

• Fejes Gábor–Marosi Zoltán •

VERSENYJOG ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁS A FÖLDGÁZPIACON*

A tanulmány először bemutatja, hogy az európai uniós piac integráns részeként működő magyar földgázszektorban miként alakult a versenyhatóságok – így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és az Európai Bizottság – közjogi jogérvényesítési gyakorlata a versenyjog terén, azaz a versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés és az állami támogatások kérdéskörében. Majd pedig a verseny szempontjából tekinti át a hatályos magyar szabályozási modellt, felmérve mindazokat a szabályozási elemeket, amelyek a verseny szempontjából relevánsak lehetnek, így különösen a magyar szabályozó hatóság *ex ante* piacelemzési jogkörét és döntéseit.

BEVEZETÉS

Ha egy mai magyar versenyjogász képes lenne arra, hogy egy időgépet felhasználva eljusson az 1950-es évekbe, és módja lenne beszámolni az Európai Unió (korábbi nevén: Európai Gazdasági Közösség) alapító atyáinak az európai és azon belül a magyar energiapiacokon fennálló uniós egységesülési törekvésekről és a piaci verseny állapotáról, az alapító atyák a jövőből visszatért követ szavait minden biznnyal meglepetéssel és nagy adag kételkedéssel is fogadnák. Nemcsak azért, mert olyan állam polgáraként beszélne a legnagyobb természetességgel az immár 27 tagállamra bővült Európai Unióról,¹ amely az alapító atyák korában egy teljesen más társadalmi-gazdasági-hatalmi rendszerhez tartozott, hanem azért is, mert olyan piaci folyamatokat és olyan gazdasági-szabályozási-piaci struktúrákat mutatna be, amely az alapító atyák talán legmerészebb álmait is felülmúlná. Elég ebben a körben csak utalnunk az energiapiacokon megvalósult nagyarányú liberalizációs és privatizációs folyamatokra, a folyamatosan bővülő transzeurópai energiahálózatokra, a korábban fennálló inkumbensek – szétválasztások sorozatait követően történt – „feldarabolására”, a fogyasztók és felhasználók kegyeiért versengő számos (és adott esetben más uniós tagállamból is származó) kereskedőre vagy az átfogó Európai Zöld Megállapodásra.²

.....
* A jelen tanulmány nagyban támaszkodik a szerzők által írt Versenyjog és versenyszabályozás a földgázpiacon című fejezetre, amely A magyar földgázszektor működése és szabályozása I. (szerkesztette: Fazekas Orsolya) című kötetben jelent meg (Complex, Budapest, 2014.), azonban annak tartalmát érdemben kibővítve és frissítve.

¹ Az Egyesült Királyság csak egy „köztes” időszakban volt az Európai Unió tagja, 1973 és 2020 között.

² A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról, COM(2019) 640 végleges.

Az alapító atyák számára mindazonáltal igen tanulságos lenne megfigyelni a fent említett általános folyamatok konkrét magyarországi leképeződését, azaz látni a magyar földgázszektor sajátos jellemzőit és bonyolultságát. A magyar földgázszektor ugyanis bár fokozottan integrált az egységes uniós földgázpiacba az uniós irányelvek, rendeletek és bizottsági döntések révén, de egyúttal olyan unikális jellemzői is vannak a versenyszabályozás és a piacsabályozás terén, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül egy teljes körű bemutatás során.

Ezen speciális jellemzők legfontosabb pontja, hogy a magyar szabályozás igyekszik leképezni a távközlési ágazatban már ismert *ex ante* szabályozási módszert, amelynek keretében a magyar szabályozó hatóság speciális piacelemzési jogköröket kapott.³ Ennek során a hatóság jogosult arra, hogy meghatározza és elemezze az érintett piacokat, azokon jelentős piaci erejű szereplőket azonosítson, és az ilyen szereplők számára többletkötelezettségeket írjon elő. Ezzel a lehetőséggel egyébként a hatóság 2010-ben élt is, és több jelentős piaci erejű szereplő azonosítására is sor került.

A jelen írásban – annak korlátaiból adódóan – értelemszerűen nem adható kimerítő és teljes elemzés a magyar földgázpiacot érintő versenyjogi szempontok összességéről. Mindazonáltal az alábbiakban egyrészt bemutatjuk, hogy a magyarországi gázszektorban (mint az uniós piac integráns részén) miként alakult a versenyhatóságok – így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és az Európai Bizottság – közjogi jogérvényesítési gyakorlata a versenyjog a versenykorlátozó megállapodások tilalma, az erőfölénnyel való visszaélés tilalma és az állami támogatások kapcsán.⁴ Másrészt pedig górcső alá vesszük a versenyjogra vonatkozó hatályos magyar szabályozási modellt, és áttekintjük mindazokat az elemeket, amelyek a verseny szempontjából relevánsak lehetnek (így különösen a magyar szabályozó hatóság *ex ante* piacelemzési jogkörét és döntéseit).

A MAGYAR ÉS UNIÓS VERSENYJOG ALKALMAZÁSA A MAGYARORSZÁGI FÖLDGÁZSZÉKTORBAN

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a versenyjogi jogalkalmazás miként érintette, elemezte és értékelte a magyarországi földgázszektor és az ahhoz kapcsolódó, azt alkotó egyes piacoknak az alakulását, az uniós versenyhatóság (az Európai Bizottság) és a magyar versenyhatóság (a GVH) gyakorlatának tükrében. Tekintettel arra, hogy ezek a hatóságok egyedi ügyekben a felmerülése után (*ex post*) látnak el jogalkal-

³ Érdekeség, hogy nagyon hasonló *ex ante* szabályozási modellt vezet be a 2023-tól alkalmazandó, az információs technológia terén a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról szóló 2022/1925/EU rendelet (*Digital Markets Act, DMA*).

⁴ Terjedelmi okokból nem foglalkozunk sem az EUMSZ. 106. cikkével kapcsolatos gyakorlattal, sem a magyar tisztességtelen versenyjog (Tpvt. II. fejezet) szabályainak megsértésével kapcsolatos jogesetekkel.

mazói feladatokat, értelemszerűen nem rendelkeznek hatáskörrel a magyarországi földgázpiac teljes vertikumának feltérképezésére. Ennek oka, hogy a későbbiekben részletesen tárgyalt szabályozói piacelemzési határozatokhoz képest (amelyeknek a kiindulópontja a vonatkozó általános jogszabályi kötelezés) a versenyjogi jogalkalmazás mozgatórugói az egyedi ügyekben felmerült panaszok és kérelmek voltak.

Ebből következően a versenyjogi jogalkalmazás áttekintése értelemszerűen csak töredékes képet adhat az elemzett szektorról. Az áttekintés így nem is szolgálhatja a szektor valamiféle áttekintő bemutatását, hanem mindössze azt, hogy megismerhetők legyenek azok a jelenségek és problémák, amelyek a szektort a közelmúltban leginkább foglalkoztatták. Így sor kerül a szektorban a fokozódó állami szerepvállalás versenyjogi kezelésére, az új infrastruktúrák kialakításának versenyt érintő implikációinak az elemzésére és a földgáz kitermelése kapcsán foganatosított állami intézkedések versenyszempontú értékelésére is.

Az uniós versenyhatóság (az Európai Bizottság) joggyakorlata

Az Európai Bizottság viszonylag kevés közelmúltbeli döntése foglalkozik kifejezetten a magyar földgázszektorral, mindazonáltal az Európai Bizottság egyéb (Magyarországot kifejezetten nem érintő) döntéseiből is levonhatóak bizonyos releváns következtetések. Emiatt az alábbiakban először röviden áttekintjük az Európai Bizottság gyakorlatát általában, majd külön részben foglalkozunk a kifejezetten Magyarországot érintő ügyekkel.

Az uniós versenyhatósági gyakorlat a földgázszektorban • Mindenekelőtt utalni kell az Európai Bizottság viszonylag korai, 2005-ben indult és 2007-es jelentéssel zárult energiaágazati vizsgálatára, amelyben az uniós versenyhatóság általános jelleggel elemezte a verseny állását a földgáz- és a villamosenergia-ágazatban.⁵ A jelentés egyik legfontosabb közvetlen jogalkotási következménye az energiaszektort érintő úgynevezett harmadik energiapiaci csomag elfogadása volt.⁶

Az ágazati vizsgálat földgázszektort érintő – amolyan „versenyjogi pillanatfelvételnél” felfogható – legfontosabb következtetései a következők voltak. (A következtetéseknél, ahol lehet, röviden utalunk arra is, hogy az uniós és a magyar versenyhatóságok a konkrét jogérvényesítési tevékenységük során mely ügyekben foglalkoztak az adott problémával.)

⁵ Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának jelentése az energiapiaci ágazati vizsgálatról SEC(2006) 1724. (2007. január 10.). Az Európai Bizottság negyedévente ad ki általános jelentés az európai földgáz piacok állapotáról, ezek elérhetők itt: https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/market-analysis_en.

⁶ Lásd részletesen az Európai Bizottság kapcsolódó tematikus oldalát: https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en.

- A magas piaci koncentráció súlyos probléma az energiaszektorban általában (és értelemszerűen a földgázszektorban is). Ennek megoldására – adott esetben az érintett vállalkozások összefonódásai vagy más versenyfelügyeleti eljárás lefolytatása kapcsán – az Európai Bizottság számos eszközt tervez igénybe venni, így a vállalkozásrészek elidegenítésének, jelentős szerződések átadásának előírását vagy pedig gázkapacitás-felszabadítási programok megvalósítását (lásd a jelentés kiadását megelőzően az E.ON/Mol-ügyben hozott bizottsági M.3696. számú határozat megállapításait).
- Az állami támogatások ellenőrzése továbbra is prioritás a bizottsági jogérvényesítés számára, különösen azokban az esetekben, amikor az állami támogatás a fentiek szerinti igen koncentrált piac fenntartásához vezet, és megakadályozza a piaci liberalizáció meggyökeresedését (lásd alább a Mol állami támogatása kapcsán hozott bizottsági határozatot).
- A már jelen lévő piaci szereplők összejátszása (különösen a piacok felosztása érdekében) az Európai Bizottság álláspontja szerint a versenyt fenyegető egyik legnagyobb veszélynek tekinthető. Emiatt a versenykorlátozó megállapodások és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára vonatkozó uniós versenyjogi szabályok érvényesítése elsődrendű fontosságú (lásd alább az E.ON/GDF Suez-ügyet).
- A termelők és infrastrukturális vállalkozások vertikális integrációja súlyosbította a versenyproblémákat, mert egyenlőtlené teszi a főbb piaci információkhoz való hozzáférést, és lehetővé teszi, hogy a már jelen levő piaci szereplők stratégiai magatartást tanúsítsanak.
- Versenyproblémákhoz vezethet az infrastruktúrához – például átadási és elosztóhálózatokhoz és/vagy tároló létesítményekhez – való hozzáférés hiánya is, különösen a határokon átnyúló hozzáférés esetében, amely szintén akadályozza a piaci integrációt [lásd alább a GVH Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit) vagy Vj/31/2013. sz. (MVM/E.ON) ügyben hozott határozatait].
- Súlyos gondot jelentett az is, hogy az ellátókkal vertikálisan integrálódott energiaszállítók bizonyos beruházásokat nem, vagy késve végeznek el, és ezzel hátráltatják a piaci integrációt.

A gázszektort érintő piacok meghatározása kapcsán az Európai Bizottság több döntésében már korán világosan elkülönítette a földgázszállítási/-elosztási infrastruktúra és a gázszolgáltatás piacait, továbbá a földgáz nagykereskedelmét (azaz továbbértékesítési célú eladását) és kiskereskedelmét (azaz végső fogyasztóknak történő értékesítését).⁷ A végső fogyasztókon belül az Európai Bizottság ugyancsak elkülöníthetőnek látta a piacokat az érintett fogyasztók típusa/fogyasztási profilja között: e szerint tett különbséget a földgáztüzelésű erőműveknek történő értékesítés, az nagy ipari nagyfogyasztóknak történő értékesítés és a kis- és közepes fogyasztású felhasználóknak történő értékesítés között.⁸

⁷ Lásd a Bizottság COMP/39315. sz. ENI-döntését vagy az alábbiakban ismertetett M.3696 E.ON/Mol-döntést.

⁸ Uo.

A Bizottság a versenyjogi szabályok alkalmazása során – az iparágat érintő összefonódások folyamatos megfigyelésén és engedélyezésén túl – olyan lényeges kérdésekben hozott irányadó döntéseket, mint a hosszú távú földgázszállítási szerződések versenyjogi megítélésére. Az egyik jelentős bizottsági határozatban a belga Distrigaz és vevői közötti ilyen szerződések megítélése volt a kérdés, figyelemmel a Distrigaz feltehetően erőfölényes helyzetére a nagyfelhasználók részére történő földgáz értékesítésének a piacán. Az ügy végül a Distrigaz kötelezettségvállalásával végződött, amely jól mutatja a Bizottság hozzáállását és igyekezetét a piacnyitás elősegítésére: a Bizottság ugyanis előírta a kérdéses földgázszállítási szerződésekben a lekötött mennyiségek csökkentését, az új szerződések időtartamának legfeljebb öt évesre (egyes fogyasztók esetében pedig két évesre) történő csökkentését, továbbá és a szerződésekből bármiféle olyan klauzulák eltörlését, amelyek a Distrigaz által eladott földgáz fogyasztók általi felhasználását, továbbadását vagy bizonyos területekre történő továbbértékesítését tartalmazták.⁹

Nagy jelentőségű ügy volt továbbá az E.ON német és a GDF Suez francia szolgáltatók közötti megállapodással kapcsolatos bizottsági döntés: a két vállalkozás még 1975-ben egymás kölcsönös „meg nem támadásában” egyeztek meg egy épülő földgázszállítási infrastruktúrával összefüggésben, és a kérdéses megegyezésüket egészen 2005-ig fenntartották. Az Európai Bizottság úgy találta, hogy a megegyezés az uniós versenyjogba ütköző versenykorlátozó megállapodást valósított meg, és súlyos bírságot is kiszabott a két vállalkozásra¹⁰ (az Európai Törvényszék azonban később a Bizottság határozatát módosítva a jogsértés idejét és a bírság mértékét is csökkentette).¹¹

A Magyarországot közvetlenül érintő uniós versenyhatósági gyakorlat • A Magyarországot érintő ügyek kapcsán máig történeti alapvetésként lehet tekinteni az Európai Bizottság döntésére a Mol-csoport magyarországi földgázkereskedő és földgáztároló cégeinek a német E.ON-csoport általi megvásárlásáról, amely mind a magyar földgázszektor, mind a magyar villamosenergia-szektor akkori állapotát mélyrehatóan vizsgálta. Bár azóta mind az érintett társaságok tulajdoni viszonyai konkrétan, mind pedig a piaci viszonyok általában jelentősen megváltoztak (hiszen az érintett két társaság azóta az MVM-csoporthoz került,¹² és a földgázpiacnyitás pedig újabb fázisába lépett), a döntés továbbra is érdemi tanulságokkal szolgál a magyar földgázszektor versenyjogi szempontú elemzésére nézve.

