



GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

A Gazdasági Versenyhivatal elnökének beszámolója az Országgyűlés részére 2005-ről

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnöke 2006. július 17-én benyújtotta az Országgyűlésnek a hivatal 2005. évi tevékenységéről szóló beszámolóját. Az eddigi gyakorlatnak megfelelően a GVH a versenytörvény alkalmazása során szerzett tapasztalatok alapján ajánlásokat is megfogalmazott az Országgyűlés számára: a 2005-ben lezárt ágazati vizsgálatok tapasztalatait felhasználva ajánlást tett egyrészt a villamos energia szektort érintő modellváltásra, másrészt a hitelintézeti fogyasztóvédelmi szabályok és intézkedések módosítására, emellett ajánlással élt a digitális műsorterjesztés magyarországi fejlődéséhez szükséges jogszabályok, s a hírközlési és média piacokon tapasztalható konvergencia folyamatok versenyélénkítő hatásainak indokolatlanul gátat szabó médiatörvényi rendelkezések módosítása érdekében is.

A GVH a kormánytól független, autonóm közigazgatási szerv, amelynek elnöke éves beszámolási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlésnek. A GVH feladata a köz érdekében a gazdasági verseny tisztaságának és szabadságának védelme. Tevékenysége alapvetően három pillérrre épül: versenyfelügyeleti munkája során érvényesíti a magyar versenytörvény és a közösségi versenyjog szabályait, versenypártolás keretében a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a verseny érdekében befolyásolni az állami, önkormányzati döntéseket, illetve a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztésével hozzájárul a versenykultúra fejlesztéséhez. A beszámoló a piaci viszonyok 2005. évi alakulásának bemutatását követően a felosztásban ismerteti a GVH éves tevékenységét, majd az intézményi és nemzetközi kapcsolatok fejleményeit, s végül a szervezeti-működési feltételekben bekövetkezett változásokat.

Általános tapasztalatok

A GVH munkája során szükségszerűen figyelmet fordít az olyan folyamatokra – legyenek azok akár állami beavatkozás, akár üzleti döntések következményei –, amelyek hatnak a piaci viszonyok (például a piacszerkezet, a piacralépés és a piac elhagyásának feltételei), illetve a versenyfeltételek alakulására, s saját – elsődlegesen a versenytörvény alkalmazása során szerzett – tapasztalatai alapján elemzi azokat.

Általánosságban elmondható, hogy 2005-ben több területen is érezhetően nőtt a verseny intenzitása, ami a fogyasztók számára mind a termékek és szolgáltatások választékának bővülésében, mind a vállalkozások fokozottabb és gyakran kevésbé fogyasztóbarát piac- és ügyfélszerzési magatartásában is megnyilvánult. Az európai uniós csatlakozás – amely jelentősen megkönnyítette a külföldi vállalkozások magyar, illetve a magyar vállalatok külföldi piacra lépési lehetőségeit – immár több piacon is éreztette hatását. A megváltozott piaci környezet a vállalkozások alkalmazkodását és versenyképességének növelését igényli, amelyre válaszként több szektorban is megindult a vállalkozások, illetve az egyes tevékenységek koncentrálódása.

