

A versenyhatóságok szerepe a médiapluralizmus védelmében

Cseres Kati

Amsterdam Centre for European Law & Governance, Universiteit van Amsterdam

Bár a médiapluralizmus az Európai Unióban alapvető érték, az EU nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel a média szabályozására. Valójában a média mint az uniós politika egyik területe hiányzik az EU Szerződésekből, és az EU jogi eszközei is korlátozottak e téren. Mivel azonban a média az egységes piac fontos gazdasági ágazataként is működik, a médiapiacok szabályozása az EU belső piaci és versenyjogi hatásköre alá tartozik. A versenyjog területén a Bizottság közvetlen és kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és messzemenő felügyeleti jogkörrel. Ez a tanulmány bemutatja, hogy általában a versenyjog és különösen az fúziók ellenőrzése alapvető szerepet játszik a médiapiacokon a jelentős gazdasági erő felhalmozódásának ellenőrzésében és megakadályozásában, és azt elemzi, hogy a versenyhatóságok – ugyan közvetettebb módon, mint a médiaszabályozók – miként védhetik meg a versenyképes médiapiacokat. Szerepüket a közelmúltban értelmezték az uniós bíróságok is, amelyek fontos elveket határoztak meg arra vonatkozóan, hogy mi minősül hatékony versenyjogi jogérvényesítésnek – ez kulcsfontosságú azokban a helyzetekben, amikor a médiapiacokat a jogállamiság visszalépése érinti.

Kulcsszavak: fúzió, jogállamiság, jogérvényesítés, médiapluralizmus, versenyhatóság, versenyjog

The role of competition authorities in safeguarding media pluralism

Despite its fundamental value in the European Union, the EU lacks an explicit competence to regulate the media. In fact, media as a field of EU policy is absent from the Treaties and the EU's legal instruments remain limited in this area. Nevertheless, as media also function as an important economic sector of the single market, the regulation of media markets falls under the EU's internal market and competition law competences. In the area of competition law, the Commission has direct and exclusive competence with far-reaching supervisory powers. This paper shows that competition law in general, and merger control in particular, play an essential role in controlling and preventing the accumulation of significant economic power in the media markets. It analyses how competition authorities can safeguard competitive media markets, albeit in a more indirect way than media regulators. Their role has recently been interpreted by the EU Courts that defined important principles of what qualifies as effective competition law enforcement, which is crucial to situations in which media markets are affected by rule of law backsliding.

Key words: competition authorities, competition law, enforcement, media pluralism, merger, rule of law

1. Kontextus

A médiapluralizmust általában a jól működő demokráciák, a szabad és nyitott társadalmak alapvető összetevőjeként ismerik el. Az uniós jogban és politikában a médiapluralizmust az EU Szerződés 2. cikke az Európai Unió alapját képező alapvető értékek egyikeként ismeri el, az Alapjogi Charta 11. cikkének (2) bekezdése pedig előírja, hogy „[a] média szabadságát és pluralizmusát tiszteletben kell tartani”. A médiapluralizmus elengedhetetlen feltétele az állampolgári jogok gyakorlásának és a demokratikus társadalomban való részvétel előmozdításának, mivel lehetővé teszi a média számára, hogy betöltse a teljes körű, kiegyensúlyozott és pontos tájékoztatásban és a hatalom számonkérésében betöltött szerepét (Brogi et al. 2021).

Ezen túlmenően az Európai Bizottság a média szabadságát a jogállamiságról szóló jelentéseinek középpontjába helyezte. A jogállamisági mechanizmus egy kulcsfontosságú szakaszt szentel a médiaszabadságnak és a pluralizmusnak. Megvizsgálja a médiaszabályozó hatóságokat és szerveket, a médiatulajdonlás és a kormányzati beavatkozás átláthatóságát, valamint az újságírók védelmének kereteit. Annak ellenére azonban, hogy a média alapvető értéket képvisel az EU-ban, az EU nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel a média szabályozására. Valójában a média mint uniós politika nem szerepel a Szerződésekben, ezért az EU jogi eszközei korlátozottak ezen a területen. Az EU valójában „nagyon kevés »kemény« jogszabállyal rendelkezik a médiapluralizmusról” (Garcia Pires 2017).

Mindazonáltal a média az egységes piac fontos gazdasági ágazataként is működik, ezért a médiapiacok szabályozása az EU belső piaci és versenyjogi hatáskörébe esik. Míg a belső piacot illetően a Bizottság megosztja hatáskörét a tagállamokkal, a versenyjog területén közvetlen és kizárólagos hatáskörrel is rendelkezik, messzeható felügyeleti jogkörrel.

