



A GVH ÉRTÉKELÉSE
AZ ORSZÁGGYŰLÉS GAZDASÁGI
BIZOTTSÁGA RÉSZÉRE

NÉHÁNY AKTUÁLIS FELVETÉS
A HÍRKÖZLÉS ÁRSZABÁLYOZÁSÁRÓL

BUDAPEST, 2003. FEBRUÁR

**A Gazdasági Versenyhivatal értékelése
az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága részére**

.

Néhány aktuális felvetés a hírközlés árszabályozásáról

Gazdasági Versenyhivatal

Budapest, 2003. február

Néhány aktuális felvetés a hírközlés árszabályozásáról

1. *Az árszabályozási és a versenytörvényi beavatkozás célja megegyezik egymással: mindkettő a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felelősséget kívánja szolgálni. A kétféle beavatkozás közötti határvonalakat a piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások- és a fogyasztók érdekeinek védelme mentén elvégzett gondos mérlegelés eredménye jelöli ki.*
2. *Mindennemű, árakkal kapcsolatos, versenytörvényt meghaladó szabályozási beavatkozásnak előfeltétele, hogy*
 - a) *ott, és csakis ott valósuljon meg, ahol adott vállalkozás, meghatározott érintett piacon erőfölényes pozícióban van; ÉS*
 - b) *a versenytörvény rendelkezései nem elégségesek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására.*
3. *A különböző árszabályozási típusú beavatkozások, intézkedések csoportosítása során a tisztán versenytörvényi előírástól fokozatosan haladhatunk a piaccgazdaságba legdurvább módszerrel beavatkozó, kizárólag legvégső esetben alkalmazandó tételes hatósági árig. A különböző módszerek alkalmazása befolyásolja az alkalmazó intézményrendszer felépítését is.*
4. *Amennyiben valamely érintett piacon az árszabályozási típusú beavatkozás lehetőségének feltétele fennáll, akkor a beavatkozási formák mindegyikét mérlegelni kell, és ennek során lehetőleg törekedni kell arra, hogy a kitűzött célt elérő, lehető legenyhébb beavatkozási formát válassza a jogalkotó.*
5. *Szükségesnek tartjuk a hírközlés szempontjából az ártörvénynek és a hírközlési terület árszabályozási rendszerének teljes felülvizsgálatát, amelynek keretében figyelembe kell venni a következő körülményeket:*

- a) *Az árszabályozási típusú beavatkozások formája sokféle lehet, amelyek között a hatósági ár típusú beavatkozásokon túl számos más elemet is felsorolhatunk. Az ártörvény – jellegénél fogva – nem tartalmazza ezek mindegyikét, amely megnehezíti a beavatkozás megfelelő formájára irányuló döntést.*
- b) *Az ár – vagy emelésének – előzetes bejelentésére vonatkozó, jelenleg hatályos rendszer elavult, azt – alkalmazása esetén – az adott, speciális felkészültséggel rendelkező hatósághoz kell telepíteni. (Ezt tulajdonképpen már jelen pillanatban is megteszi a hírközlési törvény.)*
- c) *Az ártörvényben a hatósági árak miniszteri rendeletben történő megállapításának rendszere nem képes kielégíteni a hírközlési piacnyitás következtében felmerülő összetett igényeket, különös tekintettel arra, hogy több vállalkozásra nézve, egyedi döntéseket tartalmaz egy-egy hatósági ár, illetve, hogy az egyes, egymáshoz kapcsolódó piacokon megvalósított árszabályozási beavatkozások egymással konzisztensek legyenek. Ennek következtében javasoljuk a hatósági ár tekintetében, hogy kizárólag az alkalmazási feltételeket rögzítse jogszabály, az adott vállalkozásra vonatkozó, egyedi döntésnek minősülő intézkedéseket egyedi hatósági döntések formájában hozza meg a jogalkalmazó.*
- d) *A konzisztens árszabályozási rendszer megvalósítása érdekében az egyedi jogalkalmazói döntések, a piaci körülményeket, különösen az árakat befolyásoló egyéb intézkedések meghozataláért felelős intézmények hatáskörébe tartozzanak.*
- e) *Mivel az ártörvény jelenleg hatályos rendelkezései alapvetően befolyásolták a hírközlési törvény által kialakított árszabályozási rendszert, ezért a hírközlésre vonatkozó minden, árral kapcsolatos beavatkozásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés átdolgozásra szorul.*