Az E.ON-csoport érintett tagvállalatai kérelmet nyújtottak be az Európai Bizottsághoz az összefonódás engedélyezése iránt, amelyben kérték az akkor még a Mol-csoport irányítása alatt álló Mol Földgázellátó Rt. (közüzemi nagykereskedő és földgáz-kereskedő) és a Mol Földgáztároló Rt. (földgáztároló) feletti irányításszer-

⁹ COMP/37.966. sz. Distrigaz (2007. október 11.).

¹⁰ COMP/39.401. sz. E.ON/GDF Suez (2009. július 8.).

¹¹ T-360/09 és T-370/09 E.ON Ruhrgas *versus* Bizottság.

¹² A GVH alább elemzett Vj-31/2013. sz. MVM/E.ON-döntése következtében.

zés engedélyezését. Az összefonódás engedélyezése iránti kérelem továbbá kiterjedt a Mol-csoportnak a Panrusgáz Rt.-ben (amely vállalat a Gazprom/Gazexport földgázvásárlója és -továbbértékesítője volt a Mol Földgázellátó Rt. részére) meglévő részesedésének megszerzésére is.

Az Európai Bizottság a gázszektorban az alábbi piacokat azonosította a tranzakcióval érintett önálló termékpiacokként:

- földgáz-infrastruktúra piaci: földgázszállítás, földgázelosztás és földgáztárolás;
- földgáz-nagykereskedelmi piacok: földgázszolgáltatás kereskedői részére és földgázszolgáltatás regionális elosztói részére
- földgáz-kiskereskedelmi piacok: földgázszolgáltatás nagy erőművek részére, földgázszolgáltatás ipari nagyfogyasztók (amelyek egy órára jutó fogyasztása meghaladja az 500 köbmétert) részére; földgázszolgáltatás ipari és kereskedelmi kisfogyasztók (500 köbméternél alacsonyabb óránkénti fogyasztás) részére; valamint földgázszolgáltatás lakossági fogyasztók részére.

Az Európai Bizottság az érintett földgázpiacok többségét nemzeti kiterjedésűnek tekintette (a gázelosztás és a lakossági fogyasztók részére történő gázszolgáltatás piacának kivételével, amely regionális kiterjedésű). Az E.ON-csoportnak a villamosenergia-piacon való jelenléte révén különböző villamosenergia-piacokat is azonosított az Európai Bizottság érintett termékpiacokként (ezek részletezése azonban meghaladná jelen tanulmány kereteit).

A tranzakciót megelőzően a Mol-csoport már szinte kizárólagos ellenőrzést gyakorolt a magyarországi gázforrásokhoz és gázinfrastruktúrákhoz történő hozzáférés tekintetében. A Mol-csoport tulajdonában volt a gázszállítási hálózat, az összes magyar gáztároló létesítmény, valamint szinte monopolhelyezete volt a nagykereskedelmi gázpiacon. A Mol-csoport tehát ez idő tájt lényegében, a gázforrások valamint a gázinfrastruktúra „kapuőre” volt.

A tranzakció kapcsán versenyjogi aggályok főképpen abból a tényből eredően voltak azonosíthatók, hogy az E.ON-csoport már a tranzakciót megelőzően is erős piaci helyzet birtokában volt a magyarországi kiskereskedelmi gáz- és villamosenergia-szolgáltatás piacain. A tranzakció pedig egy vertikálisan integrált társaságot hozott volna létre a magyarországi gáz- és villamosenergia-szolgáltatási láncban.

A tranzakció vizsgálata során az Európai Bizottság megállapította, hogy annak eredményeként az E.ON-csoport lényegében kizárólagos ellenőrzést gyakorolhatna a Magyarországon elérhető földgázforrások felett, valamint a gáz- és villamosenergia-piacokon történő vertikális integrációjából fakadóan a tranzakció az értéklánc következő, vertikálisan lefelé irányuló (*downstream*) szintjén álló, gáz- és villamosenergia-piacokon tevékenykedő versenytársak kizárásának súlyos veszélyét vonná maga után. Továbbá pedig nagy valószínűséggel csökkenne az E.ON-csoportra nehezedő versenynyomás a *downstream* versenytársak által és az E.ON-csoport így ösztönzötté válhatna arra, hogy a *downstream* piaci versenyt korlátozza (például diszkrimináció alkalmazásával).

Mindezen versenyaggályok miatt az Európai Bizottság csak az érintett vállalkozások által felajánlott kötelezettségvállalásokkal volt hajlandó engedélyezni a tranzakciót. A kötelezettségvállalások az alábbiakra terjedtek ki.

- A Mol-csoport köteles volt megválni a Mol Földgázellátó Rt.-ben és a Mol Földgáztároló Rt.-ben fennmaradó kisebbségi részesedéseitől, aminek révén teljes mértékben megvalósul a – Mol-csoport földgáz-kitermelési és földgáz-nagykereskedelmi tevékenységei, valamint az E.ON által felvásárolt gáz-nagykereskedelmi és gáztárolási tevékenységek közötti – tulajdonjogi szétválasztás.
- Az E.ON-csoport azt is vállalta, hogy jelentős mennyiségű földgázt bocsát piacra versenyképes feltételek mellett. A földgáz piacra bocsátását egyrészt az E.ON-csoport nyolcéves program keretében valósította meg (angol kifejezéssel: *gas release*), másrészt pedig a Mol-csoporttal kötött tízéves földgáz-szolgáltatási szerződésének felének felhasználásával (angol kifejezéssel: *contract release*). E két intézkedés eredményeként 2015-ig 16 milliárd köbméter, évente maximálisan 2 milliárd köbméter felszabadítására került sor, amely a magyar fogyasztás 14 százalékának felelt meg. Az intézkedések célja az volt, hogy a piaci szereplőknek lehetőséget biztosítson alapvetően egyenértékű versenyfeltételek melletti földgáz-vásárlási szerződések megkötésére.

Ezt a kötelezettségvállalási csomagot az Európai Bizottság arra tekintettel találta alkalmasnak a felmerülő versenyaggályok elosztatására, hogy így harmadik felek a tranzakció zárását követően is hatékonyan versenyezhetnek a tranzakcióban részt vevő vállalkozásokkal a magyarországi *downstream* gáz- és villamosenergia-piacokon. Így az Európai Bizottság végül 2005-ben a kérdéses feltételek előírásával engedélyezte a tranzakciót.

Az Európai Bizottság másik korai, de jelentős, Magyarországot és a magyar földgázszektort érintő ügye a Mol részére biztosított bányajáradék-kedvezménnyel kapcsolatos.¹³ A határozat bírósági felülvizsgálata – továbbá az Európai Törvényszék is – érdemi megállapításokat tett a kitermelési piacok értékelése kapcsán.

A Bizottság egy hozzá érkezett panasz alapján 2009-ben Magyarországgal szemben eljárást indított azzal a feltételezéssel, hogy Magyarország a Mol számára biztosított bányajáradék-fizetési kedvezménnyel az állami támogatási szabályokat megsértette.

A magyarországi bányászati tevékenységekre vonatkozó általános szabályokat a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bányászati törvény) tartalmazza. Eszerint a bányászati tevékenységet „zárt területek” (jogszabályban meghatározott, értékesebb területek) esetében koncesszió, míg „nyílt területek” esetén engedély alapján lehet folytatni. A bányászati tevékenységre vonatkozó engedély/koncesszió megszerzését követően öt éven belül a bányavállalkozó köteles megkezdeni a kitermelést, azonban bármely bányavállalkozó kérheti e határidő meghosszabbítását

¹³ A Bizottság 2011/88/EU határozata.

[Bányászati törvény jelenlegi 26/A. § (4) bekezdése]. Ebben az esetben azonban az eredetileg meghatározott bányajáradéknál a bányászati hatóság által meghatározott magasabb összegű, de legfeljebb az eredeti járadék 1,2-szeresének megfelelő összegű járadékot kell fizetni a meghosszabbított határidő alatt. Szintén előírja a Bányászati törvény, hogy abban az esetben, ha a fenti hosszabbítás ötnél több mezőt érint, úgy további egyösszegű fizetési kötelezettséget is meg kell állapítani a bányavállalkozóval szemben.

A Mol 2005 szeptemberében 12 szénhidrogénmező kapcsán kérte a bányászati hatóságtól az ötéves határidő meghosszabbítását arra tekintettel, hogy ezeket a mezőket előre láthatóan nem lesz képes az ötéves határidőn belül kitermelés alá vonni. A hatósággal folytatott tárgyalások eredményeként megkötött koncessziós szerződés eredményeként az eredetileg 12 százalékos mértékű bányajáradék helyett a Mol vállalta valamennyi bányatelke kapcsán, hogy az azokról kitermelt szénhidrogénmennyiség értékének hozzávetőlegesen 12,3 százalékát bányajáradékként fogja megfizetni. Kiemelést érdemel, hogy a megemelt bányajáradék-fizetési kötelezettség nem csupán a fent említett 12 szénhidrogénmezőre vonatkozott, hanem további 44 szénhidrogénmezőre és 93 földgázmezőre is. Továbbá – mivel a hosszabbítás ötnél több mezőt érintett – a Mol 20 milliárd forint egyösszegű fizetési kötelezettséget is vállalt a koncessziós szerződés keretében.

A Bányászati törvény 2008-ban hatályba lépett módosítása megemelte a bányajáradék mértékét (átlagosan 14–18 százalékos mértékűre). A bányajáradék emelkedése a Molt nem érintette, mivel a koncessziós szerződés hatályos maradt. Magyarország a törvénymódosítást az Európai Bizottsághoz címzett adatszolgáltatásában a kőolaj világpiacon emelkedésével indokolta.

Az Európai Bizottság arra tekintettel fogalmazta meg kifogásait, hogy álláspontja szerint a koncessziós szerződés és a Bányászati törvény módosítása együttesen értékelendő egy egységes állami intézkedésnek, amely a Mol számára tiltott előnyt juttatott a versenytársaival szemben.

Az Európai Bizottság eljárásában azt vizsgálta, hogy Magyarországnak a koncesszió odaítéléséből és a későbbi jogszabály-módosításból álló egységes intézkedése az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősül-e, azaz olyan intézkedésnek, amely 1. valamely árut vagy vállalkozást szelektíven, 2. állami forrásból, 3. előnyben részesít, amelynél fogva 4. a gazdasági verseny torzul, vagy ilyen torzulás veszélye fenyeget, és ez 5. érinti a tagállamok közti kereskedelmet. Amennyiben az intézkedés állami jellege megállapítható, a vizsgálatnak arra is ki kellett terjednie, hogy összeegyeztethető-e az egységes piaccal.

Az Európai Bizottság határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vizsgált intézkedés:

- szelektív jellegű, mivel kizárólag a Mol javára nyújtott előny biztosítására vonatkozott;
- állami forrásokat terhel, mivel Magyarország olyan bevételtől esett el, amely megillette volna Magyarországot, ha nem köti meg a koncessziós szerződést a Mollal;

- versenylőnyt biztosított a Mol számára, mivel versenytársai magasabb bányajáradék-fizetési kötelezettséggel szembesültek a Bányászati törvény módosítását követően;
- a vizsgált intézkedés a fentiekből következően automatikusan is torzította a versenyt;
- a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége pedig a gázpiac érintettsége és azon belül a Mol jelentős szerepével magyarázható volt.

Miután az Európai Bizottság megállapította, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatási elemet tartalmaz, úgy találta, hogy az nem tekinthető az egységes piaccal összeegyeztethetőnek, mivel semelyik derogációt biztosító szabály alá nem illeszkedik (nem regionális támogatás, nem megmentési támogatás stb.), és kötelezte Magyarországot, hogy a jogellenes előnyt fizettesse vissza a Mollal (körülbelül 30 milliárd forintot).

Magyarország a bizottsági határozatot megtámadta a luxembourgi Törvényszék előtt. Keresetében mindenekelőtt azzal érvelt, hogy a vizsgált intézkedés nem tekinthető szelektívnek, mivel a Bányászati törvény alapján bármely bányavállalkozás kezdeményezhetett (volna) tárgyalásokat a kitermelésbe állítási határidő meghosszabbításáért, és lehetősége lett volna elérni a koncessziós szerződésben foglaltakhoz hasonló feltételeket.

