



Gazdasági
Versenyhivatal

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Elnök

Ügyszám:

II/313-4/2019

Értékelve:

2019 MÁJ 28.

Kazetűiroda:

1

db

Ju

Iktatószám: AL/320-2/2019

Hivatkozási szám: II/313-3/2019.

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Postai cím: 1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: Tájékoztatás a II/313-3/2019. számú végzésére a 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet¹ alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló utólagos normakontroll indítvány tárgyában

Tisztelt

Hivatkozással a tárgyban megjelölt végzésére az alábbi tájékoztatást adom.

I. A Tptv. 24/A. §-ban rögzített „közérdek” követelménye

a. A közérdek figyelembe vehetősége a versennyel szemben

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) értelmezése szerint a T. Alkotmánybíróság arra vár választ, hogy milyen okok és körülmények lehetnek azok, melyek igazolhatják egyes összefonódások tekintetében a GVH vizsgálata alóli mentesítést.

A GVH elsősorban kiemeli, hogy egyetért a T. Alkotmánybírósággal abban, a kérdésben megfogalmazott előfeltevéssel, hogy **léteznek olyan közérdekek**, melyek jogszerűen **igazolhatják az összefonódás-ellenőrzés alóli** – egyébiránt Kanadában és Izraelben is alkalmazott² - **ex-ante mentesítést**. Megjegyezzük – miként az a későbbiekben bemutatásra

¹ A Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziózási, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet

² Public Interest Considerations in Merger Control, OECD Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement, DAF/COMP/WP3(2016)3, 30-Jun-2016, 14.

kerülő nemzetközi példák alapján is látható – más modellek is léteznek arra, hogy a kormányok a verseny fenntartásához fűződő közérdek mellett vagy akár azzal szemben is érvényesítsék a más közpolitikákhoz fűződő közérdeket az összefonódás-ellenőrzési eljárásokban.

Fontos megemlíteni, hogy a GVH feladatával kapcsolatban megfogalmazott, és általa követett alapelvek³ kimondják, hogy a „GVH-nak a piacgazdaság működésében betöltött szerepe annak elősegítése, hogy a piacok jól, vagyis versenyző módon és a fogyasztók hasznára működjenek. Ez a verseny szabadságával kapcsolatosan azt igényli, hogy a GVH a köz érdekében, a hosszú távú fogyasztói jólétet és így a versenyképességet is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek, valamint, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel általában is támogassa a versenyt[...]”⁴, mely során „a magyarországi fogyasztók hosszú távú jólétét tartja szem előtt”.⁵ „A GVH a verseny szabadságának csorbítása alatt a verseny indokolatlan korlátozását érti (nem pedig az egyes piaci szereplők cselekvési szabadságának korlátozását, vagy piaci szereplésük kudarcát). Ugyancsak a jólét orientáltságból következik, hogy a GVH tevékenysége a verseny (a verseny folyamatának) védelmére, nem pedig a versenyben esetleg alul maradó piaci szereplők vagy a versenyzőnek tekintett piacszerkezet mechanikus megóvására irányul. Ugyanebből következik az is, hogy versenypolitikai szempontból alapvetően közömbösek az egyszerű szerződéses viták, vagy az olyan magatartások, amelyek anélkül, hogy a hosszú távú fogyasztói jólétet érintenék, pusztán a jövedelmek két (vagy több) vállalat, illetve termelési és forgalmazási szint közötti elosztását változtatják meg.”⁶

A versenyhatóságok között világszerte konszenzusként elfogadott elvet is támogatva jár el továbbá a GVH, amikor figyelemmel van arra a vitathatatlan tényre a gazdaságpolitika különböző törekvéseinek támogatásával kapcsolatban, hogy a versenyjog alapvető célja a verseny védelme és megőrzése, mivel az biztosítja a piacgazdaságokban az erőforrások hatékony elosztását, ami aztán alacsonyabb árakhoz, magasabb minőségű és szélesebb termékpalettához vezet.⁷

A t. Alkotmánybíróság is megerősítette egy korábbi döntésében, hogy a versenyt a gazdaságpolitika különböző célkitűzései alkotmányos szempontból közömbös⁸ módon szabadon felülírhatják mikor kimondta, hogy „[v]áltozó kormányok változó gazdasági helyzetben

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3\(2016\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2016)3&docLanguage=En)

³A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek,

http://gvh.hu/data/cms1022484/elemzesek_alapelvek_antitrosztpolicy_2007_05.pdf

⁴GVH által követett alapelvek 1.5.

⁵Uo. 1.7.

⁶GVH által követett alapelvek 1.6.

