozásához képest kifejezetten a távközlési szektorban érvényesül. Ennek oka, hogy a távközlés területén természetes, szerves gazdasági fejlődés nem tudja létrehozni a piaci versenyt<sup>121</sup>, mivel a piac korábban kialakult struktúrája korlátot állít ezen folyamat elé.

Előzetes szabályozás, mert a verseny önmagától nem képes a piacon kibontakozni<sup>122</sup>, és szükség van egy olyan előzetes, közhatalmi beavatkozásra, amely a piac szerkezetét a verseny irányába tereli.

Aszimmetrikus, mivel a szabályozás középpontjában a jelentős piaci erővel, gazdasági erőfölénnyel rendelkező vállalkozások állnak<sup>123</sup>. A rájuk kirótt többletkötelezettségek segítik az ágazati versenyzői piac megteremtését. A versenyjogban kikristályosodott elvek teret nyertek a hírközlés területén is, és ezáltal biztosítják, hogy a piaci folyamatokba történő beavatkozás ne léphessen túl egy arányos mértéket, és az aszimmetrikus kötelezettséggel terhelt vállalkozások csak a szükséges ideig és mértékben legyenek kötelesek eleget tenni a szabályozó hatóság által rájuk rótt kötelezettségeknek<sup>124</sup>.

A versenyjog általános szabályozásához képest az elektronikus hírközlési piacon egy szektorspecifikus szabályozás megalkotása révén tudták biztosítani a verseny fejlődését. Nem húzható azonban egy éles elhatárolási vonal a két jogterület közé. Dolgozatommal célt volt egy átfogó képet adni a versenyjogi, illetve a hírközlési jogi szabályozás között fennálló

---

<sup>121</sup> dr. Lapsánszky A. 2009: 393. o.

<sup>122</sup> Uo.

<sup>123</sup> Uo.

<sup>124</sup> dr. Tóth A. 2015: 103. o.

különbségekről, illetve a két jogterület kapcsolatáról, mivel mindkettő egyaránt meghatározó eleme a piacgazdaságnak és a politikai szférának. Optimális szabályozottságuk és működésük elengedhetetlen a technikai innováció, a gazdasági versenyképesség és a nemzetközi sztenderdeknek való megfelelés szempontjából.

A hírközlési piacsabályozás a gazdasági szabályozás egyik formáját jeleníti meg. Sajátossága nem csak a versenyjogot meghaladó jellege, hanem az is, hogy egy előzetes, közigazgatási típusú beavatkozást tesz lehetővé a piaci folyamatokba. Teszi mindezt azért, hogy a piac feletti felügyeletet gyakorló szabályozó hatóság az eljárása során azonosított jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozással szemben aszimmetrikus kötelezettségeket írhat elő.

Az uniós szinten lefektetett irányadó normák hozzájárulnak nem csak a nemzetgazdasági versenyképesség javításához, hanem a belső piac konszolidációjához is<sup>125</sup>. Európában a közösségi előírások jelenítették meg az ösztönző erőt a piaci struktúra reformjához, a piacnyitáshoz. A liberalizáció – és ezáltal a technikai innováció – elmaradása esetén a hírközlés területén a világ többi részéhez képest jelentkező versenyhátrány tovább mélyült volna. A hírközlés közszolgáltatás jellege és a piaci struktúra miatt jelentkező piaci kudarcra tekintettel az államok nem teheték meg, hogy teljes mértékben a piaci folyamatokra támaszkodnak a versenyteremtés során. Ki kellett alakítaniuk egy olyan szabályozást, amely az iparágban a hatékony és torzításmentes verseny létrejöttéig biztosítja a közérdekű ellátást, és lebontja a korábbi monopol berendezkedés által felállított szerkezeti akadályokat.

A hírközlési piac szabályozásának logikája nagymértékben támaszkodik a versenyjogra. A versenyjog hírközlési szabályozást kiegészítő alkalmazása a liberalizáció eredményének stabilizálását célozza. Mindemellett a szektorspecifikus szabályozás célja, hogy a piaci struktúra kudarcát kiküszöbölve visszavonuljon, és kizárólag a versenyjogi szabályok alkalmazása révén hatékonyan lehessen felügyeletet gyakorolni a piaci folyamatok felett.