A luxembourgi Törvényszék a bizottsági határozat felülvizsgálata során hozott T-499/10. Mol *versus* Bizottság-ügyben hozott ítéletében elsősorban emlékeztetett arra a gyakorlatra, amely szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából egyetlen támogatási intézkedés több elem társításából is állhat, feltéve hogy ezek az elemek az időbeli sorrendjükre, a céljukra és a vállalkozás e beavatkozások időpontjában fennálló helyzetére tekintettel olyan szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hogy nem lehet azokat elválasztani. A luxembourgi Törvényszék azonban úgy ítélte meg, hogy mivel az Európai Bizottság nem állította (és nem is bizonyította), hogy a vizsgált intézkedést alkotó két elem (koncessziós szerződés megkötése és a jogszabály módosítása) egyetlen célt, a Mol tiltott előnyökhöz juttatását szolgálta, így e két intézkedés nem tekinthető egységesnek. Utalt a luxembourgi Törvényszék arra is, hogy Magyarország állítása szerint a Bányászati törvény módosítását a kőolaj világgpiaci árának 2008 körüli emelkedése indokolta, amely körülményt Magyarország a koncessziós szerződés megkötésekor nyilvánvalóan nem láthatott előre.

Erre tekintettel a luxembourgi Törvényszék külön vizsgálta a koncessziós szerződés szelektív jellegét, amely kapcsán elfogadta Magyarország érvelését, miszerint bármely bányavállalkozás azonos feltételek mellett kezdeményezhetett tárgyalásokat az öt éven túl kitermelésbe állítandó mezők bányajáradékának mértékéke kapcsán (illetve ehhez kapcsolódnak más mezőkre vonatkozóan). Az a tény, hogy ilyen tárgyalást a vizsgálattal érintett időszakban csupán a Mol kezdeményezett, nem szolgálhat bizonyítékkal a koncesszió meghosszabbításának szelektív jellegére. Ugyanis a meghosszabbítás szükségképpen bányajáradék-növekedést vont maga után, amely

nem minden bányavállalkozónak lehetett érdekében. Továbbá az szintén nem igazolja a koncessziós szerződés szelektív jellegét, hogy a hatóság mérlegelési jogkörrel kapott a módosított járadékmérték pontos mértéke kapcsán. Ezt ugyanis épp az egyes vállalkotások helyzetei közötti objektív különbségek indokolhatják. A luxembourgi Törvényszék azt is megállapította, hogy a Bányászati törvény módosítása sem szelektív állami intézkedés, tekintettel annak általános hatályára.

Mindezekre tekintettel a luxemburgi Törvényszék az Európai Bizottság határozatát megsemmisítette. Az ítélet ellen az Európai Bizottság fellebbezést nyújtott be az Európai Unió Bíróságához, amelyet az Európai Unió Bírósága megalapozatlannak talált, többek között figyelemmel arra, hogy nem volt megállapítható, hogy a Molnak a hozzá potenciálisan hasonló helyzetben lévő minden más vállalkozáshoz képest kedvező elbánáshoz lett volna joga.¹⁴

Ugyancsak a magyarországi földgázszektort is érintő ügyként azonosítható az Európai Bizottság eljárása az orosz gázipari óriás, a Gazprom ellen, amely a földgáz közép- és kelet-európai beszerzésének piacát érintette. Az Európai Bizottság 2018-ban a Gazprommal szembeni kötelezettségvállalások elfogadásával zárta le eljárását. A Bizottság még 2012-ben indított versenyfelügyeleti eljárást a Gazprom ellen, mivel álláspontja szerint a Gazprom visszaélhetett gazdasági erőfölényével azáltal, hogy 1. korlátozta a földgáz tagállamok közötti szabad áramlását, 2. akadályozta a földgázbeszerzés diverzifikációját, valamint 3. földgázszállítási szerződéseiben a földgáz árát a kőolaj árához kötötte, tisztességtelen árakat szabott a vevői számára.¹⁵ A Bizottság ezután előzetes álláspontjában azt is megállapíthatónak látta, hogy a Gazprom megsértette az uniós versenyjogi szabályokat azáltal, hogy átfogó stratégiát követett a földgázpiacok nemzeti határok szerinti, nyolc tagállam (Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, és Szlovákia) közötti felosztására, amely lehetővé tette a Gazprom számára, hogy öt tagállamban (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia és Lengyelország) magasabb gázárakat számítson fel.

A Gazprom azonban kötelezettségvállalásokat ajánlott fel a Bizottság számára, amely végső döntésében (a kötelezettségvállalások piaci tesztelése után) úgy látta, hogy a felvetett aggályok orvosolhatók, és ennek megfelelően ezen kötelezettségvállalások elfogadásával – jogsértés vagy annak hiánya megállapítása nélkül – zárta le eljárását.¹⁶ A nyolc évre szóló kötelezettségvállalások a következők voltak.

¹⁴ Lásd Az Európai Unió Bíróságának C-15/14 P. Bizottság *versus* Mol-ügyben hozott döntését.

¹⁵ Lásd az Európai Bizottság IP/12/937. sz. sajtóközleményét (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm?locale=en).

¹⁶ Lásd a Bizottság 2018. május 24-i, C(2018) 3106 végleges döntését az AT.39816 sz. ügyben. A döntés bírósági felülvizsgálatát a PGNiG lengyel társaság (mint érintett harmadik fél) kezdeményezte, azonban az Európai Törvényszék a T-616/18. sz. (2022. februári) ítéletében a PGNiG keresetét elutasította. A PGNiG azonban ezen ítélet ellen fellebbezett, a jelen sorok írásakor a bírósági eljárás C-255/22. P számon jelenleg is folyamatban van.

- A földgáz szabad áramlását akadályozó szerződéses akadályok felszámolása: a Gazpromnak fel kell számolnia minden olyan korlátozást, amelyet az ügyfelek határon átnyúló gázértékesítései tekintetében hoztak.
- Az elszigetelt piacokra irányuló és onnan kiinduló földgázáramlás elősegítésének kötelezettsége: a Gazpromnak lehetővé kell tennie a földgáz Közép- és Kelet-Európa egyes olyan részeibe – konkrétan a balti államokba és Bulgáriába – történő áramlását, amelyek még mindig el vannak szigetelve a többi tagállamtól a rendszerösszekötők hiánya miatt.
- Strukturált folyamat a versenyképes gázárak biztosítására: a Gazprom érintett ügyfelei hatékony eszközt kapnak annak biztosításához, hogy az általuk fizetett földgázár tükrözze a nyugat-európai gázpiacok – ahol tényleges verseny folyik – árszintjét, különösen a cseppfolyósított földgáz elosztó központjainak árszintjét.
- Tilos a gázellátás terén meglévő erőfölényt kihasználni: a Gazprom nem élhet a gázinfrastruktúrával kapcsolatos azon előnyeivel, amelyekre vevőitől gázellátási erőfölénye révén tehetett szert.

Az Európai Bizottság magyar földgázpiacot érintő jelentős döntést hozott a Magyar Telekom német tulajdonosát, a Deutsche Telekom-csoportot és a MET-csoportot érintő összefonódás kapcsán: a két csoport egy közös vállalkozást hozott létre E2 Hungary néven, amelyhez – mint összefonódáshoz – az Európai Bizottság engedélye volt szükséges.¹⁷

A földgázpiacok elemzése kapcsán a Bizottság döntésében mindenekelőtt megerősítette korábbi gyakorlatát, amelyben a földgáz kiskereskedelmi értékesítése kapcsán megkülönböztette az alábbi termékpiacokat:

1. földgázszolgáltatás lakossági fogyasztók részére
2. földgázszolgáltatás ipari és kereskedelmi kiskereskedelmi részére,
3. földgázszolgáltatás ipari nagyfogyasztók részére
4. földgázszolgáltatás gáztüzelésű villamos erőművek részére

A felek jelezték a Bizottságnak, hogy a 2. és 3. piackategória közötti különbségtétel alapjának helyesen a tárolt gázkapacitásnak kell lennie (500 köbméter alatt és felett), amelyet a Bizottság által elvégzett piacfelmérés nagyrészt vissza is igazolt. A felek azt is kérték, hogy a Bizottság a 3. és 4. piackategória közötti különbségtelt szüntesse meg, tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint a vevők ezen két kategóriája nagyrészt hasonló szerződéseket használ, és nagyrészt hasonló az általuk vételezett földgáz mennyisége is. A Bizottság piacfelmérése ezt a feltételezést azonban nem teljesen igazolta vissza (egyreszt válaszadók kifejezetten különbözőnek tekintették a két vevőkategóriát azok szerződéses és fizetési feltételeik szerint). A Bizottság végül nem hozott végleges döntést ebben a kérdésben (figyelemmel arra is, hogy egyetlen piacdefiníció alapján sem merült fel érdemi versenyaggály).

¹⁷ Lásd az Európai Bizottság M.7602 – Deutsche Telekom Group/MET Holding/JV-döntését.

A piacokat földrajzi szempontokból a Bizottság országosnál nem nagyobbként határozta meg, ezzel ellentétes adat az eljárásban nem merült fel.

Az összefonódás érdemi versenyelemzését tekintve a Bizottság megállapította, hogy a felek tevékenységei a fenti piacok közül hármat érintenek (a lakossági fogyasztókat nem), azonban úgy, hogy a Magyar Telekom piaci részesedése a fentiek közül egyiken sem haladja meg az 5 százalékot Magyarországon. A kisipari és kereskedelmi fogyasztók terén, valamint a nagyipari fogyasztók és az erőművek piacát vizsgálva is látható volt, hogy tranzakció lezárását követően is erős versenytársai lesznek a Magyar Telekomnak (például Főgáz, Tigáz, E.ON).

A Bizottság úgy látta, hogy annak ellenére, hogy az ipari nagyfogyasztók és erőművek piacán a tranzakciót követően létrejövő vállalkozásnak lesz a legnagyobb piaci részesedése, a tranzakciónak mégsem lesz érdemi negatív hatása a piacra. Egyrészt, a piacokon már most is jelentős érdemi versenytársak vannak, továbbá egy másik potenciális versenytárs is épp akkor jelentette be várható belépését is az ipari nagyfogyasztók piacára. Másrészt, a Bizottság úgy látta, hogy a Magyar Telekom nem jelentős szereplő egyik piacon sem, amelyet a piacfelmérés (a versenytársak és a fogyasztók többsége is) megerősített: ezek szerint a Magyar Telekom nem kiemelten jelentős szereplő, és nem tekinthető agresszív árazást folytató versenytársnak sem.

A Bizottság az esetleges konglomerátumhatásokat is felmérte: ebben a tekintetben a Bizottság álláspontja szerint nem valószínű, hogy ilyen hatás következne be akár a távközlési, akár az energiaellátási szolgáltatások tekintetében. Ennek oka, hogy a közös vállalkozás csak a földgáz- és a villamosenergia-kiskereskedelmi piacon lesz aktív, másrészt pedig a közös vállalkozásnak egyébként is számos jelentős versenytárral kell szembenéznie a piacon.

Mindezek figyelembevételével az Európai Bizottság úgy látta, hogy az összefonódás nem jár érdemi versenyaggályokkal, így azt összeegyeztethetőnek találta a belső piaccal.

Az összefonódás utóéletéhez tartozik, hogy 2020-ban a MET-csoport egyedüli irányítást szerzett az E2 Hungary felett, amely összefonódást a Gazdasági Versenyhivatal hatósági bizonyítvány útján tudomásul vette.¹⁸

Magyarország és a magyar földgázpiac számára igen jelentős döntést hozott az Európai Bizottság a román Transgaz erőfölényes ügyében.¹⁹ A Bizottság még 2017-ben indított eljárást annak megállapítására, hogy a román állami tulajdonú földgáz-rendszerirányító vállalkozás, a Transgaz korlátozta-e a Romániából származó földgázexportot, és ezáltal megsértette-e az uniós versenyszabályokat. A Bizottság ugyanis úgy találta, hogy a Transgaz – mind az egyik legnagyobb uniós földgázki-termelő ország, a Magyarországra és Bulgáriába irányuló földgázexport korlátozása céljából

¹⁸ Lásd a ÖB/3-6/2020. sz. hatósági bizonyítványát.

¹⁹ Lásd a Bizottság C(2020) 1232 végleges döntését a román földgáz-interkonnektorok kapcsán (AT.40335. ügyszám).

- csökkentethette a földgáz exportjához szükséges befektetések mértékét, illetve késleltethette ezeket,
- olyan összekapcsolási tarifákat alkalmazhatott gázexport esetére, amely ezen exportokat kereskedelmileg lehetetlenné tehetné, és
- olyan alaptalan technikai érveket alkalmazhatott, amelyek ürügyként szolgálhattak az export csökkentéséhez.

A Transgaz azonban – a Gazprom-ügyhöz hasonló módon – kötelezettségvállalásokat ajánlott fel a Bizottság számára, amely végső döntésében (a kötelezettségvállalások piaci tesztelése után) úgy látta, hogy a felvetett aggályok orvosolhatók, és ennek megfelelően ezen kötelezettségvállalások elfogadásával – jogsértés vagy annak hiánya megállapítása nélkül – zárta le eljárását.²⁰ A kötelezettségvállalások a következők voltak:

- legalább évi 1,75 milliárd köbméter exportkapacitás rendelkezésre bocsátása a román–magyar határmetszéken (Csanádpalotán) – ez megfelel körülbelül Magyarország éves földgázfelhasználása egyhatodának;
- legalább évi 3,7 milliárd köbméter exportkapacitás rendelkezésre bocsátása két román–bolgár határmetszéken (Giurgiu/Ruse és Negru Vodă I/Kardam), ami Bulgária és Görögország földgázfelhasználásának több mint felét fedezi;
- annak biztosítása, hogy a román energiahatóság részére benyújtott tarifajavaslatok nem fognak különbséget tenni az export- és a hazai tarifák között, annak érdekében, hogy ne váljon kereskedelmileg lehetetlenné az exporttevékenység;
- tartózkodás bármilyen más olyan tevékenységtől, amely az exportot akadályozná.

A magyar versenyhivatali joggyakorlat

A GVH döntéseiben több alkalommal elemezte a magyarországi földgázszektor piacait. A nyilvánosságra hozott döntések számos lényeges megállapítást tartalmaznak az érintett piacok meghatározása, a piaci verseny jellege és erőssége, az egyes szereplők piaci pozíciója, továbbá a piacok jövőbeni várható fejlődése kapcsán. E döntésekre az alábbiakban részletesen kitérünk.

