



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

## TANULMÁNY

a Gazdasági Versenyhivatal 2002-2011. évi  
tevékenységéről

Jóváhagyom:



Domokos László

BUDAPEST, 2013. OKTÓBER

---

Projektgazda: Dr. Pulay Gyula Zoltán, felügyeleti vezető

Készítette: Krüzselyi Attila, számvevő tanácsos  
dr. Timár Balázs, számvevő

Minőségbiztosítást végezte: Balázs Melinda, számvevő tanácsos

---

## TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS .....	7
I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....	9
<b>Versenykultúra fejlesztése</b> .....	10
II. RÉSZLETES ELEMZÉS .....	12
1. Versenyfelügyeleti tevékenység .....	12
2. Versenypártolás .....	16
2.1. Jogszabálytervezetek és előterjesztések véleményezése .....	16
2.1.1. 2002-2004 évek jogszabálytervezet-véleményezési tevékenységének bemutatása .....	18
2.1.2. 2005-2007 évek jogszabálytervezet-véleményezési tevékenységének bemutatása .....	22
2.1.3. 2008-2011 évek jogszabálytervezet-véleményezési tevékenységének bemutatása .....	26
2.2. A Hivatal egyéb versenypártolási tevékenysége .....	28
3. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében .....	33
3.1. Elektronikus hírközlés .....	33
3.2. Villamosenergia-piac .....	35
4. Versenykultúra fejlesztése .....	37
4.1. A Hivatal Versenykultúra Központja .....	38
4.2. A Hivatal, illetve VKK versenykultúra fejlesztési tevékenysége .....	39
4.2.1. Oktatás, ismeretterjesztés .....	39
4.2.2. Ügyfélszolgálat .....	40
4.2.3. Honlap .....	40
4.2.4. Magyar Versenyjogi Egyesület .....	42
4.2.5. Tájékoztató kiadványok, szakmai tájékoztatók .....	42
4.2.6. Hazai és nemzetközi rendezvények .....	43
4.2.7. Hivatal munkatársainak továbbképzése .....	43

---

4.2.8.	Szakkönyvkiadás, könyvtárfejlesztés.....	44
4.2.9.	Versenykultúráért Díj.....	45
4.2.10.	Bírák munkájának segítése.....	45
4.2.11.	Pályáztatási rendszer.....	45
4.2.12.	Tudományos munka támogatása.....	46
4.3.	OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központ.....	46
4.3.1.	Alapítás és célok.....	46
4.3.2.	Célcsoportok és működés.....	47
4.3.3.	Szemináriumok, tréningprogramok, tanfolyamok.....	48
4.3.4.	Kétoldalú kapcsolatok.....	48
4.4.	Közvélemény kutatás.....	49

---

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZF	Általános Szerződési Feltételek
CECI	Central European Competition Initiative (magyarul: Közép-európai Versenyügyi Kezdeményezés)
ECN	European Competition Network (magyarul: Európai Verseny Hálózat)
Eht.	Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
Ektv.	Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény
Fvt.	A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
Hivatal	Gazdasági Versenyhivatal
HTM	Hosszú Távú Megállapodás
IPOSZ	Ipartestületek Országos Szövetsége
JPE	Jelentős piaci erővel bíró piaci szereplő
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Knyt.	A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény
LIDC	International league of competition law (magyarul: Nemzetközi Versenyjogi Liga)
MAVIR	Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító
MEH	Magyar Energia Hivatal

---

MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MVM	Magyar Villamos Művek
NHH	Nemzeti Hírközlési Hatóság
NMHH	Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (magyarul: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
OGY	Országgyűlés
OITH	Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
ROK	OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központ
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Office (magyarul: Technikai Segítségnyújtási és Információcsere Iroda)
Tpvt.	A tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
UCP-Irányelv	Az Európai Közösségeknek a belső piacon az üzleti vállalkozásoknak a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK Irányelve (UCP=Unfair Commercial Practice)
Vet.	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény
VKK	A Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja

---

---

## BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék 2013. II. féléves ellenőrzési terve alapján végzi a **Gazdasági Versenyhivatal** (továbbiakban: Hivatal) működésének és gazdálkodásának több évet felölelő szabályszerűségi ellenőrzését. Az ellenőrzéshez kapcsolódik egy - a Hivatal tevékenységét bemutató és sajátos szempontok alapján értékelő - tanulmány elkészítése. Az elemző munka a 2002-2011. évek működését öleli fel és az elemzésben szereplő valamennyi adat, tény, körülmény – külön hivatkozás hiányában - a Hivatal elnökének az Országgyűlés számára készített éves beszámolóin alapul. A beszámolóiban fellelhető adatokon kívül is kizárólag nyilvános információt használtunk fel. Hasonlóan egyértelművé tettük (aláhúzással) az elemzés során levont következtetéseinket, véleményünket.

A Hivatal **az Országgyűlés hozta létre** a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló **1990. évi LXXXVI. törvény** elfogadásával. A Hivatal a törvény hatályba lépésével egyidejűleg, 1991. január 1-jén kezdte meg működését. A versenyellenes magatartások tilalmának törvénybe iktatását és a szabályok betartása felett örökődő hivatal létrehozását a gazdasági hatékonyságot kikényszerítő **piaci verseny szabadságának és tisztaságának védelme** motiválta.

A tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló **1996. évi LVII. törvény** (a továbbiakban: Versenytörvény vagy Tpv.) 1997. január 1-jén lépett hatályba. Ez a törvény határozza meg – többek között - a magyar **versenyjogi szabályokat, a Hivatal jogállását, szervezeti és működési kereteit, valamint eljárásainak rendjét**. A Hivatalnak a verseny védelme érdekében folytatott tevékenysége a Versenytörvény alapján **három pillérre** épül: **versenyfelügyeleti munkája** során érvényesíti a magyar versenytörvény és az uniós versenyjog szabályait, **versenypártolás** keretében a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a verseny érdekében befolyásolni az állami döntéseket, illetve a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztésével, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlesztésével hozzájárul **a versenykultúra fejlesztéséhez**.

A verseny védelme érdekében végzett sokrétű tevékenységén túl a Hivatal más jogszabályokban (pl. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvényben) meghatározott jogalkalmazási feladatokat is ellát.

**Jelen elemzés a fent említettek közül két tevékenység-pillért tanulmányoz behatóbban.** Az **elemzés célja**, hogy értékelje a Hivatal versenypártolási és a versenykultúra fejlesztése érdekében kifejtett tevékenységét az alábbi szempontok tekintetében:

- a Versenytörvény 36. § (3) bekezdésében foglalt egyeztetési kötelezettség érvényesül-e, ha nem, melyek ennek okai;
- a jogszabály-tervezetek és előterjesztések Hivatal általi véleményezése során az előterjesztők/jogalkotók figyelembe vették, beépítették-e a Hivatal javaslatait, ezáltal a verseny kibontakozása útjában lévő akadályok elhárultak-e (a Hivatal jogszabályvéleményező tevékenysége hasznosult-e);
- az egyes ágazati hatóságok által - törvény által rendelt kötelezettségükből kifolyólag - elkészített piacelemzések véleményezése során a hatóságok figyelembe vették-e a Hivatal észrevételeit, beépítették-e ezeket döntéseikbe;
- a Hivatalnak a versenykultúra fejlesztése érdekében tett lépései, intézkedései révén a piaci szereplők magatartása versenyjogi szabályok tekintetében jobban elfogadóvá,

„jogkövetőbbé” vált-e, ezáltal a fogyasztói döntéshozatal valóban szabadabb lett-e és mindez hozzájárult-e a társadalmi jólét növekedéséhez;

- összességében, a Hivatal a versenypolitika érvényre juttatása érdekében kapott eszközrendszerét, jogosítványait a megvalósítandó cél szempontjából a lehető legnagyobb hatékonysággal használja-e fel; működésére inkább az utólagos reagálás jellemző vagy piaci verseny előtt álló akadályokat megelőző jelleggel, „proaktívan” képes-e kezelni?

Az elemzés módszerét tekintve a versenypártoló tevékenység vizsgálatát időrendben végeztük el. A teljes időszakot megpróbáltuk több év összevonásával három, többé-kevésbé egymástól elkülönülő szakaszra szétbontani és az egyes szakaszok lényeges jellemzőit megragadni, mind a gazdaságpolitikai háttér (állami beavatkozások, piaci liberalizáció szakaszai, a jogalkotás inkább vagy kevésbé versenypárti karaktere), mind a Hivatal szakmai tevékenysége (összefüggések a másik két pillérrel, uniós csatlakozásból adódó szakfeladatok) szempontjából.

Tanulmányunkban külön fejezetben foglalkoztunk bizonyos ágazatok tekintetében **a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés** jelenségével, a Hivatal ennek megakadályozása érdekében tett lépéseivel, valamint az érintett állami szervezetek és az ágazati szabályozó hatóságoknak a témához való viszonyulásával.

A **versenykultúra** és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, támogatása meglehetősen szerteágazó tevékenységi kört ölel fel, éppen ezért az egyes résztvékenységeken belül vizsgáltuk, hogy a Hivatal értékelte-e az általa megtett intézkedések és a feladatok végrehajtása eredményességét.



## I. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

### Versenypártolás

A Hivatal **legfőbb** versenypártolási **tevékenysége** a versenyt érintő **jogszabályok**, ritkábban ágazati politikák, koncepciók előterjesztéseinek előzetes, versenypolitikai szempontú **véleményezése**. Az általunk vizsgált időszakban a 2003. és a 2004. évben volt a Hivatalnak a legtöbb tervezet-véleményezési feladata, ekkor évente több mint 200 előterjesztésre küldött írásban észrevételeket. Az időszak végére ezek száma lecsökkent: 2008-ban még kb. 60, 2009-ben 48, 2010-ben 33, 2011-ben 68 előterjesztést véleményezett a Hivatal.

A Hivatalnak e feladatát a Versenytörvény 36. §-ának (3) bekezdése írja elő: **a Hivatal „előnkével egyeztetni kell minden olyan tervezett intézkedést és jogszabály-koncepciót, illetve tervezetet, amely érinti a Hivatal feladatkörét, így különösen, ha a tervezett intézkedés vagy jogszabály a versenyt – valamely tevékenység gyakorlását vagy a piacra lépést – korlátozza, kizárólagossági jogokat biztosít, továbbá az árakra vagy az értékesítési feltételekre vonatkozó előírásokat tartalmaz”**. A jogalkotó azonban a fent idézett kötelezettség megszegése esetére semmilyen jogkövetkezményt nem rendelt. Emiatt az előterjesztések meg nem küldésében megnyilvánuló mulasztás a vizsgálatunk tárgyát képező utolsó 4 évben gyakran fordult elő. Éves beszámolóiban a Hivatal külön kiemelte, hogy 2009-ben és 2010-ben egyaránt 77; 2011-ben pedig 110 olyan jogszabály került a döntéshozó szervek általi elfogadásra, amely – bár véleménye szerint érintette a verseny kérdéskörét – nem került részére előzetesen megküldésre.

Véleményünk szerint a jogszabálytervezetek versenyhatósági véleményezése hatékony érvényesülése érdekében indokolt lenne eljárási garanciák építeni be a törvénybe.

A versenypolitika állami döntésekben való érvényre juttatásának más eszközei is a Hivatal rendelkezésére állnak. Ha valamely – egyedi – ügy körülményei szabályozási hiányosságra vagy más szerv eljárásában orvosolható jogsértő helyzetre utalnak, a Hivatal az illetékes szervhez szignalizációval fordulhat, azaz **felhívhatja figyelmét az észlelt sérelmes helyzetre**.

A vizsgált időszakban gyakran élt a Hivatal ez utóbbi eszközzel a helyi önkormányzatok szabályozási kompetenciájába tartozó területeken. Elsősorban helyi szinten kialakult gazdasági erőfölénnyel való visszaélés (temetkezési vállalkozások), fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos hiányosságok (taxi tarifák), valamint közbeszerzési ügyek (hulladékszállítás) kapcsán hívott fel a Hivatal a vonatkozó helyi rendeletek versenynek jobban megfelelő módosítására.

A Hivatal versenypártolása során **együttműködik más ágazati szabályozó hatóságokkal** – így többek között a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal (NMHH) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal (MEKH) – az általuk készített piacelemzések, a jelentős piaci erővel rendelkező vállalatok kijelölése során.

Az elektronikus hírközlés és a villamos energia ágazat jellegüknél fogva monopolisztikus piacok. Mindkét területen a szolgáltatás nyújtása és az azt biztosító hálózati infrastruktúra nehezen választható szét, a villamos energia ágazatban ráadásul a rendszerirányító és áram-nagykereskedelmi piac döntő hányadát kezében tartó vállalat – a MAVIR Zrt. és az MVM Zrt. – között tulajdonosi-jogi összefonódás van, ezért az erőfölényes pozíció kialakulása piaci adottság. Ezért vezette be a jogalkotó a fenti két ágazatra vonatkozó törvények meghozatalakor a – meghatározott időszakonként elvégzendő – piacelemzést és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók beazonosítását, mint az ágazatokat felügyelő hatóságok kötelezettsé-

gét. A Hivatal szerepe – az elektronikus hírközlési ágazat esetében – az elemzések tervezetének határozathozatal előtti véleményezése.

A gazdaság nagy ágazatai közül a Hivatal a vizsgálat tárgyát képező időszakban legtöbbször az **egészségügygel**, ehhez kapcsolódóan a **gyógyszerforgalmazással**, az **elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal**, a **villamos energia szektorral**, a **vasúti szolgáltatások liberalizációjával** foglalkozott. Kiemelt figyelemmel kísérte továbbá a **fogyasztóvédelmi** – különös tekintettel a fogyasztói csoportokkal kapcsolatos hiányos szabályozásra – jogszabályok alakulását.

Az elemzett időszak elején bekövetkezett uniós csatlakozásból kifolyólag jelentős szerep hátrult a Hivatalra az **Európai Unió** versenyjogot és fogyasztóvédelmet érintő **jogi normáinak hazai jogrendszerbe történő átültetésében**, amelynek során a Hivatal több észrevételt tett. A közösségi jogszabályok közül említést érdemel a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK Irányelv, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló 2005/29/EK Irányelv, valamint a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2007/64/EK Irányelv és a fogyasztói hitel-megállapodásokról szóló 2008/48/EK Irányelv. A Hivatal a harmonizáció során tett észrevételei között kiemelte, hogy nem szabad a keretjellegű szabályokat egy az egyben átültetni, hanem minden esetben figyelembe kell venni az adott hazai piaci viszonyokat és a kereteken belül annak megfelelő szabályozást kell kialakítani.

2005-től visszaesett a Hivatal által részletesen véleményezett előterjesztések száma, 2008-tól pedig drasztikusan csökkent a Hivatalnak véleményezésre megküldött jogszabály-tervezetek száma. **Az elemzést elvégezve megállapítottuk, hogy a szabályozási koncepcióknak, a jogszabályok tervezetének a Hivatal elnökével történő egyeztetése, véleményeztetése az áttekintett időszak alatt nem működött megfelelően.** A tervezetek Hivatalnak történő megküldésének elmulasztása esetére a törvény semmilyen jogkövetkezményt nem ír elő. Az előterjesztők gyakran figyelmen kívül hagyták ezt a kötelezettségüket.

A Hivatal 2011. év működéséről kiadott beszámolójából kitűnik, hogy a megküldött előterjesztések több mint felében nem, vagy csak részben fogadták el a Hivatal véleményét. A korábbi évek beszámolóiban nem szerepel ilyen összeállítás.

A Hivatal beszámolója alapján meg tudtuk határozni, melyek lehettek azok a területek, amelyek a verseny szempontjából leginkább beavatkozást igényeltek. A Hivatal beszámolóiban éveken át szerepeltek a villamosenergia-piac, az elektronikus hírközlés, távközlés és a hozzá kapcsolódó területek, mivel ezek a kiépített hálózatok és a nagy értékű műszaki elosztó központok miatt jelentős hatósági versenyszabályozást igényelnek. Az egészségügyben, gyógyszerforgalmazásban a kialakult területi monopóliumok okoztak verseny szempontból megoldandó feladatot.

A versenypártolás és versenykultúra-fejlesztés pillérekhez tartozó tevékenységek összességét tekintve úgy véljük, hogy a Hivatal a törvény által rá kiszabott feladatokat elvégezte. Az egyes külön-külön megvalósított intézkedések – ideértve a versenyfelügyeleti intézkedéseket is – azonban nem alkottak egységes rendszert, ezért nem minden esetben érték el a kívánt hatást. Például a fentebb felsorolt – versenypártolással intenzíven érintett – területek közül csak nagyon kevés esetben került sor ágazati vizsgálatra. A lefolytatott versenyfelügyeleti eljárások sok esetben ugyanarra a vállalati körre vonatkoznak, az eljárás alá vont vizsgálati alanyok közül sok volt a „visszaeső”, ami azt mutatja, hogy a Hivatal bírságolási politikája nem volt kellően hatékony.

### **Versenykultúra fejlesztése**

2002 és 2006 között a Hivatal versenykultúra fejlesztő munkájának célját abban látta, hogy **tájékoztatót adjon** a hazai versenyjog és versenypolitika elméleti és gyakorlati kérdéseiről. 2007-től a Hivatal céljának tekintette **a fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztését és terjesztését is. A versenykultúra** és a fogyasztói döntéshozatal kultúrájának **fejlesztése** egyaránt magában foglalja a versennyel, versenypolitikával és versenyjoggal kapcsolatos általános tájékozottság növelését, a tudatos fogyasztói döntéshozatal elősegítését, a versenyhez való általános viszonyulás javítását, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet támogatását. Az ide kapcsolódó konkrét tevékenységek közül az alábbiakat emeljük ki.

2002 és 2011 között a **Hivatal több munkatársa rendszeresen oktatott versenyjogot**, illetve versenyszabályozással kapcsolatos tantárgyakat felsőfokú oktatási intézményekben, előadásokat tartott szakmai érdeklődők számára, interjúkat adott, tanulmányokat, cikkeket publikált jogi és gazdasági folyóiratokban és szaklapokban. Évente több diák töltötte szakmai gyakorlatát a Hivatalban és kapott segítségét szakdolgozatának megírásához. A Hivatal folyamatosan nyújtott információt az érdeklődő diákoknak, kutatóknak, lehetővé téve számukra könyvtárának látogatását is.

**2005-től** törvény is nevesítette a Hivatalnak a versenykultúra fejlesztésével kapcsolatos feladatát és felelősségét. A versenykultúra fejlesztése elsősorban a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztését, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlődéséhez való hozzájárulást öleli fel. A törvény úgy rendelkezett, hogy a Hivatal a versenykultúra fejlesztésére jogosult felhasználni az előző évben befolyt bírság teljes összegének legfeljebb 5 %-át. E lehetőség a közelmúltban megszűnt. Jelenleg a Hivatal mindenkori költségvetése tartalmaz erre a célra előirányzatot.

Első lépéseként 2005. július 15-ével a Hivatal Főtitkárságán belül létrehozták a **Versenykultúra Központot (VKK)**. A **VKK feladatait munkatervek határozták meg**, melyek alapján évente lefordítottak és megjelentettek egy idegen nyelvű szakkönyvet; ismeretterjesztő kiadványokat készítettek; szakmai rendezvényeket szerveztek, illetve támogattak; könyvtárakat fejlesztettek; versenyjogi, versenypolitikai, illetve piacelméleti kérdésekkel foglalkozó kutatási pályázatokat hirdettek meg; tudományos-oktatási projekteket, továbbá fogyasztóvédő civil szervezeteket támogattak; megalapították és évente kiadták a „Versenykultúráért Díj”-at.

2005. február 16-án alapították meg az **OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központot (ROK)** az OECD és a Hivatal közötti megállapodással. A ROK oktatási és szakmai programok szervezésén keresztül **nyújt segítséget elsősorban a közép-, kelet- és délkelet európai országok számára**. Létrehozásának elsődleges célja a versenykultúra fejlesztése, valamint a versenyhatóságok munkájának elősegítése, hozzájárulva a verseny javításához és ezzel a gazdasági növekedéshez. A VKK feladatkörébe tartozik elkülönítetten a ROK tevékenységének az ellátása is.

A versenykultúra fejlesztését nagyon változatos eszközökkel folytatta a Hivatal, ugyanakkor nem rendszerezett módon. A rendelkezésre álló összeg hullámzó volt és a forrásfelhasználás hatékonyságát nem vizsgálták. A versenykultúra fejlesztési tevékenység eredményességét nem lehet meghatározni, átfogó értékelésekkel a Hivatal nem rendelkezik, bár készültek független szervezetek közreműködésével közvélemény-kutatások. A versenykultúrát támogató rendszer teljes körű felülvizsgálatára, értékelésére és szükség szerinti átalakítására lenne szükség, továbbá egy monitoring rendszer létrehozására, ami folyamatosan figyelemmel kíséri a versenykultúra fejlesztési tevékenységet.

### II. RÉSZLETES ELEMZÉS

A Hivatal - mint autonóm államigazgatási szerv – közvetlenül az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel, tevékenységét a rá irányadó jogszabályi keretek között nagyfokú önállósággal alakítja ki. Egy, 2006-ban a Hivatal akkori elnökével készült interjúból kiderül: a Hivatalra nem nehezedik nyomás a bírságbevételek maximalizálására vonatkozóan, hiszen – nyilatkozta az elnök – „*munkánk hatékonysága nem mérhető azzal, hogy mennyi összesen az egy adott évben kiszabott bírság.*” Ugyanebben a cikkben azt is megemlítette, hogy „*vizsgálataink között sok az olyan erőfölénnyel való visszaélés gyanúja' típusú ügy, ahol a milliárdos vagy százmillió bírságokhoz képest aprópénznek látszó bírsággal is a megfelelő irányba tudjuk befolyásolni az adott cég piaci magatartását.*”<sup>1</sup> Egy másik, a közelmúltban megjelent cikk<sup>2</sup> arra mutat rá, hogy a kartell-megállapodások – különösen a közbeszerzések területén – évente 100-150 milliárd forintot kárt okoznak az adófizetőknek, tehát ezeknek a versenyhatóság általi minél nagyobb határfokú felderítése elemi társadalmi érdek.

