

Ágazati és versenyszabályozás együttélése a távközlésben

Gondolatok a közelmúlt tapasztalatainak és a közvetlen európai jogalkalmazás lehetőségének fényében*

GÖNCZÖL TÜNDE – Gazdasági Versenyhivatal, Infokommunikációs Iroda
Gonczol.Tunde@gvh.hu

Kulcsszavak: hatékony verseny, versenyszabályozás, vállalati autonómia, új szabályozási keretrendszer

A piacgazdaságokban elfogadott tétel, hogy a legjobb szabályozó a verseny. Éppen ezért legtöbbjükben a gazdaság bármely ágazatában tevékenykedő vállalkozások magatartása a verseny szabadságát védeni hivatott versenyszabályok hatálya alá tartozik.¹ A szabályozásnak ugyanakkor abban az esetben van szerepe, ha a vállalkozások autonómiával rendelkeznek piaci magatartásuk kialakításakor. Ágazati szabályok és versenyszabályok létezése esetén a szektorspecifikus szabályok vagy kizárják az általános versenyszabályok alkalmazását, vagy azokat kiegészítve párhuzamosan alkalmazható a két szabályrendszer.

A fenti általános megállapítás konkrét tartalmat akkor nyer, amikor a versenyjog alkalmazása során – és itt elsősorban a versenykorlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmára kell gondolni² – a versenyhatóság a szabályozási környezetet, illetőleg annak vállalkozások magatartására gyakorolt hatását figyelembe veszi.

A jelenleg hatályos hírközlési szabályozás logikája emellett felveti annak szükségességét is, hogy a versenyjog alkalmazhatóságának hagyományos felfogása mellett végiggondoljuk, hogy a hírközlési szabályozó hatóságok és a versenyhatóságok szorosabb együttműködése hogyan hathat a versenyjog alkalmazásának lehetőségére. A cikk első része arra vállalkozik, hogy általánosságban összefoglalja, milyen módon zárhatja ki vagy korlátozhatja a szabályozás a vállalati autonómiát, illetőleg, milyen esetekben alkalmazható a versenyjog a szabályozás mellett, majd ezt követően megkísérli azt végigvezetni, hogy a jelenleg hatályos európai és annak megfelelő magyar hírközlési keretszabályozás alkalmazása mellett hogyan alakulhat a versenyjog-alkalmazás.

Szabályozás és vállalati autonómia

A versenyszabályozás közgazdaságtani háttere a mikroökonómia, amely abból a feltételezésből indul ki, hogy a vállalatok célja profitjuk maximalizálása. Ebből következően a versenypolitika felteszi, hogy e cél megvalósítása érdekében a vállalkozások piaci magatartásuk kialakítása során racionálisan járnak el. Mindezek a feltételezések azonban csak akkor értelmezhetőek, ha azt is feltesszük, hogy a vállalkozások szabadon alakítják piaci magatartásukat. A jogi szabályozás nyelvére úgy fordíthatjuk le ezt a tételt, hogy a versenyjog csak olyan vállalati magatartásokra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

A jogszabályi vagy hatósági rendelkezések többféleképpen is befolyásolhatják a vállalkozások döntéseit. Egyes előírások kifejezett *kötelezettséget* határoznak meg a vállalkozás számára. Jó példa erre a tételes hatósági ár esete, amikor a jogalkotó meghatározza az alkalmazandó árat (például a lakossági gázárak). Ez esetben a jogszabályban rögzített ár alkalmazása nem adhat okot versenyjogi beavatkozásra túlzó árazás miatt még akkor sem, ha a vállalkozás kétséget kizáróan gazdasági erőfölényes helyzetben van az adott piacon, és az is valószínűsíthető, hogy a jogszabály által rögzített ár túlzott nyereséget biztosít a vállalat számára. E példában ragadozó árazás miatt sem vonható felelősségre a vállalkozás, hiába költség alatti esetleg az általa alkalmazott, de a jogszabály vagy hatóság által rögzített ár. Hasonlóképpen, amennyiben a szabályozás több vállalkozást is érint, a versenyhatóság a vállalkozásokat nem illetheti kartell-váddal, hiszen áraik szabályozói beavatkozás folytán azonosak.

Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a vállalkozás a szabályozás ellenére nem annak megfelelően cselekszik, hanem attól jogszabálysértően eltér. (Hangsúlyozandó, hogy ezzel az eltéréssel csak a kötelezettséget meghatározó jogszabályt sértette meg, a versenyjogot nem feltétlenül.) A fenti példánál maradva, ha a vállalkozás nem a szabályozás által meghatározott árat alkalmazza, akkor a versenyjog alkalmazhatóvá válik, mivel a vállalkozás autonóm módon cselekedett, piaci magatartásukra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

A jogszabályi vagy hatósági rendelkezések többféleképpen is befolyásolhatják a vállalkozások döntéseit. Egyes előírások kifejezett *kötelezettséget* határoznak meg a vállalkozás számára. Jó példa erre a tételes hatósági ár esete, amikor a jogalkotó meghatározza az alkalmazandó árat (például a lakossági gázárak). Ez esetben a jogszabályban rögzített ár alkalmazása nem adhat okot versenyjogi beavatkozásra túlzó árazás miatt még akkor sem, ha a vállalkozás kétséget kizáróan gazdasági erőfölényes helyzetben van az adott piacon, és az is valószínűsíthető, hogy a jogszabály által rögzített ár túlzott nyereséget biztosít a vállalat számára. E példában ragadozó árazás miatt sem vonható felelősségre a vállalkozás, hiába költség alatti esetleg az általa alkalmazott, de a jogszabály vagy hatóság által rögzített ár. Hasonlóképpen, amennyiben a szabályozás több vállalkozást is érint, a versenyhatóság a vállalkozásokat nem illetheti kartell-váddal, hiszen áraik szabályozói beavatkozás folytán azonosak.

Ugyanakkor az is elképzelhető, hogy a vállalkozás a szabályozás ellenére nem annak megfelelően cselekszik, hanem attól jogszabálysértően eltér. (Hangsúlyozandó, hogy ezzel az eltéréssel csak a kötelezettséget meghatározó jogszabályt sértette meg, a versenyjogot nem feltétlenül.) A fenti példánál maradva, ha a vállalkozás nem a szabályozás által meghatározott árat alkalmazza, akkor a versenyjog alkalmazhatóvá válik, mivel a vállalkozás autonóm módon cselekedett, piaci magatartásukra alkalmazható, amelyet a vállalat autonóm módon határozott meg. A vállalati autonómiát korlátozhatják vagy kizárhatják a jogszabályok vagy a hasonlóan ható egyéb állami, hatósági intézkedések. A korábbi szabályozási rendszerekben a távközlésre vonatkozó jogszabályi környezet tipikusan ilyennek számított.

* A cikk alcíme is utal arra, hogy az itt leírtak saját véleményemet, és nem a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) álláspontját tükrözik (kivéve, ahol ezt kifejezetten említem), bár véleményemet a GVH-ban folytatott jogalkalmazói munka tapasztalataira alapozom.

¹ Az általános szabály alól mindig van kivétel is: az EU-ban, például, a versenyszabályok bizonyos ágazatokban nem (mezőgazdaság), vagy csak korlátozottan (közlekedés) alkalmazandók.

² A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, bár a magyar versenyjog része, nem tartozik az antitröszt területére, a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése pedig eltérő kritérium-rendszer alapján folyik (ott a beavatkozás feltétele, hogy meghatározott küszöbszám feletti árbevétellel rendelkező, egymástól független vállalkozások fonódnak össze).

tását önállóan alakította, a rá vonatkozó szabályt megsértve jár el. A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa több döntésében kimondta, és elvi állásfoglalásban³ rögzítette, hogy bár valamely jogszabály megsértése nem eredményezi automatikusan a versenyjog megsértését is, de önmagában az a tény, hogy egy magatartás valamely más jogszabályt (is) sért, nem is zárja ki a versenyjog párhuzamos alkalmazását. (Más kérdés, hogy a tényleges jogalkalmazásra esetleg azért nem kerül sor, mert a másik jogszabály megsértése okán fellépni jogosult hatóság intézkedése nyomán a versenyjogi sérelem is orvoslásra kerül, mely esetben nem indokolt a párhuzamos eljárások folytatása.)

A jogszabályok vagy hatósági döntések a vállalkozásokat sok esetben *felhatalmazzák* bizonyos magatartásokra. Ez esetben a vállalkozás rendelkezik bizonyos mozgástérrel magatartásának alakítása során, de ez nem korlátlan. Ilyen esetben a versenyjog alkalmazásának lehetőségét annak alapján kell a szabályozás célját is figyelembe véve mérlegelni, hogy a vállalat autonómiája ténylegesen érvényesülhetett-e, valóban saját üzletpolitikai megfontolásai mentén tudott-e dönteni.