Bevezetés

Az alábbi összefoglaló elemzés a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (a továbbiakban Hkt.) hatálybalépése óta eltelt időszak során a versennyel és a versenyhivatal tevékenységével összefüggő szabályozási intézmények¹ működési tapasztalatainak vázlatos, hangsúlyozottan nem átfogó értékelését tartalmazza. A vizsgált körbe a Hkt. versennyel és a fogyasztói jóléttel összefüggő célkitűzései mentén egyrészt a i) **piacnyitást támogató**, másrészt ii) a **fennálló piaci kudarcok hátrányos hatásait mérséklő szabályozási intézmények** kerültek be. Az említett célkitűzések alapja, hogy a Hkt-nak a hírközlési piacnyitás jogi deklarálása mellett egyrészt egyfajta „rásegítő” szerepet kell betöltenie a megvalósítható verseny intenzitását elősegítő, versenytársak piacralépését ösztönző szabályozási intézmények bevezetésével. Másrészt viszont foglalkoznia kell a törvénynek azon piaci helyzetekkel, amelyek esetében a piacnyitás – és a rásegítő beavatkozás – sem képes adott piaci kimenetel során a fogyasztói jólét versenyben elérhető szintjét garantálni. Ezen beavatkozás tehát hasonlítható a monopolhelyzetű szolgáltatók magatartásának ellenőrzéséhez, azzal a különbséggel, hogy a beavatkozás formájának és adekvát szintjének kiválasztása sokkal alaposabb körültekintést igényel.

Az elemzés nem tér ki részletesen a Hkt-ban bevezetett szabályozási intézmények mindegyike tekintetében a versennyel összefüggő kérdésekre, inkább egyetlen piaci kategória, nevezetesen **az alkalmazott árak hírközlési szabályozási megítélésére koncentrálnak**. Az elemzési irány szűkítése elsősorban azzal indokolható, hogy a piaci folyamatok központi mozgatórugója az ár, így az ezzel kapcsolatos mindennemű szabályozási beavatkozás alapvetően befolyásolja a piaci körülményeket. Az árral kapcsolatos beavatkozást sok esetben végtelenül leegyszerűsítő formában kizárólag az ár közvetlen szabályozására – azaz a hatósági árra – mint szabályozási intézményre korlátozza a szóhasználat. Az anyag hangsúlyozott kritikát foglal

¹ Szabályozási intézménynek hívunk a jelen anyag tekintetében mindazon, jogszabályban előírt rendelkezést, amely valamely formában egy adott piaci problémára kíván választ adni. Ennek megfelelően szabályozási intézmény lehet önállóan is valamely rendelkezés (pl. a referencia összekapcsolási ajánlat), illetve valamely átfogó, több elemből álló szabályozási beavatkozási forma (pl. a jelentős piaci hatalomhoz kötött többletkötelezettségek.)

maz meg ezen gyakorlattal kapcsolatban és ennek alátámasztásaként bemutatja az árra közvetlen hatást gyakorló szabályozási intézményeket. A GVH által készített elemzés célja, hogy az árra hatást gyakorló szabályozási intézmények jogalkalmazási tapasztalatain keresztül bemutassa azok együttes hatását a piaci folyamatokra. Ezen belül hangsúlyozottan kíván foglalkozni az elemzés azon esetekkel, amikor az egyes intézmények együttes alkalmazása egymással ellentétes irányú folyamatot gerjesztett. Az ellentétes folyamatok oka eredhet egyrészt abból, hogy adott intézményeket a jogszabályban előírt formában együttesen nem lehet alkalmazni, vagy abból, hogy az adott beavatkozási formák más-más szervnél történő alkalmazása szükségszerűen ellentétes eredményeket szül.

Az elemzési kör árakkal kapcsolatos szabályozási intézményekre való leszűkítésére vonatkozó döntést alátámasztja az a Hkt. 106. § (8) bekezdésben megfogalmazott rendelkezés is, amely szerint a kormány 2002. december 31-ig vizsgálja meg a törvény árszabályozásra vonatkozó rendelkezései érvényesülését és hatékonyságát. A GVH jelen elemzésével kíván hozzájárulni ezen, törvényben felismert cél eléréséhez. A Hivatal az elemzés elkészítése során figyelemmel volt az Informatikai- és Hírközlési Minisztérium által 2002 őszén elkészített, a Hkt. szükséges módosításának téziseit tartalmazó gyűjteményre, ezen belül az árszabályozással kapcsolatos kérdéseket tárgyaló fejezetre is.

A GVH 2002. évi tevékenységére vonatkozó Országgyűlési Beszámoló (a továbbiakban Beszámoló) általános tapasztalatokkal foglalkozó I. fejezetében az állam beavatkozásának a piaci viszonyok változására gyakorolt hatásait elemző 1.1.1. pontja a hírközlési területtel kapcsolatosan rögzíti, hogy a piacnyitástól elvárt hatások némileg elmaradtak a várakozástól. Ezen probléma tekintetében több indokot is megjelenít a Beszámoló – többek között a túlzott várakozásokat, a szektor globális visszaesését – amelyek közül a jelen anyag szempontjából kiemelkedő jelentőséggel a jogalkotási és jogalkalmazási anomáliák a legfontosabbak. Tekintsük át vázlatosan, hogy a Hkt. rendszerében a hírközlési terület áralkalmazására vonatkozóan milyen jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákat találhatunk, amelyek hátrányosan befolyásolhatták a piacnyitási folyamatot!