A Hivatal komplex tevékenységét tanulmányunkban annak alapján igyekeztünk értékelni, hogy milyen hatékonysággal volt képes a törvény által biztosított jogosítványait a verseny szélesebb körű elterjesztése érdekében alkalmazni. Ennek keretében vizsgáltuk azt is, hogy a három tevékenységi terület – versenyfelügyelet, versenypártolás, versenykultúra-fejlesztés – bármelyikében végrehajtott intézkedés logikailag illeszkedett-e a Hivatal által terjeszteni kívánt versenypolitika egészébe.

#### 1. Versenyfelügyeleti tevékenység

A Tpv. 33.§ (2) bekezdése kimondja, hogy „*a törvényben meghatározott versenyfelügyeleti feladatokat a Gazdasági Versenyhivatal látja el, kivéve, ha a törvény eltérően rendelkezik.*” A törvényben nevesített versenyfelügyeleti feladatok:

- Ágazati vizsgálat (Tpv. 43/B-F.§)
- Bejelentések, panaszok kezelése (Tpv. 43/G-I.§)
- Versenyfelügyeleti eljárás (Tpv. 44-80.§)
- Eljárás az európai közösségi versenyszabályok alkalmazása során (Tpv. 91/A-G.§)

Versenyfelügyeleti munkája során a Hivatal érvényesíti a Versenytörvény és a hatáskörébe tartozó más törvényi rendelkezések, valamint az uniós versenyjog szabályait. A versenyfelügyeleti eljárás **kérelemre vagy hivatalból**<sup>3</sup> indul. A kérelemre indult eljárások alapvetően az összefonódások engedélyezésére irányulnak. A fogyasztói (vagy versenytársi, civil szervezettől érkező, stb.) jelzések vagy a Hivatal saját észlelései alapján indult eljárások „hivatalból” indulnak. A **versenyfelügyeleti eljárás indításának feltétele** a valószínűsíthető jogsértés és a Hivatal fennálló hatásköre, illetve a Versenytörvény esetében az, ha a versenyfelügyeleti eljárást a közérdek hatékony védelme is indokolja. Hivatalból indulnak az

---

<sup>1</sup> Az interjú a Magyar Narancs 2006/33. számában jelent meg, lásd [http://magyarnarancs.hu/belpol/jo\\_a\\_talalati\\_aranyuk\\_nagy\\_zoltan\\_a\\_gazdasagi\\_versenyhivatal\\_elnoke-65895](http://magyarnarancs.hu/belpol/jo_a_talalati_aranyuk_nagy_zoltan_a_gazdasagi_versenyhivatal_elnoke-65895)

<sup>2</sup> Csikász Brigitta: Kartellek – évente 150 milliárdos a kár/HVG-Online, 2013. április 25., lásd [http://hvg.hu/gazdasag/20130424\\_kartellek\\_GVH\\_birsag\\_versenyjog](http://hvg.hu/gazdasag/20130424_kartellek_GVH_birsag_versenyjog)

<sup>3</sup> A Hivatal elnökének már 2001.február 1-től joga volt egy-egy adott gazdasági ágazat vállalkozásaitól határozattal felvilágosítást kérni a Tpv. 36/A § akkor hatályos rendelkezése alapján. 2005-től külön fejezet taglalja az ágazati vizsgálatot.

eljárások a **fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása**, illetve **fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalma, tiltott versenykorlátozó megállapodás és az erőfölénnyel való visszaélés gyanúja** esetén. Ugyancsak indítható eljárás hivatalból, ha az eljárás kérelmezésének lett volna helye, de azt elmulasztották. A Versenytörvény célját tekintve megállapítható, hogy a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása tilalmának megsértése önmagában nem indokolja a versenyhatóság fellépését. A Hivatal eljárásához az is szükséges, hogy a fogyasztói döntéseket tisztességtelenül befolyásoló magatartás a fogyasztói érdekek sérelme mellett torzító hatást gyakoroljon magára a versenyre is.

Az elnöki beszámolókból visszatérő megállapítás, hogy a „... hivatalbóli eljárások a Hivatal észlelése alapján indulnak, ideértve a panaszt, illetve bejelentést, esetleg ágazati vizsgálat tapasztalatait, az engedékenységi politika keretében érkezett kérelmet<sup>4</sup>, vagy az ECN<sup>5</sup> keretében történő ügyátvételt is.” A bejelentések esetében a vizsgáló kezdeményez döntést a versenyfelügyeleti eljárás hivatalból történő megindításáról, avagy annak mellőzéséről. A 2008-2012. közötti időszakban három ágazati vizsgálat zárult le, de egyik vizsgálat sem szolgált versenyfelügyeleti eljárás alapjául. Az ECN más tagjaival való együttműködés azt célozza, hogy esetleges érintettség esetén az ügy a legkedvezőbb eljárási pozícióval rendelkező hatósághoz kerüljön át. Az áttett ügyek száma az ECN-en belül jellemzően alacsony, azaz az esetek túlnyomó többségében az a versenyhatóság jár el az ügyben, amelyik azt eredetileg elindította. 2006-tól kezdődően jelentősen csökkent a hivatalból indult versenytanácsai döntéssel zárult eljárások száma (lásd az 1. sz. ábrát.)

A tényállás tisztázása során a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács a Versenytörvény, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tényállás tisztázására és hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait alkalmazza. Ugyanakkor a Versenytörvény alapján<sup>6</sup> a versenyfelügyeleti eljárások során lényegében nyomozati jogköre van a Hivatalnak, pl.

- vizsgálati cselekmény bármely olyan helyen foganatosítható, ahol a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték lelhető fel,
- a vizsgáló – bizonyos feltételek mellett - az iratokat jegyzőkönyv készítése nélkül is lefoglalhatja,
- a Hivatal - a vizsgált gazdasági tevékenységgel összefüggésben - jogosult megismerni és kezelni az ügyfél és az eljárás más résztvevőjének személyes adatait,
- a tanú meghallgatható az ügyfél üzleti titkáról akkor is, ha nem kapott felmentést az ügyféltől a titoktartás alól,
- a vizsgáló egyes hivatalból indult eljárásokban bármely helyszínt átkutathat, oda önhatalmúlag, a tulajdonos (birtokos), illetve az ott tartózkodó személyek akarata ellenére beléphet, e célból lezárt területet, épületet, helyiséget felnyithat.

Fentiekben felsorolt eszközök esetleges alkalmazásáról vagy az alkalmazás mellőzéséről és ennek indokairól az elnöki beszámolókból nem tesznek említést.

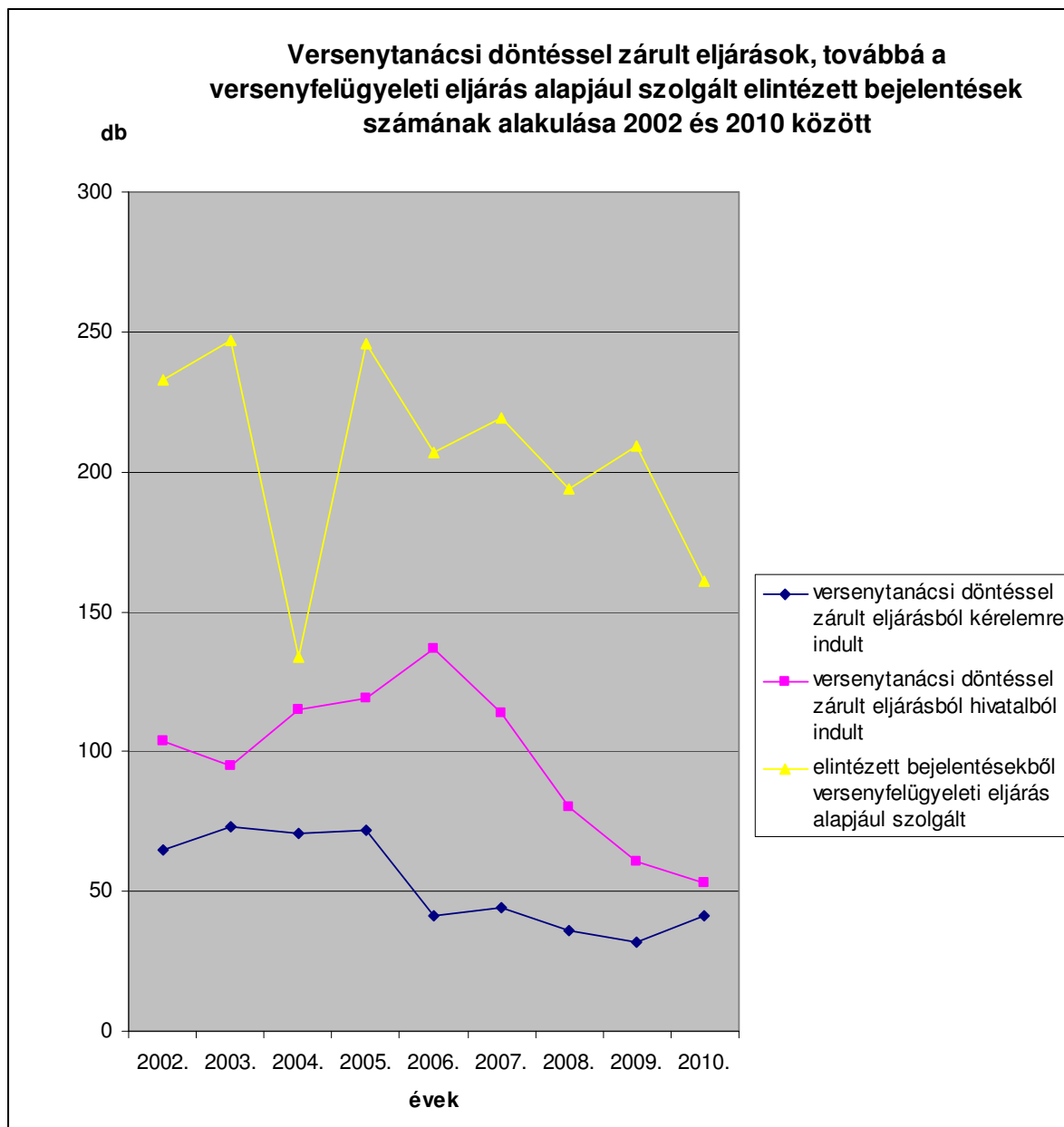
---

<sup>4</sup> Kartellügyekben az eljárás Hivatalból történő megindítását engedékenységi kérelem benyújtása előzheti meg, illetve a már megindult versenyfelügyeleti eljárásban is nyújtható be ilyen kérelem. A versenytörvényben szabályozott engedékenységi politika - szigorúan meghatározott feltételek mellett - lehetőséget ad a kartellező vállalkozások számára a Hivatallal való együttműködés esetén a versenyfelügyeleti bírság alól való teljes vagy részleges mentesülésre.

<sup>5</sup> ECN = European Competition Network (Európai Verseny Hálózat)

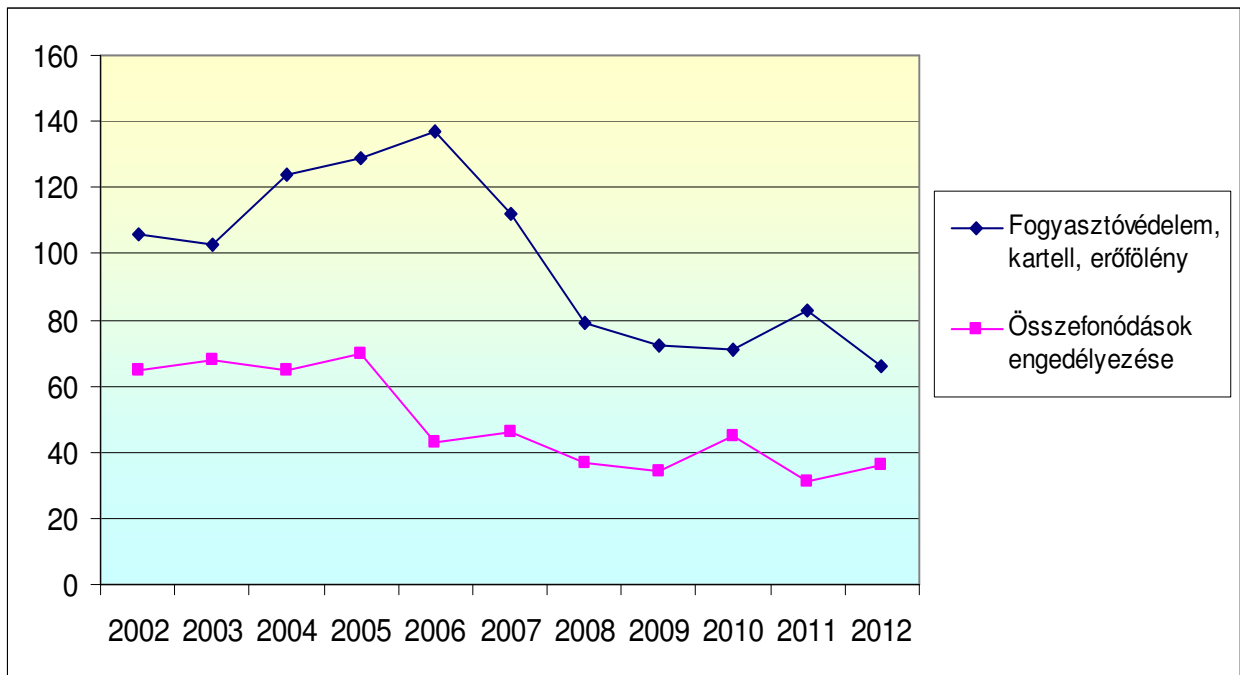
<sup>6</sup> Versenytörvény 65. § és 65/A §

1. ábra



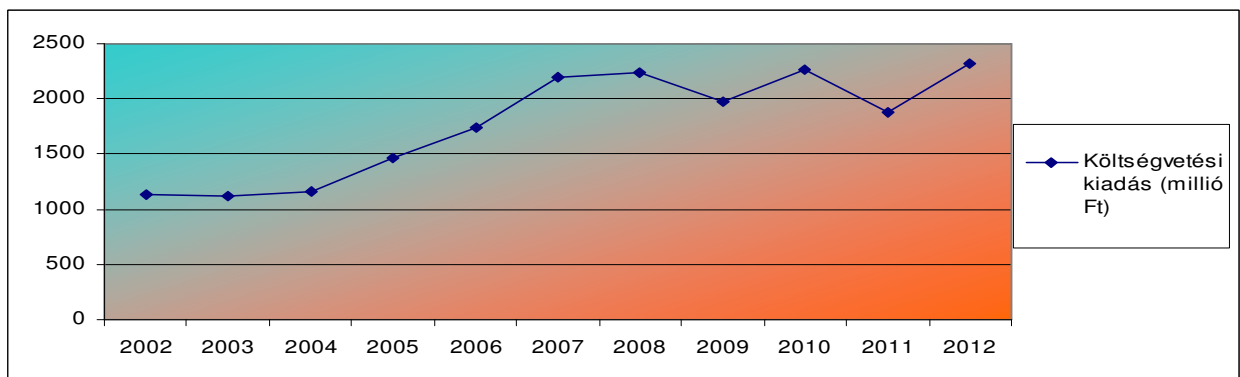
Az évente lezárt eljárások számának alakulása azt mutatja (2. ábra), hogy mind a „klasszikus”, zömében hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárások (fogyasztóvédelmi, antitröszt, illetve gazdasági erőfölénnyel való visszaélések elleni versenyhatósági fellépés), mind a fúziók – kérelemre induló – versenyhatósági engedélyezési ügyek száma 2006-tól – egy-egy évet leszámítva – folyamatosan csökkent.

**2. ábra** Lezárt ügyek évente, ügytípusonként (db)

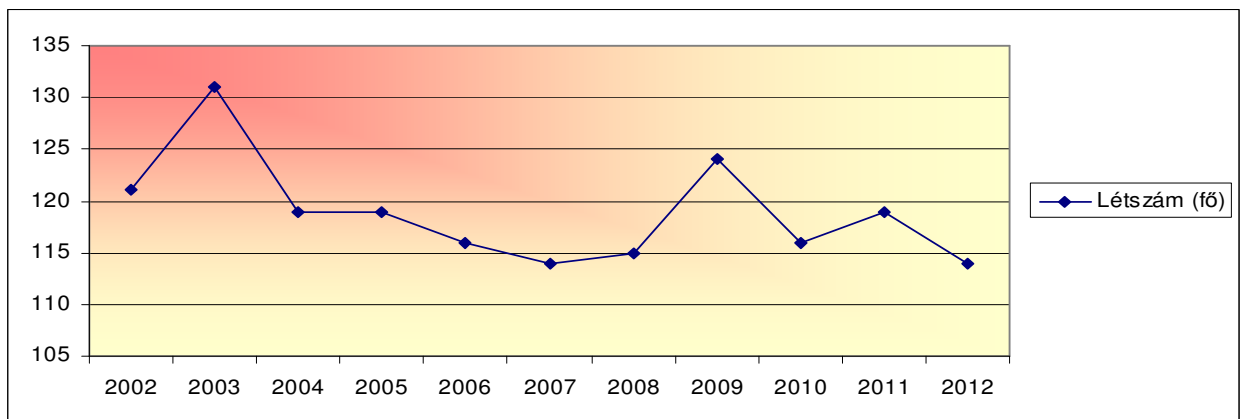


Ugyanakkor a Hivatal költségvetési kiadásai 2007-ig folyamatosan nőttek ezután stagnáltak (3. ábra), a Hivatal átlagos állományi létszáma pedig enyhe csökkenést mutat (4. ábra).

**3. ábra** A Hivatal költségvetési kiadásai évente

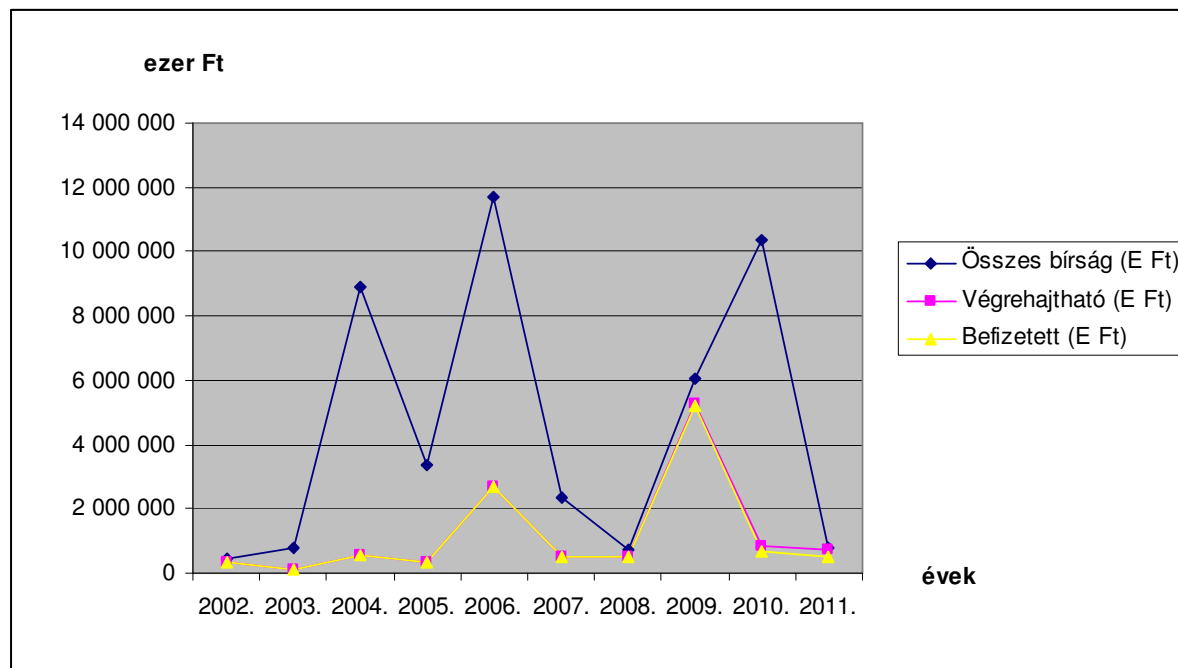


**4. ábra** A Hivatal átlagos állományi létszámának alakulása évente



A Versenytanács bírsággal sújthatja azt a személyt vagy szervezetet, aki a Versenytörvény tisztességtelen verseny tilalmáról szóló előírásait megszegi. A Versenytanács által jogsértés megállapításával zárt esetek következtében a bírságok összegének alakulását 2002 és 2011 között az 5. ábra mutatja (a számok nem tartalmazzák a rendbírságokat, a befizetett bírságok pedig a kamatot):

**5. ábra** A Hivatal által kivetett bírságok évente



## 2. Versenypártolás

### 2.1. Jogszabálytervezetek és előterjesztések véleményezése

A Hivatal versenypártolási tevékenysége keretében elsősorban jogszabálytervezetek és előterjesztések (ritkábban: munkaanyagok, koncepciók) előzetes, versenypolitikai szempontú véleményezését végzi, véleményét megküldi az előterjesztőnek. A Hivatal jogszabálytervezet-véleményezési joga a Tptv. 36.§.(3) bekezdésén alapul és a jogszabály előterjesztőire nézve – meghatározott kivétellel – egyértelmű előzetes egyeztetési kötelezettséget keletkeztet azon előterjesztések esetében, melyek a Hivatal feladatkörét érintik, árakra, illetve értékesítési feltételekre vonatkozó rendelkezést tartalmaznak. A jog gyakorlása során a Hivatal a szabályozással érintett piac versenyfeltételeit vizsgálja; így különösen - a piacra lépési lehetőségek meghatározására vagy azok változtatására irányuló intézkedések esetén – mérlegeli, hogy a szabályozással elérni kívánt cél összhangban van-e a választott szabályozási eszközökkel és a tervezett intézkedésnek van-e a várt eredményhez képest versenykorlátozó hatása. Kizárólagos jog biztosítása esetén véleményének kialakításakor a Hivatal alapvetően azt vizsgálja, hogy a kizárólagosságot feltétlenül indokolja-e valamilyen közszolgáltatás ellátása, és ha igen, megvannak-e a monopolhelyzetbe került piaci szereplő gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének megakadályozását célzó jogi garanciák (pl. ármaximum és vagy ellátási kötelezettség hatósági előírása).