A versenyszabályozás jogi hátterének változásai

2005-ben a versenyszabályozás jogi hátterében jelentős változást hozott a **versenytörvény módosítása** és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényt (Áe.) felváltó **közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) hatályba lépése**. A versenytörvény módosításának hátterében elsősorban a mindennapi jogalkalmazás során probléma nélkül alkalmazott gyakorlat törvényi szintű megjelenítésének igénye állt, de a versenytörvény és a háttérjogszabályát képező eljárási törvény összhangjának megteremtése, valamint a csatlakozás óta eltelt idő alatt a közösségi jogalkalmazásban szerzett tapasztalatok is indokolták tették azt. A törvénymódosítás elemei közül kiemelendő a bejelentés intézményének átalakítása, a magánjogi jogérvényesítés lehetőségének megteremtése, az egyedi mentesítés kérelmezésének megszüntetése, a vállalkozáscsoport fogalmának, illetve a kötelezettségvállalás intézményének bevezetése, valamint a fúziós szabályok, a vizsgálati jogosítványok és az eljárási szabályok „korszerűsítése”. A fúziós engedélyezési küszöbszám 10 milliárd forintról 15 milliárd forintra történt emelése a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését szolgálták. Két más jogterületen is fontos, a versenyszabályokkal összefüggő változás történt: a Büntető Törvénykönyv módosítása új büntetőjogi tényállást vezetett be, amely a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodás megkötését, illetve összehangolt magatartás tanúsítását tilalmazza, míg a közbeszerzési törvény módosítása nyomán immár nem zárható ki az ajánlati felhívásban azon ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének 10%-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó közbeszerzési eljárásban való részvétele, aki a versenyfelügyeleti eljárásban a GVH engedékenységi közleményének megfelelően teljes bírságelengedésben részesült.

Versenylügyeleti eljárások

A GVH Versenytanácsa 2005-ben 191 ügyzáró határozatot hozott. A versenytanácsi határozatok közül 77 a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásával kapcsolatos, 112 pedig antitröszt (vagyis összefonódással, versenykorlátozással, illetve erőfölénnyel való visszaéléssel kapcsolatos) ügy volt, illetve két esetben az ügy mind a fogyasztók tisztességtelen befolyásolásával, mind antitröszttel kapcsolatos volt. A GVH versenyfelügyeleti beavatkozásainak száma a 2004. évhez hasonlóan alakult, 72 esetben került rá sor: 54 esetben a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásával kapcsolatosan, 20 esetben antitröszt ügyben. A GVH Versenytanácsa ügyzáró határozatában 58 esetben, összesen 3.353,5 MFt értékben szabott ki bírságot. Ez az összeg alatta marad a 2004. évben kiszabott bírságnak (8.888,9 MFt), jóval meghaladja ugyanakkor az azt megelőző évek bírságösszegeit (2003-ban 40 alkalommal 792,4 MFt, 2002-ben összesen 40 esetben 444,15 MFt került kivetésre).

A **fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását** érintő eljárásokban 50 esetben került megállapításra komolyabb jogsértés, amelyek közül 42 esetben összesen 438,5 MFt bírságot szabott ki a Versenytanács. 2005-ben a (vezetékes és mobil) távközlési szolgáltatásokra, a pénzügyi szolgáltatásokra, valamint – visszatérő jelleggel – az egészségre ható termékekre vonatkozó reklámok, tájékoztatások kapcsán elindult versenyfelügyeleti eljárások mind az ügyek számát, mind a jogsértések súlyát tekintve kiemelkedtek az ügýtípuson belül. A versenyfelügyeleti eljárások tapasztalatai szerint egyre tudatosabbá válik a piaci szereplők fogyasztók elérését biztosító kommunikációs stratégiája, amely a piaci sajátosságokhoz is igazodva törekszik az újszerű reklámformákban rejlő tájékoztatási lehetőségek kihasználására – esetenként kevésbé fogyasztóbarát módon.

2005-ben **versenykorlátozó megállapodások** között továbbra is kiemelt ügycsoportot képeztek a közbeszerzéseket érintő, az építési, kivitelezési piacon működő vállalkozások közötti összejátszások. Két olyan versenyfelügyeleti eljárás zárult le, amely a potenciális versenyzők közötti, az ajánlattételt

megelőző különféle jogellenes együttműködésekert tárta fel: az egyik a Fővárosi Önkormányzat 2001-2002-ben kiírt, Budapest különböző pontjait érintő út- és műtárgy-felújítási munkálatokra vonatkozó, a másik az Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság szintén 2001-2002-ben kiírt, hat főútvonal-szakasz építésére vonatkozó közbeszerzési pályázata kapcsán. Az építőipar mellett versenykorlátozó megállapodások felderítésére és szankcionálására került sor a vadhúsfelvásárlás és a tervező grafikus szolgáltatás piacán, három esetben pedig – az engedékenységi politika révén – a kartellezésben érintett vállalkozások hivatallal való együttműködése segítette a megállapodás feltárását. A Versenytanács a versenyt korlátozó megállapodások tilalmának megsértése miatt 2005-ben 7 esetben összesen 2.854,7 MFT bírságot szabott ki.