⁷Public Interest Considerations in Merger Control, OECD Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement, DAF/COMP/WP3(2016)3, 30-Jun-2016, 4.

⁸„[a]z Alkotmánybíróság következetes volt abban, hogy a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás, fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcéllal.” 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a »piacgazdaságot« nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszik».⁹

Ezt a véleményét a t. Alkotmánybíróság később megerősítette a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban.

A fent bemutatott szempontok és érvek gyakorlatban való megvalósulását szolgálja a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.) Tpvt. 24/A. § szerinti szabályozás, mellyel biztosítható, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban a Tpvt. alapján nem mérlegelhető, de nemzetgazdasági szempontból lényeges szempontok is megfelelően figyelembevételre kerülhessenek, mely jogintézménynek egyébiránt jelen beadvány b) iii. pontjában is bemutatottak alapján **széleskörű nemzetközi gyakorlata van**. A versenyen kívüli közérdekű tartalommal bíró célokra való hivatkozások figyelembevételére ugyanis a GVH-nak nincsen hatásköre és törvényes lehetősége sem.

b. A joggyakorlat által ismert, figyelembe vett közérdekek

A verseny tehát csak egy a közérdekek közül, amely gyakran kerül kölcsönhatásba más közérdekekkel. A GVH válaszbeadványa jelen részében három csoportba sorolja azon közérdekeket, amelyek ilyen kölcsönhatásba kerülhetnek a versenyhez fűződő közérdekkel a gyakorlatban aszerint, hogy (i) maguk az összefonódásban részes felek GVH-hoz intézett beadványaikban a fúzióiknak milyen közérdekeket tulajdonítottak; (ii) a Kormány a Tpvt. 24/A. §-ra tekintettel kiadott kormányrendeletekben mely közérdekekre hivatkozott; (iii) más Európai Unió tagállamokban a közérdek miképp kerül figyelembevételre az összefonódás ellenőrzési eljárásokban.

⁹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

i. Összefonódásban érintett vállalkozások közérdek-hivatkozásai

A GVH-hoz 2016-2018 között beérkezett kérelmek, illetve bejelentések között harmincegy olyan található, melyek esetében a felek az összefonódás kapcsán valamilyen közérdekűnek tekinthető célra is hivatkoztak, és ezen belül kilenc összefonódás esetében történt hivatkozás versenyszempontokon túlmutató közérdekre. Ezek közül két esetben hivatkoztak a felek az ellátás biztonságára, három esetben a munkahelyek megőrzésére, egy esetben új munkahelyek teremtésére, míg négy esetben környezetvédelmi szempontokra.

ii. A Tptv. 24/A. §-ra tekintettel kiadott kormányrendeletekben megjelenő közérdekek

A Kormány a Tptv. 24/A. § 2013. november 22-ei törvénybe iktatása óta a 229/2018. (XII.5) Korm. rendelet elfogadásán kívül további 22 esetben nyilvánított összefonódást közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek. A T. Alkotmánybíróság végzésének 2. pontjában feltett első kérdés kapcsán bemutatjuk azon közérdekű szempontokat, melyek felmerülése okán a Kormány adott összefonódást nemzetstratégiai jelentőségűnek minősített, és ezért az összefonódás vizsgálatára a GVH-nak nem volt hatásköre:

- az acélfeldolgozó ipar meghatározó ágaiban a foglalkoztattak számának növelése,¹⁰
- a földgázenergia és villamos energia közszolgáltatási tevékenységet végezni kívánó, piaci alapokon megszervezett, hosszútávon fenntartható módon működő és az ellátás biztonságát garantáló nemzeti közmű szolgáltatási rendszer megszervezése,¹¹

¹⁰ 7/2019. (I. 28.) Korm. rendelet az ÓAM ÓZDI ACÉLMŰVEK Korlátolt Felelősségű Társaság üzletrészesének Magyar Állam javára történő megszerzésére irányuló ügylet nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről,

¹¹ 323/2017. (XI.8.) Korm. rendelet az ÉGÁZ-DÉGÁZ Földgázelosztó Zártkörűen Működő Részvénytársaság 100%-os részvénytársaságjának az NKM Nemzeti Közművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megvásárlása nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 146/2017. (VI. 12.) Korm. rendelet az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaságnak a Fővárosi Gázművek Zártkörűen Működő Részvénytársaságban fennálló társasági részesedése ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 455/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaságnak az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaságban történő részesedésszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 434/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet az EDF International S.A.S.-nek az EDF DÉMÁSZ Zártkörűen Működő Részvénytársaságban fennálló részesedése ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 268/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet a GDF International S.A.S.-nek a GDF SUEZ Energia Magyarország Zártkörűen Működő Részvénytársaságban fennálló részesedése Fővárosi Gázművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről,