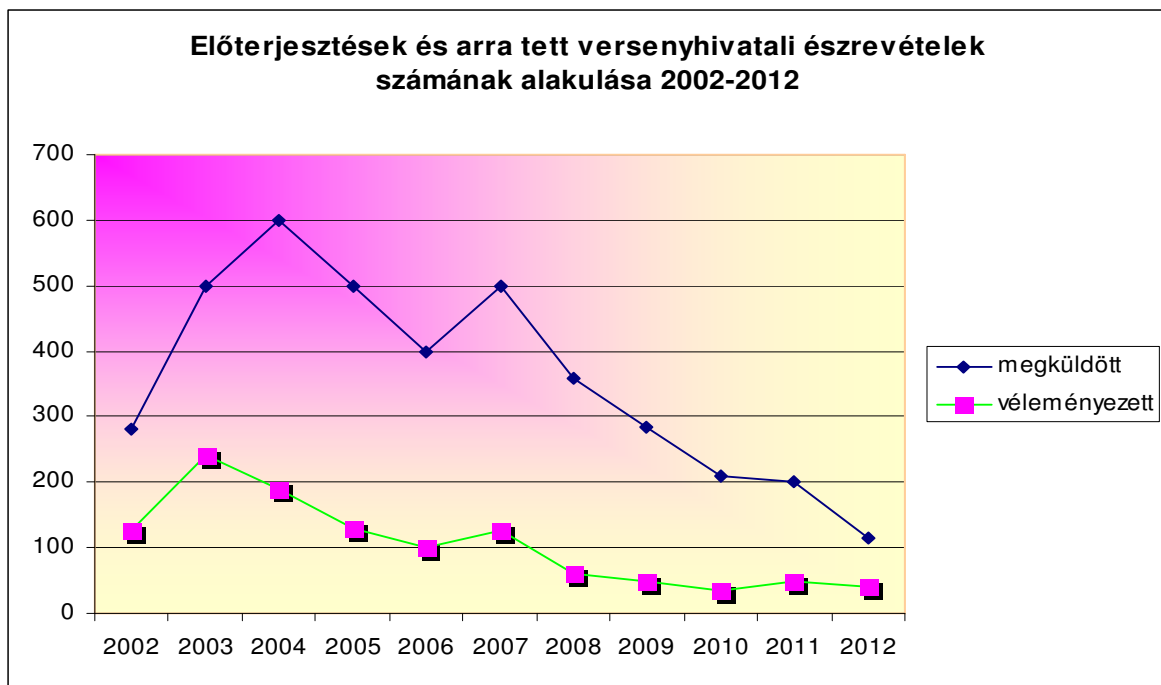


## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

Az alábbiakban évről évre tekintjük át a Hivatal beszámolóiban foglalt jogszabály-  
véleményezési tevékenységét, igyekezve követni az egyes megjelenési formák kereteit, rámu-  
tatva ugyanakkor a feladatteljesítés során mutatkozó átfedésekre is.

A 6. számú ábra mutatja, hogy 2002-től 2012-ig terjedő időszakban évente hogyan alakult az  
előterjesztők által a Hivatalnak megküldött, valamint a Hivatal által véleményezett jogsza-  
bálytervezetek száma. A két szám természetesen eltér egymástól: vannak olyan előterjesz-  
tések, melyeket véleményezésre megkap a Hivatal, azok azonban nem tartalmazzak a Hivatal  
feladatát érintő rendelkezéseket, ezért a Hivatalnak nincs mit észrevételeznie. Ugyanakkor a  
versenypolitikai szempontból lényeges kérdést érintő előterjesztések közül jó néhány lehet  
olyan, melyet a Hivatal „rendben lévőnek” talál, – azaz a tervezett szabályozás lényegesen  
nem korlátozza, nem torzítja a versenyt vagy a fogyasztók döntési szabadságát – ezért nem  
véleményez.

6. ábra



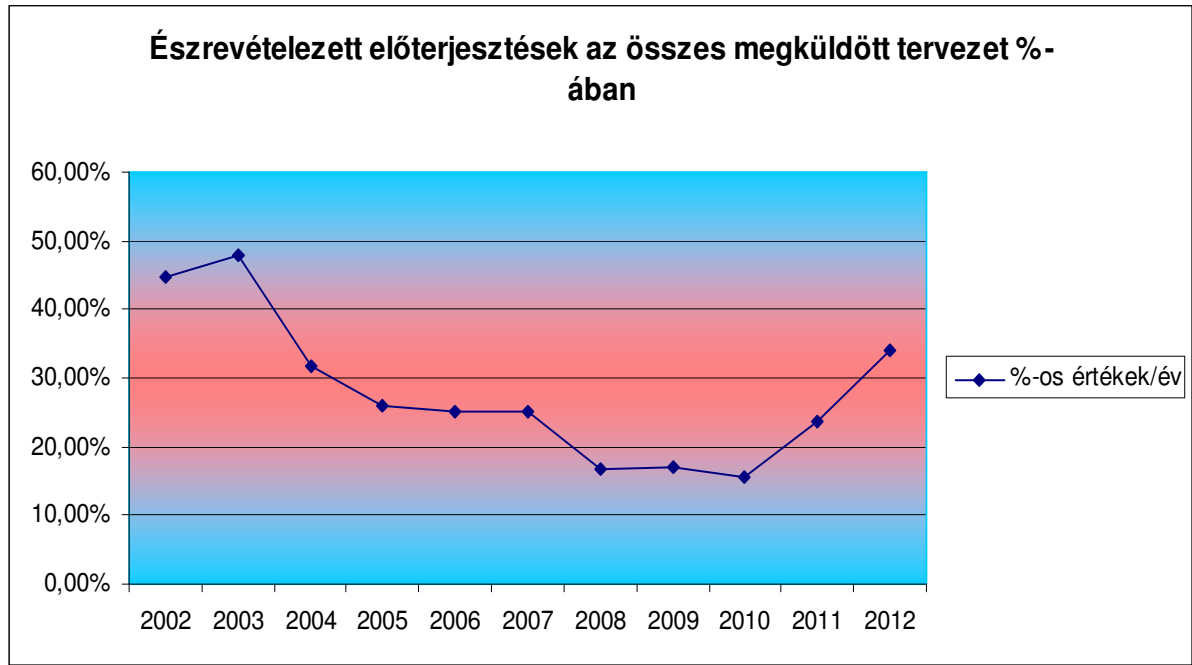
A véleményezett tervezetek összes megküldött jogszabályhoz mért arányának változása a  
vizsgált időszakban figyelemre méltó: míg 2002-2004 között 30-40% között mozgott az  
arányszám, az időszak végét tekintve ez 15-25% volt, de – mint azt az alábbi, 7. számú ábra  
mutatja – az utóbbi 3 évben az arány – az összes megküldött tervezet számának drasztikus  
visszaesése miatt – kissé javult.

A Hivatal a 2002. évi Beszámolójában kiemelte, hogy a 1998-tól 2002-ig tartó kormányzati  
ciklusban a Hivatal elnökhelyettese részt vehetett a jogszabály-tervezeteket és előterjesztése-  
ket megtárgyaló közigazgatási államtitkári értekezleten, így a Hivatal – az utolsó pillanatban  
ugyan – de valamennyi előterjesztésről tudomást szerzett, a feladatát érintő tervezetekkel kap-  
csolatban véleményt alkothatott. A Hivatalnak e lehetősége a 2002-es kormányváltást követő-  
en megszűnt.

A Hivatal első ízben a 2008. évi Beszámolójában jelezte, hogy – mint „újonnan érzékelhető  
jelenség” – „az előterjesztők számos nagy jelentőségű, a Hivatal feladatkörét érintő, s ily mó-

don a Hivatallal egyeztetendő szabályozás tervezetét nem küldték meg véleményezésre.<sup>7</sup>” A 2009-ben és 2010-ben évi 77, 2011-ben pedig 110 egyeztetés alól kivont jogi normáról tett említést a Hivatal.

7. ábra



A vizsgált időszak hosszúságára tekintettel, indokoltnak látszik a versenypolitika – jogszabálytervezetek véleményezésében testet öltő – érvényre juttatásának tevékenységét szakaszokra osztani. Tekintettel Magyarországnak az Európai Unióhoz 2004-ben bekövetkezett csatlakozására, célszerűnek ítéltük a vizsgálat tárgyát képező első három évet külön szemügyre venni, hiszen ebben az időszakban új jogszabályok és az EU jogrendjével való harmonizációt célul tűző jogszabály-módosítások tömegesen jelentkeztek.

#### 2.1.1. 2002-2004 évek jogszabálytervezet-véleményezési tevékenységének bemutatása

Ebben az időszakban a jogalkotó (jogszabály-előkészítő) a Hivatal versenypártoló észrevételeit az alábbi fontosabb esetekben fogadta el:

- A földgázellátásról szóló törvény<sup>8</sup> megalkotása és a villamos energia törvény módosítása<sup>9</sup> során figyelembe vették a Hivatal javaslatát, hogy szüntessék meg a Magyar Energia Hivatallal fennálló **párhuzamos versenyhatósági jogköröket**, elejét véve, hogy a két Hivatal esetleg egymással ellentétes döntést hozzon;
- Az új **elektronikus hírközlési** törvénybe, valamint ennek végrehajtási rendeletébe bekerült az **Általános Szerződési Feltételekkel** kapcsolatos több olyan garanciális szabály, amely „összetett jellemzőkkel bíró, bonyolult szolgáltatás” – például internet és

<sup>7</sup> 2008. évi Beszámoló 101. o. 520. pont

<sup>8</sup> Lásd 2003. évi XLII tv. 52. §

<sup>9</sup> Lásd 2005. évi LXXIX tv. 54. §

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

---

kábeltelevízió előfizetést egyaránt tartalmazó szerződés – igénybe vétele illetve termékvásárlás esetén is biztosítja a fogyasztó jogát az egyoldalú módosításról és jogkövetkezményekről való előzetes tájékozódáshoz és azok elfogadásával vagy el nem fogadásával kapcsolatos döntés meghozatalához<sup>10</sup>;

- Szintén az **elektronikus hírközléshez** kapcsolódóan kifogásolta a Hivatal a Nemzeti Hírközlési Tanács, mint szabályozó hatóság hatáskörének és szakmai függetlenségének csorbítását célzó – a hatósági döntésekkel szembeni – miniszteri vétó intézményét, melyet végül kivettek a jogszabályból<sup>11</sup>. Bekerült a törvénybe ugyanakkor, hogy a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak – piaci versenyt érintő kérdésekben – a Hivatallal együtt kell működnie a versenypolitika érvényre juttatása és a versenyjog egységes alkalmazásának előmozdítása érdekében;
- A Hivatal rendszeresen vizsgálja a különféle **szakmai kamaráknak** biztosított hatósági jogköröket, nem eredményezik-e ezek új vállalkozások piacra lépésének - és ezáltal a versenynek - indokolatlan korlátozását vagy megnehezítését az adott szakmában. A személy-, vagyonvédelmi és magánnyomozói tevékenységről szóló törvénytervezet előterjesztése kapcsán kifogásolta a Hivatal a szakmai kamara részére az ajánlott minimál díjtételek kidolgozására biztosított jogosítványt, rávilágítva, hogy a rendelkezés az Európai Bizottság vonatkozó versenypolitikai kommunikációjával is ellentétes; ezt követően az előterjesztő a rendelkezést az OGY elé kerülő tervezetből már kihagyta;
- Az **igazságügyi szakértői tevékenységről** szóló törvényjavaslatra, valamint egyes kapcsolódó jogszabályok módosítására vonatkozó előterjesztésekre tett versenyhivatali észrevételeket az előterjesztő beépítette a tervezetekbe. Elsősorban a kamarai felvételi eljárással, a szakmai névjegyzékbe való bekerülés módjával kapcsolatban emelte ki a Hivatal, hogy amennyiben a szakmai alkalmasság megítélésére a kamara széleskörű mérlegelési jogkört kap, kötelező legyen a szempontok maradéktalan közzététele;
- A **vasúti pályahasználat**tal kapcsolatos piacnyitás az Európai Unióhoz történt csatlakozásról szóló szerződésben vállalt kötelezettség. A Hivatal több alkalommal kifejtette véleményét, miszerint megfelelő jogosítványokkal rendelkező szabályozó hatóság nélkül nem képzelhető el jól működő piac, különösen igaz ez a piacnyitási folyamat elején. A pályakapacitás-elosztó, hatósági jogkört is ellátó és a testületként létrehozott szektorális szabályozó szervezet közötti hatásköri és feladat-ellátási anomáliák miatt a Hivatal a vasúti közlekedésről szóló törvénytervezet átdolgozás céljából való visszavonását javasolta, ezen ajánlásnak az előterjesztő eleget is tett;
- **Közbeszerzések** kapcsán a Hivatal hangsúlyozta, hogy az eljárásból történő kizárás, mint szankció csak kivételes esetben alkalmazandó, mert az ajánlattevők számának csökkenése a verseny szűkülése irányába hat. Javaslatára alapján került ki az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló előterjesztés szövegéből az esélyegyenlőségi törvény megsértése esetére rendelt, közbeszerzési eljárásokból való kizárás jogkövetkezménye;
- A **postai szolgáltatások** területén végrehajtott piacnyitás megfelelő lebonyolítása érdekében a postáról szóló új törvényt és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeleteket

---

<sup>10</sup> Lásd 2003. évi C. tv. 130. §

<sup>11</sup> Lásd 2003. évi C. tv. 5. § és 45. § közlönyállapotát

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

---

előkészítő munkacsoportba a Hivatalt is bevonták. Ennek eredményeképpen a kizárólagos jogokkal rendelkező szolgáltató piaca és a teljesen nyílt, versengő szolgáltatók piaca közötti átmeneti időre olyan jogszabály született, mely részletesen kitér mind a piacra lépés és a piacelhagyás feltételeire, mind az állami szervek feladataira, hatáskörére, illetve ezek egymás közti megosztásának módjára. A magunk részéről kiemelőnek tartjuk, hogy a szabályozás szerkezetét a jogszabály helyébe lépő, – immár a nyílt, versenypiaci környezetet szabályozni hivatott – a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. tv. is átvette.

- A **tankönyvpiac**on a verseny jobb érvényesülése érdekében a Hivatal javasolta, hogy a tankönyvjegyzékbe történő felkerülés – a törvényben rögzített pályázati út helyett – közigazgatási eljárás keretében, kérelemre történjen, mivel a pályázat részletes eljárási szabályai és az elbírálás szempontjai nem kerültek a jogalkotó által kidolgozásra. Ezt követően a tankönyvforgalmazás részletszabályait kidolgozó miniszteri rendeletben már a kérelmes eljárást tették a listára fő szabályként, a Hivatal viszont a törvénymódosítást tartotta volna szerencsésebbnek. A 2004. évi XVII. – 2004. július 1-től hatályos – törvénnyel megtörtént a tankönyvpiac rendjéről szóló törvény módosítása is<sup>12</sup>.

Néhány, a magyar gazdaság és társadalom szempontjából jelentős ágazat, témakör szabályozásával kapcsolatban viszont **nem, vagy csak részben találtak meghallgatásra a Hivatal észrevételei**, ezek közül kiemeljük a véleményünk szerint fontosabbakat:

- A **fogyasztóvédelem**mel kapcsolatban a 2002-2004 közötti időszak mindhárom beszámolójában kifogásolta a Hivatal, hogy az ún. **fogyasztói csoportokra** vonatkozó, törvényi felhatalmazás alapján kormányrendeleti szintű jogszabály nem lépett hatályba. A szabályozatlanság főleg azokon a piacokon képez akadályt a fogyasztói döntési szabadság teljes érvényesülése elé, ahol a szerződő felek között nagy az „*információs aszimmetria*”, az üzleti tranzakció az átlagosan felkészült fogyasztó számára nehezen átlátható, bonyolult. Minimális igényként jelölte meg a Hivatal az erőfőlényes szerződő fél tájékoztatási kötelezettségére, valamint a fogyasztó elállási jogára vonatkozó szabályok hatályba léptetését. A fogyasztói csoportok szervezésére és működésére vonatkozóan azóta sem született hatályos szabályozás;
- Az **egészségügyi közszolgáltatásokról** és az egészségügyi szolgáltatókról szóló törvény – közismertebb nevén „*Kórház törvény*” – tervezetét a Hivatal a korábbi törvény-nél a verseny érvényesülésének jobban teret engedő volta miatt méltatta, kiemelte azonban, hogy továbbra sincs az egészségügyi közszolgáltató tevékenység felett örködő külön ágazati felügyeleti hatóság, mely a piac sajátos jellege miatt elengedhetetlen lenne a versenykövetelmények érvényesülésének biztosítására. A közszolgáltatások tartalmának valamint az ellátó szervek pontos megjelölésének hiánya pedig az e szolgáltatásokra irányuló szerződéskötést teszik bizonytalaná. Azt is fontosnak tartotta volna a Hivatal, ha a jogszabály az egészségügyi közszolgáltatásra használt ingatlanokat nem csak értékesítéskor, hanem gazdasági társaságba történő apportálásuk esetén is célvagyonként jelöli meg<sup>13</sup>.
- A **gyógyszerpiaci** szabályozással kapcsolatban a szaktárca nem fogadta el a Hivatal azon javaslatát, mely szerint a 2003-ban bevezetett normatív többlettámogatást csak

---

<sup>12</sup> Lásd 2001. évi XXXVII. tv. 4. §

<sup>13</sup> 2002. évi Beszámoló 44. o. 177. pont

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

---

azoknak a kisebb forgalmú gyógyszeráraknak nyújtsák, melyek – a pénzügyi helyzetük romlása miatti – esetleges bezárása ellátási problémát okozna, és ezáltal a fogyasztók (betegek) érdekei számottevően sérülnének;

- Az **energetikai piacnyitással** kapcsolatban a Hivatal folyamatosan kifogásolta, hogy a rendszerirányító funkció betöltésére létrehozott MAVIR Rt. tulajdonosi-jogi helyzete rendezetlen; a villamosenergia-nagykereskedelmet végző, de egyben szabad piaci kereskedelmi érdekeltségekkel is rendelkező MVM Rt. tőle nem független szervezet. A rendszerirányító piaci szereplőktől való függetlenségének megteremtése a jogalkotó feladata lenne, ez azonban elmaradt. Hasonló hiányosságokat állapított meg a Hivatal a **gázellátásról szóló törvénytervezet** esetében. Utóbbi törvényjavaslat – a Hivatal véleménye szerint – „*kizárólag az EU belső földgázpiacára érvényes irányelv (98/30/EK) kívánalmainak kíván megfelelni, és kevésbé veszi figyelembe a magyar piaci viszonyokat*<sup>14</sup>.” (Tanulmányunk „*A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében*” alfejezetben részletesen foglalkozik ezzel a témával);
- a 2003-ban hatályba lépett **agrárpiaci rendtartás** tervezetében a Hivatal hiányolta a mezőgazdasági szektorban folyó versennyel kapcsolatos különös rendelkezéseknek viszonyát a Tptv.-ben lefektetett általános versenyjogi szabályokhoz, ezzel párhuzamosan a hatásköri ütközések rendezését a Hivatal és az Agrárrendtartási Hivatal között. Az agrárrendtartás a Hivatal álláspontja szerint természeténél fogva versenykorlátozó jellegű (az agráriumban alkalmazott eszközök, módszerek – pl. minimum ár, termelési kvóta, szenzitív adatok gyűjtése – más piacokon tilalmazottak), ezért elengedhetetlen bizonyos jogszabályi garanciáknak a szabályozó szerv általi biztosítása. Miután megvizsgáltuk a szabályozás jelenlegi állapotát, azt tapasztaltuk, hogy a 2003-as rendtartást 9 év után, 2012. szeptember 1-én felváltotta a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény, melyben a fenti kifogások jelentős része orvosolva lett, így a Hivatal észrevételei – véleményünk szerint – hosszú idő után hasznosultak<sup>15</sup>.
- Az **elektronikus hírközlésről** szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 10. § f) pontjában<sup>16</sup> foglalt, az NHH versenyszempontú piacelemzési kötelezettségére, illetve e tevékenysége vonatkozásában az Eht. 20. §-ban foglalt, a Hivatallal való együttműködési kötelezettségére tekintettel a Hivatal – a törvény hatályba lépése után elsőként a 2004. évi Beszámolóban – felsorolta azokat a kritikus területeket, melyek esetében a szabályozó hatóság megítélése a Hivatal álláspontjától eltér;
- A Hivatal megvizsgálta a **közjegyzői díjakról** szóló rendeletnek a lakáscéllal kötött, államilag támogatott kamatozású kölcsönszerződések és az azt biztosító jelzálogszerződések közokiratba foglalása miatti módosítását és megállapította, hogy az új szabályozás versenyszempontból előrelépést nem hozott, az átalánydíjas megoldás helyett tarifamaximumok bevezetését javasolta (mely értéken belül a szolgáltatók díjai a verseny hatására jobban közelítenének a közokiratba foglalás tényleges munkaráfordítá-

---

<sup>14</sup> 2002. évi Beszámoló 45-46. o. 179-180. pont

<sup>15</sup> Lásd a 2012. évi CXXVIII. tv. 7.§.-t a szakmaközi szervezetek piacszervezési intézkedéseivel kapcsolatban

<sup>16</sup> Hatályos jogszabályi hivatkozás szerint: 2003. évi C. tv. 10. § (1) 5. pont

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

---

sának költségéhez). A jogalkotó nem fogadta el a Hivatal javaslatát, a hatályos jogszabály mind a mai napig az átalánydíjas megoldást tartalmazza<sup>17</sup>.

A Hivatal versenypártolási tevékenysége fenti tárgykörökön túl érintette még a kábeltelevíziós piacot, az állami és magánszektor közötti együttműködés (PPP) versenyre gyakorolt hatását, a tolmácsolási és szakfordítási szolgáltatásokat, az állami nyelvvizsgák szervezését és akkreditációs eljárásait, a gépjármű-eredetiségvizsgálattal kapcsolatos rendelkezéseket.