A versenyjog strukturálja a piacokat, és megosztja a hatalmat az állami és a magángazdasági szereplők között, amely hatalommegosztás cserébe védi az egyén gazdasági és politikai szabadságát (Deutscher & Makris 2016). Általában a versenyjog és különösen a fúziók ellenőrzése alapvető szerepet játszik a médiapiacokon a jelentős gazdasági hatalom felhalmozódásának ellenőrzésében és megakadályozásában. Ezért a versenyszabályok alkalmazása jelentős mértékben hozzájárulhat a médiapluralizmus fenntartásához azáltal, hogy megakadályozza a médiapiacokon a túlzott koncentrációt és a kisebb médiaszereplőket kizáró és/vagy a piacra lépést akadályozó kirekesztő magatartást (de Meese 2023).

Az EUMSZ 114. cikke (a belső piaci jogalap) alapján 2022 szeptemberében az Európai Médiaszabadságról szóló, nemrégiben előterjesztett Javaslatával (a továbbiakban: EMFA) a Bizottság a jelek szerint erőteljesebb megközelítés felé mozdul el, hogy kezelje a média egyes tagállamok általi foglyul ejtését, a média állami ellenőrzésével kapcsolatos nemzeti szabályozási visszaéléseket. Ez a javaslat a versenyjogi szabályokat kiegészítő szabályokat tartalmaz a mediakoncentrációra, az állami reklámra és az állami források elosztására vonatkozóan.

Miközben az EMFA olyan keretet alakíthat ki, amely kiegészíti a versenyjogi szabályokat és végrehajtási mechanizmusokat mind uniós, mind nemzeti szinten (Bayer & Cseres 2023), jövőbeli elfogadása nem fosztja meg az uniós versenyjogot attól a lehetőségétől, hogy figyelembe vegye a médiapluralizmus szempontjait a minőség, a sokszínűség és az eredetiség tekintetében, és megfelelően használja a jelenlegi uniós jog által nyújtott eszközeit (Bania 2023).

A versenyhatóságoknak a médiapiacok, illetve a verseny mint közjó védelmében játszott szerepét a közel-múltban egy nagy horderejű lengyel (PKN Orlen/Polska Press) és egy magyar (KESMA) fúzió mutatta be. Ezek megerősítették, hogy a versenyjogi kontrollnak szerves részének kell maradnia bármilyen, a médiapluralizmus jövőbeli helyéről és érvényesítéséről szóló EU-s vitának.

Ennek megfelelően ez az írás azt elemzi, hogy a versenyjog és a versenyhatóságok – ugyan közvetett módon – miként játszhatnak szerepet a versenyképes médiapiacok védelmében. Ezek a versenyhatóságok „a versenypolitika hatékony végrehajtásának motorjai” (Maher 2013), amelyekre vonatkozólag az uniós bíróságok fontos alapelveket határoztak meg – például arra vonatkozóan, hogy mi minősül hatékony versenyjogi jogérvényesítésnek. Ezek az elvek döntő fontosságúak olyan helyzetekben, amikor a jogállami deficit rombolja a médiapiacok versenyképességét.

2. A versenyjog szerepe a demokrácia és a jogállamiság védelmében

A versenypiacok mind a működő piacgazdaságok, mind a demokratikus jogi és politikai rendszerek létfontosságú összetevői (Deutscher 2022, Cseres 2023). A verseny – mint a piac sajátos intézményi formája – elősegíti a demokráciát. A piacok és a gazdaság egyik legfontosabb rendező elveként ellenőrzi a gazdasági hatalom túlzott koncentrációját, amely a demokratikus folyamatok és intézmények aláásásának kockázatával jár, és korrupcióhoz, klientelizmushoz és „haveri kapitalizmushoz” vezet (Deutscher 2022). A verseny megvonja a közhatalom határait (Prosser 2005) és biztosítja a politikai intézmények integritását és pártatlanságát, így csökkenti az intézmények foglyul ejtésének valószínűségét (Deutscher 2022). A versenyző piacok fékeket és egyensúlyokat állítanak fel a magán- és a közpiaci hatalom számára, és garantálják az egyének számára a magántevékenység sérthetetlen szféráját (Deutscher & Makris 2016). A gazdasági köz- és magánhatalom szétterítése védi az egyén gazdasági és politikai szabadságát (Deutscher & Makris 2016). Ezen túlmenően a különböző szolgáltatók nagy száma egy piacon növeli annak a valószínűségét, hogy ezek a szolgáltatók azon a piacon az információk és a vélemények széles skáláját is hordozzák.

A verseny mint a demokratikus rendszer alapvető intézménye olyan jelentős európai koncepció, amely befolyásolta a Római Szerződés szövegezését, és amelynek a demokratikus politikai rendszerek létrehozásában betöltött központi szerepét újra deklarálták az EU 1993-as koppenhágai (csatlakozási) kritériumai (Cseres 2023). Az európai versenyjog a liberális demokrácia kvázi alkotmányos alapjaként alakult ki, és a versenyjog alapvető szerepe a versenypiacok és a demokrácia közötti kapcsolat szabályozásában az EU integrációs projektjének központi részét képezte már a kezdetek óta. Az uniós szinten alkotmányos szintre emelt versenyjog az integrációs projekt központi pillérévé vált (Ioannidis 2016, Joerges 2014 & 2015). Az elmúlt hét évtizedben az uniós versenyjog olyan erőteljes intézménnyé növekedett, amely Európa-szerte védi a piacokat, az európai vállalkozások gazdasági tevékenységének szabadságát és a fogyasztók választási lehetőségeit.