Előljáróban lényeges megjegyezni, hogy volt már példa a magyarországi földgázpiacot érintő olyan jelentős összefonódásra is, amelyhez – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 24/A. §-a alapján²¹ meghozott kormánydöntés szerint nem is volt szükséges a GVH

²⁰ Lásd a Bizottság C(2020) 1232 végleges döntését a román földgáz interkonnektorok kapcsán, AT.40335.

²¹ A Tpv. 24/A. §-nak a 2014. január 1-jétől hatályos szövege szerint a kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti, és így az ilyen összefonódáshoz nem kell a GVH engedélyét kérni.

engedélyét kérni. A kormány a 14/2014. (I. 29.) kormányrendeletben a Fővárosi Gázművek Zrt. 49,83 százalékos társasági részesedésének az MVM Zrt. által megszerzését közérdekből – így különösen a Nemzeti Energiastratégiában megfogalmazott azon célkitűzés eléréseért, amely szerint a fogyasztók megfizethető energiaellátásának biztosítása kizárólag az állami szerepvállalás megerősítésével, azon belül jelentős piaci részesedéssel rendelkező földgázpiaci társaságokban társasági részesedés megszerzésével érhető el – nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette. Így a tranzakció versenyjogi szempontú értékelését a GVH értelemszerűen nem is végezhetette (mert a jogszabályi kivétel alapján nem is végezhetette) el.

Ugyanilyen földgázpiacot érintő ügylet volt a Magyar Gáz Tranzit Zrt. társasági részesedéseinek az állam nevében eljáró Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. általi megszerzése is [254/2014. (X. 2.) kormányrendeletet], majd pedig ugyanezen társaság üzletágának és állami tulajdonú részesedésének átruházása a FGSZ Földgázszállító Zrt.-re [145/2019. (VI. 25.) kormányrendeletet]. Hasonló jogi státust biztosított a kormány a 323/2017. (XI. 8.) kormányrendelettel az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. 100 százalékos részvénycsomagja NKM Nemzeti Közművek Zrt. általi megvásárlásának, és a 268/2015. (IX. 14.) kormányrendeletet a GDF International S.A.S.-nek a GDF Suez Energia Magyarország Zrt.-ben fennálló részesedése Fővárosi Gázművek Zrt. általi megszerzésének. További ilyen jogszabály rendelkezett még az MFB Zrt.-nek a Fővárosi Gázművek Zrt.-ben fennálló társasági részesedése ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. által megszerzéséről [146/2017. (VI. 12.) kormányrendelet].

A magyar földgázpiacot érintő egyik meghatározó GVH-döntés a Vj/31/2013. sz. MVM/E.ON-ügyben hozott határozat. Az MVM Magyar Villamos Művek Zrt. (MVM, az általa irányított vállalkozásokkal együtt: MVM-csoport) 2013 márciusában kötött részvény-adásvételi szerződést az E.ON Földgáz Trade Zrt. (EFT) és az E.ON Földgáz Storage Zrt. (EFS) részvényei száz százalékának megvásárlására az E.ON-csoporttól, majd ezen összefonódás jóváhagyását kérte a GVH-tól. Amint azt már a fentiekben jeleztük, a két érintett társaságot az E.ON-csoport még korábban szerezte meg a Mol-csoporttól (a korábbi tranzakciót az Európai Bizottság M.3696 E.ON/Mol-ügyben hozott határozatával engedélyezte, jelentős feltételeket és kötelezettségvállalásokat előírva).

Határozatában a GVH elsősorban az érintett vállalkozások piaci tevékenységét elemezte. Kitért arra, hogy az MVM-csoport tevékenysége 2011 óta kiterjed a fölgáz nagy- és kiskereskedelemre (bár piaci részesedése egyetlen szegmensben sem haladja meg a 20 százalékot), míg az EFT tevékenysége a földgáz nagy- és kiskereskedelemre, kapcsolódó közvetítő szolgáltatások nyújtására, illetve Magyarország határain keresztül történő földgázszállításra terjed ki. Az EFS pedig Magyarországon található földgáztároló telepein gáztárolási tevékenység végzésére volt jogosult.

A GVH az érintett piacok azonosítása körében – az Európai Bizottság M.3696. sz. E.ON/Mol-ügyben hozott határozatával és a vonatkozó bizottsági gyakorlattal összhangban – a földgázkereskedelmet nem egységes árupiacként kezelte, így azt az azon belüli, egyes lényegesen eltérő helyzetű vevőcsoportok számára történő

értékesítés szempontjából differenciálta. A GVH így a magyarországi földgáz-nagykereskedelmen belül az alábbi elkülönült áruipacokat különböztette meg:

- kereskedők részére történő értékesítés,
- egyetemes szolgáltatók részére történő értékesítés,
- erőművek részére történő értékesítés,
- ipari nagyfogyasztók részére történő értékesítés, és
- kis- és közepes ipari fogyasztók részére történő értékesítés.

Mindehhez képest a GVH elkülönült (és egységes) áruipacként kezelte ezenkívül a földgáztárolást.

Az érintett földrajzi piac meghatározása kapcsán a GVH a fenti áruipacok esetében Magyarország egész területét tekintette földrajzi piacnak, bár nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a földrajzi piac ennél szélesebb. Ez utóbbi tekintetében külön kiemelte azt a körülményt, hogy a földgáztárolás esetében a környező országokban jelentős kapacitások találhatók. A bővebb elemzést a GVH arra való tekintettel mellőzte, hogy a földgáztárolás piacán a szűkebb (magyarországi) földrajzi piacmeghatározás mellett sem azonosított versenyproblémákat.

Az érdemi versenyelemzés – tehát annak vizsgálata kapcsán, hogy az összefonódás jár-e az érintett piac(ok)on a verseny jelentős csökkenésével [Tpvt. 30. § (2) bekezdése] – az GVH elsősorban az úgynevezett horizontális hatásokat vizsgálta, azaz górcső alá vette a földgáz-nagykereskedelem egyes piacait, és ellenőrizte, hogy ezen piacokon hol található átfedés az irányításszerző MVM-csoport és az irányítás alá kerülő EFT között. Ebben a körben a GVH felhívta a figyelmet arra, hogy az MVM-csoport kizárólag a kereskedők részére történő értékesítés piacán rendelkezett jelentősebb (15–20 százalékos) részesedéssel, míg ugyanezen piacon az EFT részesedése 40–50 százalék volt. A GVH az MVM-csoport így kialakuló magas érintett piaci részesedését azonban nem találta önmagában problematikusnak. A GVH érvelése szerint ugyanis a földgáz nagykereskedelmi piacán elvileg lehetőség volt az importált és a hazai termelésű földgáz közvetlen beszerzésére is. Ennek három forrása a következő:

1. a túlnyomórészt a Mol-csoport által kitermelt magyarországi földgáz,
2. az Ukrajna felől érkező Testvériség gázvezeték, és
3. az Ausztria felől érkező HAG gázvezeték.

Noha a tervezett összefonódás idején az elsődleges beszerzés 65–70 százalékát az EFT, 5–10 százalékát pedig az MVM-csoport végezte, az összefonódás tekintetében releváns körülmény egyedül a fenti 3. beszerzési forrás kapcsán merült fel. Nevezetesen, egy magyar ágazati jogszabály – a földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV.7.) NFM-rendelet (Fbkr.) – a 2013/2014. gázévre olyan mennyiségű közvetlen gázbeszerzési kapacitási jogot biztosított az MVM-csoport, valamint az EFT részére a HAG vezetéken, amely gyakorlatilag megakadályozta, hogy a piac többi szereplője a HAG vezetékhez hozzá-

férjen. Bár e jogokat az Fbkr. csupán 2013/2014. gázév végéig biztosította az MVM-csoport és az EFT részére, a GVH álláspontja szerint figyelemmel kell lenni arra is, hogy nem zárható ki az Fbkr. időbeli hatályának meghosszabbítása. Ennek alapján a GVH úgy ítélte meg, hogy az összefonódás a verseny lényeges csökkenését eredményezné a földgázbeszerzés és -kereskedelem tekintetében.

A GVH mindazonáltal figyelembe vette azt is, hogy mivel az EFT 2013/2014. gázévre vonatkozó stratégiai döntései már megszülettek, az MVM-csoport ténylegesen csak a 2014/2015. gázévtól kezdve lehet képes gyakorolni vonatkozó irányítási jogait. Ez önmagában még nem minősült elegendő ellenérvnek, tekintve, hogy a GVH kialakult gyakorlata szerint az összefonódás engedélyezési eljárásban a piaci helyzet, illetve az összefonódás arra gyakorolt hatásai vizsgálatának ki kell terjednie a jövőben, a piaci helyzetben az összefonódástól függetlenül nagy valószínűséggel bekövetkező változásokra is.

Ennek fényében a GVH döntő jelentőségűek azt tekintette, hogy a közeljövőben több olyan piaci fejlemény is azonosítható volt, amelyek a határmetszék-kapacitások szűkösségének enyhítése és az azokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés biztosítása irányába hatnak. Ilyen a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályok létrehozásáról és a 715/2009/EK rendelet kiegészítéséről szóló bizottsági rendelet 2015 novemberében várható hatálybalépése és a szlovák–magyar földgázvezeték várható működésbe lépése ugyancsak 2015-ben. Mindezek alapján a GVH végső következtetése az volt, hogy az Fbkr. hatályának esetleges, 2013/2014. gázévet követő fenntartása esetén is csupán legfeljebb két gázévre maradna fenn az azonosított versenyaggály. Az engedélyezés pillanatában ezt a hipotetikus felmerülő versenyproblémát a GVH mindent összevetve nem találta elégséges és arányos indoknak az összefonódás megtiltásához. Ezért a GVH feltétel vagy kötelezettség előírását sem látta indokoltnak ebben a körben. E horizontális hatással kapcsolatban kifejtett érvelésére utalt vissza a GVH az MVM-csoport földgázüzelésű erőművei és az EFT által végzett földgáz-kereskedelmi tevékenység közötti vertikális – tehát a szállító–vevő közötti – kapcsolatból fakadó versenyhatások vizsgálatakor is.²²

A GVH továbbá az összefonódás vizsgálatakor egyéb káros versenyhatásokat, így portfólióhatást (árúőr bővüléséből fakadóan a piaci erő áttemelése)²³ vagy kong-

²² A GVH gyakorlatában egy összefonódásnak akkor lehetnek *vertikális hatásai*, ha az érintett vállalkozáscsoportok a termelési-értékesítési lánc egymást követő fázisaiban tevékenykednek, ami megteremtheti az érdekeltséget arra, hogy az egyik (vagy mindkét) piacon jelentékeny piaci erővel rendelkező vállalkozáscsoport ezt a piaci erőt kihasználja, azaz valamely (vagy mindkét) piacon versenyt korlátozó magatartást folytasson, lezárva az adott piacot (például szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózással, árdiszkrimináció, árprés révén stb.). (Lásd a GVH elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének jelenleg hatályos 7/2017. közleményét az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről.)

²³ A GVH gyakorlatában *portfólióhatás* az összefonódás révén létrejövő vállalkozáscsoport által gyártott vagy forgalmazott áruk körének bővüléséből adódik, ami – különösen egymást kiegészítő

lomerátumhatást (a vállalkozáscsoport vagyoni/jövedelmi helyzetének javulásából versenykorlátozás)²⁴ sem tudott beazonosítani. Mindezek alapján tehát a GVH az összefonódást feltétel vagy kötelezettségvállalás előírása nélkül engedélyezte.

Ugyancsak jelentős döntés volt a Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit Zrt.) határozat. Az MVM és az ugyancsak Magyarország tulajdonában levő, ám elkülönült döntési centrumhoz tartozó MFB Invest Befektetési és Vagyonkezelő Zrt. (MFB Invest, a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások: MFB-csoport) 2012-ben szindikátusi szerződést kötöttek annak érdekében, hogy a Magyar Gáz Tranzit Zrt.-t (MGT) közösen irányítsák, majd e tranzakció mint összefonódás engedélyezését kérték a GVH-tól. Az MGT célja, hogy a szlovák jog alatt bejegyzett Eustream a.s. társasággal együttműködve megépítse, majd azt követően 25 éven keresztül üzemeltesse a tervezett új, magyar–szlovák kétirányú, nagynyomású földgázvezeték magyarországi szakaszát. Az akkori tervek szerint a vezeték hozzáférést biztosít majd többek között a nyugat-európai spot földgázpiacokhoz, és egyben várhatóan 10–15 százalék közötti részesedést biztosít az MGT-nek az importcélú földgázvezeték kapacitásából.

A GVH az érdemi versenyelemzés során mindenekelőtt tekintettel volt arra, hogy az MGT jövőbeni tevékenységét képező földgázszállítással az irányítást szerző vállalatcsoportok (tehát az MVM-csoport és az MFB-csoport) egyike sem foglalkozott. Egymást fedő piacok hiányában így horizontális hatás/versenyaggály nem volt azonosítható.

A GVH kitért a várható vertikális hatások elemzésére is. Ebben a körben a GVH megállapította, hogy az MVM-csoport és az MGT jövőbeni tevékenységei között három szempontból álltak fenn vertikális jellegű kapcsolódások:

1. az MVM-csoport által végzett földgáz-kereskedelmi tevékenységhez szükséges földgáz a tervezett MGT vezetéken keresztül is importálható lehet,
2. az MVM-csoport által végzett villamosenergia-termelési piaca a földgázpiacokhoz közvetett módon vertikálisan kapcsolódik,
3. az MVM-csoport által nyújtott kiegészítő villamosenergia szolgáltatások vertikálisan kapcsolódnak a földgázpiacokhoz.