2005-ben az **erőfölénnyel való visszaélés** gyanúja miatt folytatott versenyfelügyeleti eljárásban 5 marasztaló határozat született, amelyből 3 esetben szabott ki bírságot a Versenytanács, összesen 39 MFT értékben. Az erőfölényes ügyek egy számottevő része továbbra is a kábeltelevíziós társaságok ellen irányult, a havi előfizetési díjak növelésének túlzott mértékét, valamint a programcsomagok összetételének az előfizetők számára hátrányos (egyoldalú) módon történő változtatását vizsgálva. Két erőfölényes ügy tapasztalatai is szabályozási hiányosságra világítottak rá, amely a GVH versenypártolási kezdeményezését tette szükségessé. A hangposta-szolgáltatás beállítása miatt két mobilszolgáltatóval szemben hozott elmarasztaló döntések kapcsán a GVH a központi hangposta-szolgáltatás igénybevételének tartalmi kritériumai egységes, szabályozói szintű meghatározása mellett érvelt, míg a vezetékes energia-piacokon az ún. fogyasztói szolgálat körébe tartozó szolgáltatások kapcsán végrehajtott nagymértékű szolgáltatói díjemelések vetették fel a Magyar Energia Hivatal szakmai árelenőrző tevékenysége kiterjesztésének szükségességét.

2005-ben 70 **összefonódással** kapcsolatos határozatot hozott a Versenytanács. Tíz esetben az ügylet nem volt engedélyköteles, 58 esetben a GVH engedélyezte az összefonódást, míg 2 esetben a GVH feltétellel, illetve a kérelmezők kötelezettségvállalásai mellett engedélyezte csak a fúziót. A kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő elmulasztása miatt együttesen 21,3 MFT bírság kiszabására került sor. Az összefonódások közül kiemelendő a nyomtatott sajtó piacát érintő, a Ringier-csoport egyik tagja, a holland B.V. Tabora Népszabadság Rt. feletti irányításszerzésének engedélyezése tárgyában folytatott megismételt, s az összefonódás portfólió-hatásai miatt feltétel szabással záruló eljárás.

A 2005-ben hozott ügyzáró versenytanácsai határozatok ügytípusok szerinti megoszlása:

| Ügytípus | VT határozatok száma | GVH beavatkozásra került sor | Kiszabott bírság összege (millió Ft) |
|---|----------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| Fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma | 79 | 54 | 438,5 |
| Versenyt korlátozó megállapodások tilalma | 25 | 13 | 2.854,7 |
| Erőfölénnyel való visszaélés tilalma | 25 | 6 | 39 |
| Összefonódások | 70 | 2 | 21,3 |
| Antitröszt összesen | 120 | 20 | 2.915 |
| Mindösszesen | 199 | 74 | 3.353,5 |

Ágazati vizsgálatok

A GVH 2005-ben lezárta a **lakáscélú jelzálog-hitelezési piacon** indított ágazati vizsgálatát, s a **villamos energia szektorban** kezdeményezett vizsgálat előzetes megállapításait is nyilvánosságra hozta. A 2002. január és 2004. július közötti időszakra vonatkozó, jelzálog-fedezett lakáshitelezéssel kapcsolatos hitelintézeti gyakorlattal foglalkozó vizsgálat lezárásaként közzétett jelentésében a GVH a

piacot mind keresleti, mind pedig kínálati oldalról nagymértékben bővülőknek ítélte, amelyen sem a piaci résztvevők bármelyikének gazdasági erőfölényes helyzete vagy ilyen helyzetének közeljövőben történő kialakulása, sem a piaci szereplők közös erőfölényes helyzete nem valószínűsíthető. Szükségesnek tartotta ugyanakkor az alapvetően nem a versenytörvénnyel kezelhető, de a verseny alakulására kiható fogyasztóvédelmi problémák rendezését, amelyre javaslatokat is tett a szabályozási kompetenciával rendelkező hatóságoknak, illetve az érintett szakmai szervezeteknek.