Ez a jogállamiság és a gazdasági szabadságjogok iránt elkötelezett, jogon alapuló rend segítette a Közösségnek legitimitást szerezni az EU alapítási időszakában, és hozzájárult annak „alkotmányos” jellegéhez (Joerges 2013). A versenyfolyamat védelmét tulajdonképpen az EUSz. 2. cikke megvalósításának kell tekinteni, amely egyebek között felsorolja a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartásának uniós értékeit. Amikor az államok csatlakoznak az EU-hoz, elkötelezik magukat az EU gazdasági és jogi rendje mellett, amely „alkotmányos chartaként” kifejezetten tartalmazza a torzítatlan verseny rendszerét. Az Európai Bíróság a *Sped-Pro* ügyben hozott ítéletében (T-791/19. sz. ügy) nemrégiben megerősítette, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt alapvető értékeknek való megfelelés az uniós versenyjogi végrehajtási mechanizmusokra (az EUMSZ 101. és 102. cikk, azaz a kartellek és az erőfölényes ügyek körére) is vonatkozik.¹ Így az EU-hoz való csatlakozással a tagállamok elkötelezik magukat az uniós jognak az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékei mellett, és kölcsönös ígéretet tesznek arra, hogy a versenyjog végrehajtása során elismerik és tiszteletben tartják az uniós értékeket és célkitűzéseket. Az EUSZ 2. cikke szerinti értékekkel ellentétben azonban, amelyeket az EU korlátozott jogalkotási és végrehajtási hatásköre korlátoz, az uniós versenyjog az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik, közvetlen igazgatással és messzemenő végrehajtási mechanizmusokkal (Cseres 2023).

Az 1990-es évek végére a sikeres piaci integráció és az EU alkotmányozásának folyamata, valamint a szilárd szupranacionális végrehajtási mechanizmusok a versenyjogot erős jogi és politikai területté alakították át. A versenyjogi normák tagállami szinten történő fokozódó európaizálódásával párosulva a versenyjog az EU és tagállamai „közös magjává” vált (Drahos 2002). Ellentétben az EUSZ 2. cikkének értékeivel, amelyek a tagállamok közös jogi és alkotmányos hagyományaira támaszkodnak (Scheppelle et al. 2020), a versenyjogot központilag hozták létre és fejlesztették ki, olyan messzemenő hatáskörökkel, amelyekhez foghatót az EU egyetlen más szakpolitikai területen sem találni (Warloutzet 2015). Valójában a piaci integráció mint közpolitikai cél

1 T791/19. Sz. ügy *Sped Pro kontra* Európai Bizottság ECLI: EU:T:2022:67, 85. pont.

követésével az uniós versenyjog a demokrácia és a jogállamiság elterjedésének eszközeként működött (Perez & van de Scheur 2013).

A versenyjog központi alkotmányos szerepe és értéke az EU gazdasági és jogrendjében, az Európai Bizottság általi kivételesen szilárd és közvetlen végrehajtási formája, valamint a jogállamisággal és a demokráciával való szoros kapcsolata felveti tehát azt a kérdést, hogy az uniós versenyszabályok és azok alkalmazása adhat-e választ a növekvő politikai populizmus, valamint a növekvő politikai és vállalati koncentráció kihívásaira.

3. A médiapluralizmus védelme

A kultúra területén az EU megosztja hatáskörét a tagállamokkal, és csak a nemzeti kezdeményezések támogatására léphet fel, ezért az EUMSZ 167. cikkének (5) bekezdése szerint ez a fellépés nem történhet a nemzeti médiatörvények és -szabályozások harmonizálását célzó eszköz formájában. A Szerződés és a fúziókontrollról szóló rendelet² alapján azonban a Bizottság megbízást kapott annak értékelésére, hogy egy uniós léptékű összefonódás jelentősen akadályozhatja-e a hatékony versenyt.³ Az EUMSZ 167. cikkének (4) bekezdése, valamint az EU Alapjogi Chartájának 11. cikkének (2) bekezdése és 51. cikkének (1) bekezdése pedig előírja a Bizottság számára, hogy az uniós versenypolitika végrehajtása során figyelembe kell vennie a nem gazdasági célokat is (Bania 2013).