### 2.1.2. 2005-2007 évek jogszabálytervezet-véleményezési tevékenységének bemutatása

Közvetlenül az uniós csatlakozást követő években még tartott a jogalkotási dömping, a 2005-ben például a Parlament összesen 189 új törvényt és törvénymódosítást fogadott el. A kormányrendeletek száma ezekben az években 336 és 410 között mozgott évente. A Hivatalnak megküldött előterjesztések és tervezetek száma sem csökkent számottevően, a részletesen véleményezett anyagok aránya azonban a korábbi 35-40%-ról 2007-re 25%-ra esett vissza.

2007-ben közel 500 előterjesztés érkezett a Hivatalhoz, kb. százal több, mint az azt megelőző évben. Ez a jogalkotási aktivitásnak tudható be: míg 2006-ban 135 törvényt és 368 kormányrendeletet fogadtak el a döntéshozók, 2007-ben számuk 184-re illetve 410-re emelkedett. A 2007-es évet egyben korszakhatárnak is tekintjük, hiszen 2007-ről 2008-ra az előterjesztők által a Hivatalnak véleményezésre megküldött jogszabály tervezetek száma drasztikusan – 500-ról 360-ra – esett vissza.

A 2005. év végén megalkotott **Kereskedelmi törvény** tervezetének egyeztetése során a Hivatal síkra szállt a már korábban is többször hangoztatott véleménye mellett, miszerint a kereskedelemben kialakítandó piaci verseny szempontjából nem szerencsés sem a beszerzési ár alatti eladások tiltásának, sem a nagyméretű kereskedelmi egységek piacra lépése akadályozásának a szabályozásban való megjelenítése. Az előbbi a kevésbé tehetős vásárlói kört kizárja a piacról, az utóbbi éppen a már piacon lévő nagyvállalkozások erőfölényes helyzetét erősíti. Ezzel szemben szorgalmazta a nagyméretű kereskedőcégeket kötelező – ezek kis- és középvállalkozó beszállító partnereivel szembeni – sajátos magatartási szabályok törvényerőre emelését. Így került be a jogszabályba a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokra vonatkozó szabályozás.

A törvény hatályos szövege szerint **jelentős piaci erővel (JPE)** rendelkezik az adott vállalkozás, „amennyiben beszállítója számára termékeinek vagy szolgáltatásainak a vásárlókhöz való eljuttatása során ésszerű módon megkerülhetetlen szerződéses partnerré válik vagy vált és képes egy adott termék piacra jutását regionálisan vagy akár országosan is befolyásolni<sup>18</sup>”. JPE akkor is fennáll a beszállítóval szemben, ha vevője olyan vállalatcsoport – beleértve a számviteli törvény szerinti kapcsolt vállalati kört –, vagy közös beszerzés esetén a beszerzési szövetséget alkotó vállalkozások összessége, amelynek összesített éves nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. Ezen összeghatártól függetlenül is fennáll JPE, „ha az adott piac struktúrája, a piacra lépési korlátok léte, a vállalkozás piaci részesedése, pénzügyi ereje és egyéb erőforrásai, kereskedelmi hálózatának kiterjedtsége, üzleteinek elterjedtsége és mérete, kereskedelmi és egyéb tevékenységeinek összessége alapján a vállalkozás (fenti kategóriákkal kibővítve) beszállítójával szemben egyoldalúan előnyös

---

<sup>17</sup> Lásd a 14/1991 (XI.26.) IM rendelet 30/A §

<sup>18</sup> Lásd a 2005. évi CLXIV. tv. 2. § 7.

góriakkal kibővítve) *beszállítójával szemben egyoldalúan előnyös alkupozícióban van, vagy abba kerül*<sup>19</sup>”.

A törvény a JPE szabályok betartását, valamint az önszabályozó etikai kódex megalkotását felügyelő szervvé a Hivatalt tette<sup>20</sup>.

Kissé előre ugorva az időben, de az előbbi területhez tematikailag szorosan kapcsolódva említjük meg az Európai Parlament és a Tanács a **belső piaci szolgáltatásokról** szóló 2006/123/EK irányelvének a magyar jogrendbe történő átültetése során kifejtett versenypártolási tevékenységet a Hivatal részéről. Az uniós jogi norma végül a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben, mint keretjogszabályban került kihirdetésre, melynek előkészítésében – szakértői csoportok keretében – a Hivatal is részt vett. A szolgáltatások szabad áramlása elől valamennyi akadályt elhárítani és ezzel a közösségen belüli szolgáltatási piac teljes liberalizációját megteremteni célzó Irányelv nagyon fontos versenyjogi rendelkezéseket tartalmaz, például a tagállami piacra lépéshez szükséges adminisztratív ügyintézés során kizárólag taxatív jelleggel felsorolt, ún. „közérdeken alapuló kényszerítő indok” esetén írható elő általános alaki követelmény (pl. eredeti dokumentum), „egyablakos ügyintézési pontok” rendelkezésre állítása stb.<sup>21</sup>. A Hivatalnak a rendszer átláthatóságára vonatkozó észrevételeit a jogalkotó elfogadta, a kapcsolódó törvénymódosítások (pl. a kereskedelmi törvény) előkészítése során azonban nem kérték ki a Hivatal véleményét. A kerettörvényhez kapcsolódó kormányrendeletek tervezeteinek véleményezésére pedig túl rövid idő állt a Hivatal rendelkezésére, ezért érdemi észrevételezésre a részletszabályok elfogadása előtt nem volt mód.

A **villamos-energia** törvény végrehajtási rendeletének 2005-ös módosítását megelőző egyeztetés során – a rendszerirányító tulajdonosi-jogi helyzetével kapcsolatban már korábban megfogalmazott kifogás mellett<sup>22</sup> – a Hivatal a közüzemi áram-nagykereskedőre és a közüzemi szolgáltatókra telepített hosszú távú átvételi kötelezettség miatt tett észrevételt, kiemelve, hogy 2007-ben az árampiaci liberalizáció teljessé válásával a közüzemi lánc megszűnik. Ilyen körülmények között pedig az intézkedés a piaci szereplők egy részére nézve diszkriminatív, hiszen senki nem garantálja, hogy a piacnyitást követően a nagykereskedő a kötelezően átvett áram teljes egészét a szabadpiacon megfelelő költségfedezet mellett értékesíteni tudja<sup>23</sup>.

A Hivatal üdvözölte a 2007-ben napvilágot látott, a 2020-ig terjedő időszakra szóló hosszú távú **Energiapolitikai Konceptiót**<sup>24</sup>, mely fontos szerepet szán a verseny kiterjesztésének a magyar energiapiacon. Ugyanakkor kiemelte az anyag hiányosságait is, az ugyanis nem foglalkozott a verseny regionális szinten való erősítésével, a vezetőkes energián kívüli energiaforrások áralakulásával, valamint nem kellően részletezte az energiapiacot alakító egyes szereplők közötti feladatok megosztását és a koncepció végrehajtásának ellenőrzését.

Mindazonáltal a Hivatalnak lehetősége volt az **új Villamos-energia törvény** (Vet.) által kialakított piaci modell (teljes piaci liberalizáció, ezáltal a közüzem és a szabad áramkereskede-

---

<sup>19</sup> Lásd a 2005. évi CLXIV. tv. 7. § (3)-(4)

<sup>20</sup> Lásd a 2005. évi CLXIV. tv. 9. § (3)

<sup>21</sup> Lásd az EP és a Tanács 2006/123/EK Irányelve, Bevezető rész (46)-(62)

<sup>22</sup> Lásd a Tanulmány 8. o. utolsó bekezdését

<sup>23</sup> 2005. évi Beszámoló, 68. o. 358. pont

<sup>24</sup> H/4858. számú országgyűlési határozati javaslat. Az anyagot lásd [www.bitesz.hu/dokumentumtar/...energia-konceptioja/download.html](http://www.bitesz.hu/dokumentumtar/...energia-konceptioja/download.html)

lem kettősségének megszűnése) gyakorlatba való átültetésének zökkenőmentessé tétele érdekében létrehozott szakértői egyeztetésen részt venni. Tanulmányunkban részletesen elemezzük a kérdést a „*A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében*” című alfejezetben.

További fontos jogharmonizációs feladatok kapcsán kellett a Hivatalnak a verseny érdekében kiállnia, mégpedig a **fogyasztóvédelem** területén, a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK Irányelv (az ún. *UCP Irányelv*) hazai jogba való átültetését és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet (*Együttműködési Rendelet*) hazai alkalmazása jogi feltételeinek megteremtését megelőző egyeztetés során.

Az **UCP Irányelv** olyan alárendelt jellegű (egy-egy ágazati fogyasztóvédelmi rendelkezésekben külön nem szabályozott kérdések esetén alkalmazandó) közösségi jogi norma, mely a végső fogyasztókat védi a kereskedők által forgalmuk, piaci részesedésük növelése stb. érdekében alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattól. Az irányelv tiltott magatartások széles körét sorolja fel, pl. termékkel, szolgáltatással, minőségi jellemzőkkel, árjelzőkkel kapcsolatos valótlan állítás közlése, csalogató reklám (amikor a kereskedő az ajánlattétel pillanatában tudja vagy tudnia kellene, hogy a szerződés teljesítése az ajánlott feltételek mellett lehetetlen), piramis-elvre épülő eladásösztönző rendszer létrehozása, olyan jelentős információ átadásának elmulasztása, melynek ismeretében egy átlagos fogyasztó más üzleti döntést hozott volna.

Az **Együttműködési Rendelet** szabályozza a tagállamok által a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóságok kijelölését, e szervek minimálisan meghatározandó feladatait és hatásköreit, a köztük zajló kölcsönös jogsegélyt és információcserét, a piacfelügyeleti és végrehajtási cselekmények összehangolását, a közös adatbázishoz való hozzáférést. A rendelet a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó.

Néhány jogszabály esetében megvizsgáltuk, miként hasznosultak a Hivatal észrevételei.

Az **elektronikus kereskedelmi szolgáltatások**, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. tv. (a továbbiakban: Ektv.) jogharmonizációs célú módosítása kapcsán tett észrevételt a Hivatal a szakmai érdekképviselői szervek (kamarák) tagjai irányába fennálló túlzott reklámkorlátozási jogosítványai miatt. Az Irányelv 10. cikkébe foglalt, magatartási kódexről szóló rendelkezése lehetővé teszi, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat leküzdésében érdekelt személyek vagy testületek jogsértés esetén – a bírósági vagy más közigazgatási hatósági út mellett, e szervek előtti jogorvoslat jogáról le nem mondva – szakmai ellenőrző testületekhez forduljanak. Az elfogadott módosítás szerint „*az elektronikus hirdetés...közzölhető, illetve közzétehető. A hirdetést, illetve a közzétételt a szabályozott szakma gyakorlására irányadó szabályok, a szakmai érdekképviselői szervek – különösen a kamarák – saját tagjaikra vonatkozó magatartási szabályok, valamint az e szervek által alkotott etikai szabályok – egyéb jogszabályi rendelkezések sérelme nélkül – is megtilthatják, korlátozhatják, illetve a hirdetés tartalmára vonatkozó követelményeket határozhatnak meg.*” A jogalkotó a Hivatal álláspontját nem fogadta el, de 2008. szeptember 1-től kezdődő hatállyal változtatott a fenti rendelkezésen, eszerint a „*kamarák által a saját tagjaira vonatkozóan megállapított magatartási szabályok...szigorúbb, illetve részletesebb követelményeket határozhatnak meg*”<sup>25</sup>, ezzel megszűnt az érdekképviselői szer-

---

<sup>25</sup> Lásd a 2001. évi CVIII. tv. 14/C. §



vek visszaélésre, a piaci versenybe aránytalan eszközökkel való beavatkozásra lehetőséget adó jogosítványa.

A jogharmonizációs folyamat részeként módosításra került az akkor hatályos **reklámtörvény**, mellyel összefüggésben a törvény által külön jogszabályban szabályozni rendelt gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök reklámozása, valamint a gyógyszerekkel kapcsolatos tájékoztatás szabályozásának újragondolását szorgalmazta a Hivatal, mely még 2002-ben kiadványt jelentetett meg a gyógyszer-kereskedelem piaci liberalizációjának versenypolitikai szempontból kívánatos folyamatáról. A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvényben (továbbiakban: gyógyszer-gazdaságossági törvény) végre átfogóan szabályozásra került a termékekkel kapcsolatos tájékoztatás módja, kötelezettjei<sup>26</sup>, valamint a tisztességes kereskedelmi gyakorlatnak megfelelő reklámozás feltételei<sup>27</sup>.

Az UCP Irányelvben foglaltak betartásán örökdő hatósági szervek hatásköri viszonyainak tisztázatlansága miatt emelte fel a szavát a Hivatal, rámutatva, hogy az ágazati jogszabályok sok esetben a tájékoztatásra kötelezettek ellenőrzését az ágazati szabályozó szervek hatáskörébe utalja, holott a reklámtörvény és a Tpv. alapján erre a Hivatal is jogosult. A 2008. szeptember 1-jén hatályba lépett új reklámtörvény immár egyértelmű eligazítást ad, hogy az egyes tiltott magatartások esetén mely szerv jogosult hatósági fellépésre<sup>28</sup>.

Az Együttműködési Rendelettel történő jogharmonizáció – mely elsődlegesen eljárási jogszabályokat érintett – során is aktívan működött közre a Hivatal, melynek eredményeképpen a megtévesztő és összehasonlító reklámokkal kapcsolatosan kijelölt hatósági felügyeleti szerv a Hivatal lett<sup>29</sup>.

Az Eht. 2004-es hatálybalépésétől kezdve az NHH - mint az elektronikus hírközlés egészét felügyelő ágazati hatóság - évente köteles az elektronikus hírközlés egyes piaci szegmensein (pl. vezetékes távbeszélő hálózathoz való hozzáférés piaca, vezetékes távbeszélő forgalmi szolgáltatások piaca, vezetékes távbeszélő hálózatból történő híváskezdeményezés illetve hívásvégződtetés piaca stb.) **piacelemzést végezni** és ennek alapján határozatot hozni, melyben az elemzés során beazonosított JPE-kkel szemben a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésüket megakadályozó kötelezettségeket szab ki. E kötelezettségének teljesítése során kiemelten figyelembe kell vennie a Hivatal szakmai véleményét, a Hivatalnak tehát folyamatos és fontos versenypolitikai kontrollfunkciója van, mely tevékenység az ágazati hatóság szempontjából is hasznosul.

Az elektronikus hírközléshez kapcsolódóan foglalkozott a Hivatal a **kábeltelevíziózás** piaci helyzetével, melynek az adta aktualitását, hogy az NHH 2006-ra elkészítette a kábeles műsor-elosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzését. Ezzel „A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében” című alfejezetben foglalkozunk részletesebben.

Az **egészségügy** területén a Hivatal kiállt a hatékonyabb verseny mellett a gyógyszer-gazdaságossági törvényen túl is. Épp e jogszabály végrehajtását célzó miniszteri rendelet módosításának véleményezése során jegyezte meg, hogy a patikán kívüli gyógyszerforgalmazás

---

<sup>26</sup> Lásd a 2006. évi XCVIII. tv. 12-16. §

<sup>27</sup> Lásd a 2006. évi XCVIII. tv. 12-16. §

<sup>28</sup> Lásd a 2008. évi XLVIII. tv. 24. §

<sup>29</sup> 2005. évi Beszámoló 72. o. 374. pont; lásd még 1997. évi LVIII. tv. 15. § (4) és 2008. évi XLVIII. tv. 31. § (1)

lehetőségének megteremtése nem fogja érdemben növelni a versenyt, ha ennek feltételei az indokoltnál szigorúbbak lesznek<sup>30</sup>. A gyógyászati segédeszközökkel kapcsolatos rendelet kapcsán pedig azt emelte ki, hogy a fogyasztók érdekei lényegesen sérülnek az állami támogatási körbe befogadott eszközök fogyasztói ármaximuma megállapításának hiányában. Sőt, az egészségügyi intézetek és a gyógyászati segédeszköz-forgalmazók közötti kizárólagossági szerződések tovább növelik kiszolgáltatottságukat<sup>31</sup>.

Az **egészségügyi-ellátórendszer fejlesztéséről** szóló 2006. évi CXXXII. törvény tervezetének véleményezésekor több kifogást is megfogalmazott a Hivatal. Ezek között szerepel a kapacitás-elosztó rendszer keretfeltételeinek kidolgozatlansága, a biztosító határozatlan idejű finanszírozási szerződése (ezáltal a piacra lépni szándékozó új kapacitások belépésének akadályozása), valamint az egyedi biztosítói finanszírozói szerződések kötelező törvényességi vizsgálatának és felügyeleti jóváhagyásának előírása<sup>32</sup>.

Az Európai Unióhoz történt csatlakozást követő három év versenypártolási aktivitásával kapcsolatban több konklúzióként is levonhatunk. Míg az általános jellegű versenyjogi normák (pl. tisztességtelen gyakorlat, felügyeleti szervek együttműködése) átültetése jelentős szakmai előkészítéssel zajlott és a megvalósítandó cél (versenybarát jogi környezet kialakítása, a fogyasztók döntési szabadságának kiszélesítése) szempontjából komoly eredményeket hozott, addig a piacnyitással<sup>33</sup> összefüggő ágazati jogszabályok nehézkesen, a verseny tekintetében számos hátránnyal járó kompromisszummal születtek meg. Például nem teremtették meg a villamos energia átviteli rendszerirányító és a legnagyobb piaci részesedéssel bíró áramnagykereskedő egymástól való függetlenségének jogszabályi alapjait; egészségügyi piaci szereplők ellenőrzés nélkül hozhatnak létre területi monopóliumokat vagy köthetnek egymással koordinációs megállapodásokat.

### 2.1.3. 2008-2011 évek jogszabálytervezet-veleményezési tevékenységének bemutatása

A vizsgált időszak következő – a tanulmány megírásához időben legközelebb eső éveket magába foglaló – szakaszt nem választja el versenypolitikai szempontból jelentős esemény (mint az lehetett az Unióhoz való csatlakozás időpontja az első két szakasz között). Annyit azonban általános jellemzőként el kell mondanunk, hogy 2008-tól drasztikusan csökkent a Hivatalnak előzetesen megküldött tervezetek és előterjesztések száma.

Folytatódott az egyes EU-irányelvekhez kapcsolódó jogharmonizáció. **A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról** szóló 2007/64/EK irányelv hazai jogban való megjelenítésére a 2009. évi LXXX. törvényben került sor. A Hivatal javaslataira a jogalkotó a szolgáltató tájékoztatási kötelezettségét konkretizálta, tételesen felsorolva, hogy mire kell a tájékoztatásnak kiterjednie. Nem sikerült elfogadtatni, hogy a szolgáltató a jutalékról, díjakról és költségekről legkésőbb a szerződés aláírását megelőző napon tájékoztassa az ügyfelet – amely lehetőséget adna neki a különböző tarifákat alkalmazó szolgáltató közötti választásra –, hanem maradt a

---

<sup>30</sup> Lásd az 52/2005 (XI.18) EüM Rendelet 39. §. A Hivatal által kifogásolt adminisztratív korlátozások a 2011-es rendeletmódosítás során kivezetésre kerültek.

<sup>31</sup> Lásd 14/2007 (III.14) EüM Rendelet

<sup>32</sup> A kifogásolt felügyeleti hatáskört a 2011-es törvénymódosítás során visszavonták, lásd a törvény 8. § (3) hatályos szövegét

<sup>33</sup> A piacnyitás alatt a korábban ún. természetes, nemzeti vagy regionális keretekben szerveződő monopóliumok által uralt az ágazatoknak - a közösségi (uniós) jogszabályok hatására történő - megnyitását értjük a belső piaci verseny előtt (például távközlés, posta, vasúti szállítás, energiaszolgáltatás)

Hivatal által kifogásolt „*kellő időben*” való tájékoztatásnak a szolgáltató számára meglehetősen nagy mozgásteret biztosító kitétele<sup>34</sup>.

Nem kisebb jelentőségű a **fogyasztói hitel-megállapodásokról** szóló 2008/48/EK irányelv átültetése, mely a 2009. évi CLXII. törvénnyel jelent meg a magyar jogban. A törvény 23.§-a kimondja, hogy „*a fogyasztó minden esetben élhet a hitel részleges vagy teljes előtörlesztésével.*” A Hivatal észrevételének eleget téve az előterjesztő a törvény hatályát kiterjesztette a jelzáloghitelekre is, azonban az államilag támogatott hitelek előtörlesztését – pedig annak mind a fogyasztói döntési szabadság, mind az állami kiadás-megtakarítások szempontjából jótékony hatása lett volna – nem fogadták el

A pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos versenypártoló észrevételek sora a **kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról** szóló 2009. évi LXII. törvény tervezetére vonatkozó versenyhivatali állásfoglalással folytatódott. A Hivatal hosszú ideje kifogásolta az ún. *év végi váltási időszak* intézményét, mely gyakorlatilag a szolgáltatóval az év elején kötött szerződést egy további évre bebetonozta, mely időszak alatt a díjat egyoldalúan emelhetette, az ügyfél pedig a szerződést nem mondhatta fel. Az új törvény által lefektetett üzleti modell meghagyta a szerződés 1 éves időtartamát, ez azonban már nem a naptári évhez kötődött és a biztosítónak tartania kellett a szerződéskötéskor kialakított díjtételt. A Hivatal nyomatékos kérése ellenére sem került be a jogszabályba a károsultak felé előre meghatározott paraméterekkel rendelkező minimális szolgáltatás nyújtásának kötelezettsége (a károsult védelmében lett volna erre szükség, aki a biztosító és a károkozó szerződéses viszonyához képest harmadik fél, így szerződésen alapuló igényei nem lehetnek).

A teljes piaci nyitás versenypolitikai témakörébe illeszkedik az EU által elfogadott **III. vasúti csomag**, valamint az azt kiegészítő, vasúti és közúti közszolgáltatásokról szóló 1370/2007/EK rendelet átültetése a vasútról szóló 2005. évi CLXXXIII. törvénybe. A Hivatal már 2004-ben, a korlátozott pályahasználati liberalizáció szabályozására megalkotni szándékozott rendelettel kapcsolatban kifejtette, hogy módszertannal, hatástanulmánnyal alá nem támasztott hatósági döntések piaci anomáliát okoznak, egyes szereplőket a piacról kizárhatnak, mely alanyok a döntéssel szemben bírósághoz vagy európai döntési fórumokhoz fordulhatnak. A belföldi vasúti személyszállítást végző vállalkozással kötendő közszolgáltatási szerződések esetében a Hivatal a 15 éves határozott időre történő megkötést túl hosszú időtartamnak tartotta.