- a Nemzeti Energiastratégiában megfogalmazott azon célkitűzés, miszerint a fogyasztók megfizethető energiaellátásának biztosítása az állami szerepvállalás megerősítésével érhető el,¹²
- az (eladó) Társaság tulajdonában álló Hungexpo Budapesti Vásárváros ingatlan feletti állami kontroll biztosítása,¹³
- új munkahelyek teremtése, valamint a koncessziós dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenység megkezdése és az ellátás biztonsága,¹⁴
- az állam fejlesztéspolitikai céljainak megvalósítása, mely kizárólag ezen feladatok ellátásához nélkülözhetetlen informatikai rendszerek folyamatos és zavartalan működőképességének biztosításával érhető el,¹⁵
- a munkahelyek megőrzése, és a hazai járműipar fejlesztése,¹⁶
- a fontos fennálló szerződések fennmaradásának elősegítése és mindezekon keresztül a pénzügyi ellátás biztonságának fokozása,¹⁷
- takarékszövetkezetek integrációjának felgyorsítása,¹⁸

¹² 326/2016. (X. 27.) Korm. rendelet az Alpiq Csepel Korlátolt felelősségű Társaság 100%-os üzletrészenek MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 14/2014. (I. 29.) Korm. rendelet a Fővárosi Gázművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság 49,83%-os társasági részesedése MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

¹³ 14/2016. (II. 9.) Korm. rendelet a Foncière Polygone Hungária Korlátolt Felelősségű Társaság 99,9934169% társasági részesedésének állam javára történő megszerzésére irányuló ügylet nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

¹⁴ 151/2015. (VI. 18.) Korm. rendelet a Tabán Trafik Dohánytermék-forgalmazó, Kereskedelmi és Szolgáltató zártkörűen működő részvénytársaság és a BAT Pécsi Dohánygyár Korlátolt Felelősségű Társaság összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

¹⁵ 282/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet a WELT 2000 Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság társasági üzletrészenek a Magyar Állam javára történő megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, 51/2014. (II. 28.) Korm. rendelet a WELT 2000 Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság társasági üzletrészenek a Magyar Állam javára történő megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről hatályon kívül helyezte: 222/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet egyes kormányrendeletek technikai deregulációjáról, 2. § 405. hatályon kívül: 2014. szeptember 5-től

¹⁶ 235/2014. (IX. 18.) Korm. rendelet a Magyar Államnak a Bombardier MÁV Hungary Kft.-ben történő részesedés szerzése társasági összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

¹⁷ 190/2014. (VII. 30.) Korm. rendelet a Magyar Államnak az MKB Bank Zrt.-ben történő részesedés szerzése társasági összefonódásának közérdekből történő nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

¹⁸ 48/2014. (II. 26.) Korm. rendelet a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Takarékbefektetési és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság összefonódása közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

- az üzletrész megvásárlása, mely a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvényben meghatározott, a köznevelés tankönyvellátásának, pedagóguskézikönyv-ellátásának megszervezésével kapcsolatos állami feladat-ellátást szolgálja,¹⁹
- hozzájárulás a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában megfogalmazott célkitűzések eléréséhez és a közfeladatok ellátásához nélkülözhetetlen távközlési szolgáltatások megfelelő minőségi és biztonsági szintű ellátása.²⁰

iii. Nemzetközi szabályozásokban megjelenő közérdekek

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) fúziós munkacsoportja (EUMWG) egy összefoglaló kutatási anyagot tett közzé munkájának eredményeként 2016-ban arról, mely tagállamok fúziókontroll rezsimjét/összefonódás-ellenőrzési rendszerét hogyan befolyásolják a közérdekkel kapcsolatos megfontolások.²¹ Elöljáróban leszögezhető, hogy a jogintézmény széles körben elterjedt, az Európai Unió 28 tagállamából számos országban (például Ciprus, Németország, Spanyolország, Hollandia, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Románia, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország, Finnország, Franciaország) kifejezetten lehetőséget biztosít a jogalkotó, hogy a versenyszempontokon túlmutató közérdek, a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése során figyelembevételre kerüljön. A közérdekű szempontok megjelenésére sor kerülhet egyrészt a versenyhatóság eljárása során, másrészt pedig – ahogy a magyar példa is mutatja – az adott ország versenyhivatalán kívüli más intézmény, illetve kormányzati szerv eljárásában. Egyes tagállamokban a közérdek figyelembevételére csak bizonyos iparágakban létrejövő összefonódások ellenőrzése során van mód, például Görögországban a médiakoncentrációk esetén. Más tagállamokban (például Szlovénia, Lettország, Észtország, Belgium) bár nincs jogszabályi felhatalmazás, de a közérdek informálisan mégis szerepet játszik az összefonódások ellenőrzése során.