A versenyjog alkalmazása a médiaágazatban a versenyellenes gyakorlatok megakadályozására és a koncentráció csökkentésére irányul. A versenyjog alkalmazása azonban hozzájárulhatna a médiapluralizmus erősítéséhez azáltal, hogy nemcsak egy szűken meghatározott fogyasztói jóléti normát, hanem egy átfogóbb „állampolgári jóléti” normát is biztosítana (Bania 2015, Cengiz 2021). A polgárok jóléti normája a fogyasztói árakkal kapcsolatos érdekeknél szélesebb körű érdekeket foglalna magában, például a termékek és a szolgáltatások minőségét, amelybe a média sokszínűsége is beletartozik. Bár a pluralizmussal kapcsolatos aggályok nem írhatják felül a versenyre vonatkozó aggályokat az összefonódások értékelése során, a Bizottság mégis foglalkozhat a pluralizmussal kapcsolatos kérdésekkel az összefonódási gyakorlat keretében. A múltban azonban vonakodott ezt megtenni (Bania 2013, 2015 & 2019).

3.1. Összefonódás-ellenőrzés

A fúziókontroll jogi eszköze a demokratikus politikai rendre való törekvés révén képes lehet decentralizálni a gazdasági hatalmat és gazdasági lehetőségeket teremteni a cégek számára, ami közvetlen hatást gyakorolhat a polgárok gazdasági, de nem gazdasági érdekeire is, mint például a médiapluralizmushoz vagy a megbízható információkhoz való hozzáféréshez kapcsolódó alapvető jogok védelme (Banasiński & Rojszczak 2022).

3.2. Az EMFA-összefonódás ellenőrzése

A fúziókontroll során a versenyhatóságok a médiakoncentráció EU-s vagy nemzeti joggal való összeegyeztethetőségének előzetes vizsgálata révén azt értékelik, hogy az összefonódások jelentős mértékben akadályozzák-e az európai piacokat és polgárokat érintő hatékony versenyt. Ez az értékelés azonban továbbra is a médiapiacok

2 139/2004/EK Rendelet.

3 Lásd még a 139/2004/EK Rendelet 22. cikkét.

gazdasági szempontjaira korlátozódik, és nem tudja a média sokszínűségének kulturális és alapjogi szempontjait teljes mértékben értékelni.⁴

Az EMFA-javaslat 21. cikke kiegészítő bejelentési kötelezettséget vezetne be „az olyan médiapiaci összefonódások esetében, amelyek jelentős hatással lehetnek a médiapluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre”. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy minden tagállamnak anyagi és eljárási szabályokat kell megállapítania a legalább egy médiaszolgáltatót érintő összefonódások értékelésére, amennyiben az összefonódás „jelentős hatással lehet a médiapluralizmusra és a szerkesztői függetlenségre”.

Az ilyen értékelés kritériumai az összefonódásoknak a médiapluralizmusra gyakorolt hatására, a média szereplőinek sokszínűségére, a szerkesztői függetlenség biztosítékaira, valamint arra összpontosítanak, hogy az összefonódás hiányában az átvevő és a megszerzett egység gazdaságilag fenntartható maradna-e (és hogy léteznek-e fenntartható alternatívák). A javasolt értékelés a meglévő összefonódás-ellenőrzési szabályokhoz képest megkülönböztető jegyeket mutat, de átfedéseket is tartalmaz. Az EMFA a médiapluralizmusra és a médiaszereplők sokszínűségére gyakorolt hatás értékelésére helyezi a hangsúlyt, ami részben megfelel annak a versenyjogi szempontnak, hogy a felvásárló és a célvállalkozás közötti horizontális átfedések következtében csökken-e a verseny. A szerkesztői függetlenség biztosítékainak értékelése pedig párhuzamba állítható az összefonódás hatékonysági előnyeinek és a hatékony verseny biztosítása érdekében felajánlott lehetséges korrekciós intézkedéseknek az értékelésével.

A tagállamok kötelesek lesznek kijelölni egy nemzeti szabályozó testületet az ilyen értékelések elvégzésére, és átlátható, objektív, arányos és megkülönböztetéstől mentes kritériumokat alkalmazni az ilyen összefonódások bejelentésére és értékelésére. Ezen túlmenően az Európai Testület felhatalmazást kapna arra, hogy véleményt adjon ki, ha a médiapiaci összefonódások hatással lehetnek a belső piac működésére, amelyet a nemzeti hatóságoknak „a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük”. Ezek a rendelkezések azonban nem foglalkoznak annak alapvető okaival, hogy egyes tagállamokban a tényleges végrehajtás nemzeti szinten továbbra is gyenge.