A fenti három kapcsolódást részletesen áttekintve a GVH úgy találta, hogy az érintett vállalkozások piaci részesedései kizárólag az utóbbi kettő esetében érik el azt küszöb-

.....
(azonos vevők által vásárolt) áruk gyártóinak, forgalmazóinak egyazon vállalkozás vagy tulajdonosi kör irányítása alá kerülése esetén – lehetőséget teremthet az egyik piacon fennálló erős piaci pozíció másik piacra történő átvitelére, versenykorlátozó magatartások (például árukapcsolás) érvényesítésére. (Lásd a GVH elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének jelenleg hatályos 7/2017. közleményét az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről.)

²⁴ A GVH korábbi gyakorlatában *konglomerátumhatásról* akkor beszélhettünk, ha – jóllehet külön-külön vizsgálva egyetlen érintett piacon sem jön létre vagy erősödik meg gazdasági erőfölényes helyzet – összességében számottevően javul a vállalkozáscsoport vagyoni, pénzügyi, illetve jövedelmi helyzete.

értéket, amely felett versenyaggályok egyáltalán felmerülhetnek. A GVH mindazonáltal ezen piacokkal kapcsolatban sem valószínűsített érdemi versenykorlátozó hatást, tekintettel a tervezett új földgázvezeték korlátozott kapacitására, valamint arra, hogy az minden valószínűség szerint növelni fogja a teljes importkapacitást. A GVH tehát úgy foglalt állást, hogy az összefonódás a vertikális kapcsolódásból eredő esetleges versenyhátrányokat inkább csökkentheti, mintsem erősítheti. Mivel a GVH káros portfólió- vagy konglomerátumhatásokat sem mutatott ki, a GVH az összefonódás feltételek vagy kötelezettségvállalások előírása nélküli engedélyezése mellett döntött.

A földgázátrolási tevékenységet érintő GVH-döntés a Vj/85/2013. sz. (MFB/MMBF) ügyben hozott határozat. 2013-ban az MFB-csoport egyik társasága megvásárolta az MMBF Földgázátroló Zrt. (MMBF) részvényei 51 százalékát. Az MMBF földgáz-készletezési szolgáltatást, illetve – a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) alapján hozzáférésre jogosultak számára – kereskedelmi földgázátrolási tevékenységet végzett.

Mivel az MFB-csoport és az MMBF elkülönült érintett piacon végzett tevékenységet, az összefonódással összefüggésben a GVH horizontális hatást nem azonosított.

A vertikális hatások vizsgálata körében a GVH kitért arra a tényre, hogy az MFB-csoport által irányított MFB Invest Zrt. az MVM-csoporttal közösen irányítja az MGT-t (lásd a GVH fent már elemzett Vj/23/2012. sz. határozatát), amely részt vesz a jövőbeni magyar–szlovák határkereszteső kétirányú földgázvezeték magyarországi szakaszának építésében. Mivel azonban – az Európai Bizottság időközben meghozott határozata alapján – az MGT-nek az üzemeltetéssel egy, az irányítóitól is független, üzemeltetési gyakorlattal rendelkező magyarországi vállalkozást kell megbíznia (azaz az MGT a tervezett földgázvezeték üzemeltetésére nem lesz jogosult), a GVH vertikális versenyaggályt nem azonosított. A GVH portfólió- és konglomerátumhatásokat sem észlelt, így az összefonódást feltételek vagy kötelezettségvállalások előírása nélkül engedélyezte.

A földgáz-kereskedelmi piacot érintette az összefonódással kapcsolatos Vj/27/2011. sz. ELMIB/DunaCent/ELMIB Energetikai Szolgáltató-ügy, amelyben azonban a GVH a piacot érintő érdemi megállapításokat nem tett. Az ügyben kérdés volt, hogy egy földgáz-kereskedelmi engedélyes társaság alapításához 2006-ban szükséges lett volna-e a GVH engedélye. A GVH azonban megállapította, hogy a kérdéses vállalkozás alapítása nem minősült versenyjogi értelemben úgynevezett teljes funkciójú közös vállalkozás alapításának, ezért ez nem minősült összefonódásnak. Ennek következtében az engedélykérelmi kötelezettség fennállása nem volt megállapítható.

Hasonló volt a tárgya a Vj/68/2010. sz. (Central ME Energy&Gas/Centrex) GVH-eljárásnak is. A GVH itt a Central ME Energy&Gas GmbH ellen indított eljárást, figyelemmel arra, hogy az elmulasztott engedélyt kérni a Centrex Hungária Kft. 2010. májusi irányítástervezéséhez. A GVH ebben az esetben megállapította, hogy az engedélykérelmi kötelezettség fennáll, ezért érdemben is értékelte az összefonódást. A GVH megállapította, hogy a Central ME Energy&Gas GmbH a Gazprombank-

csoport tagja volt, ez utóbbi Magyarországon árbevételt realizáló tagjai az Oroszországban termelt cseppfolyósított szénhidrogén gáz, a gumi és a polimerek piacán kereskedtek. A Centrex Hungária Kft. ehhez képest földgáz-nagykereskedelmi tevékenységet végzett (azaz magyarországi vállalkozásoknak értékesített földgázt). A GVH az összefonódás szempontjából releváns termékpiacként a földgáz-nagykereskedelmi piacot vette alapul: mivel az irányításszerző Gazprombank-csoport fent jelzett tevékenységei ettől elkülönült termékpiacot képeztek, horizontális hatás nem volt megállapítható. A GVH ugyancsak nem állapított meg káros vertikális, portfólió- vagy konglomerátumhatásokat sem, amelyre tekintettel az összefonódást engedélyezte (azonban az engedélykérés elmulasztása miatt 1 millió 100 ezer forint bírságot szabott ki).

Ugyancsak a földgázkereskedelmi piacot érintette a Vj/13/2015. sz. MET/GDF Suez-ügy, amely a GDF Suez földgáz-kiskereskedelmi portfóliójának (Portfólió) átruházását érintette. A GVH (lehetséges legszűkebb) érintett árupiacként a kis- és közepes ipari vevők, valamint az ipari nagyvásárlók részére történő kiskereskedelmi földgáz-értékesítést tekintette, lehetséges legszűkebb földrajzi piacnak pedig mindkét fenti értékesítési irány estében Magyarország egész területét.

A GVH megállapította, hogy az összefonódás horizontális hatással járhat, hiszen a MET-csoport és a Portfólió azonos tevékenysége a földgáz kiskereskedelmi értékesítése kis- és közepes, valamint a nagyvásárlók részére. A két értékesítési irány közül a kis- és közepes ipari vevők terén az összesített piaci részesedések nem érték el a 20 százalékot. Bár a GVH úgy találta, hogy az ipari nagyvásárlók részére történő értékesítés terén a két vállalkozáscsoport együttes érintett piaci részesedése meghaladná a 20 százalékot, azonban a növekmény kevesebb lenne, mint 5 százalék, így a káros horizontális hatás lehetősége nem merült fel.

A GVH elemezte az összefonódás esetleges vertikális hatását is. Ennek kapcsán a GVH úgy találta, hogy az összefonódás nem hoz létre új kapcsolódást, mert a MET-csoport jelenleg is végzi azt a tevékenységet (földgáz-kiskereskedelmi értékesítés kis- és közepes vevők, valamint az ipari nagyvásárlók részére), amelyet a részévé váló Portfólió végez, még pedig annál érezhetően jelentősebb mértékben. Mindezek alapján a GVH az összefonódást engedélyezte.

Hasonló portfólióátruházásra volt példa a Vj/18/2016. sz. Mász/Tigáz-ügy. Ebben az esetben a GVH azt engedélyezte, hogy a Tigáz Tiszántúli Gázszolgáltató Zrt. (Tigáz) földgáz-kereskedelmi (szabadpiaci) portfóliója (azaz a szabadpiaci ügyfélállomány, a hálózati mérési különbözet biztosítását szolgáló földgáz-kereskedelmi megállapodás és a Tigáz szabadpiaci földgáz-értékesítéshez kapcsoló földgázbeszerzési megállapodásai) a Magyar Áramszolgáltató Kft.-hez (Mász) kerülhessenek, A GVH érdemi versenyaggályt nem azonosított, ezért az összefonódást engedélyezte. A Tigáz egyébként később a MET-csoporthoz került, a GVH az összefonódást tudomásul vette (B/322-6/2018. sz. ügy).

További releváns GVH-döntés volt a Vj/55/2016. sz. MVM/NRG Finance-ügy, amely több energiapiacot is érintett. Az MVM-csoport földgáz-kereskedelmi tevé-

kenységét a fentiekben már érintettük, az NRG pedig a Rába Energiaszolgáltató Kft. felett gyakorolt irányítást, amelynek meghatározó tevékenysége egyes telephelyeken (Győr, Mór, Sárvár, Kapuvár és Esztergom) különböző energiaszolgáltatások (hőenergia, meleg víz, villamos energia, földgáz) nyújtása, emellett ezeken a telephelyeken közmű- és ezekhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások nyújtása. A földgázpiacok tekintetében a GVH azt állapította meg, hogy a földgáz-kiskereskedelem országos piacainak eladói oldalán jelen van az MVM, annak vevői oldalán pedig az NRG-csoport. A GVH azonban megállapította, hogy a releváns részesedési adatok 30 százaléknál alacsonyabbak. Mindezek alapján (bár egyéb piacokon a piaci részesedések magasabbak voltak, és így bizonyos aggályok elvben nem voltak kizárhatóak), a GVH az összefonódást engedélyezte.

A magyar energiapiacokat – így a földgázpiacokat – érintő jelentős és viszonylag friss határozatként azonosítható a Vj/37/2020. sz. CHP/BERT-ügy is. Az ügy alapjául szolgáló összefonódás lényege, hogy a francia Veolia-csoport által irányított CHP megszerzi a Budapesti Erőmű Zrt. (BERT) és az Energia-Pro Ingatlankezelő Zrt. részvényeinek többségét.

Az összefonódás a földgázpiacok kapcsán annyiban releváns, hogy a Veolia-csoport – sokrétű tevékenységei mellett – Magyarországon a földgáz-kereskedelem piacán vevőként van jelen (saját erőművei részére történő beszerzés és értékesítés), emellett egy ipari vevőt szolgál ki, míg a Budapesti Erőmű Zrt. (amely többek között jelen van a villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem piacán is) ugyancsak földgázt szerez be (nagyrészt saját erőművei részére), továbbá harmadik felek részére is értékesít (bár csak minimális mértékben). Mindezek alapján tehát horizontális átfedést lehetett megállapítani a két fél között a földgáz-kereskedelem magyarországi piacán, méghozzá úgy, hogy a felek együttes piaci részesedése az erőműveknek történő földgáz-kereskedelem piacának 20–30 százalék közöttiként volt azonosítható (bár ez a saját erőműveknek történő beszerzésből adódott).

A GVH tehát érintettként azonosította és vizsgálta az erőművek részére történő földgáz-kereskedelem magyarországi piacát. A GVH ennek kapcsán azt állapította meg, hogy bár az érintett vállalkozáscsoportok együttes részesedése e piacnak a vevői oldalán érdemi, a káros hatások lehetőségét el lehetett vetni. Ennek oka, hogy az érintett vállalkozások együttes részesedése csupán nem jelentős mértékben haladta meg a 20 százalékot, továbbá ez a részesedés a saját gáztüzelésű erőműveik ellátáshoz szükséges földgáz beszerzéséből adódott, így nem volt arra utaló körülmény, hogy az összefonódás miatt káros piaci hatások léphetnének fel [ezt egyébként a szabályozó hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a MEKH)²⁵ véleménye is megerősítette]. Mindezek figyelembevételével a GVH végül megállapította, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacokon.

²⁵ A következőkben a MEKH-re és jogelődjére, a Magyar Energia Hivatalra egységesen MEKH-ként hivatkozunk, függetlenül az adott közigazgatási hatóság eljárás vagy döntés időpontjára.

Végül utalunk arra, hogy a GVH a Vj/146/2009. sz. Prímagáz/Intergas-eljárásában a cseppfolyósított gáz (*Liquefied Petroleum Gas, LPG*) piacait is behatóan vizsgálta. Az ügy tárgyát azon kilenc összefonódás képezte, amelynek keretében 2009-ben a Prímagáz Zrt. (Prímagáz, a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozásokkal együtt: Prímagáz-csoport) adásvételi szerződést kötött, amelynek alapján megszerzte az Intergas Hungária Zrt. (Intergas) részvényeinek 100 százalékát.

A Prímagáz-csoport tevékenysége a következő tevékenységi körökre terjedt ki: 1. LPG-termékek beszerzése, 2. LPG-termékek tárolása, 3. gázkeverékek betöltése nyomástartó edényekbe, 4. gázkeverékek közvetlen és közvetett értékesítése. Ehhez képest az Intergas tevékenysége a következőket fogta át: 1. LPG-termékek nagykereskedelme, 2. LPG-termékek tárolása, 3. LPG-termékek átfajtása és a kapcsolódó logisztikai szolgáltatások nyújtása.

A GVH a piacmeghatározás szempontjából külön vizsgálta az LPG-értéklánc különböző szintjeit. Az LPG-kiskereskedelem estében azt elkülönült termékpiacként kezelte – azzal, hogy annak további szegmentálását (propán, bután stb.) arra való tekintettel nem tartotta szükségesnek, hogy az összefonódás értékelésekor az LPG-vertikumnak azt a szintjeit vizsgálta, ahol az autógáz és az egyéb LPG-termékek még nem különülnek el meghatározóan, hiszen azokat a beszerzés, szállítás és átfajtás során gyakorlatilag hasonlóan kezelték. A GVH továbbá úgy foglalt állást, hogy földrajzi piacként országos piac volt meghatározható.