Azzal kapcsolatban, hogy mely okok minősülhetnek közérdekkel kapcsolatos megfontolásnak egyes tagállamoknál, a tanulmány több említésre érdemes példát is bemutat: a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése (Egyesült Királyság), nemzetbiztonság (Svédország), ellátás biztosítása (Svédország), médiapluralizmus (Görögország), gondos ügyintézés érdekében alkalmazott

¹⁹ 142/2014. (IV. 30.) Korm. rendelet a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság és az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Korlátolt Felelősségű Társaság társasági üzletrészesének a Magyar Állam javára történő megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről hatályon kívül helyezte: 222/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet egyes kormányrendeletek technikai deregulációjáról, 2. § 412. hatályon kívül: 2014. szeptember 5-től

²⁰ 106/2014. (III. 26.) Korm. rendelet az „Antenna Hungária” Magyar Műsorszóró és Rádió hírközlési Zártkörűen Működő Részvénytársaság 100%-os társasági részesedése állami tulajdonban álló társaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről

²¹ Public Interest Regimes in the European Union – differences and similarities in approach, Final Report of the EU Merger Working Group 10 March 2016

Az összefoglaló kutatási anyag elérhető:

http://ec.europa.eu/competition/ecn/mwg_public_interest_regimes_en.pdf, utolsó letöltés: 2019. április 9.

szabályok (Ciprus), munkahelyek megőrzése/teremtése (Franciaország), a fúzió hozzájárul a gazdasági és technikai fejlődéshez (Lengyelország).

A tanulmány hangsúlyozza, hogy **semelyik tagállam, – ahol létezik a „közérdek”, mint szempont fúziókontroll szabályokon túli figyelembevétele – nem tett közzé arra vonatkozó iránymutatást, hogyan értelmezi a közérdeket, milyen okokat tekint olyannak, melyek ekként minősülhetnek.** Ezért összegzése szerint bármilyen nemű iránymutatás inkább a közérdekre hivatkozó (Kormány, miniszter stb.) mérlegelési jogkörébe tartozó döntésből származhat, miként azt a t. Alkotmánybíróság is a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában rögzítette a mindenkori kormány verseny hatósugarát megszabó széleskörű gazdaságpolitikai mozgásterére hivatkozva.

A tagállami jogszabályok számos eltérést mutatnak abban is, hogy versenyen kívüli közérdekű tartalommal is bíró célok/hivatkozások felhívására mely kormányzati vagy közigazgatási szerv jogosult az összefonódások ellenőrzése során, így például felhatalmazott lehet a gazdasági és energia ügyekért felelős miniszter (Ciprus, Németország, Hollandia), a gazdasági és pénzügyminiszter (Spanyolország), miniszter (Egyesült Királyság), vagy maga a kormány (Norvégia, Románia).

A tagállamok között abban a tekintetben is jelentős különbségek vannak, hogy a „közérdek” a versenyhatóság szokásos eljárásában (Lengyelország) vagy egy külön hatóság/kormányzati szerv speciális eljárása során kerül érvényesítésre. *Ex-post* eljárásban kerülnek tehát közérdekű szempontok figyelembevételre például az Egyesült Királyságban,²² Franciaországban,²³ Hollandiában,²⁴ Portugáliában, Németországban,²⁵ Spanyolországban.²⁶

A tagállami szabályozásokon túl a versenyhatósági, összefonódás tárgyában született döntések szintén *ex-post* megvétőzésára van mód az Európai Unióban, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet 21. cikk (4) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy a tagállamok jogos érdekeik védelmére hivatkozással alkalmazhatják nemzeti jogukat a közösségi léptékű összefonódásokra, és végső soron megtilthatnak olyan összefonódást, amelyet a Bizottság korábban engedélyezett. Az indítvány szempontjából kiemelendő, hogy ilyen jogszerű érdeknek minősül a médiapluralizmus, emellett pedig a közbiztonság, és a prudenciális szabályozás.

Végezetül meg kell említeni, hogy a külföldi befektetések – általában nemzetbiztonsági szempontú – ellenőrzésére általában a fúziókontroll rezsimen kívüli eljárásokban kerül sor. Ezek a vizsgálatok általában stratégiai ágazatokra vagy cégekre korlátozódnak. Így Finnországban és Németországban a gazdasági miniszter, Franciaországban és Lengyelországban a pénzügyminiszter hatásköre ilyen eljárások kezdeményezése, lefolytatása. Az Európai Parlament

²² The Enterprise Act 2002, Art. 58.