3.3. Jogalkalmazás

Az összefonódások nyomon követését a Bizottság és a tagállamok kvantitatív kritériumok alapján megosztva végzik.⁵ Nem minden tagállam rendelkezik azonban fúzióellenőrzési rendszerrel. A Bizottság központi és kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az úgynevezett közösségi dimenzióval rendelkező fúziók felett, de a tagállamok a nemzeti versenyjogukat alkalmazzák azokra az összefonódásokra, amelyek nem érik el ezt a küszöbértéket.⁶ Ezzel szemben az EU fúziós rendeletének értelmében a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel, ha az összefonódás nem közösségi léptékű. A hatáskörök megosztása azonban bizonyos korrekciós mechanizmusok és kivételek tárgyát képezi.⁷ Így a tagállamok továbbra is széles körű hatáskörrel rendelkeznek a nemzeti zászlóshajó-vállalatok engedélyezésére és a közérdekű nemzeti jogi rendelkezések populista támogatására (Jones & Davies 2014). Ez egyértelműen tükröződik az EU fúziós rendelete 21. cikkének (4) bekezdésében, amely kifejezetten

4 „A versenyjogi és a médiapluralitás-értékelés célja és jogi keretei nagyon eltérőek. Az összefonódás-ellenőrzés során a hangsúly arra helyeződik, hogy fennáll-e a »hatékony verseny jelentős akadályozása«, beleértve az összefonódással létrejött vállalkozás azon képességét, hogy az összefonódás után nyereségesen növelje az árakat a meghatározott trösztellenes piacokon. Ezzel szemben a média sokszínűségének vizsgálata a média demokráciában betöltött döntő szerepét tükrözi, és szélesebb körben vizsgálja, hogy a médiavállalkozások felett ellenőrzést gyakorló személyek száma, köre és sokfélesége elegendő lesz-e. A média sokszínűségének vizsgálata a média sokszínűségét vizsgálja.” M.5932, News Corp/BSkyB, pont 307.

5 A kritériumok az összefonódó felek globális és közösségi összesített forgalmi küszöbértékén alapulnak, lásd a 139/2004/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdését.

6 Az úgynevezett „kizárólagosság elve”. A 139/2004/EK rendelet 21. cikke,

7 Az 1. cikk (2-3) bekezdésében szereplő úgynevezett kétharmados szabály. A tagállamoktól és a tagállamokhoz történő áttétel 9. és 22. cikk. Az EUMR 21. cikkének (4) bekezdése meghatározza a Bizottság kizárólagos hatásköre alóli kivételt az ilyen összefonódások tekintetében. A rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy beavatkozzanak a Bizottság által engedélyezett összefonódási eljárásokba. Így az EUMR jogi kerete jelenleg csak negatív állami beavatkozást tesz lehetővé..

lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy „megfelelő intézkedéseket hozzanak az e rendelet által figyelembe vett érdekektől eltérő jogos érdekek védelmére”. Ezért a tagállamok saját belátásuk szerint szervezhetnek külön „médiapluralitás-felülvizsgálatot”. Lengyelország és Magyarország pontosan így (nem) alkalmazta a médiára és az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályait a két közelmúltbeli ügyben.

Magyarországon 2013-ban új rendelkezést, a 24/A. cikket vezették be a magyar verseny törvénybe, amely lehetővé teszi a magyar kormány számára, hogy a vállalkozások összefonódását „közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti”. Az ilyen típusú összefonódásokhoz nem szükséges a magyar versenyhatóság (GVH) engedélye. Sőt a döntést kormányrendeletben is meg lehet hozni, amelyhez nem szükséges megfelelő indoklást csatolni. Továbbá a döntés nem képezi bírósági felülvizsgálat tárgyát.⁸

A kormány 2018 novemberében a 229/201842 kormányrendeletben⁹ „közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek” nyilvánította a médiakonglomerátum létrehozását, és felszólított arra, hogy a több száz műsorszolgáltatót, online és nyomtatott kiadványt érintő fúziót mentesítsék a versenyszabályok alól.¹⁰ A fúzió egy alapítványt foglalt magában, amelynek 10 cég adományozta médiaszolgáltatóit, így közel 480 kiadványt került egy, a magyar miniszterelnökhöz való lojalitásáról ismert kiadó irányítása és működtetése alá. Az alapítvány hatalmas hirdetési és olvasói központra hasonlít, amelyet addig nem volt szabad létrehozni. A médiavállalatok egyesülésének a versenyszabályok alóli mentesítése a politikai hatalom nagy arányú kormányzati koncentrációját eredményezte, súlyosbítva a médiapluralizmus amúgy is szűkülő terét az országban (CMPF 2019).

Két évvel később, 2020-ban a PKN Orlen – Lengyelország legnagyobb hazai olajtársasága – bejelentette a versenyhatóságnak (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), hogy szándékában áll felvásárolni a Polska Press-t, a helyi sajtó vezető kiadóját és elektronikus médiaszolgáltatóját, amelynek szolgáltatásait havonta több millió fogyasztó veszi igénybe. A hatóság ezt követően hozzájárult a tervezett összefonódáshoz. A tranzakció kezdettől fogva komoly aggályokat vetett fel, akárcsak a hatóság döntése, amelynek jogszerűsége vitát váltott ki. A kritikusok hangsúlyozták, hogy az összefonódás negatív hatással lenne a médiapluralizmusra, és veszélyeztetné a regionális médiapiacot, ami ellentétes az Alapjogi Charta 11. cikkével (Banasiński & Rojszczak 2022). 2023-ban egy jelentés kiemelte, hogy az Orlelennel való egyesülés és az azt követő szerkesztőségi menesztések a Polska Press-nél 2020-ban negatívan befolyásolták az újságírói szabadságjogokat, és a kormányzó Jog és Igazságosság Párt (PiS) számára kedvező szerkesztőségi irányvonalak eltolódásához vezettek a közelgő választások előtt.¹¹