2. Árszabályozási beavatkozás indoka és célja

A piaci folyamatokban, a vállalkozások döntéseiben központi szerepet játszó **árak alakításának szabadságát korlátozó szabályozási beavatkozást különös indok kell, hogy megalapozza** – a vállalkozási szabadságon alapuló piacgazdaságnak alapeleme kell, hogy legyen ugyanis az árak kialakítására vonatkozó magatartási szabadság. Ezt a felismerést tartalmazza az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban Ártv.) preambuluma is, amely leszögezi, hogy „Az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny. Az árakra vonatkozó közvetlen kormányzati beavatkozás csak ott indokolt, ahol a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben² foglaltak nem elégségesek a káros versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására.” Az ártörvény hivatkozott célkitűzése 2003-ban is megfelel a magyar gazdasági szabályozás árakkal kapcsolatos beavatkozásra vonatkozó stratégiájának. Ezt azonban nem állíthatjuk az ártörvény konkrét rendelkezéseiről és a Hkt-val együttesen a hírközlés területén kialakított szabályrendszeréről.

A versenytörvény (Tpv.) rendelkezéseire is figyelemmel, az Ártv. preambulumban megfogalmazott célkitűzés több feltételét is kijelöli a speciális, árakra vonatkozó kormányzati beavatkozásnak:

- a) a vállalkozások áralkalmazással kapcsolatos magatartását abban az esetben kell befolyásolni, ha a versenyhez fűződő közérdek³ veszélyeztetettsége következtében a gazdasági hatékonysághoz és a társadalmi felemelkedéshez fűződő érdekek sérelmének lehetősége fennáll;

² Az Ártv. szövegének elfogadása időszakában hatályos versenytörvény, az 1990. évi LXXXVI. törvény neve. 1997. január 1. után a korábbi versenytörvény helyébe lépett a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló, többször módosított 1996. évi LVII. törvény (Tpv.)

³ A Tpv. preambuluma egészen pontosan határozza meg a fogalmat: „a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek”. A preambulumban a szabályozás indokaként jelöli meg továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdekeinek védelmét.

- b) a beavatkozás irányát, célját kijelölni és hatásosságát felmérni csak adott, konkrét problémára vonatkozóan lehetséges (azaz egy adott piacon, egy adott esetre vonatkozóan alkalmazható a beavatkozás);
- c) a versenytörvény rendelkezései önmagában is meghatároznak az árak kialakítására vonatkozó magatartási szabályokat. Adott körülmények között ezt meghaladó beavatkozásra is szükség lehet, ám ennek feltétele, hogy a versenytörvény eszközei ne legyenek képesek betölteni szerepüket. Arra vonatkozó kizárólagos szabályt nem lehet adni, hogy mikor áll fenn ez a helyzet, a helyes megoldásra vezető döntés esetről esetre való mérlegelést igényel⁴. Általánosságban elmondható ugyanakkor, hogy olyan tartós és súlyos piaci problémák esetén, amikor a beavatkozáshoz az adott szektorra vonatkozó különleges specializáció szükséges, a versenytörvényi beavatkozás, jellemzően utólagos jellege és korlátozott eszköztára következtében – az esetek legnagyobb részében – nem nyújt kielégítő megoldást.

A Tptv. 21. §-a általános jelleggel tiltja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést – többek között az árakkal kapcsolatos magatartásban is –, ám a visszaélés megvalósulásának előfeltételei vannak. Alapvetően két alapelemet kell vizsgálni azelőtt, hogy egyáltalán szóba kerülhessen a visszaélés veszélye: az érintett piacot, és az érintett piacon fennálló gazdasági erőfölényt. A Tptv. ezen rendszere értelmében elmondható tehát, hogy **a vállalkozások áralkalmazásra vonatkozó magatartása kizárólag abban az esetben veszélyeztetheti a versenyhez fűződő közérdeket, ha adott érintett piacon adott vállalkozás gazdasági erőfölényes pozícióban van.** Ezt a gondolatot továbbfűzve – figyelemmel az Ártv. preambulumára – a hírközlési szektor és a Tptv. 21. §-a összefüggésében arra a végkövetkeztetésre juthatunk, hogy az árakkal kapcsolatos, versenytörvényt meghaladó szabályozási beavatkozásnak előfeltétele, hogy

- 1) ott, és csakis ott valósuljon meg, ahol adott vállalkozás az érintett piacon erőfölényes pozícióban van; ÉS

⁴ Egy ilyen konkrét esetet mutat be „A GVH értékelése a Gazdasági Bizottság részére a kábeltelevíziós szolgáltatók műsorjelelosztó szolgáltatásával kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárások tapasztalatai alapján megfogalmazott szabályozási javaslatokról” című elemzés.

- 2) a versenytörvény rendelkezései nem elégségesek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására.