²³ Franciaországban az összefonódásra vonatkozó szabályokat a Francia Kereskedelmi Törvénykönyv tartalmazza.

²⁴ Az 1997. május 22-i holland versenytörvény 47. §

²⁵ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen GWB 42. §

²⁶ A verseny védelméről szóló 15/2007. törvény.

és a Tanács (EU) 2019. március 19-ei 2019/452 rendelete, amely az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szól, 1. cikk (1) bekezdése alapján „*létrehozza az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések tagállamok általi, biztonsági és közrendi okokból történő átvilágításának, valamint a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és a Bizottság közötti, a biztonságra vagy a közrendre valószínűleg hatást gyakorló közvetlen külföldi befektetésekhez kapcsolódó együttműködési mechanizmus keretét.*” Magyarországon a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény rendelkezései szerint bizonyos ágazatokban a külföldi befektetések nemzetbiztonsági szempontú ellenőrzés alá esnek.

II. A közérdek igazolhatóságáról

a. A verseny szempontok közérdekű felülírása nem alkotmányossági kérdés

A GVH a közérdek igazolhatóságával kapcsolatban elsősorban utal a T. Alkotmánybíróság fentebb idézett 21/1994. (IV. 16.) és 8/2014. (III. 20.) AB határozataira, melyekből egyértelműen következik, hogy a Tptv. 24/A. §-ban foglalt szabály alapján – véleményünk szerint – nem merülhet fel alkotmányossági kérdés. Jelen esetben ugyanis a Kormány döntési jogkörébe tartozó gazdaságpolitikai döntéséről beszélhetünk, amely a piacgazdaságot, versenyszabadságot nem zárja ki, nem teszi lehetetlenné. Az is egyértelmű, hogy a verseny csak egy, a figyelembe vehető közérdekek közül, tehát más közérdekre tekintettel alkotmányjogilag semleges módon korlátozható. Sőt, az összefonódás ellenőrzés szabályainak alkalmazása, tulajdonképpen a vállalkozáshoz való jognak és tulajdonjognak is korlátozását is magába rejti, hiszen adott esetben az állam megtilthatja, vagy feltételekhez kötheti a tulajdonszerzést. Vagyis ilyen értelemben, amikor a Kormány rendelettel bizonyos összefonódásokat kivesz ezen tulajdonjogi korlátozás lehetőségét magában rejtő eljárás alól, akkor alkotmányjogilag valójában még kevésbé releváns lépés történik.

b. Az igazolás kérdése jelen konkrét esetben

A GVH utal rá, hogy az utólagos normakontroll indítvány által is hivatkozott Kormányzati Tájékoztatási Központ közleménye alapján egyértelmű, hogy egyrészt a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (a továbbiakban: KESMA) Alapító okiratában is rögzített a helyi nyomtatott média fennmaradásának támogatása, valamint a KESMA nonprofit jellege alapján a Kormány indokoltnak látta a Tptv. 24/A. § alapján az összefonódás kivonását a fúziókontroll alól.

A Kormányzati Tájékoztatási Központ közleményét támasztja alá a KESMA honlapján²⁷ található, az Alapító okiratban szereplő célok összefoglalása is, mely szerint „*célunk a magyar*

²⁷ <https://cepmf.hu/#preambulum>

írott sajtó megőrzése, valamint olyan strukturális együttműködések kialakítása a média más felületeivel (tv, rádió, online), amelyek hosszútávra biztosítják a hagyományos, nyomtatott magyar sajtó-kultúra megőrzését. Cél továbbá azon előfeltételek biztosítása és előteremtése a **Kárpát-medencén belül és kívül, amelyek segítik, hogy a média megnövekedett társadalmi felelősségéből fakadó kérdésekre hiteles elméleti és gyakorlati válaszokat adjon** (ez érinti a szerepvállalási, a fenntarthatósági, valamint az etikai kérdéseket is). Célja ezen túl, hogy az Alapítvány kutatási, oktatási, tehetséggondozó és más szervezési, közösségszervezői tevékenységével hozzájáruljon a **nemzeti értékeken alapuló magyar közbeszéd formálásához, valamint közösségünk következő, nemzeti értékeket valló nemzedékének felneveléséhez.**”

A KESMA írott sajtó védelmére vonatkozó indokaira tekintettel érdemes rámutatni, hogy azokkal párhuzamban a GVH egy korábbi, összefonódást vizsgáló ügyben²⁸ implicite már kinyilvánította, hogy az írott sajtó fontos szerepet tölt be a médiapiacban.