A mérlegelés módjának érzékeltetésére vegyük példaként a maximált árakat. Maximált ár előírása esetén a szabályozás nem tartalmaz tételes árat, de meghatározza, hogy egy bizonyos szint fölé az ár nem emelhető (gondoljunk a taxi-tarifákra vagy a távközlés-szabályozásban is alkalmazott ársapkára). Ebből fordítva természetesen az következik, hogy ezen szintig jogszerűen meg lehet emelni az árat. Ilyenkor az árplafon kihasználása esetén ugyanúgy nem lehet gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt versenyjogi alapon beavatkozni, mint tételes ármeghatározás esetén.⁴ Ezzel ellentétben, ha a vállalkozás csökkenti az árat, és feltehető, hogy gazdasági erőfölényes helyzetben van, valamint az így alkalmazott ár feltehetően nem fedezi a költségeit, ragadozó árazás gyanúja miatt már helye lesz a versenyjog alkalmazásának. Ugyancsak elképzelhető az, hogy az árplafon létezése mellett kartell-gyanú merül fel a vállalkozások ellen, ha az árakat összehangoltan emelik azonos – akár az árplafon alatt maradó vagy azt kitöltő – szintre (ahogyan azt a Versenytanács meg is állapította a Vj-114/20002. sz. ügyben⁵), hiszen feltehető, hogy az összehangolt magatartás hiányában a versenyző vállalkozások alacsonyabb árakat alkalmaznának.

Érdekes példája került elő a vállalati autonómia korlátozott voltára egy közelmúltbeli magyar versenyügyben, melynek tárgya a vállalkozás által alkalmazott feltételezett árpés vizsgálata volt. A vizsgálat arra koncentráldott, hogy a szabályozott (gyakorlatilag tételes) nagykereskedelmi ár mellett a nagykereskedelmi termékre épülő kiskereskedelmi ár megállapításával – amelyre ársapka-szabályozás vonatkozott – sérthette-e a versenytörvényt a vállalkozás azáltal, hogy nem hagyott megfelelő

árrést a nagykereskedelmi szolgáltatását igénybe vevő versenytársai számára a kiskereskedelmi piacon. Elvben a versenyjog alkalmazásának ebben az esetben sem volt akadálya, hiszen az ársapka elméletileg hagy némi teret a kiskereskedelmi árak alakítására, azok bármilyen irányban változtathatók, csak a jogszabályban meghatározott szint fölé nem emelhetők. Ennek ellenére a Versenytanács mégis úgy találta, hogy a vállalati autonómia nem érvényesült kellő mértékben, tekintettel arra, hogy a szolgáltatás egyes elemeire vonatkozó külön ársapka-előírások tovább szűkítették a mozgástérrel, valamint, hogy – vezetékes távbeszélő szolgáltatásról lévén szó – a korábbi szabályozás hiányosságai folytán maga az ársapka sem feltétlenül a valós költségek ismeretében került kialakításra. E példából jól látható, hogy a vállalati autonómia vizsgálata során nem csupán a jogszabályok és egyéb hatósági intézkedések betűje, hanem a teljes szabályozási és gazdasági környezet figyelembe veendő.

Az eddig leírt elméleti – és szándékaim szerint gyakorlati példákkal is alátámasztott – rendszer megfelelő kapaszkodót jelentett a versenyjog-alkalmazás területének kijelölésére bármely gazdasági ágazatot, így ezek között a távközlést érintő versenyügy esetén is, mind a liberalizációt megelőző távközlési szabályozás hatálya alatt, mind a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény idején (2001 vége és 2003 vége között). Kérdés azonban, hogyan alakul a versenyjog alkalmazása az új európai és annak megfelelő magyar keretszabályozás⁶ hatálya alatt, mely szerint a szabályozó hatóság versenyjogi elvek és módszerek alkalmazásával köteles szabályozni. A következőkben erre a kérdésre keresem a választ.