Ebben az időszakban az **egészségügy** terén jó néhány intézkedés adott okot a Hivatalnak véleménye kifejtésére. Például a kórházak által speciális egészségügyi szolgáltatókkal kötött kizárólagos szerződések, bizonyos földrajzi területeken ellenőrzés nélkül létrejövő szolgáltatói monopóliumok ügye. A takarékosági okokból megvalósított kórházösszevonások kapcsán a Hivatal rámutatott, hogy nemzetközi tapasztalatok alapján az egészségügyi szolgáltatások területén megvalósuló túlzott koncentráció a verseny visszaszorulásához és a szolgáltatás minőségének romlásához, következésképpen a fogyasztók érdekeinek jelentős sérelméhez vezet.

Az egészségügyi reform részeként a **gyógyszerforgalmazás** terén is számos új jogszabály született. A Hivatal észrevételei hatására kerültek ki a gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló miniszteri rendelet módosításának tervezetéből bizonyos értékesítési formákat – csomagküldő szolgáltatón, interneten keresztüli gyógyszer-értékesítést – tiltó rendelkezések.

---

<sup>34</sup> Lásd a 2009. évi LXXXV. tv. 8. §

A Hivatal sürgette a **felsőoktatás állami finanszírozásának** átalakítását annak érdekében, hogy az intézmények részére hallgatói fejkvóta alapján folyósított normatív állami támogatás helyett a hatékonyság és a munkaerő-piaci igények szerinti differenciált finanszírozás valósuljon meg.

Végül meg kell említenünk a **személyszállítási szolgáltatásokról** szóló 2012. évi XLI. törvény előterjesztését megelőző versenypártolási tevékenységet. A Hivatal szerint nehezen fogadható el a 2010. január 1. óta teljesen liberalizált vasúti piac mellett az országos, regionális és elővárosi vasúti szolgáltatások igénybe vételére kötött közszolgáltatási szerződések kivétele a pályáztatás kötelezettsége alól. A közszolgáltatóknak szerződésben biztosított kizárólagos jogok felvetik a hatékony működés és minőségi szolgáltatás biztosításának kérdését, már csak azért is – emelte ki a Hivatal – mivel a közforgalmú személyszállító közszolgáltatóknak nyújtott állami támogatások évről évre nőnek anélkül, hogy a támogatás növekedésének indokát bárki megvizsgálta volna.

A fenti területek áttekintése után – amellett, hogy a jogszabály-előkészítés során egyre kevésbé „veszik igénybe” a Hivatal szakmai felkészültségét a gazdasági-jogi szabályozási környezet versenykövetelményeknek jobban megfelelővé tételére – látjuk, hogy a Hivatalnak a verseny jogszabálytervezetek véleményezésében megnyilvánuló kiterjesztésére irányuló törekvése – érvrendszerének hosszú időn keresztül való hangoztatása, az európai versenyjogi szabályok hazai jogba történő átültetése magas szakmai színvonalának biztosítása révén – végül is hasznosul.

### **2.2. A Hivatal egyéb versenypártolási tevékenysége**

A jogszabály véleményezési tevékenysége mellett a Hivatal szerepet vállal a versenyt és a fogyasztói döntések szabadságát érintő kérdésekben, ösztönzi versenypolitikai szempontok megjelenítését más hatóságok (pl. MEKH, NMHH) eljárásai során<sup>35</sup>, valamint szignalizációval él azokon a területeken, ahol az érintett jogalkotóknak nincs jogszabályban foglalt kötelezettsége az előzetes egyeztetésre vonatkozóan (önkormányzati rendeletek). Röviden áttekintjük ezeket a tevékenységeket is.

2002-ben a Hivatal független piackutató céget bízott meg azzal a feladattal, hogy mérje fel egyes **nagyméretű kiskereskedelmi láncok** beszállítói körében, gondot okoz-e nekik a láncok megnövekedett vevői ereje, és ha igen, akkor milyen hátrányok, visszaélések érik őket vevőik részéről. Következésképpen szükség van-e a versenyt korlátozó magatartásokkal szembeni jogi garanciákra, intézkedésekre. A kutatás eredménye ez idő tájt nem mutatott ki számottevő erőfölénnyel való visszaélést. Ez megerősítette a Hivatalnak a korábban nemzetközi tapasztalatok alapján kialakított véleményét, miszerint a *beszerzési ár alatti értékesítés kategorikus tilalma* – különösen az élelmiszertermelés és kereskedelem szektorában – káros, de a *nagyméretű láncok további piacra lépésének adminisztratív korlátozása* is a verseny kibontakozása ellen hat.

Más esetben a Hivatal maga is részese lehetett a szabályozási koncepció kialakításának. Erre példa az **árak** megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény módosítását előkészítő munka, amelynek során a Hivatalnak lehetősége nyílt, hogy a jogszabály szövegtervezetét készítő Pénzügyminisztérium számára a versenyt segítő rendelkezések beiktatására tegyen

---

<sup>35</sup> Először a Hivatal 2010. évi tevékenységéről szóló beszámolóban szerepelt önálló alfejezetként

javaslatot (pl. rendelettel történő ármaximálás helyett árváltoztatási kérelem alapján történő közigazgatási eljárás bevezetése, a nem hatósági árak esetében a Kormány ideiglenes intézkedési jogkörének megtartása).

A versenypolitika megvalósulása előtt álló akadályok elhárításának egy újabb példája egy már elfogadott jogszabály versenyt korlátozó rendelkezéseivel szembeni kifogások újbóli hangsúlyozása, a nemzetközi tapasztalatoknak és a hatályba lépett rendelkezések esetleges káros hatásainak kidomborítása, mindezeknek megfelelő alátámasztással való előterjesztése az Országgyűlés illetékes bizottsága elé. A Hivatal célja a legtöbb esetben a jogszabály-módosítás kieszközlése. A 2003-ban elfogadott **agrárpiaci rendtartás** esetében – eredménytelenül – próbált a Hivatal a Gazdasági Bizottság előtt érvrendszerének érvényt szerezni<sup>36</sup>.

Egy 2003-ban lezárt versenyfelügyeleti eljárás<sup>37</sup> során derült fény a **gépjármű-eredetvizsgálat** szabályozásának hiányosságaira, amely a piaci szereplőknek tág teret biztosított a szolgáltatás díjára irányuló díjkartell kialakítására. Miután a szaktárca kudarcot vallott a szolgáltatásnak a közbeszerzési eljárásba történő bevonására tett kísérletben és a szolgáltatási díjak rendeleti úton való rögzítése sem vezetett eredményre (a szaktárca által kialakított struktúra a ténylegesen felmerült és indokolt költségekkel nem volt alátámasztható), a Hivatal teljes körű deregulációt – a gépjármű eredetének általános műszaki ellenőrzés keretében zajló vizsgálata, visszahelyezés a piaci alapon igénybe vehető szolgáltatások státuszába – javasolt. Végül 2010. január 1-től új szabályozás lépett hatályba. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 33/A.§ (1) bekezdése kimondja hogy *„a jármű előzetes eredetiségvizsgálata során ... meghatározott adatok igazolása tekintetében a tényállás tisztázásában - a Kormány által rendeletben meghatározott esetben - a kormányrendeletben kijelölt engedélyező hatóság által engedélyezett tanúsító szervezetek (a továbbiakban: közreműködő) közreműködnek”*. Az idézett szöveg alapján belátható, hogy a szabályozás jelenlegi formája sem a verseny kibontakozását támogatja.

A Hivatal a gazdaság egy-egy nagyobb területét felölelő, ágazati verseny szempontjából a közérdeklődés középpontjában lévő piaccal kapcsolatos tanulmányokat is készített. 2003-ban adta ki *„A gyógyszerpiac szabályozásának versenypolitikai kérdései”* című versenyhivatali füzet, amelynek fő törekvései a következők voltak: a gyógyszer-támogatási rendszer átláthatóvá, kiszámíthatóvá tétele, bizonyos gyógyszer-forgalmazási korlátok enyhítése/eltörlése, a gyógyszerekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség szabályainak pontosítása.

A hatályos versenyjogi szabályozás alapján az önkormányzati rendeletek előterjesztőinek nincs előzetes egyeztetési kötelezettsége a Hivatallal. Ezért a gyakorlatban a Hivatal a **szignalizáció**<sup>38</sup> eszközével él az önkormányzati hatóságok felé mindazon esetekben, ahol pl. fogyasztóvédelmi szabályozási garanciák nélkül kerül sor kizárólagos jogok biztosítására vagy hatósági ár bevezetésére<sup>39</sup>. E piaci szegmensek közül a helyi taxi szolgáltatás az egyik,

---

<sup>36</sup> 2003. évi Beszámoló 54.o. 254-256. pont

<sup>37</sup> Vj-72/2002 számú eljárás

<sup>38</sup> „A Hivatal versenypártolási tevékenysége keretében egyedi ügyekkel kapcsolatban – amelyekre gyakran panasz vagy bejelentés hívja fel a Hivatal figyelmét – versenyfelügyeleti feladatain túl is érvényesíti a verseny érdekeit. Ha valamely ügy körülményei szabályozási hiányosságra vagy más szerv eljárásában orvosolható jogsértő helyzetre utalnak, a Hivatal az illetékes szervhez (többnyire minisztériumhoz) **szignalizációval** fordulhat, azaz **felhívhatja a szerv figyelmét az észlelt sérelmes helyzetre.**”

<sup>39</sup> A teljesség igénye nélkül, az alábbi esetekre hivatkozik a Hivatal: 2004. évi Beszámoló 64. o. 301. pont, 2006. évi Beszámoló 99. o. 495. pont, 2007. évi Beszámoló 120. o. 671. pont, 2010. évi Beszámoló 60. o. 313. pont

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

amelynek esetében a vizsgált időszakban versenyjogi problémák merültek fel. 2005-ben és 2006-ban fővárosi önkormányzati rendelet véleményezése keretében foglalkozott a Hivatal a **taxi-piac**cal. A Hivatal véleményének középpontjában az önkormányzat által maximált tarifa, valamint a szolgáltatást potenciálisan igénybe vevők körének megfelelő tájékoztatása állt.

A helyi szabályozási jogkörben lévő másik kritikus szegmens a **temetkezési szolgáltatások** piaca. Ezen esetekben vállalkozóknak a helyi piacokról történő kiszorítását, a kizárólagos szolgáltatási jogot kapott vállalkozások erőfölénnyel való visszaélését kifogásolta a Hivatal.

A Hivatal 2010. évi Beszámolójában külön fejezetet szentelt más hatóságokkal való együttműködése során kifejtett versenypártolási tevékenységének. A MEKH-val, ill. a NMHH-val való kooperáció elsősorban a felügyeletükre bízott ágazatokra vonatkozó piacelemzés és JPE-kijelölés versenyhatóság általi támogatására fókuszál.

Az 1. táblázatban összefoglaltuk, melyek voltak azok a szabályozási területek, melyekkel a Hivatal több évre áthúzódóan vagy visszatérő jelleggel – akár a jogszabálytervezetvéleményezés, akár a szignalizáció, más szerepvállalás keretében – foglalkozott. Minden évben bekerült a versenypártolási tevékenység témái közé az egészségügy valamely területe, ehhez kapcsolódóan a gyógyszer-kereskedelem, az egészségbiztosítási szolgáltatások piaca. Kiemelt versenyfelügyeleti figyelem kísérte még az elektronikus hírközlés piaci szegmensét, valamint a villamosenergia-piac versenyszempontú megítélését. Az éves beszámolók több mint felében szerepelt még a vasúti közlekedés és pályahasználat, a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szabályozás, valamint a pénzügyi szolgáltatások és a biztosítások piaca.

**1. táblázat A versenypártolás fő ágazatai 2002-2011**

Versenypártolással érintett terület	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Összesen
Egészségügy, gyógyszerforgalmazás	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	10
Villamosenergia-piac	+	+	+	+	+	+	+			+	8
Agrárpiaci rendtartás	+	+								+	3
Elektronikus hírközlés, távközlés, média		+	+	+	+	+	+	+	+	+	9
Közbeszerzés		+		+			+		+	+	5
Gépjármű-eredeti ségvizsgálat		+	+				+	+			4
Postai szolgáltatások		+	+	+		+		+			5
Tankönyvpiac		+	+					+			3
Vasúti közlekedés, pályahasználat		+	+	+	+	+	+	+			7
Földgázellátás	+	+			+	+			+		5
Pénzügyi szolgáltatások, biztosítás	+	+			+			+	+	+	6
Szakmai kamarák tevékenysége			+	+		+	+		+		5
Hipermarketek piaci helyzete	+			+						+	3
Fogyasztóvédelem, fogyasztói csoportok	+	+		+	+	+			+	+	7
Víziközmű szektor, vízgazdálkodás					+	+		+		+	4
Közútkezelés, úthasználati díjak					+				+	+	3
Szellemi tulajdon, szerzői jogvédelem	+	+					+				3
Légiközlekedés						+		+	+		3

Forrás: Saját szerkesztés a Hivatal éves jelentései alapján

A Tptv 43/C. § (1) bekezdése értelmében „A Gazdasági Versenyhivatal elnöke, amennyiben az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utalnak, hogy az adott ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul, vagy korlátozódik – a piaci folyamatok megismerése és értékelése céljából – végzéssel ágazati vizsgálatot indít.” A tanulmányunk tárgyát képező időszakban a Hivatal a 2. táblázatban megjelölt területeken végzett ágazati vizsgálatot:

2. táblázat Ágazati vizsgálatok 2002-2011

Ágazati vizsgálat témája	Lezárás időpontja
Mobil rádiótelefon piac versenyviszonyainak elemzése 1998-2001	2002. november
Jelzalog-fedezettű lakáshitelezéssel kapcsolatos hitelintézeti gyakorlat	2005. december
Villamos energia szektorban tapasztaltak a 2003. januári piacnyitás után	2006. február
Váltás egyes lakossági és kisvállalati pénzügyi termékek esetében	2009. február
Ágazati vizsgálat a televíziós műsorszolgáltatási piacról	2009. április
A lakás-takarékpénztári piac versenyszempontból	2011. május

Forrás: Saját szerkesztés a Hivatal éves jelentései alapján

A fenti összeállításból kitűnik, hogy mindösszesen 6 alkalommal élt a Hivatal egy-egy teljes ágazatot felölelő, átfogó elemzés készítésének jogosítványával. A vizsgálatok fele a pénzügyi szolgáltató szektorban folyt. Szembetűnő viszont, hogy a versenypártolás során oly sokszor előtérbe került egészségügy és gyógyszerforgalmazás alágazatai közül egyet sem tartott a Hivatal ágazati vizsgálatra érdemesnek. Kérdésként merül fel továbbá, hogy a Hivatal éves beszámolóiban az ágazati vizsgálatokról szóló pontok alatt miért nem említi meg, azonosított-e olyan körülményt az adott vizsgálat során, amely egyedi versenyfelügyeleti eljárás megindítását szükségessé tenné vagy sem<sup>40</sup>. A villamos energia szektort érintő ágazati vizsgálatra „A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében” című alfejezetben külön is kitérünk.

Ugyanakkor a Hivatalnak a kartellügyekben kifejtett bírságolási gyakorlata a tapasztaltak alapján nem vezetett pozitív – a piaci szereplők tiltott megállapodásoktól való tartózkodásában megnyilvánuló – változáshoz, hiszen ebben az időszakban két olyan versenyfelügyeleti eljárás is lezárásra került, melyben az eljárás alá vont építőipari cégek egy része megegyezik a korábbi időszakban már egyszer megbírságolt vállalatokkal<sup>41</sup> (lásd a 3. sz. táblázatot). Kérdés, hogy a jelentős számú visszaeső láttán miért jutott arra a következtetésre a Hivatal, hogy nincs szükség az építőipari szektorban ágazati vizsgálatra, illetve az ágazati szabályozó hatóság beavatkozására.

Meg kell említenünk ugyanakkor, hogy a vizsgált időszak első három évében lefolytatott egyik legjelentősebb versenyfelügyeleti eljárás, az ún. cementkartell-ügy<sup>42</sup>, valamint az – egyik legnagyobb közérdeklődésre számot tartó – autópálya-építő kartell<sup>43</sup> kapcsán vélemény-

<sup>40</sup> Az ÁV-2/2007. számú ágazati vizsgálatról szóló jelentés 32. pontjában az anyag készítői megemlítik, hogy „a vizsgálat indítására okot adó probléma felvetésekkel kapcsolatban a Hivatal az ágazati vizsgálat során nem azonosított olyan körülményt, amely egyedi versenyfelügyeleti eljárás megindítását vagy szabályozási beavatkozás kezdeményezését szükségessé tenné.” E tanulmány készítői úgy vélik, ez az ágazati vizsgálatok olyan lényeges pontja, melyre a beszámolóknak mindenképp ki kellene térni.

<sup>41</sup> Egy másik ismert ügy, mely azt bizonyítja, hogy a relatíve alacsony összegben történő bírságolás csak korlátozottan képes az üzleti magatartások tiltott összehangolásától visszatartó erőt kifejteni, az ún. malom-kartell ügy – Vj-69/2008 – melynek során a Hivatal 2010-ben összesen 2,3 milliárd Ft bírságot szabott ki. Szinte teljesen megegyező vállalati kör ellen már 2003-2004-ben folyt eljárás, ekkor a bírság összege 22 millió Ft-volt, a cégek azonban annak megfizetését követően tovább folytatták törvénysértő tevékenységüket. – Bővebben a 2010. évi Beszámoló 137. pontjában olvasható

<sup>42</sup> A VJ-73/2001 számú versenyfelügyeleti eljárásban a Hivatal megállapította, hogy az eljárás alá vont cégek közös információs rendszer működtetésével tiltott módon, a többi versenytárs kárára egyeztettek üzleti magatartásokat ezért a Hivatal a Duna-Dráva Kft-re 80 millió Ft, a Holcim Rt-re 40 millió Ft bírságot szabott ki.

<sup>43</sup> VJ-27/2003 számú versenyfelügyeleti eljárás, melynek során összesen 7 043 millió Ft bírságot szabott ki a Hivatal

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

nyünk szerint indokolt lett volna a Hivatal aktív kezdeményezése a szabályozási környezet megváltoztatására. Kérdés, hogy a Hivatal miért nem tett lépéseket – például egy építőipari ágazati vizsgálat lefolytatását is indokoltá tevő – hasonló esetek megelőzése érdekében?

### 3. táblázat Ismételten eljárás alá vontak listája

Eljárás alá vont szervezet	ágazat	Jogsértés	Eljárás lezárásának éve
MATÁ V/Magyar Telekom Rt.	távközlés	erőfölénnyel visszaélés	2002, 2003, 2004, 2005
Invitel Rt.			2004, 2011
TITÁSZ/E.On Tiszántúli Áramszolgáltató Zrt.	villamos energia kiskereskedelem	erőfölénnyel visszaélés	2002, 2006, 2011
TIGÁZ Tiszántúli Gázzszolgáltató Zrt.			2003, 2006
Magyar Posta Rt	postai szolgáltatás		2002, 2007
Strabag Építő Rt.	építőipar	tiltott megállapodás	2004, 2005, 2009, 2010
EGÚT Egri Útépítő Rt.			2004, 2005, 2009
Swietelsky Építő Kft.			2005, 2009
Hídépítő Rt.			2004, 2005, 2010
Vegyépszér Rt.			2005, 2010
Budai Malomipari Kft			2004, 2010
Cerbona Rt.	malomipar	tiltott megállapodás	2004, 2010
Comexi Rt.			2004, 2010
Diamant Malom Kft			2004, 2010
Első Pesti Malom Rt			2004, 2010
Pannonmills Rt.			2004, 2010
Sikér Rt.			2004, 2010
Szatmári Malom Kft.			2004, 2010
Magyar Pékszövetség			2004, 2009
LCP-Systems Kft	szoftverkereskedelem		2007, 2009

A Versenytvörvény 65/A §. a Hivatal számára széles nyomozati jogkört biztosít, ez azonban a vizsgált időszak beszámolóiban csak ritkán kerül megemlíítésre. Ez az eszköz csak a legkeményebb, „pályáztatásokat érintő ajánlattevők közötti összejátszások” esetén kerül alkalmazásra, amelynek során „a Hivatal vizsgáló bírói engedéllyel – előzetes értesítés nélküli kutatást hajtanak végre vállalati és más helyszíneken, ennek köszönhetően a jogsértést alátámasztó közvetlen bizonyítékok is előkerülhetnek.”<sup>44</sup> Kérdés, miért nem alkalmazza ezt az eszközt a versenyhatóság az erőfölénnyel való visszaélések súlyosabb esetei során is?<sup>45</sup>

Tanulmányunk lezárása előtt az Országgyűléshez benyújtásra került a Versenytvörvény módosítására irányuló törvényjavaslat. A módosítás az ágazati vizsgálatok jogi szabályozását is érintené. Eszerint a Hivatal a jövőben – a piaci verseny torzulása, illetve korlátozódása esetén elvégzendő – ágazati vizsgálat mellett „törvényben meghatározott feladatai hatékonyabb és eredményesebb ellátása érdekében piacelemzést végezhet, amelynek keretében nyilvános információk, valamint önkéntes válaszadáson alapuló adatgyűjtés útján, szükség esetén külső szakértő vagy tanácsadó bevonásával felméri és elemzi az egyes piacok működését, a piaci folyamatokat és a piaci trendek alakulását, illetve egyes – több ágazatban vagy valamely ágazat meghatározott részében alkalmazott – piaci gyakorlatokat, továbbá ezeknek a versenyre és

<sup>44</sup> Lásd pl. 2007. évi Beszámoló 328.pont és 2008. évi Beszámoló 294.pont. A legismertebb eset, melynek során a Hivatal az említett jogkörével élt, a Vj-174/2007. számú ún. vasútépítő kartell ellen folyt versenyfelügyeleti eljárás volt mely 2010-ben került lezárásra és 4 cég felé összesen 7,2 milliárd Ft bírság kiszabásáról rendelkezett (az összejátszásban részt vevő 5. vállalat ügydöntő bizonyítékokat szolgáltatott a kartell leleplezéséhez, ezért az engedékenységi politika alapján mentesült a bírság alól). Az ügy bővebben a 2010. évi Beszámoló 129. pontja alatt olvasható.