Az LPG-beszerzés kapcsán az elemzés kiindulópontját annak megállapítása képezte, hogy a későbbi feldolgozásra, illetve értékesítésre kerülő LPG egyrészt (kizárólag a Mol által végzett) hazai termelésből, másrészt importforrásokból volt beszerezhető. Ez utóbbi körön belül elkülöníthető volt az elsődleges jelentőségű keleti import, valamint a marginális (3-4 százalék körüli) mértékű, egyéb területekről érkező import. Az eljáró versenytanács a keresleti és kínálati helyettesíthetőség szempontjaira is tekintettel termékpiacként a Magyarországon LPG-forgalmazó vállalkozások LPG-beszerzésének piacát jelölte meg.

Az LPG-átfajtást a GVH mint a keletről érkező importhoz szükséges logisztikai komponenst határozta meg, amely a keleti importforrású beszerzéshez szorosan kötődő tevékenység. Erre a speciális szerepre való tekintettel látta az eljáró versenytanács indokoltnak az LPG-átfajtás önálló érintett piacként történő kezelését. A földrajzi piac meghatározásakor figyelemmel kellett lennie azon nem magyarországi átfajtó telephelyekre, amelyek összehasonlítható szolgáltatási tartalommal és feltételekkel voltak igénybe vehetők. Ennek alapján a Versenytanács az ukrán–magyar, ukrán–román és ukrán–szlovák határtérségben található átfajtókat által határolt földrajzi piacot azonosított be.

Az LPG-kiskereskedelem, valamint az LPG-beszerzés piacán a GVH nem valószínűsítette káros horizontális hatások fellépését. Az LPG-átfajti szolgáltatás piacán ehhez képest megállapítható volt, hogy az összefonódás a piaci koncentráció növekedését indukálná. Ennek oka az volt, hogy mind a Prímagáz-csoport, mind az Intergas jelen volt az átfajti szolgáltatások *upstream* piacán. Megállapítható

volt, hogy a fúzió következtében a Primagáz-csoport részesedése 18 százalékról 39 százalékra nőtt volna, a Mollal való együttes részesedése pedig 62 százalék lett volna. Világos volt ugyanakkor, hogy az esetleges áremelkedések nem közvetlenül a végfogyasztókat érintették volna, hanem a vertikum közepén elhelyezkedő LPG-beszerzések árát és az LPG beszerzési lehetőségeket, ezért a GVH a hatáselemzést a vertikális hatásra vonatkozóval összekapcsolva végezte el.

Igazolható volt, hogy a fúzió következtében a Primagáz-csoport az LPG-átfejtés piacán a legnagyobb szereplővé vált volna, emellett pedig az összefonódástól függetlenül megőrizte volna korábbi piacvezetői pozícióját az LPG-kiskereskedelem érintett piacán is. Így megállapítható a Primagáz-csoport jövőbeni érdekeltségét abban, hogy elzárkózzon *downstream* versenytársainak az Intergas átfejtési kapacitásaihoz való hozzáféréseinek biztosításától, vagy megdrágítsa ezen hozzáférést. Mindezekén túl vitathatatlan volt az is, hogy a Primagáz-csoport képes is lett volna a fent említett stratégia megvalósítására, mivel az átfejtési piac összkapacitásának mindösszesen legfeljebb 10 százaléka maradt volna elérhető az átfejtővel nem rendelkező versenytársak számára. Ezt nem ellensúlyozta az sem, hogy az oligopolista piacszerkezetre tekintettel nem volt kizárható, hogy a versenytársak áraik emelésével, illetőleg az értékesítés visszafogásával reagálnak majd a kialakuló új piaci helyzetre, ezáltal felerősítve a vertikális kizáró magatartás káros versenyhatásait.

A fent említett negatív versenyhatások kiküszöbölése érdekében a Primagáz-csoport kötelezettséget vállalt arra, hogy két éven keresztül átfejtési összkapacitásának havonta minimum 20 százalékához – megkülönböztetésmentes üzleti feltételekkel – hozzáférést biztosít a tőle független, Magyarországon PB-gáz átfejtő állomást nem irányító vállalkozások számára. A GVH úgy foglalt állást, hogy a fenti kötelezettségvállalás alkalmas a felmerült versenyagályok adekvát és arányos kezelésére, ezért az összefonódás a fenti kötelezettségvállalás elfogadása mellett engedélyezte.

VERSENYSZABÁLYOZÁS A MAGYAR FÖLDGÁZSZSEKTORBAN

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény céljai

A magyar földgázpiac szabályozásának központi eleme a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.). A törvény kódexjellegű szabályait – és lényegében annak minden fejezetét – átszövi a hatékony verseny megteremtésének igénye, ami egyrészt a magyar jogalkotó autonóm ez irányú szándékának, másrészt a vonatkozó uniós jogi kötelezettségeknek is eredője. Ez utóbbiak legfontosabb hatályos forrásai a földgázpiacot az elérendő célok tekintetében szabályozó – és ezért tagállami átültetést igénylő – uniós irányelvek (így különösen a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről a 2009/73/EK irányelvet), továbbá a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó – és ezért átültetést nem igénylő – uniós rendeletek (így különösen a földgázszállító hálózatokhoz

való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 715/2009/EK rendeletet).

A Get. már a törvény preambulumban is nagy hangsúlyt fordít a versenyképesség és a versenypiac kérdéskörére, hiszen jelzi, hogy az Országgyűlésnek kifejezett célja volt, hogy a Get. megalkotásával elősegítse a „hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakítását”. Ez tükröződik a Get. 1. §-ában meghatározott célokban is, hiszen ezek között szerepel a „a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakításán keresztül” [1. § (a) pont], „a földgáz versenypiacra új szereplőként belépők – beleértve a hazai termelésű földgázforrásokat is – hatékony piaci megjelenésének elősegítése” [1. § (f) pont] és „a magyar földgázpiacnak az Európai Unió egységesülő földgázpiacaiba történő integrációjának elősegítése” [1. § (g) pont] is. Világos tehát, hogy a Get. vonatkozó rendelkezéseit (többek között) a bevezető rendelkezésekben foglalt ezen céltételező normák fényében kell értelmezni, és ezeket a jogalkalmazó – így különösen a szabályozó hatóság – sem hagyhatja figyelmen kívül, még akkor sem, ha a Get. adott fejezete vagy előírása ezekre kifejezetten nem hivatkozik. Ugyanezt erősíti a MEKH feladatáról és hatásköréről rendelkező általános szabály is, amely a MEKH feladatává teszi „a hatékony és fenntartható földgázpiaci verseny előmozdítását” és a „versenyképes [...] belső földgázpiac kialakításának és a tényleges piacnyitásnak [az] elősegítését az Európai Unión belül” [126. § (l) pont].

A Get. verseny elősegítésére vonatkozó fejezete

A nyomon követés, a piacelemzés és a jelentős piaci erő kérdésköre általában • A fenti normákban kitűzött célok leképeződését a Get. versennyel kapcsolatos rendelkezései adják, amelyek végigvonulnak a Get. számos fejezetén. A legjelentősebb vonatkozó szabályokat a Get. külön fejezete (A földgázpiaci verseny elősegítése című III. fejezet) tartalmazza.

E fejezet két fő elemből áll. Az első a Get. 55. §-a alapján a piac folyamatos nyomon követésének lehetősége a MEKH részére. E szerint a MEKH folyamatosan elemzi a rendelkezésére álló adatokat, és számíthat a piaci vállalkozások együttműködésére is, egyrészt bármilyen piaci vállalkozástól (engedélyestől és nem engedélyestől) jogosult adatkérés kiadására (engedélyes esetén külön iratbetekintési joggal), másrészt jogosult engedélyesek esetében helyszíni vizsgálat lefolytatására is.²⁶

²⁶ Nem világos azonban a Get., a Vhr. (a 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) kormányrendelet) és a MEKH-törvény (2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról) szövege alapján, hogy ez a helyszíni vizsgálat pontosan milyen eljárási lépéseket takar, mennyiben különbözik az Ákr. (2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról) szerinti helyszíni szemléltől/ellenőrzéstől, és mennyiben hasonlít adott esetben a GVH által a Tptv. alapján lefolytatható helyszíni vizsgálatához (a Tptv. ugyanis például mind a hatóság, mind az ügyfél jogait részletesen rögzíti egy ilyen vizsgálat során).

A fejezet másik kulcseleme a földgázpiacon az *ex ante* (tehát az előzetes, a konkrét esetleges versenytorzító magatartást megelőzni célzó) hatósági beavatkozási koncepció²⁷ törvényi kodifikálása. Ennek indokát a Get. meglehetősen lakonikus miniszteri indokolása így adja meg: a Get. „alapkoncepciója a piaci viszonyok megerősítése, ezt – a villamosenergia-ipari szabályozáshoz hasonlóan – a jelentős piaci erőfölényes helyzetek speciális alkalmazásával kívánja elérni”. A koncepció az uniós elektronikus hírközlési jogban (és ennek megfelelően a harmonizált magyar elektronikus hírközlési jogban) már a Get. megalkotásakor is jól ismert volt.²⁸ Az alkalmazását az indokolta, hogy sem a normatív szabályozás, sem pedig az utólagos hatósági beavatkozás nem volt képes megfelelő gyorsasággal reagálni a technológiai fejlődésre és a piaci szereplők ebből fakadóan különösen gyorsan változó magatartására. E koncepció alkalmazása a magyar energiaszektorban – így a villamosenergia-²⁹ majd pedig a földgázszektorban – egyedülállónak tekinthető, ugyanis más uniós országok ezen szabályozási technikát ily módon nem ismerik. A szabályozás tehát akár valamiféle „hungarikumnak” is tekinthető.

A koncepció lényege, hogy a kérdéses szektor (jelen esetben a földgázszektor) egyes meghatározott szegmenseit a szabályozó hatóság időről időre elemzi, és amennyiben ezen elemzés alapján úgy találja, hogy a verseny bizonyos torzulása megállapítható, akkor egyes érintett piaci szereplőkre többletkötelezettségeket ró ezen torzulások kiküszöbölése vagy legalábbis csökkentése érdekében. A hatóság eljárása tehát leegyszerűsítve négy fázisra bomlik:

1. releváns piac(ok) meghatározása,
2. a meghatározott releváns piac(ok) versenyszempontú elemzése,
3. az elemzés alapján a jelentős piaci erejű engedélyesek kijelölése (ha van ilyen),
4. kötelezettségek kiszabása (ha az szükséges) a jelentős piaci erejű engedélyesre.

Az elemzés versenyjogi alapú, azaz a hatóság érintett termék- és földrajzi piacokat határoz meg, és ezen keres jelentős piaci erejű [a versenyjogi terminológiában: gazdasági] erőfölényes] helyzetben levő vállalkozásokat, amelyek így bizonyos (többször) kötelezettségek címzettjei lehetnek.

A Get. 56. § (1) bekezdése alapján a szabályozó hatóság (a MEKH) jelentős piaci erő eljárást folytat le, „ha olyan körülmény jut a tudomására, amely arra utal, hogy a verseny valamely piacon azért nem kellően hatékony, mert az adott piacon egy vagy több piaci szereplő olyan piaci erőfölénnyel bír, vagy a piaci folyamatok alapján a jövőben olyan piaci erőfölénnyel bírhat, amely alkalmas a verseny akadályozó,

²⁷ Ellentétben az *ex post* szabályozással, amelynek lényege az utólagos, a konkrét versenytorzító magatartásra reagáló hatósági beavatkozás. Ennek klasszikus példája a Tptv. antitröszt szabályai, amely alapján kizárólag a már felmerült versenykorlátozó megállapodás és erőfölénnyel való visszaélés felderítésére és szankcionálására jogosult a GVH.

²⁸ Lásd az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény VI. fejezetét és az uniós jogból legkorábban a 98/10/EK irányelvet.

²⁹ Lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény XIII. fejezetét.

korlátozó vagy torzító magatartás kifejtésére.” Bár a Get. terminológiája nagyon hasonló a versenyjoghoz (piaci erőfölény, versenytorzító magatartás): sem a Get., sem a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) kormányrendelet (Vhr.) hatályos szövege már nem írja elő kifejezetten a versenyjogi (akár uniós, akár magyar) szabályok, jogesetek és fogalmi elemek követését a MEKH számára.³⁰

Az így azonosított piacok tekintetében a Get. tehát érdemi tesztként a „versenykellő hatékonyságát” határozza meg: ha valamelyik azonosított piacon ez nem áll fenn, akkor a MEKH jogosult „piaci erőfölényt” (a Get. ugyanitt alkalmazott szóhasználatban: „jelentős piaci erővel rendelkező” engedélyest) azonosítani. A „piaci erőfölény” fogalmát a Get. már nem definiálja, azonban a Vhr. előírja, hogy a jelentős piaci erő eljárásban a MEKH a „piaci erő” (azaz vélhetően a Get. szerinti „erőfölény”) vizsgálatokor az alábbiakat mérlegeli:

- az engedélyesnek az adott piac földrajzi területén, valamint esetlegesen a kapcsolódó piacokon való jelenlétét,
- az engedélyes méretét és piaci részesedését a vizsgált piacon,
- az engedélyes kapcsolatát más vállalkozásokkal, különös tekintettel az integrált villamosenergia-ipari vállalkozásokra,
- a piacra lépési, valamint a növekedési és terjeszkedési korlátokat,
- az árú és szolgáltatások gyors és alacsony költségek melletti beszerezhetőségét és értékesíthetőségét,
- a kereslet és kínálat viszonyát,
- a hálózati szűk keresztmetszeteket, valamint az egyes földrajzi területeken érvényesülő szabályozási gyakorlatban megnyilvánuló különbségeket, továbbá
- az esetleges verseny hiányát.

A Get. alapján a jelentős piaci erejű engedélyesekre kiróható kötelezettségek általános kereteit a Get. 56. § (2) bekezdése tartalmazza: eszerint a kérdéses kötelezettségnek „olyan indokolt és arányos mértékű[nek kell lennie], amely előmozdítja a hatékony verseny kialakulását és fenntartását”. Ugyanezen jogszabályhely konkretizálja az egyes kötelezettségtípusokat (bár nem kimerítő módon), azaz előírja 1. a nyilvános és átlátható módon történő értékesítést; 2. az árkorlát alkalmazását, 3. költségalapú árképzést, 4. ajánlatadási kötelezettséget vagy 5. megkülönböztetésmentes szerződési feltételek alkalmazását.