A fentiekből következően belátható, hogy az árszabályozási és a versenytörvényi beavatkozás célja megegyezik egymással: mindkettő a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést kívánja szolgálni. A kétféle beavatkozás közötti határvonalakat a piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások- és a fogyasztók érdekeinek védelme mentén elvégzett gondos mérlegelés eredménye jelöli ki.

3. A piacnyitás során a hírközlési szektort érintő beavatkozások lehetséges formái

A Hkt. rendszerébe beillesztett, az árakkal kapcsolatos szabályozási intézkedések irányára és formájára vonatkozó döntések során figyelemmel kell lenni arra, hogy mely **tipikus, árazási magatartással összefüggő gazdasági erőfölénnyel való visszaélési formák jelentkezhetnek a hírközlési piacon**, amelyek képesek veszélyeztetni a fent meghatározott célt: a versenyhez fűződő közérdeket. Az elemzés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a hírközlési szektor hálózatos iparág jellege és a piacnyitás adott fázisa következtében jellegzetes problémákkal küzd. Ennek sorában kiemelendő, hogy a piacot szükségszerűen dominálja egy (vagy több) vállalkozás, amelyek adott tevékenységek végzéséhez nélkülözhetetlen inputokat ellenőriznek.

A 21. § két pontja tartalmaz kifejezett utalást az árra vonatkozóan, ezek közül az a) pont – tisztességtelen vételi vagy eladási árak – a GVH eddigi gyakorlatában kizárólag a **túlzottan magas árak**⁵ kategóriáját jelentette, míg a h) pont egyértelműen a **túlzottan alacsony árak** alkalmazását tiltja.⁶

⁵ A GVH gyakorlatában túlzottan magasnak tekinthető az ár, ha az meghaladja a gazdaságilag indokolt költségek és a működéshez szükséges nyereség szintjét.

⁶ A Tptv. 21. § h) pontja a versenytársaknak az érintett piacról való kiszorításának vagy a piacra lépésük akadályozásának elkerülése érdekében az ilyen következmények előérére alkalmas túlzottan alacsony árak alkalmazását tiltja.

Adott esetben előfordulhat ugyanakkor, hogy az erőfölénnyel való visszaélés valamely áruk (termékek vagy szolgáltatások) árának egymáshoz viszonyított aránya tekintetében jelentkezhet. Erre példa az, ha az értékláncban egymást követő áruk árát valamely, az inputpiacon erőfölényes helyzetű, ám az output piacon is versenyző – azaz vertikálisan integrált – vállalkozás indokolatlanul akként állapítja meg, hogy azok egymáshoz viszonyított aránya nem teszi lehetővé az output piacán szereplő versenytárs számára a piaci versenyzés feltételeit, ezáltal kiszorítva az output piaci vállalkozást a piacról. Ez az ún. „**árprés**” (**price squeeze**) néven ismert **gyakorlat** adott körülmények között az árrés meghatározása révén képes ellehetetleníteni a versenytársakat, amelynek során az input piaci árak adott esetben nem feltétlenül tekinthetők ugyan a hagyományos értelemben véve túlzott ár kategóriájába esőnek, továbbá az output ár sem tekinthető feltétlenül túlzottan alacsony árnak, ám együttesen mégis képesek a versenytárs piacról való kiszorítására. A jelenség különös figyelmet érdemel a hírközlés területén, hiszen alapvető inputok és vertikálisan integrált vállalkozások léteznek a piacon, éppen ezért ezen potenciális visszaélési forma alapján mutatjuk be a későbbiekben az árakkal kapcsolatos szabályozási beavatkozások egymásra gyakorolt hatását is.

4. Árszabályozási intézmények – a beavatkozás lehetséges szintjei

A jelen pontban csoportokba szedve bemutatjuk az árakkal kapcsolatos, általában jellemző beavatkozási formákat és ennek során kitérünk a Hkt. által kialakított rendszerre is. A beavatkozási formák csoportosításának alapja, hogy elkülönítjük a tisztán versenytörvényi eszközökkel felügyelt termékeket az ár ellenőrzésére vagy alakításának közvetlen befolyásolása érdekében megvalósított szabályozással „terhelt” termékektől. A csoportosítás során külön tárgyaljuk azon beavatkozási formákat, amelyek közvetlenül nem alakítanak ki adott vállalkozás áralkalmazási magatartása tekintetében befolyásoló szabályokat, illetve azokat, amelyek a közvetlen befolyásolás különböző szintjeit jelentik.

4.1. Átláthatóságot elősegítő intézkedések

Az elsőként említett csoportba tartozó beavatkozási formákat alapvetően az átláthatóság, ellenőrizhetőség elősegítése érdekében meghozott intéz-

kedésnek tekinthetjük. Alapvetően ezek közé tartoznak a **költségek kimutathatóságát biztosító előírások**, mint például a Hkt. 28. §-ban foglalt számviteli elkülönítési szabályok. Ezek adott esetben közvetve valamely speciális szabályozási beavatkozás hatásosságát segítik elő⁷ (jelen esetben tehát a Hírközlési Felügyelet valamely szervének a munkáját segítik), vagy a versenytörvényi beavatkozás hatásosságát biztosítják (azaz a GVH munkáját támogatják).