<sup>45</sup> A hivatkozott törvényi hely szerint a vizsgáló az ott felsorolt kényszerintézkedéseket a 11.§ (korlátozó megállapodások) a 21.§ (erőfölénnyel való visszaélés), valamint az EKSz 81. és 82. cikkében foglaltak miatt Hivatalból indult eljárások esetében alkalmazhatja.



az üzletfelekre, így különösen a végső üzletfelekre gyakorolt hatását.<sup>46</sup> A mi tanulmányunk is azt támasztja alá, hogy egy ilyen új eszköz valóban hozzájárulhat a Hivatal törvényben meghatározott feladatai hatékonyabb és eredményesebb ellátásához.

### 3. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés megjelenése a Hivatal versenypártoló tevékenységében

A Versenytörvény által tisztességtelen piaci magatartásként említett – ezért tilalmazott – viselkedési formák közül – jelentőségét, gyakori előfordulását tekintve – kiemelkedik a regionális vagy abszolút monopol helyzetüket a szállítóikkal vagy a vevőikkel szemben kihasználó piaci szereplők magatartása. A Tpv. az alábbi cselekményeket sorolja a fenti kategóriába:

- Tisztességtelen ármegállapítás (Tpv. 21. § a)
- Gyártás/forgalmazás korlátozása (Tpv. 21. §. b)
- Üzleti kapcsolattól való indokolatlan elzárkózás (Tpv. 21. § c)
- Indokolatlan előny kikényszerítése (Tpv. 21. § d)
- Áru indokolatlan kivonása a forgalomból (Tpv. 21. § e)
- Tisztességtelen szerződési feltétel kikötése (Tpv. 21. § f)
- Üzletfél hátrányos megkülönböztetése (Tpv. 21. § g)
- Versenytárs piaci helyzetének tisztességtelen gyengítése vagy piacra lépésének más módon való akadályozása (Tpv. 21. § h-j)

A téma fontosságára való tekintettel megnéztük, hogy a magyar gazdaság egy-egy jelentős – versenyszempontból intenzív szakhatósági kontrollt igénylő – ágazatában – nevezetesen az elektronikus hírközlés, valamint a villamos energia szektorban – versenyfelügyeleti feladatain kívül milyen tevékenységet fejtett ki a Hivatal, hogy a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést megakadályozza.

#### 3.1. *Elektronikus hírközlés*

**A kábeltelevíziós szolgáltatók** piacán 2002-ben több versenyfelügyeleti eljárás is lezárult. Az eljárásokat lezáró határozatok indokolásában a Hivatal kifejtette, hogy „*a gazdasági erőfölényben levő szolgáltató egyoldalú szerződésmódosítási feltételeinek kikötése – a szolgáltatási díjak egyoldalú meghatározása, a díjmelés feltételeinek önkényes értelmezése, a programcsomag bármikori megváltoztatása, az előfizető kifogásolási jogának megvonása – lehetőséget teremt egyoldalú előnyök megszerzésére. A Versenytanács döntő fontosságúnak tekinti a szolgáltató és a fogyasztók közötti információcsere és programegyeztetés intézményes formá-*

---

<sup>46</sup> T/12790. számú törvényjavaslat a Tpv., valamint a Hivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról.

*jának kialakítását, a szolgáltatási díjak és a műsorcsomag-változtatás ellenőrizhetőségének megteremtését.*<sup>47</sup>

2003-ban indult el az a törvényelőkészítő munka, amelynek célja az akkor hatályos Hírközlési törvényt felváltó új, elektronikus hírközlésről szóló jogszabály (Eht.) megalkotása volt. A Hivatal szavazati joggal kapott helyet az előkészítést végző ún. *TelLex Projekt Irányító Bizottságában*, ahol a Hivatal mindvégig az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK Irányelv következetes átültetése mellett szállt síkra. Eszerint az érintett ágazatokban a piac meghatározását és a jelentős piaci erővel (JPE) rendelkező vállalkozások kijelöléséhez vezető eljárást a szabályozó hatóságnak és a versenyhatóságnak szorosan együttműködve kell elvégeznie. A Hivatal – versenyszempontok megfelelő érvényesülése érdekében – a két hatóság *közös eljárását* is szorgalmazta a JPE-szolgáltatók kijelölése során, e törekvése azonban nem járt eredménnyel.

Az Eht. piacfelügyeletről szóló 54. §-a a MEKH-re versenyhatósági jogköröket telepít, ezáltal „az előfizetők és a felhasználók érdekei védelmének, a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése” körében elvégzendő hatósági feladatok kötelezettje a MEKH, nem pedig a Hivatal. A verseny elsődleges felügyelete tehát az ágazati hatóság feladata, a Hivatal csak véleményt nyilvánít a MEKH utóbbi tevékenységéről, de hivatalból versenyfelügyeleti eljárást továbbra is indíthat az ágazatban működő piaci szereplőkkel szemben.

A **kábeltelevízió-szolgáltatások** piacán szerzett rossz tapasztalatok, a szolgáltatók részéről sorozatosan jelentkező visszaélésszerű magatartások – például az előfizetői díj inflációt meghaladó mértékű emelése, szerződéses feltételek egyoldalú meghatározása – okán a Hivatal elkészítette és az OGY Gazdasági Bizottsága elé terjesztette szakmai anyagát<sup>48</sup>. Ezt azzal a szándékkal tette, hogy az abban foglalt értékelés hatására az előterjesztő a kábelszolgáltatókra vonatkozó különös versenyjogi szabályozást az Eht.-be beépítse vagy azzal párhuzamosan a piacra vonatkozó külön jogszabályt készítsen elő. Törekvése felemás módon valósult meg: a szolgáltatói ÁSZF egyoldalú módosításával illetve az arról történő tájékoztatással kapcsolatos kötelezettségek pontosabban kerültek megfogalmazásra a törvényben és az előfizetői szerződésekre vonatkozó végrehajtási rendeletben; ugyanakkor a szolgáltatói díjmegállapításra, a díjemelés módjára, valamint annak ellenőrzésére vonatkozóan nem született szabályozás.

Az ágazati hatósággal való együttműködés keretében *„Hivatal javasolta a piacelemzés meghatározott földrajzi piacokra vonatkozó részletes elvégzését, amely így természetesen a magában foglalná az érintett vállalkozások erőfölényes helyzetének tényleges vizsgálatát és ez által megalapozhatná a JPE szolgáltatóvá való kijelölésüket.*<sup>49</sup>”

A Hivatal által előző évben elkészített munkaanyag nyomán az OGY határozatban rendelkezett a hírközlési törvény szükséges módosításának előkészítéséről vagy más jogszabály meghozataláról. A rendelkezést konkretizáló kormányhatározat alapján felállításra került egy munkacsoport, mely a hírközlési ágazat **kábeltelevíziózást** érintő szabályozási hiányosságait volt hivatott feltárni a HIVATAL és az érintett szolgáltatók bevonásával. Miután a megbeszél-

---

<sup>47</sup> 2002. évi Beszámoló 29. o. 109. pont. A Hivatal több szolgáltatónál a más vállalkozások piacra lépésének indokolatlan akadályozását állapította meg és több millió Ft összegben szabott ki bírságot.

<sup>48</sup> „A Hivatal értékelése az Országgyűlés Gazdasági Bizottsága részére, a kábeltelevíziós szolgáltatók műsorrel- osztó szolgáltatásával kapcsolatos versenyfelügyeleti eljárások tapasztalatai alapján megfogalmazott szabályozási javaslatokról” címmel jelent meg, versenyhivatali füzet formájában.

<sup>49</sup> 2004. évi Beszámoló 58.o. 275. pont

lések nem vezettek konkrét eredményre, a munkacsoportot beintegrálták az Infokom 2004 elnevezésű, az elektronikus hírközlés egészének működését átvizsgáló nagyobb projektbe.

Az NMHH 2006-ban befejezte a **kábeltelevíziózás** piacának részletes elemzésére irányuló projektjét<sup>50</sup>, melyben felkérésre részt vett a Hivatal Versenytanácsának egy tagja, valamint az Infokommunikációs Iroda egy vizsgálója is.

A Hivatal már korábban megállapította, hogy a kábeltévé-piacon lefolytatott több mint száz versenyfelügyeleti eljárás és a kiszabott bírságok nem ösztönözték a hírközlés e szegmensében működő szolgáltatókat versenyjogi szempontból jogkövető magatartásra, azaz erőfölényes pozíciójukkal történő visszaéléstől való tartózkodásra.

A Hivatal véleményezte két szakmai szervezet, a Magyar Kábeltelevíziós és Hírközlési Szövetség, valamint a Magyar Kábelkommunikációs Szövetség **etikai szabályzatát**, ezen kívül a Hírközlési Érdekegyeztető Tanács önszabályozó ajánlása és az OGY Fogyasztóvédelmi Eseti Bizottságának munkája kapcsán áttekintette a **hűségnyilatkozatokkal** kapcsolatos verseny- és fogyasztóvédelmi problémákat, melyek közvetetten erőfölényes helyzetekkel kapcsolatos összefüggéseket is érintettek.

A Hivatal a 2011. évi Beszámolójában egy hatósági rendelettel kapcsolatban három esetet említett, mely esetben – figyelemfelhívó jelleggel – erőfölényes szituációk elkerülésére tett javaslatot<sup>51</sup>:

1. „A hazai mobiltelefon-szolgáltatók indokolatlanul korlátozzák a telefon más hálózatban való használhatóságát azzal, hogy a kedvezményes telefonvásárláshoz kapcsolódó **hűségidő lejártá után is csak magas díjért teszik kártya-függetlenné** a telefont.”
2. „A fogyasztók széles köre számára indokolatlanul hátrányos lehet az a magatartás is, ha a műsorterjesztő vállalkozás digitális szolgáltatását **kizárólag a tőle bérelt set top box készülékkel teszi elérhetővé**, önmagában szolgáltatói kódkártyával nem”
3. „Ágazati szabályozási tilalmat igényel az olyan diszkrimináció, amely során az elektronikus hírközlési szolgáltató meglévő (akár sok éve hűséges) előfizetői számára folyamatos határozott idejű szerződések mellett is **drágábban, kedvezőtlenebb feltételekkel nyújt szolgáltatást**, mint a csak egy éves hűségidőszakot vállaló új előfizetők felé.”

Egyetlen fenti esetben sem vette figyelembe az NMHH a Hivatal véleményét.

### 3.2. Villamosenergia-piac

Két versenyfelügyeleti eljárás is folyt 2002-ben regionális áramszolgáltatók (DÉMÁSZ, TITÁSZ) erőfölényes helyzettel való visszaélése miatt. Konkrétan a helyi közvilágítás felújításának folyamatába gördített akadályok okán jelentős összegű bírságok kerültek kiszabásra. A Hivatal konzultációkat kezdeményezett néhány piaci szereplővel: az Ipari Energia Fogyasztók Fórumának képviselőivel, mint a nagyfogyasztók érdekvédelmi szervezetével, valamint a MEKH szakembereivel annak kiderítésére, milyen tényezők akadályozzák új szolgáltatók

---

<sup>50</sup> „A kábeles műsorelosztási piac átfogó, jövőbe mutató elemzése az ex-ante és ex-post szabályozás indokoltságának és lehetőségének bemutatása céljából” című projekt

<sup>51</sup> 2011. évi Beszámoló 2. számú melléklete 119. o. 40. pont

piacra lépését. Ebben az évben a villamos-energia szektor működéséről piacfelmerést is végzett a Hivatal és kilátásba helyezte ágazati vizsgálat lefolytatását.

A közcélú villamos hálózatra történő csatlakozás részletszabályait kidolgozó előterjesztés véleményezése során fejtette ki azon véleményét a Hivatal, hogy mivel „*a villamos energia rendszerbe való belépés és a jövőbeni verseny egyik legkritikusabb pontja a rendszerhez vagy annak elemeihez a diszkriminációmentes és szabad hozzáférés biztosítása*”<sup>52</sup>, a szabályozó hatóság első számú feladata a természetes monopóliumként tevékenykedő vállalatot olyan szabályozási környezetbe helyezni, mintha az versenykörülmények között tevékenykedne. Ezért – a monopolhelyzetben lévő nagykereskedő erőfölényes helyzetéből adódó visszaélési lehetőségét megakadályozandó – üzleti vita esetén legyen kötelező a feleknek a MEH-hez fordulni, amely a szükséges döntést meghozza.

A villamos energia törvény és annak végrehajtási rendelete módosítása alkalmával a Hivatal ismételten kiemelte, hogy a piacnyitás átmeneti időszakában az egymással vertikálisan integrálódott rendszerirányító (MAVIR Rt.) és – nyilvánvalóan erőfölényes pozícióban lévő – közüzemi nagykereskedő (MVM Rt.) tulajdonosi-jogi összefonódása megakadályozza a valódi verseny kialakulását<sup>53</sup>. A pozícióval való visszaélést megakadályozó jogi garanciák hiányában – az áramtermelőkkel kötött hosszú távú megállapodások (HTM) által megerősítve – a terméket a szabadpiacon beszerző szolgáltatók is kénytelenek a hatóság által megállapított közüzemi vagy ahhoz erősen közelítő áron megvásárolni. A Hivatal tehát a közelgő teljes piacnyitás idejére átfogó szerkezeti modellváltást sürgetett.

Az MVM Rt. piacbefolyásoló tevékenysége – például a MAVIR-ral szembeni nyereségességi követelmények megfogalmazása, uralmi szerződés megkötése – miatt a Hivatal levélben fordult a holding felett tulajdonosi jogokat gyakorló ÁPV Zrt.-hez valamint az ágazatot felügyelő GKM-hez, hogy elérje egyrészt a régóta esedékes tulajdonosi szétválasztást a rendszerirányító és a közüzemi nagykereskedő között, másrészt a versenyellenes intézkedések káros hatásainak semlegesítését, illetve azok visszavonását. További jelentős esemény volt az ágazati vizsgálat lezárása és a jelentés nyilvánosságra hozatala, valamint a Hivatal bevonása a teljes piacnyitás előkészítését koordináló tárcaközi bizottság munkájába. Ez utóbbi majdnem kizárólag csak a HTM-ek problematikáját tűzte napirendjére, tevékenysége érdemi eredményt nem hozott.

Az ágazati vizsgálat főbb javaslati, intézkedési az alábbiak

- a kettős vertikumra épülő áramforgalmazás – közüzem és szabad piac egymás melletti működése – minél hamarabb történő felszámolása, modellváltás a teljes liberalizáció felé;
- HTM-k versenykorlátozó hatásának további vizsgálata;
- kapacitás-többlet piacra vitelének kikényszerítése;
- regionális piac kialakításának kezdeményezése;
- határ-keresztesző (import) kapacitások használatának új szabályrendje (átláthatóság, kötelezés a megállapodások nyilvánosságra hozatalára);
- fogyasztók piaci tájékozottságának növelése;
- rendszerszintű szolgáltatási piac megteremtése.

---

<sup>52</sup> 2004. évi Beszámoló 60. o. 286. pont

<sup>53</sup> 2005-ben a termelő- és a határkeresztesző importkapacitások 95%-át kötötte le az MVM Rt., a teljes piacnyitást megelőző 2006. évben még mindig 70% közelében volt az arány (Forrás: A Hivatal jelentése a magyar villamos energia piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról)

A teljes piacnyitás időszakát szabályozni hivatott új villamos energia törvény (Vet.) megalkotása és az ezzel kapcsolatos versenyfelügyeleti vélemény kialakítása jelentette a Hivatal számára a legnagyobb kihívást a 2007. évben. Az erőfölénnyel visszaélés kérdését tekintve az új szabályozás felemás eredményt mutat fel, hiszen maradt a Hivatal által korábban már sokat kifogásolt vertikális tulajdonjogi integráció a nagykereskedő és a rendszerirányító között, sőt, az MVM piaci dominanciája még erősödött is azáltal, hogy a jogalkotó az áramimport szerződések „teljesítéséhez szükséges határkeresztező átviteli kapacitást kivonta az aukción történő felosztás kötelezettsége alól, és azokat előzetesen lekötött kapacitásnak minősítette<sup>54</sup>”. Ugyanakkor bevezette az elektronikus hírközlési ágazatban már ismert JPE-meghatározást. Ezzel kapcsolatban a Hivatal hangsúlyozta a MEKH-vel való együttműködés fontosságát és szükségességét.

Végül hangsúlyoznunk kell, hogy a Vet.-ben a villamosenergia-piaci verseny elősegítésének első számú kötelezettje a MEKH, nem pedig a Hivatal. Az alábbi feladatokat illetve ezek ellátásához szükséges piacfelügyeleti jogköröket telepítette a MEKH-hez a törvényhozó:

- a nagykereskedelmi piacon kialakuló ajánlati és ügyleti árak vizsgálata, ezen árak kialakulása okainak elemzése. A vizsgálat lefolytatása érdekében tájékoztatást térhet a törvény szerinti engedélyesektől ügyleti- és ajánlati árakról, ezen árak kialakítására alapot adó információkról, körülményekről és összefüggésekről (Vet. 106.§);
- piacelemzés végzése a villamos energia nagykereskedelmi, kiskereskedelmi, valamint a rendszerszintű szolgáltatások nyújtását biztosítani hivatott teljesítmény és energia piacain (Vet. 107. § (1));
- az elvégzett piacelemzés alapján – nem kellően hatékony piaci verseny fennállása esetén – egyes piaci szereplők jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesként történő beazonosítása (Vet. 107. § (2)). A beazonosított engedélyesekkel szemben – „a kellően hatásos és fenntartható verseny kialakulásának elősegítéséhez és a felhasználói érdekek védelméhez igazodó” – kötelezettség vagy kötelezettségek beazonosítása. (Vet. 108. §).

A törvény a Hivatal számára – az energia hatósággal való együttműködés keretében – a következő feladatokat szabta:

- Amennyiben a piacelemzés lefolytatását az adott érintett piacon engedéllyel rendelkező piaci szereplő kérelmezi, a kérelem elbírálásakor a MEKH a piacelemzés lefolytatásának szükségességére vonatkozóan köteles kikérni a Hivatal véleményét (Vet. 109. § (4));
- A jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesek beazonosításával és a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírásával kapcsolatos eljárások során a MEKH köteles együttműködni a Hivatallal, figyelembe veszi annak szakmai álláspontját tartalmazó véleményét, illetve ha attól eltér, annak indokait a határozat indokolásában megjelöli. (Vet. 112. § (1)), továbbá Hivatal közreműködik a piacelemzésre és a JPE-kijelölésre vonatkozó módszertani útmutató elkészítésében (Vet. 112. § (2))

#### 4. Versenykultúra fejlesztése

2002 és 2006 között a Hivatal versenykultúra fejlesztő munkájának célját csupán abban látta, hogy **tájékoztatást adjon** a hazai versenyjog és versenypolitika elméleti és gyakorlati kérdéseiről.

---

<sup>54</sup> 2007. évi Beszámoló 102. o. 558. pont

2007-től 2011-ig a Hivatal– a versenyfelügyeleti eljárások lefolytatása és a versenypártoló tevékenysége mellett – már nem csak a versenykultúra fejlesztését tekintette céljának, hanem **a fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztését és terjesztését is. A versenykultúra** (fogyasztói döntéshozatal kultúrájának) **fejlesztése** egyaránt magában foglalja a versennyel, versenypolitikával és versenyjoggal kapcsolatos általános tájékozottság növelését, a tudatos fogyasztói döntéshozatal elősegítését, a versenyhez való általános viszonyulás javítását, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet támogatását.

### **4.1. A Hivatal Versenykultúra Központja**

**Az 1996. évi LVII. törvény 2005. évi módosításának** köszönhetően immár a törvény is nevesítette a Hivatalnak, illetve a Hivatal elnökének a versenykultúra fejlesztésével kapcsolatos feladatait és egyben felelősségét. A versenykultúra fejlesztése a versenytörvény alapján a Hivatal részéről elsősorban a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében a versenypolitikai ismeretek terjesztését, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlődéséhez való hozzájárulást öleli fel. Ezzel egyidejűleg a törvénymódosítás úgy rendelkezett, hogy a Hivatal a versenykultúra fejlesztésére jogosult felhasználni az előző évben befolyt bírság teljes összegének legfeljebb 5 %-át, mely pénzügyi szempontból is lehetővé tette a Hivatal fokozottabb ez irányú szerepvállalását.<sup>55</sup> Ennek első lépéseként 2005. július 15-ével egy szervezeti átalakítással a Hivatal Főtitkárságán belül létrehozták a **Versenykultúra Központot** (a továbbiakban: VKK vagy Központ), így a Hivatalon belül intézményi keretet kapott a versenykultúra fejlesztése érdekében végzett tevékenység. A VKK a Hivatal főtitkárának irányítása alatt áll. A Központ részjogkörű költségvetési egységként működik. A VKK feladatkörébe tartozik elkülönítetten az OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központ (a továbbiakban: ROK) tevékenységének az ellátása is.

**A VKK feladatait éves munkatervek határozták meg**, amelyek a Hivatal szakmai hátterére építő, a versenykultúra fejlesztésének célját szolgáló tevékenységek mellett azokat a programokat is tartalmazták, amelyek megvalósításában a Hivatal más szervezetek munkájára számított és ehhez – a rendelkezésre álló pénzügyi, illetve szükség szerint szakmai támogatást is nyújtott. A munkatervek **a VKK versenykultúra fejlesztő munkájának célcsoportjaként jelölték meg:**<sup>56</sup>

- a versenyjoggal, verseny és a tudatos fogyasztói döntéshozatal<sup>57</sup> témakörébe tartozó közgazdasági elemzésekkel foglalkozó felsőoktatási intézmények diákjait, oktatóit;
- az alap- és középfokú oktatásban résztvevő, érdeklődő tanárokat, tanulókat;
- az elméleti szakembereket, kutatókat;<sup>58</sup>
- a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet szereplőit;<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> „43/A. § A Gazdasági Versenyhivatal a versenykultúra fejlesztésére jogosult felhasználni az előző évben befolyt bírság teljes összegének legfeljebb öt százalékát, valamint a versenyfelügyeleti eljárásokkal és ágazati vizsgálatokkal kapcsolatos feladatok ellátásához kapcsolódó kiadások fedezetére az előző évben befolyt eljárási díj, valamint eljárási bírság teljes összegét.” (Beiktatta: a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXVIII. törvény 16. §. Hatályos: 2005. XI. 1-től.)