A villamos energia ágazati vizsgálat előzetes megállapításai a modellváltás szükségességére hívják fel a figyelmet. A jelenleg működő modell ugyan alkalmas volt arra, hogy a verseny megjelenjen a szektorban, de egyben korlátozza is a valódi verseny kialakulását, s a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokat tartalmazó uniós irányelv által megkövetelt magyar jogharmonizációs kötelezettség a GVH megítélése szerint alkalmat teremt egy, elsősorban a fogyasztók versenyhez fűződő érdekeit szem előtt tartó, a kettős vertikum koncepcióját feladó új működési modell kialakítására.

Versenypártolás

A GVH 2005-ben több területen is **aktív versenypártolási tevékenységet** fejtett ki mind a jogszabály- és egyéb tervezetek véleményezése során, mind saját kezdeményezésére (pl. szignalizáció formájában), nyomon követve a korábbi évek parlamenti beszámolóiban megfogalmazott ajánlásokkal kapcsolatos országgyűlési vagy kormányzati (szabályozási) kezdeményezéseket is. A szellemi szabadfoglalkozásukat illetően a GVH 2005-ben átfogó szabályozási reform megindítását javasolta a szakmai szolgáltatások törvényességi felügyeletét ellátó valamennyi ágazati minisztériumnak, segítséget nyújtva egyúttal az egyes szabályozási elemek lehetséges versenyhatásainak értékelésében is. Ennek keretében megkezdődhetett a leginkább szabályozott szellemi szabadfoglalkozási ág, a közjegyzői tevékenység tekintetében a közvetlen piacra lépési korlátot képező előírások (mint a közjegyzők létszámának és működési területének meghatározása) indokoltságának és arányosságának felülvizsgálata is. A gyógyszer törvény módosítása kapcsán a GVH a szabályozói beavatkozás szerepének csökkentése és a piaci törvényszerűségek fokozottabb figyelembe vétele mellett érvelt a gyógyszerpiaci verseny élénkítése – elsősorban a patika alapítási korlátok feloldása, illetve a nem vényköteles piacokon az árverseny lehetővé tétele – érdekében.

A **jogszabály és egyéb tervezetek véleményezése** során a GVH 2005-ben több mint 100 előterjesztést véleményezett részletesen, többek között a villamos energia törvény és végrehajtási rendelete módosításait, az új kereskedelmi törvényt és vasúti törvényt, de bekapcsolódott a fogyasztóvédelem területén – két új európai uniós jogszabály átültetése kapcsán – megindult jogharmonizációs munkába is. Az infokommunikációs szektorban a GVH 2005-ben is intenzív versenypártolási tevékenységet folytatott a Nemzeti Hírközlési Hatósággal együttműködésben, az elektronikus hírközlési piacok ex ante szabályozása céljából lefolytatott, 2004-ben megkezdett első piacelemzési eljárásokban való részvétellel. Eredményesen lépett fel a GVH a versenypolitikai szempontok érvényesítése érdekében két önkormányzati rendelet-tervezet, a fővárosi taxi szolgáltatás árrendszerének módosítására és a rögzített hatósági ár bevezetésére irányuló javaslat, valamint a gyöngyösi önkormányzat hulladékgazdálkodási rendelet-tervezete, kapcsán is.