Az ellenőrizhetőséget szolgálja és ezáltal a jogalkalmazást segítheti valamely **ármonitoring jellegű intézkedés** is. Az árak alakulásának nyomon követése, rögzítése akár a versenyhatóság akár valamely speciális, szabályozási feladatokkal megbízott hatóság munkáját is segítheti.⁸ Ezen beavatkozás – amely voltaképpen annyira enyhe, hogy már nem is tekinthető beavatkozásnak – előnye, hogy részletes előírásokat a jogalkotó részéről nem követel meg, ám szükséges megteremteni azt a háttérrel, amely alapján egy adott hatóság képes a feladatot elvégezni. A háttérnek alapvetően két eleme van: a jogalkotói felhatalmazás az adatgyűjtésre és a megfelelő erőforrások a hatóság részéről az ármonitoring rendszerének üzemeltetésére. A Hkt. jelenlegi rendszere nem ismeri ezen intézkedési fajtát, az adatgyűjtéshez szükséges jogalkotói felhatalmazás nem elegendő.

4.2. Árakalkalmazást közvetlenül befolyásoló intézkedések

A vállalkozás áralkalmazási magatartását közvetlenül befolyásoló intézkedések sorában külön kell megemlíteni azon lehetséges beavatkozásokat, amelyek esetében a vállalkozás ugyan saját maga alakítja ki az árait, ám az ár kialakításra vonatkozóan bizonyos szabályokat előre meghatároz, a szabályozás és a **kialakított árat jóvá kell hagyatni** valamely hatósággal. Ilyen általános beavatkozási formát alakított ki az Ártv. 3. §-ban foglalt

⁷ Ilyennek tekinthető pl. a Hkt. 42. §-ban foglalt hálózati szolgáltatások ellenértékének ellenőrizhetősége érdekében tett költségelhatárolási intézkedéseket tartalmazó, a hálózati szolgáltatások költségszámítására vonatkozó 1/2002. (I.11.) MeHVM rendelet.

⁸ Fontos megjegyezni, hogy indokolt lehet, hogy adott esetben az ármonitoring részben vagy egészben csak a hatóságok számára rendelkezésre álló adatokat produkálhat. Ennek indoka, hogy a vállalkozások számára az átláthatóság könnyebbé teheti az összejátszást, vagyis a kartellezést.

bejelentési kötelezettség⁹. A jogalkotó ezen rendelkezésre vonatkozó döntés tekintetében kizárólag egyetlen támpontot adott: a kormány abban az esetben írhat elő ilyen bejelentési kötelezettséget, ha a vállalkozás a versenytörvény kritériumai szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon. Könnyen belátható, hogy a rendelkezés gyakorlatilag nem ad semmi fogódzót a tekintetben, hogy milyen feltételek teljesülése esetén kell ilyen típusú beavatkozást előírni.¹⁰ Szimplán az erőfölényben levő vállalkozással szemben ezen beavatkozásnak nincs racionális alapja, további speciális feltételek teljesülése szükséges. Nem határozta meg tehát az Ártv. kellő pontossággal az alkalmazhatósági feltételeket, azaz azt, hogy milyen piaci körülmények, feltételek teljesülése szükséges ahhoz, hogy ezen intézményt a kormány valamely termékre vonatkozóan bevezesse.

A Hkt-ban is találhatunk **quasi előzetes bejelentéssel megegyező intézményt** a hálózati szolgáltatások árával kapcsolatosan. A 42. § (2) bekezdése ugyanis egyes, pontosan körülhatárolható termékek és vállalkozások esetében előírja az alkalmazás előtti jóváhagyás intézményét. További rendelkezésként az ár kialakítás módjára vonatkozóan is meghatároz szabályokat. Ez a rendelkezés helyesen az adott áru (szolgáltatás) tekintetében speciális felkészültséggel rendelkező hatóság hatáskörébe telepíti az árelenőrzést - hozzá kell tenni, hogy az alkalmazhatósági feltételeket itt sem rögzíti a jogalkotó.

A bejelentési kötelezettség mellett ismeretes az ár kialakítására vonatkozó közvetlen beavatkozási formák között az **ár szintjére vonatkozóan előzetesen megállapított rendelkezés, a hatósági ár** is. Ezen beavatkozásnak is sokféle formáját ismeri a gyakorlat, amelyek sorában különös jelentőséggel bírnak azon szabályok, amelyek esetében a vállalkozásnak még mindig marad döntési szabadsága egyes árai kialakításában, ám azok összességében tartalmaz **valamely módszerre vonatkozó előírást** a szabályozás. Ennek legismertebb formája az ún. **ársapka típusú szabályo-**

⁹ A felhatalmazás általános jellege következtében a GVH-t jelöli meg a jogszabály jogalkalmazóként. A jogintézmény gyakorlatilag a 90-es évek elején élt néhány évig, egyes olyan iparágakban, amelyek esetében az adott piaci szereplő homogén termékeket állított elő és nyomasztó erőfölényes pozícióban volt. (Bejelentésköteles termék volt pl.: az író-, nyomópapír, a margarin, az étolaj, a fűszerpaprika őrlemény stb.)