<sup>56</sup> 2007-2010. elnöki beszámolókból található csak célcsoport kijelölés

<sup>57</sup> Utóbbi csak a 2009. évi Beszámoló, 138. o., 821. pontban és a 2010. évi Beszámoló, 62. p., 322. pontban

<sup>58</sup> Csak itt: 2007. évi Beszámoló, 122-123. p., 685. pont

- a versenyjogi jogviták megítélésével és eldöntésével kapcsolatba kerülő bírákat;<sup>60</sup>
- a Hivatal eljárásaival, versenyfelügyeleti munkájával kapcsolatba kerülő vállalatokat (kiemelten a kis- és középvállalkozásokat);
- a fogyasztói kultúra és tájékozottság fejlesztésében jelentős szerepet betöltő civil szervezeteket;<sup>61</sup>
- a tudatos fogyasztói döntéshozatal közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet szereplőit;<sup>62</sup>
- a közigazgatásban dolgozó azon munkatársakat és döntéshozókat, akik munkájuk során a verseny területtel valamilyen módon kapcsolatba kerülnek, ideértve az országgyűlési képviselőket és szaktanácsadóikat is.

A VKK 2006 szeptemberében nyilvánosságra hozott **2006/2007. évre szóló munkaterve** – a munkatervek az elkövetkező években is hasonló feladatokat tűztek ki - **a következő feladatokat irányozta elő:**<sup>63</sup>

- egy idegen nyelvű szakkönyv fordítása és megjelentetése;
- a versenyjog intézményeit általában bemutató, illetve egyes piacokra és az azokon tapasztalható jelenségekre fókuszáló ismeretterjesztő kiadványok készítése;
- szakmai rendezvények szervezése, illetve támogatása;
- könyvtárak (szakirodalmi) fejlesztésének támogatása;
- versenyjogi, versenypolitikai, illetve piacelméleti kérdésekkel foglalkozó kutatási pályázatok meghirdetése;
- tudományos-oktatási projektek támogatása;
- a fogyasztóvédő civil szervezetekkel való együttműködés kialakítása, s munkájának támogatása;
- a „verseny napja” és a „versenykultúráért díj” koncepciójának kidolgozása.

### **4.2. A Hivatal, illetve VKK versenykultúra fejlesztési tevékenysége**

#### **4.2.1. Oktatás, ismeretterjesztés**

A Hivatal 2002 és 2011 között kiemelt jelentőséget tulajdonított a tudományos körökben és az oktatásban folyó, versenyjoggal és versenypolitikával kapcsolatos tevékenységnek. A Hivatal

---

<sup>59</sup> Csak itt: 2008. évi Beszámoló, 119. p., 629. pont és 2009. évi Beszámoló, 138-139. p., 821. pont

<sup>60</sup> Csak itt: 2008. évi Beszámoló, 119. p., 629. pont és 2009. évi Beszámoló, 138-139. p., 821. pont és 2010. évi Beszámoló, 62. p., 322. pont

<sup>61</sup> Csak itt: 2007. évi Beszámoló, 122-123. p., 685. pont

<sup>62</sup> Csak itt: 2010. évi Beszámoló, 62. p., 322. pont

<sup>63</sup> A munkatervek megvalósítását a 4.2. fejezet taglalja

több munkatársa rendszeresen oktatott versenyjogot, illetve versenyszabályozással kapcsolatos tantárgyakat felsőfokú oktatási intézményekben, valamint tartott előadást a szakmai érdeklődők számára. A Hivatal munkatársai rendszeresen tartottak ismeretterjesztő előadásokat, adtak hosszabb interjúkat, továbbá tanulmányokat, cikkeket publikáltak jogi és gazdasági folyóiratokban és szaklapokban.

Évente több diák töltötte szakmai gyakorlatát a Hivatalban, illetve kérte a Hivatal munkatársainak segítségét szakdolgozatának, diplomamunkájának megírásához. A Hivatal folyamatosan nyújtott információt az érdeklődő diákoknak, kutatóknak, lehetővé téve számukra könyvtárának látogatását is. A Hivatal – hagyományaihoz híven – 2002 és 2006 között<sup>64</sup> megszervezte versenyjogi és versenypolitikai témájú tanulmányi versenyét.<sup>65</sup> A tanulmányok értékelésének főbb szempontjai: az új gondolatok felvetése, a problémák körbejárása (ne pusztán leíró jellegű legyen a tanulmány), a ténybeli pontosság, a magyar és az európai uniós viszonyok ismeretése, a jogesetek és a szakirodalom feldolgozása, ezek helyes hivatkozása, a belső súlyozás, valamint a szerkesztettség-áttekinthetőség voltak. A díjnyertes dolgozatok – melyek szerzőit a Hivatal pénzjutalomban részesítette – elérhetők a Hivatal honlapján.

### 4.2.2. Ügyfélszolgálat

A Hivatal **Ügyfélszolgálat**a fontos szerepet töltött be a Hivatal működésével és a piaci versenyről alkotott álláspontjával kapcsolatos információk nyújtásában. A Hivatal arculatának külső megjelenítésén túl a Hivatalhoz forduló eljárési és anyagi jogi, fogalmi informálásán keresztül az eljárások hatékonyságának javulásában is szerepet játszott. Az általános tanácsadáson és információszolgáltatáson túlmenően az Ügyfélszolgálaton keresztül elérhető volt valamennyi, a Hivatal működését és a Versenytörvényt érintő nyomtatvány, illetve tájékoztató is. A Hivatal Ügyfélszolgálat

által nyújtott eligazítás nagyban segítette a Hivatalhoz fordulókat abban, hogy képet alkothassanak esetleges sérelmeik kezelési lehetőségeiről, elsősorban arról, hogy célszerű-e a Hivatalhoz fordulniuk. **2002-ben közel 1500 megkeresést regisztráltak, ami 2010-re fokozatosan - a 2003. évben tapasztalt minimális visszaesést kivéve (1300 megkeresés) - 6000 megkeresésre nőtt. A legtöbben telefonon keresztül keresték meg a Hivatalt.** A megkeresések mintegy fele érkezett ügyvédi irodáktól és vállalkozásoktól, a fennmaradó része pedig magánszemélyektől. Meghatározóak voltak a fogyasztói megtevesztések tárgyában történő megkeresések és az ügyfélszolgálat

hoz forduló kérdései leggyakrabban a hipermarketek akciós termékeivel kapcsolatos elérhetőségi problémákra, az egészségre ható termékekkel kapcsolatos tájékoztatásra, a távközlési szolgáltatók által nyújtott tájékoztatásokra, valamint a pénzügyi szolgáltatók tevékenységére vonatkoztak. A vizsgált időszak végére **a személyes megkeresések aránya 5 % alá csökkent.**

### 4.2.3. Honlap

**2002. február 1-től indult el a Hivatal új honlapja** ([www.Hivatal.hu](http://www.Hivatal.hu)). Az új site tartalmilag sokkal szélesebb körű információt nyújtott az érdeklődők számára, mint a korábbi, struktúrája pedig lehetővé tette, hogy a honlap rugalmasan és dinamikus

an bővüljön. Az új honlap célja az volt, hogy élvezhetővé és gyorsabbá tegye a versenyjogi és versenypolitikai témák és anyagok iránt érdeklődők számára a hasznos, naprakész információt a Hivatal működéséről és az egyes aktuális ügyekről. A Hivatal úrlapjainak internetes elhelyezése igen hasznosnak bizonyult, megkönnyítette a kérelemre induló ügyek intézését. A Hivatal 2002 júliusától fogva a

---

<sup>64</sup> 2004-ben nem került sor a tanulmányi verseny kiírására.

<sup>65</sup> 2007-et követően is megtartották a tanulmányi versenyt, de már a VKK volt a verseny szervezője.



honlapján tette közzé határozatait és a jogerős bírósági döntéseket, valamint azokat a fontosabb szakmai elemzéseket is, amelyek korábban a Versenyfelügyeleti Értesítőben jelentek meg.<sup>66</sup>

**2004-ben az európai uniós csatlakozással megváltozott jogalkalmazási feltételekhez igazodva** a Hivatal kiegészítette a honlapján megjelentetett ismertetőket, joganyagokat. A honlap így teljes körű képet adott a magyar vállalkozásokra érvényes magyar, illetve közösségi versenyszabályokról. 2005-ben a Hivatal honlapján a Versenytörvény módosításával kapcsolatos információk mellett az új bejelentéses és fúziós úrlap is olvasható lett, sőt elektronikus úton is kitölthető volt.

2007 januárjában megújult Hivatali honlap kezdte meg működését és ezzel egyidejűleg elindult a VKK honlapja, amelyen a Központ céljaival, működésével és tevékenységével kapcsolatos valamennyi információ megtalálható.<sup>67</sup> **2004-ben közel 90.000 látogatást regisztráltak, ami 2007-re fokozatosan 276.000 regisztrált látogatásra nőtt.** A látogatások száma 2008-ban 220.000 regisztrált látogatásra csökkent és ez az érték 2009-ben stagnált. A látogatások számának növekedéséhez vélhetően a Hivatal ismertségének növekedése is hozzájárult.

Elkészült és 2009 januárja óta elérhető a VKK honlapján a **Versenystatisztika adatbázis**. Az adatbázis létrehozásával a VKK célja az volt, hogy eddig nem létező alapot biztosítson a magyarországi versennyel kapcsolatos kérdések tárgyszerű megközelítéséhez, lehetőséget teremtve a verseny állapotára, illetve feltételeire vonatkozó elsősorban időbeli, esetleg ágazatközi és térbeli összehasonlítások megtételére, a gazdaság egészében a verseny feltételeire, a vállalkozások magatartására és teljesítményére vonatkozó folyamatok azonosítására és figyelemmel kísérésére.<sup>68</sup> Az adatbázis a TEÁOR szerinti tevékenységi kódok bontásában származtatta a versenyintenzitás mérésére szolgáló mutatókat. A kutatómunka során kidolgozásra került a statisztikai mutatók módszertana és elkészült a 2003-2006. évek adatain alapuló állomány, emellett az adatbázist egy statisztikai leíró tanulmány is kiegészítette, míg az egyes mutatók számítását, forrását és felhasználási lehetőségeit külön módszertani leírás ismertette. A korábbi évek adatain alapuló állományt 2010-ben a 2007–2008. évek adataiból származtatott mutatókkal bővítették.

A Hivatal honlapján az „Elemzések” menüpont alatt található a Hivatal szakértői által készített, eddig megjelentetett elemzések, tanulmányok, valamint a Hivatalnak a versennyel összefüggő kérdésekkel kapcsolatban kialakult álláspontjai (GVH **tanulmányok**, illetve **Versenyhivatali Füzetek**). A Hivatal tanulmányok között a honlapon a legújabb 2011. augusztus 4-ei keltezésű. A Versenyhivatali Füzetek közül az utolsó szám 2003 júliusában jelent meg. Számos olyan - a szakma és a társadalom széles rétegeinek érdeklődésére számot tartó - kérdés van, amiről szó sem esett a honlapon, illetve az elnöki beszámolókból is csak érintőlegesen. Ilyenek például a különadóval terhelt ágazatok árképzése (a többlet teher áthárításának kérdése), a lokális piacok helyzete, az oligopóliumok helyzete.

---

<sup>66</sup> A Versenyfelügyeleti Értesítő, amely a Versenytanács jelentősebb határozatainak közzétételére szolgált, 2002 júliusával megszűnt.

<sup>67</sup> A VKK és a ROK honlapja közvetlenül és a Hivatal honlapjának nyitóoldaláról egyaránt elérhető, részletes információkkal szolgálva a két központ tevékenységéről.

<sup>68</sup> A Versenystatisztika adatbázis kizárólag általános statisztikai és kutatási célokat szolgál; nem célja, és nem is alkalmas arra, hogy a Hivatal versenyfelügyeleti vagy egyéb eljárásait bármilyen formában közvetlenül támogassa.

### 4.2.4. Magyar Versenyjogi Egyesület

A Hivatal alapító tagja a Magyar Versenyjogi Egyesületnek – amely egyben a Nemzetközi Versenyjogi Liga (a továbbiakban: LIDC) magyar szervezete –, folyamatosan részt vett az egyesület keretén belül a versenyjogi ismeretek terjesztésében és gyakran volt házigazdája az egyesület rendezvényeinek. 2004-ben a LIDC Budapesten rendezte éves konferenciáját. A rendezvény megvalósulását szakmailag és anyagilag is támogatta a Hivatal. 2005-ben a Magyar Versenyjogi Egyesület tagjai (köztük a Hivatal) bekapcsolódtak a Versenytörvény módosításának szakmai egyeztetésébe.

### 4.2.5. Tájékoztató kiadványok, szakmai tájékoztatók

2002-ben az Ipartestületek Országos Szövetsége (a továbbiakban: IPOSZ) felkérésére a Hivatala közösségi és a magyar versenyjogot és versenyszabályozást ismertető tájékoztató anyagot készített a kkv-k (kis- és középvállalkozások) EU csatlakozásra való felkészülésének elősegítése érdekében.

A Hivatala kanadai versenyhatóság egy kiadványát a magyar viszonyokra adaptálva 2003-ban füzetet jelentetett meg az ajánlattevők versenytárgyaláson való összejátszásával és annak gyanút keltő jeleivel kapcsolatban. A füzetrel kapcsolatban a Hivatal megbízása alapján egy jogász több előadást is tartott, melyeken hat megyében és a fővárosban több mint 1000 jegyző és gazdasági szakember vett részt. A Hivatal a következő években is folytatta az ajánlattevők versenytárgyaláson való összejátszásával és annak gyanút keltő jeleivel kapcsolatos felvilágosító kampányát. Emellett a Hivatal szakértői a Közbeszerzések Tanácsával együttműködésben a közbeszerzési referens képzés keretében előadást tartottak a képzésben résztvevőknek a közbeszerzési kartellek működéséről.

A VKK kiadásában jelenik meg 2005 szeptemberétől a Hivatal kiadványa, a **Versenytükör**. A negyedévente megjelenő Versenytükör szerzőinek többsége a Hivatal munkatársai közül került ki. Minden alkalommal szerepeltek a Versenytükörben a Versenytanács, illetve a bíróság elmúlt negyedévben hozott jelentősebb döntései, a Hivatal versenypártolási tevékenysége és a közösségi versenyjog legfrissebb fejleményei, valamint a Hivatallal kapcsolatos hírek, illetve interjúk is. A kiadványt a Hivatal ingyenesen juttatta el például vállalkozások, versenyjoggal foglalkozó ügyvédi irodák, a szakajtó képviselői, szakmai szövetségek, országgyűlési képviselők, önkormányzatok, közigazgatási szervek, oktatási intézmények és könyvtárak részére. 2011-ben mind megjelenésében, mind tartalmában megújult a Versenytükör és az új lapszámok a Hivatal honlapján is elérhetőek.

2007-ben, illetve az azt követő években a VKK a Hivatal munkatársai által elkészített közérthető, szemléletes ismeretterjesztő kiadványok segítségével próbált hozzájárulni ahhoz, hogy mind általában véve a versennyel, illetve a versenyjoggal kapcsolatos alapvető fogalmaknak, mind az egyes ágazatok, piacok versenyjogi sajátosságainak a szélesebb körű ismeretét elősegítse. A kiadványok – azok terjedelmi adottságaitól függően – füzetek, illetve rövid szórólapok formájában kerültek folyamatosan kiadásra. A kiadványok szövege a honlapon is elérhető volt. 2008-ban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló törvény, illetve az új reklámtörvény hatályba lépésével a Hivatal feladatkörében bekövetkezett változások nyomán átdolgozásra került a Hivatalról szóló ismertető füzet, magyar és angol nyelven egyaránt. 2008-ban a VKK támogatásával kiadásra került a „*Kaleidoszkóp – Versenyhelyzet Magyarországon 2007-ben*” címet viselő tanulmánykötet.

Az első - 2009 májusában megjelentetett – „*Pénziránytű*” elnevezésű külön kiadvány a bankszámlákkal kapcsolatos tájékoztatásoktól kezdve a megtakarítások, a hitelek, a különböző

biztosítások, a nyugdíj- és egészségpénztárak ismertetésén át egészen a pénzügyi termékek értékesítésével foglalkozó ügynökökig tájékoztatást nyújtott, nem utolsósorban kiemelve azt is, hová fordulhatnak a fogyasztók problémáikkal, panaszaikkal. Az általános útmutatóul szolgáló kiadványt 2009 októberében egy, a megtakarításokkal foglalkozó, kiadvány követte, amelyben részletesen ismertetésre kerültek többek között a bankbetétekkel, az állampapírokkal, a lakástakarék-pénztárakkal és a befektetési alapokkal kapcsolatos információk.

A VKK céljai között szerepelt az is, hogy együtt az ágazati hatóságokkal kifejezetten a versenykultúra fejlesztésére és terjesztésére fókuszálva folytassa tevékenységét. Ennek keretei között kell megemlíteni a pénzügyi kultúra fejlesztése érdekében az MNB, a PSZÁF és a Hivatal 2010 során, a Pesti Est programmagazin különszámaként megjelent kiadványait. Az első, 2010 júniusában megjelentetett füzet, „*Hitelek*” címmel jelent meg. A témaválasztás célja a lakosság túlzott eladósodásával kapcsolatos kockázatok mérséklése volt.

A VKK – a tömegkommunikációs csatornákon való megjelenés fokozásával párhuzamosan – a szakmai rendezvények keretében történő képzést, ismeretátadást tekintette a versenyjogi-versenypolitikai, illetve fogyasztóvédelmi tájékoztató munka egyik legfontosabb eszközének.

A Hivatal munkatársai rendszeresen tettek eleget különböző szakmai rendezvényekre szóló meghívásoknak, annak érdekében, hogy elősegítsék a versenyjogi-versenypolitikai érvek és a Hivatal döntéseinek megértését, befogadását, valamint meghallgassák a versenyhivatali működés fogyasztói és vállalati érintettjeinek szempontjait, visszajelzéseit.

A VKK a fogyasztóvédelmi céllal alakult civil szervezetek és a fogyasztói kultúra fejlesztéséért dolgozó más szervezetek tevékenységének, szakmai programjainak támogatásával járult hozzá a tudatos fogyasztói döntéshozattal kapcsolatos ismeretek terjesztéséhez, továbbá saját képzési programok szervezésével, valamint versenyjogi-versenypolitikai témájú szakmai rendezvényeken való részvételük támogatásával törekedett a közigazgatási szakemberek számára versenyjogi, versenypolitikai tájékoztatás megvalósítására.

#### 4.2.6. Hazai és nemzetközi rendezvények

A VKK önmagában is **szervezett nemzetközi konferenciákat és együttműködött más szervezetekkel** (egyetemek, akadémiai intézetek, Amerikai Kereskedelmi Kamara, más országok versenyhatósága) nemzetközi szakmai rendezvények megszervezésében, illetve szakmai támogatóként (munkatársai szakmai előadóként való részvételének biztosításával) szintén hozzájárult más szervezetek rendezvényeinek sikeréhez.

#### 4.2.7. Hivatal munkatársainak továbbképzése

A Hivatal fontosnak tartotta azt is, hogy saját munkatársai a versenyfelügyeleti eljárások kereteit meghaladóan is gyarapítsák tudásukat. Ennek érdekében alakult meg a Hivatalban 2005 tavaszán a Jogászklub, mely neves szaktekintélyek meghívása révén kívánta elmélyíteni a munkatársak szélesebb körű, de a Hivatal munkájához valamilyen módon kapcsolódó jogi műveltségét.

A ROK a régió versenyhatóságai mellett a Hivatal munkatársai számára is szervezett szemináriumokat.

A VKK 2007 novemberében elindította a „*Versenypolitikai beszélgetések délidőben*” c. rendezvény-sorozatát azzal a céllal, hogy egy rendszeres, szervezett, de mégis kötetlen lehetőséget

teremtsen a Hivatali és a Hivatalon kívüli szakértők közötti szakmai párbeszédre, az aktuális szakmai kérdéseket érintő közös gondolkodásra.

A VKK az MTA Közgazdaságtudományi Intézetével közösen 2009 őszén indította el „*Piac-  
elemzés, versenypolitika és szabályozás*” című kötetlen, a piac elemzés, a versenypolitika és a  
szabályozás témaköreivel foglalkozó közgazdasági szeminárium-sorozatát.

#### 4.2.8. Szakkönyvkiadás, könyvtárfejlesztés

A VKK egyik fontos célkitűzésének tekintette, hogy a versenyjog, a versenypolitika, illetve a  
piacelmélet témakörében megjelent, nemzetközileg elismert fontosabb szakkönyvek magyar  
nyelven is elérhetővé váljanak a VKK által megcélzott felhasználói csoportok számára, mivel  
jelenleg csak ezek szűk választéka áll a témával foglalkozó szakemberek és az érdeklődők  
rendelkezésére. A VKK azt is biztosítani kívánta, hogy a fordítások a lehető legmagasabb  
szakmai színvonalon, a versennyel kapcsolatos közgazdasági és jogi terminológia megfelelő  
használatával készüljenek el. A VKK a szóba jöheto szakkönyvek kiválasztásakor szem előtt  
tartotta, hogy a magyar nyelven kiadásra kerülő művek áttekintő képet adjanak a versenyjog  
és versenypolitika aktuális kérdéseiről mind jogi, mind közgazdasági szempontból, valamint  
tartalmazzák azokat a fontos jogeseteket is, amelyek alapjait jelentik a nemzetközi gyakorlat-  
nak, továbbá a kiadvány nemzetközileg is elismert legyen és ott is hasonló felhasználói körök  
forgassák.