Végül rá kell mutatni arra is, hogy a végső tulajdonos (jelen esetben a KESMA) nonprofit jellege nem zárja ki a hozzá tartozó vállalkozások „nyereségérdekelt” jellegét, mivel a tulajdonában álló vállalkozások lehető leghatékonyabb működése ilyen esetben is érdekében kell, hogy álljon. A nonprofit jellegnek ugyanis nem a jövedelmek megszerzésében, hanem azoknak a közérdekű célok érdekében történő felhasználásában kell megnyilvánulnia.

III. Az alkotmányjogi panaszba foglalt indítványról általában

a. Az indítvány és a szabályozás céljának kapcsolata

A T. Alkotmánybíróság kérdéseinek maradéktalan és teljeskörű megválaszolásához szükséges a GVH álláspontja szerint az utólagos normakontroll indítvány és az abban kifogásolt a Tpvt. 24. § valamint 24/A. § szabályozás kapcsolatának tisztázása is.

A Tpvt. 2013. november 22-étől hatályos 24/A. § értelmében a Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből - így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében - nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódáshoz nem kell a GVH 24. § szerinti engedélyét kérni. A törvényjavaslat indokolása szerint a Tpvt. 24/A. §-ban foglalt szabály a Tpvt. „*hatálya alóli kivételi kört pontosítja, egyértelművé téve, hogy az mely, a Kormány által közérdekből rendelettel nemzetstratégiaiainak minősített ügyekre nem terjed ki. A módosítás a jogbiztonságot és az átláthatóságot szolgálja.*”

A GVH álláspontja szerint az indokolás alapján kijelenthető, hogy az utólagos normakontroll indítvány által támadott, a **Tpvt. 24/A. § -ában foglalt szabályozás célja** a jelen beadvány I. a. pontjában bemutatottakkal összhangban **egyáltalán nem a médiapluralizmus korlátozására irányul**, hanem olyan, versenyjogi eszközökkel nem kezelhető, közérdek érvényesülését segíti elő, amely a mindenkori gazdasági kormányzat feladata és kötelezettsége (összhangban a T.

²⁸ VJ/40/2014.

Alkotmánybíróság fent bemutatott gyakorlatával). Ebből következik továbbá, hogy a kifogásolt szabályozás és az indítványban vélelmezett alkotmány sértés között **alkotmányos okozati összefüggés sincsen, hiszen a szabályozás elsődleges és deklarált célja a verseny szempontjait biztosítani hivatott tulajdonjog korlátozást magába rejtő eljárás alóli mentesítés, ezért a kifogásolt szabályozás valójában alkotmányjogilag semleges.**

b. A Tpvt. hatálya alóli kivétel szabályozási háttere

A Tpvt. 1. §-a rendelkezik a törvény személyi és tárgyi hatályáról, egyúttal biztosítja a lehetőséget a Tpvt. hatálya alól – törvényi rendelkezés alapján történő – kivételre is, miszerint „*e törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint - a VI. Fejezetben szabályozott magatartások kivételével - a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének (a továbbiakban együtt: vállalkozás) Magyarország területén tanúsított piaci magatartására, kivéve ha törvény eltérően rendelkezik.*”

Fontos rögzíteni, hogy – miként azt a törvényjavaslat indokolása is rögzíti – a GVH gyakorlata szerint a törvénnyel azonos elbírálás alá esnek a törvényre egyértelműen visszavezethető alacsonyabb szintű jogszabályok is.²⁹ A Tpvt. 97. §-a erre figyelemmel felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse, így e rendeletek a Tpvt. 97. §-ára tekintettel a törvényre egyértelműen visszavezethetőnek minősülnek.

A Tpvt. 1. § (1) bekezdése szerinti, kifejezett Tpvt. tárgyi hatálya alóli mentesség tekintetében kiemelő, hogy egyáltalán nem egyedülálló a Tpvt 24/A. §-ban biztosított kivétel. Hasonlóképp kivételként értékelhető a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 5. § (3) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint felsőoktatási intézmény e törvény szerinti átalakulása - egyesülése, kiválása, beolvadása - nem tartozik a Tpvt. szerinti piaci magatartás körébe.³⁰ Ugyanígy tekintendő (igaz ellenkező előjellel) a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 75. §-a, amely szerint nem valósítható meg olyan összefonódás, amelynek eredményeképpen négynél több gyógyszertár kerülne az adott vállalkozás vagy vállalkozáscsoport vagy ugyanazon természetes személy közvetlen vagy közvetett irányítása alá, továbbá nem valósítható meg olyan összefonódás sem, amelynek következményeként húszezer lélekszám alatti településen három vagy annál több gyógyszertár kerülne az adott vállalkozás vagy vállalkozáscsoport vagy ugyanazon természetes személy közvetlen vagy közvetett irányítása alá.