A kötelezettségtípusok kiszabása esetén követendő eljárást a Vhr. részletezi, így például előírja, hogy az árkorlát alkalmazásának vagy a költségalapú árképzésnek az

³⁰ Mindez tehát azt jelenti, hogy a két különböző hatóság fogalomhasználata nincs feltétlen összekapcsolva, így azok más következtetésre is juthatnak akár ugyanazon fogalom használatakor: ennek eklatáns példája a későbbiekben elemzett földgáz-kiskereskedelmi piac elemzéséről szóló 358/2010. (2010. május 28.) MEKH-határozat, amelyben a GVH és a MEKH élesen eltérően látja különösen az érintett piacok földrajzi kiterjedését.

előírása esetén a MEKH köteles megvizsgálni az engedélyesi tevékenység végzésével összefüggésben felmerült költségek indokoltságát [Vhr. 46. § (1) bekezdés], továbbá hogy a megkülönböztetésmentes szerződési feltételek alkalmazásának előírása esetén az engedélyes köteles benyújtani az érintett szerződéseit a MEKH részére [Vhr. 47. § (1) bekezdés].

Továbbá a Get. 57. §-a rendezi azt a helyzetet is, ha egy vállalkozás megsértené a jelentős piaci erőre vonatkozó eljárásban kiszabott kötelezettségét: ekkor a MEKH köteles bírságot kiszabni,³¹ elhúzódo jogszértés esetén a bírság ismételtén kiszabható, továbbá a MEKH természetesen jogosult arra is, hogy „szükség esetén” felszólítsa az engedélyest a jogszerű állapot helyreállítására. Emellett – ismételt bírság kiszabása ellenére történő nemteljesítés esetén – a MEKH a legsúlyosabb szankciót, a piacról történő kiltitást is bevetheti, hiszen ebben az esetben a MEKH jogosult a szankcionált entitás engedélyének a visszavonására is. A Get. elévülési időt is megad: ilyen kötelezettség megszegése kapcsán eljárás csak a kötelezettség megszegésétől számított öt éven belül indítható.³²

A MEKH piacelemzési eljárásának lényeges jellemzője a GVH-val történő aktív együttműködés, bár ennek pontos módját nem szabályozza, mindössze rögzíti ezen együttműködés kötelezettségét [Get. 56. § (3) bekezdés], majd leszögezi, hogy a verseny elősegítésére hivatott eljárások „nem érintik a Gazdasági Versenyhivatal jogszabályban meghatározott hatásköreit” [Get. 56. § (4) bekezdés].

A GVH és a MEKH együttműködésének feltételeit egyébként a két hivatal között fennálló, 2020. szeptemberi együttműködési megállapodás rendezi, amely meghatározza az együttműködés területeit és annak pontos rendjét.³³ Ezen megállapodás jelen fejezet szempontjából releváns 11. pontja alapján a MEKH konzultál a GVH-val „a piacelemzési módszertanának legfontosabb döntési kérdéseiről különösen akkor, ha a piacelemzési eljárás során lényeges eltérést tervez a korábbi piacelemzési módszertanához képest, vagy ha egyéb, a verseny feltételeit lényegesen érintő kérdésben tervez változtatást”. A megállapodás rendelkezik arról, hogy a két hivatal egymást konzultációval és véleményadással segíti, a megállapodás a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról szóló 1227/2011/EU rendelet (angol mozaikszóval: a „REMIT”) alapján történő együttműködés feltételeit is rögzíti, valamint lehetőséget ad a két hatóságnak közös kutatások lefolytatására is.

³¹ A kötelezettség a Get. szóhasználatából következik, hiszen nem lehetőséget („szabhat”), hanem kijelentő módot („szab”) tartalmaz a törvény. A bírság összege a Vhr. 48. § (2) bekezdése alapján egymillió forinttól százmillió forintig terjedhet, amely értelemszerűen az árképzésnél költségnövelő tényezőként nem vehető figyelembe [Vhr. 48. § (3) bekezdés].

³² A Get. azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy az elévülési határidő kezdete folyamatos vagy állapot-jogsértések esetén mikorra tehető.

³³ https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/egyuttmukodesi_megallapodasok/gvh_egyuttmuk_gvh_mekh_2020_09_29&inline=true.

A jelentős piaci erőre vonatkozó MEKH (és jogelődí) joggyakorlat • A MEKH (jogelődje, a Magyar Energia Hivatal – MEH) – a Get. 55.§-a szerinti kötelezettségét teljesítve – 2010-ben hozott határozatában a földgáz-nagykereskedelmi piac, azaz a földgáz-nagykereskedelmi tevékenységhez kapcsolódó piac(ok) vizsgálatát végezte el.³⁴ Az eljárás során mindenekelőtt a MEKH a releváns piac azonosítását végezte el, és úgy találta, hogy a földgáz-nagykereskedelem mint tevékenység tekintetében egyetlen érintett piac azonosítható, nevezetesen a földgáz-nagykereskedelem magyarországi piaca. Mindazonáltal a MEKH is elfogadta, hogy a piac két szegmensre bomlik, az *upstream* piacra, azaz a hosszú távú szerződéseken keresztül földgáz-beszerezés piacára (a MEKH szóhasználatában: a piacmeghatározás forrásalapú módszere) és a továbbértékesítések piacára, azaz az így beszerzett földgáz-kereskedőknek és egyetemes szolgáltatóknak történő továbbértékesítés piacára (a MEKH szóhasználatában: a piacmeghatározás értékesítésalapú módszere). Lényeges, hogy a MEKH vizsgálata során az utóbbi piac elemzését tekintette elsődlegesnek, azonban – az Európai Bizottság fent bemutatott M.3696. számú E.ON/Mol-határozatához és a későbbi GVH-határozatokhoz képest – a piacot nem bontotta további szegmensekre a nagykereskedővel szemben álló vevők típusai szerint.

Az így azonosított piacon ezután a MEKH számos tényező elemzését végezte el, így a piaci koncentráció mértékét, annak időbeni változását, a piaci likviditás mértékét, az árak alakulását, a piaci szereplők árképzési gyakorlatát és a kapcsolódó piacokra gyakorolt hatást. Ebben a körben a MEKH főbb megállapításai az alábbiak voltak:

- a piaci koncentráció magas (a három legnagyobb szereplő 2007-ben mért együttes részesedése meghaladja a 84 százalékot), és egy nagyon magas 50 százalék feletti piaci részesedésű engedélyes működik (az EFT, jelenleg: MVM CEEnergy Zrt.);
- a kereskedők egymás közötti forgalmának élénkülése nem olyan mértékű, amelyet a piac liberalizációja indokolna;
- a nagykereskedelmi árak esetben megállapítható volt, hogy azok a hatékonyabb kereskedelmi csomóponti (hub) árakhoz képest jelentős felárak érvényesültek;
- a piaci szereplők eredményessége nem utalt a verseny hatékonyságának növekedésére;
- az azonosított hatékonysági problémák jelentős továbbgyűrűző hatást gyakorolhatnak más piacokra, így különösen a villamosenergia-termelés és a földgáz-kiskereskedelem piacaira.

A MEKH úgy találta, hogy a Get. értelmében az EFT (jelenleg: MVM CEEnergy Zrt.) a magyar földgáz-nagykereskedelmi piacon jelentős piaci erővel rendelkező szereplőnek minősül. A MEKH mindazonáltal többletkötelezettségeket nem szabott ki az engedélyesre, mivel úgy látta, hogy az engedélyesnek ténylegesen nincs lehe-

³⁴ Lásd a MEH 112/2010. sz. határozatát.

tősége a verseny korlátozására (különös figyelemmel a hosszú távú földgázvásárlási szerződések által meghatározott forrásportfólióra, a hazai fogyasztás visszaesésére, a nyugati piacokon immár hozzáférhető olcsó gázra és az Európai Bizottság fent már részletesen tárgyalt M.3696. számú E.ON/Mol-határozatában szereplő – a piaci nyitást segítő és az engedélyes piaci erejét tovább korlátozó – feltételekre.

Lényeges, hogy a GVH számos észrevételt tett a MEKH határozattervezetéhez. Ezen észrevételekből a MEKH számos pontot minden további nélkül elfogadott (ilyen például az eljárás „négy fázisának” elkülönítése, a határkeresztező kapacitások földrajzi piacot befolyásoló hatásának a figyelembevétel), másokat pedig indoklással ellátott határozatában elvetett (ilyen például annak megfontolása, hogy a nagykereskedelmi piacról a piaci erő átvitelének lehetősége – mint piaci kudarc – miatt többletkötelezettségeket szabjon ki a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesre).

A MEKH továbbá 2010 májusában hozott párhuzamos határozatában a földgáz-kiskereskedelmi piac – azaz a földgáz-kiskereskedelmi tevékenységhez kapcsolódó piac(ok) – elemzését és értékelését is elvégezte.³⁵ A MEKH ebben a körben két piacot azonosított:

- a kis- és közepes méretű felhasználók országos kiskereskedelmi piacát, és
- a nagyfelhasználók országos kiskereskedelmi piacát.

Az így elkülönített piacokon – azok további elemzése alapján – a MEKH egyrészt megállapította, hogy a nagyfelhasználók esetében a verseny ebben az időpontban még nem kellően hatékony, másrészt jelezte, hogy a kis- és közepes méretű felhasználók esetében a verseny nem kellően hatékony.

A jelentős piaci erő vizsgálata tekintetében a nagyfelhasználók piaca tekintetében a MEKH többek között az alábbi tényezőket tekintette kulcsfontosságúnak:

- bár a MEKH (néhány szereplős) oligopolista piaci struktúrát azonosított, amelyet azonban a MEKH nem talált merevnek figyelemmel a piacra lépés alacsony korlátaira, az időközben jelentős piaci részesedést szerzett új belépőkre;
- a MEKH különös hangsúllyal vette figyelembe a piacon megjelent földgázfelesleget és az új belépők generálta versenyt, amely az inkumbesnek piaci részesedéseinek változását és az egymás közötti verseny élénkülését hozta magával.

Mindezek alapján a MEKH nem azonosított jelentős piaci erővel rendelkező engedélyest a nagyfelhasználók részére történő földgáz-értékesítés piacán. A jelentős piaci erő vizsgálatakor a kis- és közepes felhasználók piaca tekintetében a MEKH többek között az alábbi tényezőket találta relevánsnak:

- a piacon egyetlen engedélyes sem rendelkezik önmagában a versenytársakat jelentősen felülmúló részesedéssel, lényegében több hasonló méretű szereplő van jelen a piacon;

³⁵ 358/2010. (2010. május 28.) MEH-határozat.

- a piacra lépési korlátok viszonylag magasak, új belépők meghatározó piaci részesedést nem is tudtak szerezni.

A MEKH 2010. májusi határozatában úgy találta, hogy „a piac oligopolisztikus szerkezetű, a szolgáltatók piaci részesedései hasonlóak, beszerzési költségeik nem térnek el egymástól jelentősen”, így „az egymás közötti verseny nem áll érdekükben, a piacra való belépés nehéz”. Mindezek miatt az érintett piac négy legnagyobb engedélyesét (valójában a négy korábbi közüzemi szolgáltatót, amelyek jelenleg kereskedelmi és egyetemes szolgáltatási engedélyekkel rendelkeznek) jelentős piaci erejű engedélyesként azonosította.

A GVH a MEKH határozattervezetének több pontját vitatta. A GVH kritikájának legjelentősebb elemét a kis- és közepes felhasználók esetében a földrajzi piac meghatározása és a jelentős piaci erejű engedélyesek azonosítása képezte. A GVH álláspontja szerint például a versenyfeltételek az egyes elosztói területek között továbbra is alapvetően különbözők, így ez elkülönült földrajzi piacok meghatározását tenné indokolttá. Ezért a MEKH például ügyelt arra, hogy a határozat rendelkező részében és indokolásában „közös erőfölény” mint versenyjogi fogalom ne jelenjen meg (bár a MEKH álláspontja szerint az elvégzett piacelemzés alapján „a közös erőfölény megléte is kellő biztonsággal megállapítható”).³⁶

2010 óta a MEKH további hasonló, *ex ante* piacelemzést nem végzett. A MEKH honlapja alapján utoljára 2018-ban adott be egy piaci engedélyes szereplő erre irányuló kérelmet (amelynek azonban végül a MEKH nem adott helyet).³⁷

A verseny elősegítésére vonatkozó további speciális szabályok • A teljesség kedvéért szólunk ehelyütt a Get. A nagykereskedelmi energiapiacok integritásával és átláthatóságával összefüggő feladatok című III/A. fejezetéről is. Ebben a szerkezeti egységben jogalkotó a REMIT-hez (1227/2011/EU rendelet) kapcsolódó szabályokat helyezte el. Bár e magatartásformák nem tartoznak a szigorúan vett versenyjogi szabályok fogalmkörébe, és a kikényszerítésük módja is eltérő, megemlítésüket az indokolja, hogy a védett jogtárgy (a piaci visszaélések megelőzése és a tisztességes verseny védelme) sok tekintetben kapcsolódik mind a versenykorlátozó megállapodások tilalmához, mind pedig az erőfölénnyel való visszaéléshez.