Versenykultúra fejlesztése

A versenytörvény 2005. évi módosítása immár törvényi szinten is a GVH elnökének feladatákként jeleníti meg a – GVH tevékenységében korábban is prioritásként kezelt – magyarországi versenykultúra fejlesztésében való közreműködést, egyúttal a GVH versenykultúra terjesztésében való fokozottabb szerepvállalásának anyagi feltételeit is megteremti. A versenykultúra fejlesztése alatt a versenytörvény a GVH számára feladatként elsősorban a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztését (így a versenyből fakadó előnyökkel kapcsolatos felvilágosító munkát, továbbá a jogkövető magatartás, illetve a versenybarát szabályozási környezet

kialakításának elősegítése érdekében végzett tájékoztatást), valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlődéséhez való hozzájárulást határozza meg. A hivatalban 2005. július 15-ével egy szervezeti átalakítással a Főtitkárságon belül létrehozásra került a **Versenykultúra Központ (VKK)**, így intézményi keretet kapott a versenykultúra fejlesztése érdekében végzett tevékenység. A VKK kiadásában jelenik meg 2005 szeptemberétől a hivatal új versenyjogi-versenypolitikai ismeretterjesztő kiadványa, a Versenytükör c. lap.

Nemzetközi kapcsolatok

A GVH nemzetközi kapcsolatainak alakulásában 2005-ben is meghatározó szerepet játszott az Európai Bizottság Versenyügyi Főigazgatóságából és a tagállamok versenyhatóságaiból álló Európai Verseny Hálózaton (European Competition Network – ECN) belüli együttműködés. Az ECN-kapcsolatok egyre inkább ügy-orientáltak lettek, az együttműködés egyre inkább konkrét kérdésekhez kapcsolódik, s a jogalkalmazáshoz kötődik. Jelentős eredményeket ért el a GVH az Európai Versenyhatóságok Hálózatával (European Competition Authorities – ECA) és a Nemzetközi Verseny Hálózattal (International Competition Network – ICN) történő együttműködésében is, aktív szerepet vállalva munkacsoportjai munkájában. A kétoldalú kapcsolatokban továbbra is domináns irányt képvisel a délkelet-európai országok versenyhatóságainak segítése, amelynek részeként 2005 szeptemberében együttműködési megállapodás aláírására került sor a román és a magyar versenyhatóság között.

A GVH 2005-ben is aktívan részt vett az OECD Verseny Bizottsága és annak munkacsoportjai munkájában, az éves tevékenységről szóló rendszeres tájékoztatás mellett számos szakmai kérdéshez készült magyar részanyag. A 2005. év kiemelkedő eseménye volt az **OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központ (ROK)** megalakítása, amely február 16-án jött létre az OECD és a GVH közötti megállapodással, s a magyar kormány anyagi támogatásával. A ROK a két alapító intézmény – az OECD és a GVH – szakmai háttérére építve, oktatási és szakmai programok szervezésén keresztül nyújt segítséget elsősorban a kelet- és délkelet-európai, valamint a közép-európai országok versenyhatóságai számára. Létrehozásának elsődleges célja a versenykultúra fejlesztése, valamint a versenyhatóságok munkájának elősegítése, hozzájárulva a verseny javításához és ezzel a gazdasági növekedéshez. A ROK 2005-ben 9 szemináriumot, konferenciát rendezett (illetve vett részt a szervezésben), köztük két alkalommal a GVH munkatársai számára. A ROK közel egy éves működésének tapasztalatai komoly eredményeket hoztak, a térség versenyhatóságai pozitív visszajelzéseket adtak a központ működéséről.