4. A nemzeti versenyhatóságok szerepe

Az európai versenyhatóságoknak – ide tartozik az Európai Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok – alapvető szerepük van a versenyjog hatékony érvényesítésének biztosításában az egész EU-ban. Ezek a hatóságok technokrata szakértői szervezetek, amelyeknek „el kell választaniuk a politikát a közigazgatástól” (Crane 2011), és jogilag és funkcionálisan el kell különülniük a piaci felektől, valamint a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól. Más független szabályozó hatóságokhoz hasonlóan speciális szakértelmet igénylő összetett kérdésekkel foglalkoznak, gyorsan kell reagálniuk a gazdasági környezet változásaira, és „meg kell védeniük a piaci beavatkozásokat a foglyul ejtett politikusok és bürokraták beavatkozásától” (OECD 2016: 95).

8 2013 óta 40 fúziós ügyet hagyott jóvá a kormány az energia-, a pénzügyi, a távközlési, az informatikai és a közlekedési ágazatban anélkül, hogy a Versenyhivatal engedélyezte volna azokat a versenyre gyakorolt hatásuk alapján. Összehasonlításképpen: Németországban a miniszteri engedélyezési eljárás 1970-es beillesztése óta a német versenyjogba 23 miniszteri engedély iránti kérelem érkezett, és ebből csak kilencnek adtak helyt. OECD (2016).

9 Kormány Rendelet 229/2018. (XII. 5.).

10 Ügyszám B/961/2018. http://www.gvh.hu//data/cms1039707/Osszefoglalo_B961_2018.pdf.

11 A Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért Lengyelországban jelentése, lásd <https://hhr.pl/aktualnosci/-od-prasy-regionalnej-do-ornlen-press-sytuacja-w-mediach-nalezacych-do-polska-press-raport>.

Európában a hatékony végrehajtás és az intézményi felépítés mintáját az ordoliberalisok fektették le, és először a német versenyjogi rendszerben valósult meg az 1950-es években. Az ordoliberalisok a versenyjog érvényesítésére egy sajátos eljárási és intézményi modellt képzeltek el, amely felül áll az állami bürokráción és politikán, tökéletesen független és autonóm. Tevékenységét és döntéseit csak a rendes bíróságok vizsgálhatják felül, a végrehajtó hatalom számára nem hagyott helyet a modell (Gerber 2001: 254). A független monopóliumhivatalt a német modern jogállam *sine qua non*-jának tekintették, ugyanolyan nélkülözhetetlennek, mint a legfelsőbb bíróságot (Gerber 2001).¹²

Ma mind az Európai Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok „bíróságszerű” feladatokat látnak el (Maher 2000, Wright 2009), mivel védik a vállalkozások jogi helyzetét, valamint a polgárok gazdasági tevékenységhez és a szabad piaci választáshoz való jogát.¹³ Így a versenyjog hatékony érvényesítése nemcsak a belső piacon belüli torzítatlan verseny biztosítása szempontjából kulcsfontosságú, hanem az Alapjogi Charta 19. cikkében meghatározott hatékony bírói jogvédelem részét is képezi, amely a versenyjogi kontextusban mind az alperesek, mind a sértettek számára releváns (Dunne 2016).¹⁴

Az Európai Bíróság a Sped-Pro ügyben hozott ítéletében először állapított meg közvetlen kapcsolatot valamely tagállam jogrendjének rendszeres hiányosságai és a tagállam versenyhatóságának az uniós jog szerinti végrehajtási intézkedések meghozatalára való képessége között. A Bíróság kiemelte, hogy a jogállamisági kérdéseket figyelembe kell venni annak értékelésekor, hogy egy nemzeti versenyhatóság képes-e hatékonyan érvényesíteni a versenyjogot és megfelelően védeni a panaszos jogait (Cseres & Hwija 2023).

A Bíróság az európai elfogatóparancs területén kialakított ítélkezési gyakorlatára hivatkozva¹⁵ megállapította, hogy a Bizottság, a tagállamok versenyhatóságai és a nemzeti bíróságok közötti, az EUMSZ 101. és 102. cikk alkalmazása céljából folytatott együttműködés, a kölcsönös elismerés, a kölcsönös bizalom és a kölcsönös elismerés elvén, valamint a lojális együttműködésen alapul.¹⁶ Ezen elvek szerint minden egyes hatóságnak és bíróságnak azt kell feltételeznie, hogy – a kivételes körülményektől eltekintve¹⁷ – minden más tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot és különösen az e jog által elismert alapvető jogokat.¹⁸

Az ítéletből kiderül, hogy a nemzeti versenyhatóságok függetlenségének hiánya – hasonlóan az európai elfogatóparancsot kibocsátó hatóságok igazságügyi függetlenségének hiányához – megalapozhatja a tagállamok közötti együttműködés felfüggesztését.