Párhuzamos jogalkalmazás az új hírközlési keretszabályozási rendszerben

A hírközlési szabályozó hatóság tehát a 2004. január 1-től élő jogszabályi rendelkezések értelmében versenyjogi elveket és módszereket alkalmaz az úgynevezett piac-elemzési eljárása során. Ez azt jelenti, hogy a hatóság határozza meg azokat a piacokat, amelyeken szabályozásra van szükség, majd ugyancsak a versenyjog elvei alapján és módszereivel elemzi az érintett piacokat, és jelöli ki a jelentős piaci erővel (gazdasági erőfölénnyel) rendelkező szolgáltatókat, majd azokra az azonosított versenyprobléma kezelésére alkalmas kötelezettségeket ró. A kötelezettségek kirovását követően lényegében a fentebb leírt módon a versenyjog alkalmazásának lehetősége ugyanúgy mérlegelendő, mint korábban.

Újszerű kérdésként az merül fel, hogy a versenyjogi jogalkalmazás során korábban meghatározott piacokkal és az azokon azonosított erőfölényes helyzetekkel kapcsolatos megállapítások kötik-e a szabályozó hatóságot, illetőleg fordítva: a szabályozó hatóság által azonosított piacokra és jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó

³ Versenytanács Elvi állásfoglalásai 33. Lásd: <http://www.gvh.hu/index.php?id=138&l=h>

⁴ Elképzelhető ugyan olyan eset, amikor a gazdasági erőfölényes vállalkozás számára az árplafon kihasználása már túlzott nyereséget biztosít, de a jogalkotó minden bizonnyal azért az adott szinten határozta meg az ár maximumát, mert feltételezte, hogy ez a szint még nem eredményez túlzott mértékű profitot.

⁵ A Versenytanács határozatát lásd: <http://www.gvh.hu/honlapon>.

⁶ Magyarországon az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény és végrehajtási rendeletei.

döntések kötik-e a versenyhatóságot a későbbiekben az e piacokon folytatott versenyjog-alkalmazás során.

A válasz mindkét kérdésre negatív. A szabályozó hatóság a górcső alá vett piacokat ugyan valóban a versenyjogból ismert helyettesítés-vizsgálattal kell, hogy meghatározza, de ennek során a csupán a korábbi jogi szabályozás által lehetővé tett szolgáltatásokat (például a szolgáltató-választás keretében nyújtott hívás-szolgáltatásokat) nem veheti figyelembe, így sok területen már csak ezért is más eredményre fog jutni, mint a versenyjogi ügyekben folytatott vizsgálatok. Az is nyilvánvaló, hogy a szabályozó elemzése mindig dinamikus, előre-mutató szemléletű, míg a versenyjogi ügyek egy része egy már lezajlott magatartást vizsgál, minek következtében az erőfölényes helyzetet statikusabb szemlélettel értékelheti. (Ez nincs így az összefonódások ellenőrzése során, amikor a versenyjogi megközelítés is a dinamikus elemzést, a jövőben alappal várható piaci fejlemények figyelembe vételét követeli meg.)

Mindamellett, az európai keretszabályozás és annak megfelelően a magyar jogszabályok is előírják, hogy a hírközlési szabályozó és a versenyhatóság mind a szabályozási célú piacelemzések lefolytatása során, mind egyéb jogalkalmazási tevékenységük (például versenyfelügyeleti eljárások) során szorosan működjenek együtt. Ennek megkövetelésének háttere értelemszerűen az egységes jogalkalmazásra és a jogbiztonságra való törekvés, azaz a jogalkotó logikus módon élt azzal a feltételezéssel, hogy az azonos piacokon eltérő, de céljában hasonló jogszabályi rendelkezéseket alkalmazó hatóságok tevékenysége egymástól nem lehet független. Mindebből véleményem szerint az következik, hogy a hatóságok kötelesek együttműködni annak érdekében, hogy jogalkalmazásuk ne legyen egymásnak ellentmondó, de egyik hatóság döntései sem kötik a másikat, hiszen a jogalkalmazás következetes és egységes volta az eltérő jogszabályokra tekintettel nem teljes azonosságot, csupán azonos irányt jelent. Máshogy kifejezve: a tartalmukban részben eltérő beavatkozásoknak szellemükben és hatásukban kell azonosnak lenniük.

A képet színesíti az a tény, hogy hazánkban az Unióhoz való csatlakozásával a magyar versenyhatóságnak az európai versenyjogot kell közvetlenül alkalmaznia az olyan ügyekben, ahol a tagállamok közötti kereskedelem érintett. Tekintettel arra, hogy a legtöbb távközlési cég európai anyavállalathoz tartozik, valamint, hogy a távközlésben vizsgált erőfölényes ügyek nagy része a piacra való belépés korlátozásáról szól, – azaz két olyan kritérium is teljesül, amely a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét megalapozhatja –, nagy a valószínűsége annak, hogy a legtöbb hírközlési szektort érintő versenyügyet európai jog alapján kell elbírálni.