Mindaddig, amíg ez megvalósul, a hírközlési piacon az előzetes szabályozás fog dominálni, ami azonban nem zárja ki a versenyjog alkalmazhatóságát a versenyjog által védett értékek és célok megsértésekor. Erre tökéletes példát nyújtottak az uniós szinten megvalósult, árprés jellegű jogsértések esetén hozott határozatok. Az ítéletekben kimunkált elvek körvonalazták azokat a feltételeket, amelyek mellett a versenyhatósági eljárásnak is helye lehet a hírközlési szolgáltató jogsértése alkalmával. Ezek az elvek pedig mind azt a célt szolgálják, hogy a

---

<sup>125</sup> Uo.

hírközlés által eddig elért versenyszintet védelemben részesítsék, és kiküszöböljék a szabályozáson esetlegesen jelentkező réseket.

## IRODALOMJEGYZÉK

### Könyvek, monográfiák:

1. Dr. Lapsánszky András: A hírközlés és a hírközlési igazgatás alapjai In: Lapsánszky András (szerk): Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban, Budapest, 2013, Wolters Kluwer Kft.
2. Dr. Lapsánszky András: Hírközlési igazgatás In: Lapsánszky András (szerk): Közigazgatási jog, Fejezetek a szakigazgatásaink köréből, II. kötet, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás, Budapest, 2013, CompLex Kiadó Jogi és Üzlet Tartalomszolgáltató Kft., 205-262. oldal
3. Dr. Lapsánszky András: A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja a hírközlés fejlődését és liberalizációját meghatározó „fejlett távközléssel rendelkező” piacgazdaságokban, Budapest, 2009, HVG-ORAC
4. Dr. Tóth András: Versenyjog és határterületei, a versenyszabályozás jogági kapcsolatai, Budapest 2016, HVG-ORAC
5. Dr. Tóth András: Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai, Budapest, 2008, HVG-ORAC
6. Dr. Tóth András: Infokommunikációs jog II.; Budapest 2015, Patrocínium Kft.
7. Richard Whish: Versenyjog, Budapest 2010, HVG-ORAC
8. Dr. Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Budapest 2013, Wolters Kluwer
9. Boytha Györgyné - Dr. Tóth Tihamér: Versenyjog, Budapest, 2010, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar
10. Paul A. Samuelson – William D. Nordhaus: Közgazdaságtan, Budapest, 2012, Akadémia Kiadó,

### Jogszabályok, jogszabálytervezetek:

11. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv)
12. 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
13. 2010. évi CLXXXV. törvény. a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
14. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
15. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)



### Egyéb dokumentumok, soft law és esetjog:

16. Versenytükr, 2012/1. (VIII. évfolyam 1. szám): Virág Péter: A Telefónica-ügy – avagy az árprésnek is két oldala van
17. Versenytükr 2014/2. (X. évfolyam 2. szám): Bartóky-Gönczi Balázs: A Telefónica kontra Európai Unió Bizottság ügy ismertetése, Az árprés megítélése (ár)szabályozott piacokon
18. Az Európai Unió Bíróságának 2010. október 14-i Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete, C-280/9; ECLI:EU:C:2010:603
19. Az Elsőfokú Bíróságnak 2008. április 10-i Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete, T-271/03, ECLI:EU:T:2008:101
20. Az Európai Unió Bíróságának 2014. július 10-i Telefónica SA és Telefónica de España SAU kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete, C-295/12, ECLI:EU:C:2014:2062
21. Az Elsőfokú Bíróságnak 2012. március 29-i Telefónica SA és Telefónica de España SAU kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete, T-336/07, ECLI:EU:T:2012:172
22. Az Európai Unió Bíróságának 2011. február 17-i Konkurensverket kontra TeliaSonera Sverige AB. ügyben hozott ítélet, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83
23. Az Európai Unió Törvényszékének 2012. március 22-i Slovak Telekom a.s. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélete, T-458/09 és T-171/10, ECLI:EU:T:2012:145
24. 2018/C 159/01 A Bizottság közleménye – Iránymutatások az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások uniós keretszabályozása szerinti piacelemzésről és a jelentős piaci erő e keretszabályozás szerinti meghatározásáról
25. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat
26. 25/2017. számú Elnöki Utasítással kiadott a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzata
27. A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a magyarországi elektronikus hírközléspiaci verseny és szabályozás alakulásáról, 2007
28. gvh.hu
29. nmhh.hu