A magyarországi és a lengyelországi alkotmányos átalakítás és a versenyjogi jogalkalmazás üteme és mértéke a jelen ítélet keretein túlmutató kérdéseket vet fel. A Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok mint állami végrehajtók alapvető szerepet játszanak az (uniós) versenyjog hatékony végrehajtásának biztosításában Európa-szerte. Az EUMSZ 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése előírja a tagállamoknak, hogy szuverén

12 Ezért magas szintű gazdasági és jogi képzettséggel rendelkező karrierszakemberekre volt szükség, akiket nagy mértékben védeni kellett a külső politikai vagy anyagi befolyástól.

13 Németországban ez a versenyjog magánjogi orientációjából ered, amely a versenyjogot a jogok és az egyéni szabadságjogok kérdésének tekinti, lásd Gerber (2001: 286).

14 Az Európai Unió Alapjogi Chartája [2000] HL C364/1, 19. cikk.

15 Emlékeztetőül: az európai elfogatóparancs kölcsönös elismerése és végrehajtása mindig is azon a „tagállamok közötti nagyfokú bizalmon és szolidaritáson” alapult, hogy a nemzeti hatóságok kötelességtudóan végrehajtják az uniós jogot. Egyszerűbben fogalmazva: az EU-hoz való csatlakozás az EU értékeinek elismerését és elfogadását jelenti, és ugyanilyen mértékben ígéretet tesz arra, hogy ezeket az értékeket az uniós jog végrehajtása során tiszteletben tartják. C-216/118 sz. Ügy *LM v Ireland* ECLI: EU:C:2018:586.

16 T-791/19 sz. ügy *Sped Pro* 81–88 pontok.

17 A kivételes körülmények doktrínája egy kétlépcsős teszt, amelyet az EUB az európai elfogatóparancs (EEP) sajátos összefüggésében dolgozott ki, elsőként az Aranyosi és Căldăraru ügyben (Joined Cases C-404/15 and C-659/15 *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen* 2016] EU:C:2016:198). A kölcsönös bizalom vélelmének megdöntése az EEP végrehajtásának elutasítására szolgál a kibocsátó államban az alapvető jogok esetleges megsértése miatt. Ezért a „kivételes körülmények doktrínája” és az „alapvető jogok kivétele” az EEP-ben felcserélhető egymással, a jelenlegi jogi szabályozás szerint.

18 T-791/19 sz. ügy. *Sped Pro v Commission* 88 pont.

hatásköreiket a Szerződés versenyszabályainak érvényesítése érdekében a lehető leghatékonyabban kell alkalmazniuk (Cseres 2023, Cseres & Hwija 2023).

Bár a hatékonyság nem központi eleme az EU fúziós rendeletének, és annak ellenére, hogy az összefonódások ellenőrzése alóli közérdekű kivételek széles körben elfogadottak az EU-ban, az a fajta alkalmazás, amely torzítja vagy kizárja a versenyen alapuló vizsgálatot, ellentétes a 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvével. Ezáltal megkérdőjelezi a tagállamok elkötelezettségét az uniós értékek és az EU célkitűzései iránt, és veszélyezteti a polgárok jólétét a gazdaság stratégiai fontos ágazataiban.