Elvileg az európai versenyjog tagállami alkalmazása során sem fordulhatna elő, hogy a lényegében ugyan csak az európai keretszabályozáson alapuló nemzeti jo-

got alkalmazó szabályozó hatóság és a versenyhatóság érdemi ellentmondásba kerül. Egyrészt nem fordulhatna ez elő azért, mert az európai keretszabályozás maga is az európai versenyjog elveit és módszereit vette alapul, másrészt nem fordulhatna elő azért, mert a tagállami szabályozó hatóság határozatait az Európai Unió Bizottságával egyeztetni kell, így maga a Bizottság ügyel arra, hogy a tagállami szabályozói intézkedések az európai versenyjoggal is összhangban legyenek.

A gyakorlatban már nem ennyire egyértelmű a helyzet. Az Európai Bíróság⁷ 2003. szeptember 9-én, előzetes kérdés elbírálása tárgyában hozott – nem a hírközlési szektort érintő – ítéletében⁸ megállapította, hogy egyrészt a közösségi jog elsőbbsége értelmében a közösségi jogi előírásoknak ellentmondó tagállami rendelkezést (legyen az jogszabályi vagy hatósági) figyelmen kívül kell hagyni a közösségi jog alkalmazása során, másrészt, ez nem csupán a versenyjog hatálya alatt álló vállalkozások vonatkozásában igaz, de igaz a közösségi versenyjogot alkalmazni köteles tagállami hatóság vonatkozásában is. (Ez egyébiránt vonatkozik mind a csatlakozás után, mind az az előtt keletkezett tagállami jogszabályokra.) Ugyanakkor a bíróság kimondta azt is, hogy ilyen esetben a tagállami versenyhatóság annyiban mindenképpen köteles figyelembe venni a vállalkozás autonómiáját korlátozó vagy kizáró és egyben a közösségi versenyjognak ellentmondó tagállami rendelkezést, hogy a versenyjogsértés megállapításán túl egyéb szankciót nem vagy csak csökkentett mértékben szab ki.⁹

Az EU versenyhatósága, a Bizottság nem szorosan a fent idézett bírósági ítélet gondolatmenetét követte egy tavalyi – távközlési szektort érintő – döntésében.¹⁰ Ennek több oka is lehet. Az egyik, hogy a bizottsági döntés az Európai Bíróság ítéletének meghozatala előtt született. A másik, hogy a hírközlési szektorban érvényes ágazati szabályok nagyrészt ugyancsak a hírközlés piaci versenyt hivatottak előmozdítani. A Bizottság e döntésében kifejezetten úgy értékelte, hogy a vállalkozásnak mind a tagállami szektor-specifikus szabályoknak, mind a tagállami és európai versenyszabályoknak meg kell felelnie, másrészt a kötelezően érvényesülő ágazati szabályok mellett a versenyjog alkalmazásának akkor van helye, ha a vállalati autonómia legalább részben fennállt.

Sajnos még nem tudhatjuk, hogy az Európai Unió bíróságai hogyan fognak dönteni e bizottsági döntés felülvizsgálata során, hiszen az ügy még folyamatban van az Elsőfokú Bíróság előtt.

Mindezidáig a magyar versenyhatóságnál nem indult 2004. május 1-jét követően olyan, a hírközlési szektor érintő ügy, amelyben az európai versenyszabályokat kell alkalmazni. Ez azonban sokat már aligha várhat magára, és ebben az esetben a felvetődő kérdésekre nem csupán elméleti lehetőségeket latolgató, de az esetlegesen jelentkező konkrét problémát feloldó gyakorlati választ kell idejében találnunk.

⁷ European Court of Justice, az Európai Unió legfőbb bírói szerve, amely kizárólagosan jogosult a tagállami bíróságoktól hozzárékező jogkérdések megválaszolására (ügynevezett preliminary ruling).

⁸ C-198/01 sz. ügy, European Court Reports 2003, p I-08055

⁹ A hivatkozott ítélet 40-58. pontjai.

¹⁰ 2003/707/EC, 2003. május 21., OJ L 263/9.