A Versenytanács gyakorlatában az önkormányzati rendelettel biztosított kizárólagos jogok Tpvt. hatálya alá tartozásával kapcsolatban a Versenytanács akként foglalt állást, hogy a Tpvt. tárgyi hatálya nem terjed ki a temetőt üzemeltető vállalkozások azon tevékenységeire, melyeket a

²⁹ Ugyanezt az elvet erősítette meg az eljáró Versenytanács Vj/63/2009. számú határozatában is.

³⁰ Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996.évi LVII törvényhez Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, 2014. Szerk: dr. Juhász Miklós, dr. Tóth András, dr. Juhász Dorina

temetkezésről szóló törvény szerinti felhatalmazás, illetve kötelezés alapján az adott település önkormányzata rendeletben szabályozott.³¹ E helyütt kell megemlíteni a hulladékgazdálkodási szabályozást is, a 2014. évi XCIX. törvénnyel módosított környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény 22/C §-a értelmében a Tptv. 11. §-a szerinti jogsértés nem állapítható meg a 2012-2013. évi közbeszerzési eljárások során az Országos Gyűjtési és Hasznosítási Tervben meghatározott feladatok végrehajtása érdekében. Más jogágbeli szabályozás kapcsán az 1991. évi XLIX. törvény (Csödtv.) 65.§ (1) bekezdését³² érdemes kiemelni, mely ugyanolyan felhatalmazást ad a Kormánynak a fizetéseképtelenségi eljárásokban a stratégiailag kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek esetén, mint a Tptv. 24/A. §-a.

c. A médiapluralizmus védelme a versenyjog viszonylatában

Különösen fontos ugyanakkor nyomatékosítani, hogy az utólagos normakontroll indítvány által hivatkozott, a versenyjogi összefonódás-kontrollhoz kapcsolódó, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 171. §-ában definiált jogintézmény (szakhatósági hozzájárulás)

- egyrészt már eleve **csökkentett hatáskörű** biztosíték volt,
- másodsorban ez csupán **járálekosan** korlátozódik,
- harmadsorban **nincs közvetlen** összefüggés a vitatott szabályozás és a médiával kapcsolatos alapvető jogok védelme, a médiapluralizmus állami intézményvédelmi kötelezettsége között,
- negyedsorban és összefoglalva pedig nem lehet alkotmányossági kérdés egy ennyire csökkentett jelentőségű intézményvédelmi garancia ilyen távoli érintettsége.

³¹ Vj-42/2008. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény – 2013. január 1-jével hatályba lépett – 13. § (1) bekezdésének 2. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében biztosítható helyi önkormányzati feladatok közé sorolja a köztemetők kialakítását és fenntartását. A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.) 6. § (3) bekezdése szerint a temető tulajdonosa a fenntartás mellett annak üzemeltetéséről is köteles gondoskodni, mely feladatot saját maga, illetve (szerződés alapján) gazdálkodó szervezet útján is elláthatja. A Ttv. 16. § szerint a temető üzemeltetését köztemető esetén önkormányzati rendeletben, és – az üzemeltető, valamint a fenntartó közötti – kegyeleti közszolgáltatási szerződésben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni. A Ttv. 40. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat rendelete kötelezővé teheti a köztemetőn belüli, az elhunyt hűtésével, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a hamvaknak az erre szolgáló berendezéssel történő szórásával, sírhelynyitással és visszahantolással kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezéseinek igénybevételét (az üzemeltető által biztosított szolgáltatás).

³² A Kormány rendeletben stratégiailag kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek minősítheti azokat a (3) bekezdésben meghatározott körbe tartozó gazdálkodó szervezeteket, a) amelyek adósságainak rendezéséhez, hitelezőikkel való megegyezéséhez, reorganizációjához nemzetgazdasági érdek vagy kiemelt közérdek függ, vagy b) amelyek esetében - ha a vagyonihiány és a fizetéseképtelenség előreláthatólag nem szüntethető meg - kiemelt gazdaságpolitikai érdek függ ahhoz, hogy a jogutód nélküli megszüntetés gyorsabb, átláthatóbb és egységesített eljárásrend szerint történjék.