Irodalom

- Banasiński, Cezary & Marta Rojszczak (2022): The role of competition authorities in protecting freedom of speech: the PKN Orlen/Polska Press case. *European Competition Journal*, vol. 18, no. 2, pp. 424–457, <https://doi.org/10.1080/17441056.2021.2003999>
- Bania, Konstantina (2013): European merger control in the broadcasting sector: Does media pluralism fit? *Competition Law Review*, vol. 9, no. 1, pp. 49–80.
- Bania, Konstantina (2015): The role of media pluralism in the enforcement of EU competition law (Doctoral thesis). EUI.
- Bania, Konstantina (2022): The European Media Freedom Act: A bold move raising bold questions, May 2, <https://theplatformlaw.blog/2022/05/02/the-european-media-freedom-act-a-bold-move-raising-bold-questions/>.
- Bayer, Judit & Kati Cseres (2023): Towards a better enforcement of EMFA, May, *Verfassungsblog*.
- Broggi, Elda, Roberto Carlini, Iva Nenadić, Pier Luigi Parcu & Mário de Azevedo Cunha (2021): EU and media policy: Conceptualising media pluralism in the era of online platforms: The experience of the media pluralism monitor. In: Pier Luigi Parcu & Elda Broggi (eds.): *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, pp. 16–31. Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781786439338.00007>
- Cengiz, Firat (2021): The conflict between market competition and worker solidarity: Moving from consumer to citizen welfare in competition law. *Legal Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 73–90, <https://doi.org/10.1017/lst.2020.31>
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000): OJ C364/1, Article 19.
- Crane, Daniel (2011): *The Institutional Structure of Antitrust Enforcement*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195372656.001.0001>
- Cseres, Kati (2023): EU Competition Law and Democracy in the Shadow of Rule of Law Backsliding. In: Carlo Colombo, Mariolina Eliantonio & Kathryn Wright (eds.): *The Changing Governance of EU Competition Law: A Constitutional Challenge*. Hart Publishing.
- Cseres, Kati, & Karolina Hwija (2023): Sped-Pro: The Impact of Rule of Law Backsliding on the Enforcement of (EU) Competition Law. *Review, Bialystok Legal Studies*, forthcoming.
- De Meese, Thomas (2023): Competition Law in the Media and Audiovisual Sectors, June 2, <https://www.crowell.com/a/web/7s5vt9WXj2wNmnJtGbzqRe/era-competition-law-in-the-media-and-audiovisual-sectors.pdf>.
- Deutscher, Elias (2022): The Competition-Democracy Nexus Unpacked—Competition Law, Republican Liberty, and Democracy. *Yearbook of European Law*, vol. 41, pp. 197–251, <https://doi.org/10.1093/yel/yeac003>
- Deutscher, Elias & Stavros Makris (2016): Exploring the Ordoliberal Paradigm: The Competition-Democracy Nexus. *Competition Law Review*, vol. 11, no. 2, pp. 181–214.
- Drahos, Michaela (2002): *Convergence of Competition Laws and Policies in the European Community: Germany, Austria, and Netherlands Hague*. Kluwer.
- Dunne, Niamh (2016): Convergence in competition fining practices in the EU. *Common Market Law Review*, vol. 53, no. 2, pp. 453–492, <https://doi.org/10.54648/COLA2016037>
- Garcia Pires, Armando J. (2017): Media pluralism and competition. *European Journal of Law and Economics*, vol. 43, no. 2, pp. 255–283, <https://doi.org/10.1007/s10657-016-9548-x>

- Gerber, David (2001): *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199244010.001.0001>
- Ioannidis, Michael (2016): Europe's new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis. *Common Market Law Review*, vol. 53, no. 5, pp. 1237–1282, <https://doi.org/10.54648/COLA2016115>
- Joerges, Christian (2014): Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation. *German Law Journal*, vol. 15, no. 5, pp. 985–1027, <https://doi.org/10.1017/S2071832200019234>
- Joerges, Christian (2015): The European Economic Constitution and Its Transformation Through the Financial Crisis. *ZenTra Working Paper in Transnational Studies*, no. 47, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2560245>
- Jones, Alison, & John Davies (2014): Merger Control and the Public Interest: Balancing EU and National Law in the Protectionist Debate. *European Competition Journal*, no. 12, <https://doi.org/10.5235/17441056.10.1.1>
- Künzler, Adrian & Laurent Warlouzet (2013): National Traditions of Competition Law: A Belated Europeanisation through Convergence? In: Kiran Klaus Patel & H Schweitzer (eds.): *The Historical Foundations of EU Competition Law*, pp. 89–124. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665358.003.0004>
- Maher, Imelda (2000): Juridification, Codification and Sanction in UK Competition Law. *Modern Law Review*, vol. 63, no. 4, pp. 544–569, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00279>
- Maher, Imelda (2013): The institutional structure of competition law. In: Michal Dowdle, Jonathan Gillespie & Imelda Maher (eds.): *Asian Capitalism and the Regulation of Competition: Towards a Regulatory Geography of Global Competition Law*, pp. 55–78. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139226349.006>
- OECD (2016) Independence of competition authorities. Background Paper by the Secretariat DAF/COMP/GF(2016)5.
- OECD (2016) Public interest considerations in merger control. Background Paper by the Secretariat, DAF/COMP/WP3(2016)3.
- Patel, Kiran Klaus & Heike Schweitzer (2013): *The Historical Foundations of EU Competition Law*. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665358.001.0001>
- Prosser, Tony (2005): *The Limits of Competition Law*. Oxford University Press.
- Ramírez Perez, Sigfrido M. & Sebastian van de Scheur, eds. (2020): *The Historical Foundations of EU Competition Law*. Oxford University Press.
- Scheppele, Kim Lane, Dimitry Kochenov & Barbara Grabowska-Moroz (2020): EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, vol. 39, pp. 3–121, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>
- van Waarden, Frans & Michaela Drahos (2002): Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 6, pp. 913–934, <https://doi.org/10.1080/1350176022000046427>
- Warlouzet, Laurent (2010): The Rise of European Competition Policy, 1950–1991: A Cross-Disciplinary Survey of a Contested Policy Sphere. *EUI Working Paper RSCAS 2010/80*.
- Wright, Kathryn (2009): The 'judicial', the 'administrative' and consistent application after the decentralisation of EC antitrust enforcement. *European Union Studies Association Eleventh Biennial International Conference*.