A tapasztalatok nyomán megfogalmazott ajánlások

A GVH **villamos energia** ágazati vizsgálatának előzetes megállapításai alapján a szektor jelenleg működő modelljét nem célszerű fenntartani, mivel az egyértelműen a fogyasztók érdekeit szolgáló verseny kibontakozásának gátjává vált. Az uniós jogharmonizációs kötelezettség alkalmat teremt egy, elsősorban a fogyasztók versenyhez fűződő érdekeit szem előtt tartó, a kettős vertikum koncepcióját feladó új működési modell kialakítására, amelynek során el kell kerülni a verseny és az ellátásbiztonság szempontjainak hamis szembeállítását. A verseny potenciálisan egyik legfontosabb forrása a villamos energia importja, amely azonban különböző okok miatt csak korlátozott mértékben képes betölteni e szerepét. Ennek elkerülése érdekében a kapacitás aukciók rendszere további finomítást igényel, és egyúttal a kapacitások fizikai bővítése is kívánatos oly módon, hogy a fejlesztés ne egyik vagy másik piaci szereplő, hanem a verseny, és így a fogyasztók érdekeit szolgálja. Emellett figyelmet kell fordítani az Európában induló regionális piacok kialakítását célzó kezdeményezésekre, és célszerű azokat támogatni.

Az **elektronikus hírközlési szolgáltatások és a média** piacain elsősorban a technológiai fejlesztések eredményezte digitalizáció következtében konvergencia folyamatok indultak meg, amelyek ezt támogató szabályozás segítségével a piaci verseny fokozódását eredményezhetik. Magyarországon

jelenleg hiányos a tartalomra és az átvitelre vonatkozó jogterületek kapcsolódási területeinek szabályozása. A média jog, a szerzői jog és a polgári jog szabályozza a tartalom előállítását, az elektronikus hírközlésről szóló törvény pedig a nem szerkesztett tartalmakhoz – beszédátvitelhez, adatátvitelhez – kapcsolódó szolgáltatásokat. A versenyjog a digitális televíziózással, mint a médiapiacokkal általában, vertikális integrációk keretében foglalkozik, ahol a tartalmi és átviteli piacok közötti integráció a szűk keresztmetszetek következtében növelheti az egyik piacon fennálló erőfölény másokra való kiterjesztésének esélyét. Az elektronikus hírközlési, illetve a média jogi szabályozás között jelenleg jelentős különbségek tapasztalhatók, s az utóbbira jellemző nagy számú piaci korlátozás (például a tulajdonlás vagy a vételkörzet tekintetében) a GVH álláspontja szerint a konvergencia fényében szükségtelen, nem indokolható a rendelkezésre álló erőforrások szükségességével, s a nem tartalom szabályozásra (pl. kiskorúak védelme) irányuló célok más, a dinamikus hatékonyságot kevésbé korlátozó – versenyjogi és elektronikus hírközlés szabályozási – módszerrel is biztosíthatók.

A jelenleginél differenciáltabb és hatásosabb fogyasztóvédelmi szabályozási és intézményi feltételek megteremtését szorgalmazza a GVH **a hitelintézetekkel kötött fogyasztói szerződések** esetében. A lakáscélú hitelezés piacát érintő ágazati vizsgálat tapasztalatai azt mutatták a GVH számára, hogy az információs aszimmetria magas foka, a hitelszerződésekben rejlő fogyasztói kockázatok laikusok általi átláthatatlansága, a különféle hitelintézetek által alkalmazott bonyolult, eltérő tartalmú szerződéses kondíciók összehasonlítási nehézségei célzott fogyasztóvédelmi intézkedéseket tesznek szükségessé, például a fogyasztói tájékoztatásra, a szerződések hitelintézetek általi egyoldalú módosítására, valamint a fogyasztónak a szerződéstől való elállási jogának gyakorlására vonatkozóan. Ennek indokoltságát támasztja alá az is, hogy ezeken a piacokon a fogyasztói tanulási folyamat nehezebben halad előre, s a fogyasztói tudatosság és a fogyasztói kultúra jellemzően alacsonyabb szinten áll, mint más, könnyebben megismerhető termékek piaci esetében.

A GVH elnökének 2005. évi beszámolóját az Országgyűlés a mai napon tárgyalja.

Budapest, 2007. május 16.

További információ:

Mihálovits András

Gazdasági Versenyhivatal

cím: 1054 Budapest, V. ker. Alkotmány u.5.

levél: 1245 Budapest, 5. Pf. 1036

tel: +36-30 618-6618

email: Mihalovits.Andras@gvh.hu

<http://www.gvh.hu>