¹⁰ Az erőfölény létét, mint egyik előfeltételt bármely típusú árszabályozási beavatkozáshoz, már korábban beláttuk.

zás (price cap), amikor az árakat akként ellenőrzi a szabályozó, hogy meghatározza azok módosításának lehetőségeit.¹¹ A gyakorlatban a legvégső, különösen veszélyeztetett esetekben szokás az **árakat tételesen meghatározni**. A Hkt. jelenlegi rendszere mindkét megoldást ismeri, ám amint az az elemzés mellékletéből is kitűnik, általános megoldásnak a tételes ármegállapítást tartja.

A csoportosítás rendszerének bemutatása során felismerhető, hogy a különböző árszabályozási típusú beavatkozások, intézkedések a tisztán versenytörvényi előírástól fokozatosan haladnak a piacgazdaságba legdurvább módszerrel beavatkozó tételes hatósági árig. A választott szabályozási megoldás meghatározza a jogalkalmazó intézményrendszert is.

Amennyiben valamely érintett piacon az árszabályozási típusú beavatkozás lehetőségének feltétele fennáll, akkor a beavatkozási formák mindegyikét mérlegelni kell, és ennek során lehetőleg törekedni kell arra, hogy a kitűzött célt elérő, lehető legenyhébb beavatkozási formát válassza a jogalkotó.

5. Az árszabályozási beavatkozások konzisztenciája

Az előző pontokban kifejtettek alapján láthattuk, hogy az árszabályozási beavatkozás indoka és iránya közvetlenül kapcsolódik a potenciális versenytörvényi beavatkozási irányokhoz. Bemutattuk, hogy az egyes gazdasági erőfölénnyel való visszaélési formákat sok esetben együttesen, azok egymásra gyakorolt hatásában lehet értékelni. Láthattuk, hogy **adott esetben az egymáshoz kapcsolódó piacokon folytatott áralkalmazási stratégia egységében fejthet ki a versenyhez fűződő közérdeket veszélyeztető hatást**.

A nemrégiben liberalizált hírközlési piacon a fent vázolt szituáció különösen életszerű, hiszen valamely távközlési vállalkozás számára a végső fogyasztóknak nyújtott szolgáltatás alapvető inputja lehet egy másik távközlési vállalkozás hálózatához való hozzáférés. Erre mutat példát a távbeszélő

¹¹ Ismert formája, hogy az árszintet (P) – illetve annak emelési lehetőségét – valamely inflációs mutató és egy meghatározott termelékenységi tényező (x) különbségeként határozzák meg. A hazai távközlési gyakorlatban a fogyasztói árindex (CPI) az alkalmazott inflációs tényező. Ennek alapján az árszint emelési lehetőség: $P=CPI-X$

szolgáltatás – mint végső fogyasztók igényét kielégítő termék – és az összekapcsolási szolgáltatás – mint egy másik távközlési szolgáltató igényét kielégítő termék – kapcsolata. Ugyanilyen kapcsolatban van egymással az Internet hozzáférés távbeszélő hálózaton történő elérése és a kapcsolt vonali távbeszélő szolgáltató által az Internet elérési szolgáltatással foglalkozó vállalkozás részére nyújtott hálózati hozzáférési szolgáltatás.

Kitértünk továbbá arra a követelményre is, hogy a különböző **szabályozási beavatkozások** sorából nem elegendő kiemelni, és állandóan alkalmazni egy-egy beavatkozást, azokat a piaci körülmények jellegétől függően, együttesen kell mérlegelni adott szabályozási intézkedés meghozatala előtt, és **azt kell kiválasztani, amely a kitűzött célt eléri ugyan, de nem okoz szükségtelen beavatkozást az esetlegesen működőképes piaci folyamatokba.**

A piacnyitás folyamata annyiban bonyolítja tovább a követelményeket, hogy több vállalkozás van a piacon és bármely vállalkozás árki alakításával kapcsolatosan hozott döntéseket az adott vállalkozás piaci helyzetéhez kell igazítani. Másként fogalmazva: adott körülmények több vállalkozásra vonatkozó, egymástól eltérő, árszabályozási típusú intézkedések is szükségesek lehetnek, amelyek mindegyikének az adott piaci helyzethez kell igazodni. Mindez **egyedi ügyfelekre vonatkozó, egyedi döntéseket** igényel.