A biztosíték csökkentett hatásköréről

Az Mttv. alapján több jogintézmény áll a Médiatek rendeltetésére a vélemények sokszínűségének, a médiapluralizmusnak biztosítására. A lineáris médiaszolgáltatások esetében a médiapiaci koncentráció megelőzésére az Mttv. 67-68. § közönségarány-alapú korlátozásokat ír elő (külső pluralizmus, tulajdonosi koncentráció), illetve az Mttv. 69-70. § – német modellre – rögzíti a JBE médiaszolgáltatók meghatározását (belső pluralizmus, tartalmi előírások).

Az Mttv. 171. §-ában foglalt szabályozás, azaz az összefonódásokhoz kötődő, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság által lefolytatott szakhatósági eljárás egyébként **sem fedi le a médiapiacra lezajló összes összefonódást, csak azokat, amelyek a Tptv. alapján a GVH-hoz bejelentési kötelezettség alá esnek.** A bejelentési kötelezettséget a jogalkotó a nemzetgazdaság egésze szempontjából egységesen meghatározott bevételi küszöbszámokhoz kötötte. Ezek az egységesen, ágazat semlegesen meghatározott bejelentési küszöbszámok a médiapiacok között például a rádió esetében eleve túl magasak is lehetnek. Például a Magyar Reklámszövetség által publikált, 2018-as reklámköltségek vonatkozó kimutatás alapján,³³ a teljes rádiós piac mérete a reklámbevételek alapján nem érte el a 15 milliárd forintos küszöböt, 11 milliárd forint volt, tehát ha az összes magyar rádió fonódna össze, nem esne bejelentési kötelezettség alá, és így szakhatósági engedély sem kellene hozzá.³⁴

A médiapluralizmusnak a Tptv. 24. §-án és az ahhoz kapcsolódó Mttv. 171. §-án alapuló ezen biztosítéka tehát eleve csökkentett hatású jogintézményként értékelhető. Ráadásul médiapluralizmust nem csak és kizárólag a tulajdonosok száma, a tulajdon diverzitása biztosítja, az Mttv. 171. §-hoz fűzött indoklás szerint „a médiapiacokon kialakult verseny nem automatikus garanciája a sokszínűség érvényesülésének.”

A T. Alkotmánybíróság – az Európa Tanács ajánlásaira hivatkozva – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a **tulajdonosi háttér kontrollja a médiapluralizmus biztosításának csak az egyik szempontja a sok közül**, hiszen „a tartalmi sokrétűség, a hírforrási háttér kiegyensúlyozottsága és általában véve a pártatlanság elvének a kiegyensúlyozottsággal való összekapcsolása is erőteljesen hangsúlyozódik.”³⁵

Az Mttv. 171. § szabályozása járulékos jellegéről és a közvetlen alkotmányos összefüggés hiányáról

Amint az a jelen beadvány III. a. pontjában is bemutatásra került, a Kormány bizonyos fúziókat rendeletben nemzetstratégiainak minősítő jogosítványa sem **céljában nem** tekinthető olyan jogintézménynek, amely a **médiapluralizmus** korlátozására irányul, illetve a Tptv. 24/A. §-ban foglalt jogosítvány az I. b. ii. pontban bemutatott gyakorlatra tekintettel sem köthető az Alaptörvénynek a vélemények sokszínűségét védő alapjogi szabályaihoz. Ebből következően az

³³ <http://mrsz.hu/kutatas/reklamkoltes/reklam torta-2018>

³⁴ http://nmhh.hu/cikk/168495/Mediaszolgáltatásokkal_kapcsolatos_nyilvantartások

³⁵ 564/E/2005. AB határozat III. fejezet

indítványban megjelölt alkotmányossági probléma és a kifogásolt szabályozás között **közvetlen** alkotmányos összefüggés nincs.

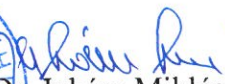
A csökkentett jelentőségű, távoli érintettségű intézményvédelmi garancia alkotmányosságáról

A GVH továbbá arra is fel kívánja hívni a figyelmet, hogy az Mttv. 171. §-a nem a sajtószabadság alanyi, hanem annak intézményvédelmi oldalához kapcsolódik. A T. Alkotmánybíróságnak pedig már volt alkalma foglalkozni az intézményvédelmi oldal alkotmányos korlátozási mércéjével, mikor 30/2014 (IX.30.) AB határozatban rögzítette, hogy az nem osztja az alapjogi korlátozási mérce sorsát. A GVH számára mindebből az következik, hogy az előzőekben bemutatott **távoli, járulékos, nem közvetlen érintettsége egy alapjog intézményvédelmi oldalnak, akár alacsony fokú közérdek igazolás mellett is alkotmányosnak tekinthető.**

Budapest, 2019.05.23.

Üdvözlettel:




Dr. Juhász Miklós
elnök