Végül – bár a Get. nem a III. fejezetben szabályozza – a fenti *ex ante* piacelemzés típusú hatáskörökhöz szorosan kapcsolódik a MEKH azon kötelezettsége, hogy a tárgyalásos földgázártárolói hozzáférés bevezetése érdekében elemzést végezzen. Ha ugyanis az elemzés eredményeképpen a MEKH megállapítja, hogy a hazai földgáz-

³⁶ MEKH (2010. május 28.) határozat, VII. rész. 2.25. pont. A fenti megállapítás – amennyiben versenyjogi értelemben igazolást nyerne – nagyon komoly következményekkel járna az érintett engedélyesekre versenyjogi szempontból, hiszen ebben az esetben az erőfölénnyel vállalkozásokra irányadó úgynevezett speciális vagy különös felelősség szabályát kellene alkalmazni ezen engedélyesekre.

³⁷ <http://www.mekh.hu/piacelemzes-lefolytatasa-iranti-kerelem-foldgaz>.

piacon tényleges földgáztárolói verseny alakult ki, akkor a MEKH köteles dönteni a tárgyalásos földgáztárolói hozzáférés bevezetéséről (Get. 146/A. §).

A Get. egyéb, versenyt érintő rendelkezései

A kifejezetten a verseny elősegítéséről szóló fejezeten túl a Get. számos ponton utal a piaci verseny fontosságára, és azt több, egyébként hagyományos szektorális jellegű szabályozó norma részévé teszi (például a versenyre történő hatás figyelembevétele valamilyen szabályozói döntés meghozatalakor).

Hasonló a szabályozás logikája a szállítási rendszerirányító általi kapacitás-felülvizsgálat és infrastruktúrafejlesztési javaslat MEKH általi előzetes ellenőrzése esetében: a MEKH ezen hatáskörének gyakorlása során köteles figyelemmel lenni arra, hogy a kérdéses javaslat akadályozza-e a hatékony versenyt [Get. 83. § (1) bekezdés].

Ugyanígy rendelkezik a Get. a földgázpiac működése szempontjából alapvető jelentőségű üzemi és kereskedelmi szabályzat (ÜKSZ) MEKH általi jóváhagyása esetén [Get. 110. § (3. és 4) bekezdés]: a versenyszempontok jelentőségét mutatja, hogy a Get. kifejezetten kötelezővé teszi a MEKH számára, hogy amennyiben az ÜKSZ „akadályozza a hatásos versenyt”, akkor (tekintettel a jogszabálysöveg alternatív jellegére: adott esetben a többi szempontra tekintet nélkül is) a MEKH köteles megtagadni az ÜKSZ jóváhagyását, és ebben az esetben a szállítási rendszerirányító új ÜKSZ kidolgozására és ismételt benyújtására köteles.³⁸

Több esetben az általános szabályok alóli mentesség vagy felmentés egyik releváns szempontjaként jelenik meg a piaci verseny, pontosabban a verseny megóvása. Az új gázipari infrastruktúra létrehozása esetében a MEKH hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az infrastruktúrát létrehozni kívánó gazdálkodó szervezet részére mentességet adjon az általános díjmegállapítási szabályok, hozzáférési kötelezettségek és szétválasztási kötelezettségek alól: ezen mentességről való döntés egyik kifejezett feltétele, hogy „az új infrastruktúra a földgázellátásban kialakuló versenyt” növelje [Get. 85. § (1) bekezdés a) pont] továbbá, hogy a mentesség megadása ne legyen „hátrányos hatással a versenyre” [Get. 85. § (1) bekezdés e) pont] (e két szempont azonban elvi elkülönítése nem tűnik egyértelműnek a Get. szövege alapján). Bár a MEKH ezen szempontokkal kapcsolatos indokolási kötelezettsége már a fenti szabályok megléte alapján is levezethető lenne, a Get. kifejezetten rendelkezik arról, hogy a MEKH mentességet megadó határozatának kötelező eleme az „elemzés arról,

³⁸ Hasonló a szabályozás logikája és rendszere a már említett 715/2009/EK rendelet alapján akkor, amikor az Energiaszabályozók Együtműködési Ügynöksége nyújt be az egyes üzemi és kereskedelmi szabályzatok kialakítására vonatkozó egyértelmű és objektív elveket tartalmazó úgynevezett keretjellegű iránymutatást az Európai Bizottsághoz. Ha ugyanis a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a keretjellegű iránymutatás nem járul hozzá – többek között – a tényleges versenyhez és a piac hatékony működéséhez, akkor felkérheti az Energiaszabályozók Együtműködési Ügynökségét, hogy vizsgálja felül a benyújtott keretjellegű iránymutatást, és nyújtsa be újra a Bizottságnak (6. és 7. cikk).

hogyan a mentesség megadása milyen hatást gyakorol a versenyre és a földgáz belső piacának hatékony működésére” [Get. 85 § (5) bekezdés b) pont].

Ugyanígy általános szabály alóli mentesítési hatásköre van a MEKH-nek a földgáztárolási díjak kapcsán: a Get. 105/A. § (2) bekezdése alapján ugyanis a díj alkalmazása alól az érintett engedélyes felmentést kaphat, ha az a „földgáztárolói verseny elősegítése érdekében” szükséges.

A Get. 85. § (1) bekezdésében foglalt mentesítési szabályt a MEKH a 1934/2013 (Magyar Gáz Tranzit) határozatában – a magyar–szlovák határkeresztesző földgázvezeték megvalósítása érdekében – alkalmazta is. A határozatban a MEKH a Magyar Gáz Tranzit Zrt. kérelmére a társaságnak – bizonyos feltételekkel – mentesítést adott a Get. 121/H. § (1) bekezdés b) és c) pontjában foglalt szétválasztási kötelezettségek alól. A MEKH – miután megállapította, hogy a tervezett magyar–szlovák határkeresztesző földgázvezetékkel kapcsolatban kért mentesség Get. 85. §-a szerinti feltételek fennállnak – a Get. előírásainak megfelelően azt a kérdést is görcső alá vette, hogy növeli-e a kérdéses új infrastruktúra a földgázellátásban kialakuló versenyt. Ebben a körben a MEKH röviden áttekintette a kiskereskedelmi földgázpiac és a nagykereskedelmi földgázpiac fontosabb szereplőit, majd arra a következtetésre jutott, hogy „amennyiben a [tervezett magyar–szlovák határkeresztesző földgázvezeték] importált földgáz új szereplő(k) piacra lépését teszi lehetővé, akkor a piaci verseny fokozódni fog” továbbá, hogy „a végfelhasználóknak végső soron – a nyugati forrásokhoz (spot) piacokhoz való jobb hozzáférés útján – a földgáz árának alacsony tartásával kifejezetten előnyös lehet”.

Mindazonáltal a MEKH úgy vélte, hogy az új földgázvezeték kiadási pontján a piaci szereplők által leköthető kapacitást korlátozni kell, annak érdekében, hogy a nagykereskedelmi földgázpiacon fennálló piaci helyzet (jelentős piaci erejű engedélyes megléte³⁹) nyomán a további versenytorzulás elkerülhető legyen. A kapacitáskorlát mértékét a MEKH a magyar versenyfelügyeleti gyakorlatra figyelemmel határozta meg, hivatkozással arra, hogy a GVH esetjogában a 25–30 százalékot el nem érő piaci részesedés tekinthető olyan mértékűnek, amely alatt egy vállalkozás vagy vállalkozáscsoport egyedüli erőfölényes helyzete nem valószínűsíthető. A MEKH a kapacitáskorlát alkalmazását továbbá nem tekintette abszolút gátnak: határozatában lehetőséget biztosított arra, hogy a kapacitáskorlát alól az érintett engedélyes kérelemre mentesüljön, ha a kapacitáskorlát „a más felek részéről mutatkozó érdeklődés elégtelensége miatt” a magyar–szlovák határkeresztesző földgázvezeték kihasználatlanságát eredményezi. A MEKH garanciális önkorlátozó szabályként továbbá előírta, hogy a mentesítési kérelem tárgyában a MEKH köteles a GVH-val konzultálni.⁴⁰

³⁹ Lásd a fentiekben részletezett 112/2010. MEKH határozatot, amelyben a MEKH a MVM CEEnergy Zrt jogelődjét, az EFT-t a földgáz-nagykereskedelem piacán jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesként azonosította.

⁴⁰ A MEKH határozata nem adja meg a konzultációs kötelezettség pontos tartalmát, azaz nem világos, hogy ez milyen mélységű és mértékű egyeztetésre vonatkozik, mennyiben kell a MEKH-nek a GVH

A MEKH – a Get. és az uniós jog előírásainak megfelelően – tájékoztatta az Európai Bizottságot a tervezett mentesítési feltételekről. A Bizottság válaszában felhívta a MEKH figyelmét arra, hogy a kapacitáskorlátozásnak a jelentős piaci erejű vállalkozás(ok)ra kell korlátozódnia, hiszen a további vállalkozások esetében a korlátozás előírása a piaci verseny szempontjából hátrányos lenne (ugyanis e vállalkozások esetében éppen az a cél, hogy növeljék piaci részesedésüket, hiszen csak ezek a vállalkozások tekinthetők a verseny letéteményeseinek ezen a piacon). Az Európai Bizottság továbbá hangsúlyozta, hogy – összhangban az uniós versenyjogi gyakorlattal – a magyarországi gázpiac több részpiacra/szegmensre tagolódik, amelyek esetében a jelentős piaci erő (akár egyedüli, akár közös) meglete változhat.

A mentesség szempontjából a MEKH külön vizsgálta azt is, hogy a mentesség megadása nincs-e hátrányos hatással a versenyre. Ebben a körben a MEKH nagymértékben támaszkodott a GVH Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit Zrt.) határozatára, amely az épülő a magyar–szlovák határkeresztesző vezeték kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy piaclezáró hatás (az MGT alapítása eredményeképp) nem valószínűsíthető. E tekintetben adott az Európai Bizottság tájékoztatása a versenyhelyzetet szigorúbban ítélte meg, és kifejtette, hogy a magyar–szlovák határkeresztesző vezeték technikai és piaci működésének ellenőrzése – a kérdéses infrastruktúra jelentősége miatt – egy olyan meghatározó szereplő (az MVM-csoport) által, amely kereskedelmi érdekeltséggel rendelkezik mind a gáz-, mind a villamosenergia-piacon, kizáráshoz vezethet a földgáz *upstream* piacán. Mindezek miatt a Bizottság olyan kiegészítő korrekciós intézkedések előírását tartotta szükségesnek, amelyek biztosítják, hogy a kapacitások elosztása és a vezeték működése az MVM-csoport üzleti érdekeitől függetlenül történjen. Erre figyelemmel a MEKH a mentességet csak azzal a feltétellel adta meg, hogy a magyar–szlovák határkeresztesző vezeték magyarországi szakaszának kapacitásait ne az MVM-csoport irányítása alá tartozó szállítási rendszerüzemeltető ossza el.

A verseny szempontjai ugyancsak megjelennek a Get. XIII. fejezetének (tevékenységek szétválasztása) számviteli szétválasztásról szóló címében. Nevezetesen a Get. 120. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az „integrált földgázipari vállalkozás, valamint a több engedéllyel rendelkező vállalkozás – a számviteli politika részeként – olyan számviteli szétválasztási szabályokat dolgoz ki, és az egyes tevékenységeire olyan elkülönült számviteli nyilvántartásokat vezet, amelyek biztosítják az egyes tevékenységek átláthatóságát, a diszkriminációmentességet, kizárja az egyes tevékenységek közötti keresztfinszírozást és a versenytorzítást”. Ugyanezt a megközelítést tükrözi a Get. 121/E. § (2) bekezdése, amely a szállítási rendszerüzemeltető által a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás részére nyújtott szolgáltatás feltételeiről rendelkezik: ezek között szerepel, hogy a szolgáltatás ilyen módon történő nyújtása nem korlátozhatja a versenyt a földgáztermelés és a földgázkereskedelem

.....
álláspontját figyelembe venni stb. Mindazonáltal feltehető, hogy „gyenge” konzultációs kötelezettségről van szó, azaz mindössze a GVH álláspontjának beszerzésének kötelezettségéről van szó.

terén.⁴¹ A Get. 121/F. § (2) bekezdése ugyancsak a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás és a szállítási rendszerüzemeltető kapcsolatának korlátait adja meg: ennek egyik részeleme, hogy a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás „sem közvetlenül, sem közvetve nem határozhatja meg a szállítási rendszerüzemeltető napi tevékenységére, a hálózatüzemeltetésre és a 10 éves hálózatfejlesztési terv előkészítésére vonatkozó versenymagatartását.”

Végül – bár már a Get. XV. fejezetében (adatszolgáltatás, titokvédelem, információkezelés) található szabályról van szó – a fenti szétválasztási követelményekhez szorosan kapcsolódik, hogy a szállítási rendszerüzemeltető és a földgáztárolói engedélyes – a kapcsolt vállalkozás által történő földgáz-értékesítés vagy -vásárlás esetében – köteles arra, hogy a tényleges versenyhez és a piac hatékony működéséhez szükséges információkat közzétgye oly módon, hogy az ne sértse az üzleti szempontból érzékeny információk védelmét [Get. 125/A. § (2) bekezdés, amely az 2009/73/EK irányelv 16. cikkének (3) bekezdésével hozza összhangba a magyar jogot].

⁴¹ A már említett 715/2009/EK rendelet alapján egyébként is fontos előírás a hálózati hozzáférési díjak tekintetében, hogy „a díjak, illetve a számításukhoz használt módszerek megkönnyítik a hatékony földgázkereskedelmet és a versenyt” [13. cikk (1) bekezdés]. Ugyanígy rendelkezik a rendelet arról, hogy „A kapacitásallokációs mechanizmusoknak és a szűkületek kezelésére vonatkozó eljárásoknak elő kell segíteniük a verseny kialakulását, [továbbá] nem akadályozhatják új piaci szereplők piacra lépését, és nem támaszthatnak indokolatlan akadályokat a piacra lépéssel szemben. Nem akadályozhatják meg a piaci résztvevőket – beleértve az újonnan piacra lépőket és a kis piaci részesedéssel rendelkező cégeket is – abban, hogy hatékonyan versenyezzenek.” (1. sz. melléklet, 2.1. pont).