A beavatkozási területek – azaz az érintett piacok – egymáshoz való kapcsolata és a sokféle beavatkozási forma léte különösen bonyolulttá teszi az adott formák közötti választást. Az **egyes beavatkozási formák egymásra gyakorolt hatásával** is foglalkozni kell, amelyet tovább bonyolít az a körülmény, hogy a – tételes ármegállapítás¹² kivételével – egyik beavatkozási forma sem biztosítja, hogy a jogszabály megalkotásakor közvetlenül kiszámítható legyen a piacon ténylegesen alkalmazott ár. Az egyes beavatkozási formák valós hatásának felmérése, a ténylegesen alkalmazott árak megítélése bonyolult mérlegeléssel járó jogalkalmazói munkát igényel.

Láthattuk tehát, hogy az árakkal kapcsolatos visszaélés sokféle formában valósulhat meg, ezek egymással össze is kapcsolódhatnak. Ennek folytán nyilvánvaló célkitűzés, hogy a különböző irányú, árakkal kapcsolatos sza-

¹² Amely beavatkozási forma csak a legvégső esetben alkalmazott megoldásként értékelendő!

bályozási beavatkozások egymással konzisztensek legyenek. A piacnyitás folytán egyre nyilvánvalóbbá válik az a körülmény, hogy minden árszabályozási típusú intézkedés valójában egy adott vállalkozást érintő, egyedi döntésnek minősül.

6. A jogszabályi környezet

A hírközlési szektorban megvalósított árszabályozási intézkedések rendszerének bemutatásához a már említett három törvény – Tpv., Ártv., Hkt. – tekinthető alapjogszabálynak, amelyek közül természetesen kitűnik a Hkt., mint a konkrét beavatkozási formákat rögzítő jogszabály. Fontos megjegyezni, hogy – a 4. pontban bemutatott sokféleség ellenére – az árakkal kapcsolatos szabályozási beavatkozások általános szabályaira nézve elsődlegesnek tekinthető jogszabály, az Ártv. kizárólag az előzetes bejelentés és a hatósági ár intézményét ismeri.

Világos ugyanakkor, hogy az egyébként hiányosan kialakított intézmények sem felelnek meg a hírközlési szektorban megfigyelhető jelenlegi követelményeknek, hiszen az áremelés előzetes bejelentésének intézményét a GVH-hoz köti, amely a speciális felkészültség igénye tekintetében elavult forma és az általános előírás nem tartalmaz útmutatást az intézmény alkalmazhatósági feltételeire nézve sem.¹³

Az elemzés ötös pontjában felsorolt körülmények alapján a **hatósági árak rendszere sem képes eleget tenni a piacnyitás folyamata következtében felgyorsult elvárásoknak. A hatósági ár jogszabályban való megállapítása túlságosan merevvé teszi a rendszert, nem biztosítja az egyediséget és a különböző beavatkozási intézkedések egymással való konzisztenciáját.** Nyilvánvaló tehát, hogy az árszabályozási rendszer működtetése szempontjából az egyes formák kijelölése és azok alkalmazhatósági feltételeinek megállapítása továbbra is jogalkotói feladat kell, hogy legyen, ugyanakkor a konkrét árszabályozási intézkedések meghozatala, működtetése jogalkalmazói hatáskörbe kell, hogy kerüljön. (Hozzá kell tenni, hogy a miniszteri rendeletekhez – azaz jogalkotáshoz – kötött árszabályozási rendszert az Európai Unió hírközlési területre vonatkozó, 2003.

¹³ Nem véletlen, hogy a Hkt. 42. §-a az Ártv-t némileg megkerülve, egy quasi előzetes bejelentési rendszert alkotott.

július 24-től alkalmazandó szabályozása is megkérdőjelezi.¹⁴ Az új szabályozás alappilléreinek számító Keret Irányelv 4. cikke ugyanis, minden – az irányelvekben foglalt – szabályozói beavatkozással szemben megkívánja a hatásos jogorvoslati rendszer érvényesülését. Az adott jogszabállyal kapcsolatos alkotmánybírósági kontrollt pedig nem lehet egyértelműen a jogsérelmet szenvedő fél jogorvoslati jogát biztosító hatásos mechanizmusaként értékelni.) A konzisztencia elérése érdekében az árszabályozási intézkedésekkel kapcsolatos jogalkalmazói feladatkör egy központban kell, hogy összpontosuljon. Az elemzés mellékletében felsorolt, jelenleg hatályos közvetlen árszabályozási beavatkozások együttes értékelése alapján elmondható, hogy a Hkt. árszabályozási rendszere nem felel meg az előzőekben felvázolt kívánalmaknak.

Szükségesnek tartjuk tehát a hírközlés szempontjából az Ártv.-nek és a hírközlési terület árszabályozási rendszerének teljes felülvizsgálatát, amelynek keretében figyelembe kell venni a következő körülményeket:

- a) Az árszabályozási típusú beavatkozások formája sokféle lehet, amelyek között a hatósági ár típusú beavatkozásokon túl számos más elemet is felsorolhatunk. Az ártörvény – jellegénél fogva – nem tartalmazza ezek mindegyikét.
- b) Az ár – vagy emelésének – előzetes bejelentésére vonatkozó, jelenleg hatályos rendszer elavult, azt – alkalmazása esetén – az adott, speciális felkészültséggel rendelkező hatósághoz kell telepíteni. (Ezt tulajdonképpen már jelen pillanatban is megteszi a Hkt.)
- c) Az Ártv.-ben a hatósági árak miniszteri rendeletben történő megállapításának rendszere nem képes kielégíteni a piacnyitás következtében felmerülő összetett igényeket, különös tekintettel arra, hogy több vállalkozásra nézve, egyedi döntéseket tartalmaz egy-egy hatósági ár, illetve, hogy az egyes, egymáshoz kapcsolódó piacokon megvalósított árszabályozási beavatkozások egymással konzisztensek legyenek. Ennek következtében javasoljuk a hatósá-

¹⁴ A szabályozás egészen pontosan az „elektronikus kommunikációs szolgáltatásokat és hálózatokat” öleli fel. A 2002/21/EK sz., ún Keret Irányelv rögzíti a szabályozás alapelemeit.

gi ár tekintetében, hogy kizárólag az alkalmazási feltételeket rögzítse jogszabály, az adott vállalkozásra vonatkozó, egyedi döntésnek minősülő intézkedéseket egyedi hatósági döntések formájában hozza meg a jogalkalmazó.

- d) A konzisztens árszabályozási rendszer megvalósítása érdekében az egyedi jogalkalmazói döntések, a piaci körülményeket, különösen az árakat befolyásoló egyéb intézkedések meghozataláért felelős intézmények hatáskörébe tartozzanak.
- e) Mivel az Ártv. jelenleg hatályos rendelkezései alapvetően befolyásolták a Hkt. által kialakított árszabályozási rendszert, ezért a hírközlésre vonatkozó minden, árakkal kapcsolatos beavatkozásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés átdolgozásra szorul.

Budapest, 2003. február 10.

Melléklet – közvetlen árszabályozási beavatkozások a Hkt-ban

A szabályozott termék	A termék jellege (upstream vagy downstream piac) ¹⁵	A közvetlenül kapcsolódó upstream/ Downstream szolgáltatás szabályozott	Az ármege-állapító ellenőrzésére jogosult szerv	A beavatkozás jogi formája	Az árszabályozás módszere
Az egyetemes távbeszélő szolgáltatás előfizetői díja, illetve a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény 25. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató által nyújtott távbeszélő szolgáltatás díja	downstream	Igen	IHM ¹⁶	Miniszteri rendelet	Tételes ár, illetve ársapka
A távbeszélő szolgáltatási, illetve bérelt vonali szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató távközlési hálózatok összekapcsolására vonatkozó hálózati szerződések alapján kért ellenértéke	upstream	Igen	HDB ¹⁷	Közigazgatási határozat	Költség-számítási előírás – bejelentett árak ellenőrzése
A távbeszélő szolgáltatási, illetve bérelt vonali szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató előfizetői hurok – teljes vagy részleges – átengedésére vonatkozó hálózati szerződés alapján kért ellenértéke	upstream	Részben igen	HDB	Közigazgatási határozat	Költség-számítási előírás – bejelentett árak ellenőrzése
Az összekapcsolási piacon jelentős piaci erővel bíró szolgáltató által a távbeszélő szolgáltatótól a távközlési hálózatok összekapcsolására vonatkozó szerződések alapján kért ellenérték	upstream	Részben igen	HDB	Közigazgatási határozat	Költség-számítási előírás – bejelentett árak ellenőrzése

¹⁵ Ez az oszlop azt jelöli, hogy az adott szolgáltatás (termék) közvetlenül a végső fogyasztó igényeit elégíti ki, vagy valamely más (távközlési) szolgáltató részére nyújtott szolgáltatás. (Alapvető input, amelyet a másik távközlési szolgáltató annak érdekében vesz igénybe, hogy a végső fogyasztó kiszolgálásáért folytatott versenyben az input szolgáltatójának – vagy valamely kapcsolt vállalkozásának – versenytársává válhasson.)

¹⁶ Informatikai és Hírközlési Miniszter

¹⁷ Hírközlési Döntőbizottság

A műsorszóró szolgáltatás díja upstream	nem	IHM	Miniszteri rendelet	Ársapka
Internet szolgáltatás távbeszélő hálózaton keresztül történő elérésének díja downstream	Részben igen	IHM	Miniszteri rendelet	Tételes ár
Internet szolgáltatás távközlő hálózaton keresztül történő nyújtása esetén a távközlő szolgáltatás díjának az a hányada, melyet a távközlési szolgáltató átad az Internet szolgáltatóknak upstream	Igen	IHM	Miniszteri rendelet	Tételes ár
A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény 49. § (1) bekezdésében meghatározott postai beföldi fenntartott szolgáltatások díja downstream	Nem	IHM	Miniszteri rendelet	Tételes ár