A VKK elsőként **Massimo Motta: Versenypolitika – Elmélet és Gyakorlat** című művének  
magyar nyelvű kiadására vállalkozott, ami egy éves munka eredményeként 2007 szeptembe-  
rében jelent meg. A VKK a magyar kiadás példányait – térítésmentesen – eljuttatta a verseny-  
jogot, illetve versenypolitikát oktató egyetemi, főiskolai karok könyvtáraiba. A könyv keres-  
kedelmi forgalomban is megvásárolható. A VKK gondozásában napvilágot látott második  
szakkönyv-fordítás a 2008 októberében kiadott **William W. Lewis A termelékenység ereje:  
Gazdagság, szegénység és a globális stabilitás fenyegetettsége** című könyve lett. 2009 so-  
rán a VKK **Richard Whish: Versenyjog** című műve magyarra történő fordítását és megjelen-  
tetését készítette elő, ami 2010 első félévében jelent meg a VKK támogatása és szakmai lektor-  
álása mellett. A VKK 2011-ben jelentette meg magyar nyelven **Simon Bishop és Mike  
Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Alapfogalmak - alkalmazá-  
sok és mérési módszerek** című művét.

A VKK a versenyjogi, versenypolitikai, illetve piacelméleti képzést nyújtó magyarországi  
felsőoktatási intézmények – összesen 15 egyetem, illetve főiskola – könyvtárainak fejlesztését  
alapvető fontosságúnak ítélte a szakirányú felsőoktatásban folyó oktatómunkához szükséges  
háttéranyagok széles körű elérhetőségének biztosítása érdekében. A VKK ezért – a 2006 és  
2008 között – támogatást nyújtott ezen intézmények számára szakirodalmi állományuk bőví-  
téséhez oly módon, hogy a könyvtárvezetők a VKK által összeállított lista alapján meghatáro-  
zott értékben választhattak intézményük számára magyar és idegen nyelvű szakkönyveket,  
valamint folyóiratokat. A kari könyvtárak megkeresésén túl 2007-ben a VKK három szakkol-  
légiumnak is felajánlotta a könyvtárfejlesztés támogatását. Minden megkeresett könyvtár élt a  
VKK által felkínált lehetőséggel, nagyra értékelve a támogatást.

A VKK infrastruktúrájának megteremtéséhez kapcsolódott a Hivatal szakkönyvtárának fej-  
lesztése is, ami a VKK keretein belül működő olyan nem nyilvános, tudományos igényű  
szakkönyvtár, amelyben a versenyjogi, versenypolitikai szakirodalom mellett egyéb gazdasági  
jogi szakkönyvek, valamint a szakterülethez kapcsolódó nemzetközi intézmények kiadványai  
is megtalálhatók nyomtatott, illetve elektronikus formában. A könyvtár előzetes egyeztetés  
alapján külsősök számára is elérhető.

### 4.2.9. Versenykultúráért Díj

A VKK a versenykultúra fejlesztésében kiemelkedő szerepet vállaló – a versenyhivatalon kívül tevékenykedő – szakemberek munkájának elismerésére megalapította a „**Versenykultúráért**” díjat, amely 2006-tól évente került átadásra. 2009-ben a VKK megalapította a „**Versenykultúráért Média**” díjat, melyet a Hivatal annak a szerkesztőségnek, újságírónak adományozza, aki élen jár a közvélemény versenypolitikai, versenyjogi tájékoztatásában.

### 4.2.10. Bírák munkájának segítése

A VKK 2008 és 2011 között törekedett a versenyügyekkel kapcsolatba kerülő bírák munkájának támogatására. A bírák egyrészt a Hivatal versenyfelügyeleti eljárásai során hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, másrészt a magánjogi jogérvényesítés alkalmazásakor kerülhetnek kapcsolatba a versenytörvénnyel, a versenyjoggal. A polgári jogi úton érvényesíthető sérelmek elbírálását a helyi bíróságok végzik, ugyanakkor a Hivatal a „bíróbarátjaként” (amicus curiae) megjelenhet az eljárásokban. Ebből következően egyre több bíró számára válhatott szükségessé az e speciális jogterületre vonatkozó szakirodalom ismerete, amelyhez a VKK az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala (a továbbiakban: OITH) keretében működő Magyar Bíróképző Akadémia Tájékoztatói és Dokumentációs Központjának, illetve könyvtárának szakirányú fejlesztéséhez nyújtott támogatással, valamint az OITH keretein belül működő, európai uniós szaktanácsadó bírák közvetlen szakirányú képzésével járult hozzá. 2009-ben a korábban kizárólag a Hivatal által elbírálható versenyjogi jogsérelmek esetében szintén megnyílt az út a polgári perben történő igényérvényesítés előtt, s ezzel jelentősen megnőtt a versenyjogi ügyekkel esetlegesen kapcsolatba kerülő bírák száma.

### 4.2.11. Pályáztatási rendszer

Más szervezetek és személyek versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrája fejlesztésébe és terjesztésébe való bekapcsolódásának ösztönzése érdekében a VKK pályáztatási rendszert épített ki és 2006 őszén majd az azt követő években is – a munkaterv négy pontjához kapcsolódóan – pályázati felhívásokat jelentetett meg, amelynek keretében a megfelelő referenciákkal bíró pályázók által benyújtott, szakmailag megalapozott és reális költségtervvel rendelkező pályázati programok nyerhettek – teljes vagy részleges – támogatást. A VKK pályázattal támogatási lehetőséget biztosított – a versenyjog, versenypolitika, valamint a tudatos fogyasztói döntéshozatal és védelme körébe tartozó kérdésekkel foglalkozó – szakmai rendezvények szervezéséhez, valamint ilyen jellegű – a Hivatal, illetve VKK vagy más szervezet által rendezett, hazai vagy külföldi – szakmai rendezvényen való részvételhez. A nyílt tudományos és oktatási projektek, kutatások támogatásának odaítélésére kiírt pályázat meghirdetésével a VKK célja az volt, hogy lehetőséget teremtsen azoknak a Hivatalon kívüli forrásból származó ötleteknek és elképzeléseknek a megvalósítására, amelyek hozzájárulhatnak a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrája fejlesztéséhez és terjesztéséhez. A meghirdetett pályázati kiírások közül legnépszerűbbnek a tudományos és oktatási projektek, kutatások támogatására szóló felhívások bizonyultak, de jelentős számban érkeztek a fogyasztói kultúra fejlesztésével foglalkozó civil szervezetek munkájához támogatást igénylő pályázatok is, míg a szakmai rendezvények szervezésére, illetve szakmai rendezvényen való részvétel támogatására szóló felhívásra kevesebben jelentkeztek. A pályázók zöme piacutatóra szakosodott kutatóintézetek, gazdasági társaságok, valamint egyetemek, illetve különböző non-profit szervezetek, alapítványok közül került ki, magánszemélyek csak csekély számban éltek a pályázati lehetőségekkel. Több olyan pályázó is akadt, aki – egyidejűleg vagy egymást követően – több pályázatot is benyújtott.

2007-ben a támogatott pályázatok között többségben voltak a verseny közgazdasági kérdéseinek vizsgálatára összpontosító pályamunkák. Több pályázat is foglalkozott a verseny és versenyképesség kapcsolatával, valamint Magyarország és az EU tagállamok piacai közötti áreltérések okainak magyarázatával. Több kutatás is irányult az áttérési költségek szolgáltató váltásra gyakorolt hatásának vizsgálatára, főként a hálózatos iparágakat (itt is elsősorban a távközlést és az energia szektort), illetve a pénzügyi piacokat elemezve. Pályamunka született a túlzó árazás kezelésével és módszertani megközelítésével, valamint a bírságok kiszabásában érvényesített közgazdasági elvek vizsgálatával kapcsolatban is. 2008-ban a kutatási pályázatok a kiskereskedelmi láncok tejtermékek példáján bemutatott árképzési gyakorlatával, a kartellek hatásával, a médiapiaci versennyel, a postai szolgáltatások versenyviszonyaival, az összehangoltan értékesített termékek közgazdasági alapjaival, valamint az energetikai szektor liberalizációjának vizsgálatával és a regionális gáztározói verseny lehetőségeivel foglalkoztak. 2009 folyamán a VKK tíz olyan aktuális, eddig talán kevésbé kutatott témában hirdetett pályázatot, mint a zöld energiák versenyképességi hátrányai, valamint az ezt ellensúlyozó támogatási rendszerek nemzetközi és magyar gyakorlata, vagy a fogyasztói döntési eltérés magyarázata az információs közgazdaságtan és a viselkedési gazdaságtan eszközeivel. A pályázati eljárás keretében támogatásra érdemes pályázatok olyan kérdésekkel foglalkoztak, mint az agrárrendtartási és kereskedelmi törvények beszállító-védelmi szabályai érvényesülésének tapasztalatai; a zöld energiák versenyképessége; a gépjármű felelősségbiztosítási piac kampány-időszakának elemzése; vagy a villamos energia erőművi kapacitások felmérése. A pályázati programok ugyanakkor kitértek a szállítási, szállítmányozási és logisztikai piac versenyképességének feltérképezésére; illetve a gyógyszer-gazdaságossági törvény (elsősorban fogyasztókra gyakorolt) hatásaira is. A támogatást nyert pályázatok többsége elsősorban közgazdasági oldalról közelítette meg a nevezett témaköröket.

#### 4.2.12. Tudományos munka támogatása

A VKK a versenyjog és a versenypolitika, illetve a piacelmélet kérdéseivel foglalkozó magyarországi tudományos élet és közélet működésének és fejlődésének elősegítése érdekében munkatervében célul tűzte ki az e téren folyó tudományos kutatások támogatását. A kutatások célja nem a Hivatal jogalkalmazási tevékenységéhez – pl. folyamatban lévő/előkészítés alatt álló versenyfelügyeleti vagy egyéb Hivatal eljárásokhoz (pl. ágazati vizsgálatok) – közvetlenül kapcsolódó kutatások, illetve szakértői munka finanszírozása volt, hanem annak ösztönzése, hogy a kutatók a verseny közgazdasági és jogi kérdéseinek vizsgálatára, eddig hiányzó kutatási eredmények létrehozására összpontosítsanak, hozzájárulva az e területekkel kapcsolatos magyarországi elméleti és empirikus ismeretek gyarapodásához.

### 4.3. *OECD-Magyar Budapesti Versenyügyi Regionális Oktatási Központ*

#### 4.3.1. Alapítás és célok

**2005. február 16-án alapították meg a ROK-ot az OECD és a Hivatal közötti megállapodással. A ROK a két alapító intézmény – az OECD és a Hivatal – szakmai háttérére építve<sup>69</sup>, oktatási és szakmai programok szervezésén keresztül nyújt segítséget elsősorban a közép-, kelet- és délkelet európai országok<sup>70</sup> számára. Létrehozásának elsődleges célja a**

---

<sup>69</sup> A VKK szervezetéhez tartozóan, de elkülönült tevékenységet folytat a ROK.

<sup>70</sup> A ROK célországai: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Románia, Szerbia és Montenegró; Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova, Oroszország, Örményország és Ukrajna

versenykultúra fejlesztése, valamint a versenyhatóságok munkájának elősegítése, hozzájárulva a verseny javításához és ezzel a gazdasági növekedéshez. A ROK – többek között – a **következő témakörökkel** foglalkozik: versenyjogi ügyek elemzése; vizsgálati technikák; versenyjogi alapelvek a szabályozási reform során; bírák képzése; jogérvényesítési prioritások; irányelvek, politikák, gyakorlatok és eljárások; a régió hatóságai közötti együttműködés keretei; versenypártolás és kommunikációs eszköztár; a versenyhatóságok és az ágazati szabályozó szervek kapcsolata; valamint a versenyjog és versenypolitika általános kereteibe tartozó egyéb témák. E témákban a rendszeres találkozókra tréningprogramok, szemináriumok és tanfolyamok keretében került sor.

### 4.3.2. Célcsoportok és működés

**A ROK négy típusú programcsoportot foglal magában. Az első csoportba** a kelet-európai országok és a balkáni térség országai versenyhatósági szakembereinek képzései tartoznak. Ezek az országok azonos történelmi örökséggel rendelkeznek: gazdaságukat központi tervgazdálkodás jellemezte. A ROK elsődleges célként jelölte meg ezen országok piacgazdaságra való átállásának elősegítését.

**A ROK munkájának másik kedvezményezettje** az az ország-csoport, amelynek tagjai a Közép-Európai Versenyügyi Kezdeményezés (a továbbiakban: CECI) keretében tevékenykednek együtt.<sup>71</sup> A 2003-ban életre hívott CECI versenyjogi témákban nyújt együttműködési fórumot az érintett közép-európai versenyhatóságoknak. A résztvevő országok azonos földrajzi területen helyezkednek el, alapjában véve hasonló kulturális tradíciókkal és történelmi tapasztalatokkal rendelkeznek, valamint többé-kevésbé azonos fejlettségi fokon állnak. Mindezekből kifolyólag versenyhivatalaik számos közös kihívással és nehézséggel néznek szembe.

**A ROK tevékenységének harmadik ágát maga a Hivatal adja.** A ROK a Hivatal munkatársai számára éves rendszerességgel rendezett különféle versenyjogi és versenypolitikai témákban továbbképzéseket. E tréningprogramok tematikája általában egy éppen folyamatban lévő feladathoz kötődtek vagy rendkívül aktuális, napirenden lévő témához kapcsolódtak.

**A ROK negyedik célcsoportját az Európai Unió tagállamaiban versenyjoggal foglalkozó bírák képezik.** A bírák számára rendezett szemináriumok a versenyjog és a közgazdaságtan minél mélyebb megértését mozdították elő, lehetővé téve a véleménycserét az EU versenyjogának fejleményei tekintetében és nem utolsósorban alkalmat adtak a versenyjogi esetek kapcsán felmerült legfőbb kihívások bírói szemszögű megvitatására. A bírói szemináriumokat az OECD Versenyügyi Részlege, az Európai Versenyjogi Bírók Szövetsége és a ROK együttesen rendezte meg.

A ROK működése tekintetében az alapító okirat meghatározta, hogy a ROK tevékenységével kapcsolatos fő kérdésekben a Hivatal és az OECD együttesen hoz döntést. A Hivatal felelős a ROK eseményekkel kapcsolatban felmerülő valamennyi gyakorlati kérdés és feladat megoldásáért. A ROK finanszírozásának kérdését illetően a Hivatal – az éves költségvetésében külön erre a célra kapott támogatás formájában – kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja a ROK működéséhez szükséges anyagi fedezetet. A ROK – működését tekintve – egy virtuális központ, amely a Hivatal épületében kapott helyet. A ROK a Hivatalon belül szervezetileg a Főtitkárság VKK-hoz tartozott, azonban azon belül elkülönült költségvetéssel rendelkezett. A

---

<sup>71</sup> A CECI-ben résztvevő országok: Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, valamint Magyarország, Ausztria pedig állandó megfigyelő.

Hivatal részéről a ROK működését a Hivatal főtitkára irányította. 2007 elején kezdte meg működését a ROK honlapja, ahol folyamatosan bővülő tartalommal elérhetők a ROK-kal kapcsolatos tudnivalók.

### 4.3.3. Szemináriumok, tréningprogramok, tanfolyamok

A ROK 2005. február 28. – március 2. között „*Fúziós elemzések és eljárások*” témakörben tartotta első tréningprogramját, jóllehet ekkor még csak társszervezőként az OECD mellett.<sup>72</sup> A tréningprogram a balkáni országok versenyhatóságainak szólt. Ezt követően a ROK minden évben több szemináriumot is szervezett a kelet-európai és dél-európai országok versenyhatóságai számára. A versenyhatósági szakemberek képzésén túl a ROK bírák számára is rendezett versenyjogi képzéseket. 2006-ban az OECD Versenyügyi Részlege úgy döntött, hogy a 2007. évtől két hetes szemináriumát a korábban megszokottól eltérően nem Bécsben, hanem Budapesten fogja tartani. Az első ROK szervezésben megvalósuló két hetes „*Versenypolitikai Szeminárium*” 2007. április 16-27. között került megrendezésre, majd az ezt követő években is Budapest volt a helyszín.

A ROK a Hivatallal és a TAIEX-el<sup>73</sup> együttműködve a CECI társhatóságai részére „*Regionális villamosenergia-piac – lehetőségek és kihívások*” címen szervezett konferenciát 2007. szeptember 27-28-án, verseny- és szabályozóhatósági szakértők részvételével. A CECI együttműködés keretében változó helyszíneken rendezték a konferenciákat, de a Hivatal szakemberei előadóként minden esetben részt vettek.

A ROK évente programtervező megbeszélést tartott, amelyen a célcsoport országok versenyhatósági vezetői jelentek meg. 2009-től újításként vezette be a ROK, hogy évente egy szemináriumot célországai valamelyikében rendez.<sup>74</sup> A kihelyezett szeminárium egyedisége abban áll, hogy a program elsődlegesen a fogadó versenyhatóság igényeire szabott, a fogadó versenyhatóság által bemutatott ügyeket elemzi és e versenyhatóság munkatársai nagyobb létszámban vehetnek részt a tréningen.

### 4.3.4. Kétoldalú kapcsolatok

A kétoldalú kapcsolatokban domináns irányt képviselt a délkelet-európai országok versenyhatóságainak segítése. 2005. szeptember 26-án a román és a magyar versenyhatóság közötti együttműködési megállapodás aláírására került sor. Hasonló együttműködési megállapodást írtak alá 2006 januárjában az ukrán, és 2007 elején a bolgár versenyhatósággal. A Hivatal munkatársát kérte föl az EU arra, hogy a 2007 februárjában létrejött moldáv versenyhatóság részére az alakulással kapcsolatos szervezési kérdésekben segítségül legyen és 2007 végén a két hatóság együttműködési megállapodást kötött egymással. 2008-ban a kétoldalú kapcsolatok sorában ki kell emelni a horvát versenyhatósággal megkötött együttműködési megállapodást. 2009-ben több kétoldalú együttműködési megállapodás egyeztetése is megkezdődött, melynek eredményeként a Hivatal együttműködési megállapodást kötött a lengyel és az albán

---

<sup>72</sup> A ROK elsődleges célcsoportja számára szervezett rendezvényeit a meghívott vendégek tapasztalati szintje és a felvetett témák komplexitása alapján két típusra lehet bontani: középfokú és emeltszintű szemináriumokra. A középfokú szemináriumokra két évnél, az emeltszintűekre öt évnél hosszabb munkatapasztalattal rendelkező résztvevőket hívott meg a ROK.

<sup>73</sup> TAIEX = Technical Assistance and Information Exchange Office (magyarul: Technikai Segítségnyújtási Információcsere Iroda)

<sup>74</sup> 2009-ben Albániában, 2010-ben Örményországban, 2011-ben Bulgáriában rendezték meg.



versenyhatósággal. Az orosz és azerbajdzsán versenyhatóságokkal tervezett megállapodásokat illetően folytatódott az előkészítő munka.

### **4.4. Közélemény kutatás**

A Hivatal és a VKK évek óta végeztetett felméréseket a lakosság, valamint a versenyhivatali munka szempontjából kiemelt célcsoportok (vállalkozók, jogászok és gazdasági újságírók) körében (Versenykultúra felmérések). A kutatások alapvetően két csoportba oszthatók: ügyismertségi és komplex felmérések. Az általában évente végzett kisebb, ún. ügyismertségi felmérések szűkebb területre összpontosítanak: csak a lakosság körében vizsgálták a Hivatal egyes tevékenységeinek, eljárásainak ismertségét. A komplex (átfogó) felmérések ugyanakkor alapvetően a Hivatal tevékenysége által érintett célcsoportok körében készültek, amely a lakosság mellett a vállalatvezetőket, a jogásztársadalom tagjait és a gazdasági újságírókat jelentette.

2003 folyamán a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet a Hivatal megbízásából felmérést készített a Hivatal és a Versenytörvény ismertségéről, ezek megítéléséről. A megkérdezettek közül – a jogászok mellett – a legtájékozottabbnak a gazdasági újságírók bizonyultak, közülük gyakorlatilag mindenki találkozott már a Versenytörvénnyel illetve a Hivatallal, ezzel szemben a lakoságnak csupán ötöde hallott a Versenytörvényről és kétötöde a Hivatalról. A Hivatal kompetenciájával kapcsolatos válaszok viszont azt tükrözték, hogy a jogászok között is számos olyan akadt, aki nem volt tisztában a Hivatal működésével. A vállalati vezetők általános tájékozottságuk ellenére meglepően erős tájékozatlanságot mutattak a Hivatal vizsgálati hatásköreivel kapcsolatban. A lakosság körében még nagyobb volt a tájékozatlanság.

2004-ben a TÁRKI a Hivatal megbízásából ismét elkészítette a Hivatal és a Versenytörvény ismertségéről szóló felmérését, hasonló célcsoportokkal, mint korábban. A megkérdezettek közül szinte valamennyi jogász és gazdasági újságíró találkozott már a Versenytörvénnyel, illetve a Hivatallal. Tízből kilenc jogász felismerte a Versenytörvénybe ütköző legsúlyosabb magatartásokat (fogyasztók megtévesztése, piacfelosztás, árkartell, erőfölényes visszaélés). A vállalati vezetők általános tájékozottsága szintén jó volt, több mint négyötödük hallott már a Versenytörvényről és szinte mindegyikük a Hivatalról. Ugyanakkor a konkrét ismeretek egy részénél továbbra is tájékozatlanság mutatkozott. Kevesen – a jogászok tizede, a lakosság 5 %-a – tudták, hogy a Versenytörvénynek a fogyasztói tájékozottság biztosítása is a célja. A lakoságnak csupán ötöde hallott a Versenytörvényről és kétötöde a Hivatalról.

A Hivatal a 2003. évi és 2004. évi felmérések után 2007-ben is készíttetett felmérést, a lakosság, valamint a versenyhivatali munka szempontjából kiemelt célcsoportok körében. A felmérések megmutatták, hogy érzékelhető változás csak hosszabb távon jelentkezik, s mutatható ki a felmérés szintjén. A versennyel kapcsolatos általános attitűdöt illetően a korábbi évekhez hasonlóan a többség szerint a gazdasági folyamatok szabályozásában, ideális esetben körülbelül azonos mértékű az állam és a piaci versenyszabályozó hatása. A verseny aktuális állapotát illetően a többség továbbra is úgy érezte, hogy néhány ágazatban erős, másokban viszont gyenge verseny tapasztalható. A vállalkozók esetében a korábbi évekhez hasonlóan a 2007. évi felmérésben is megállapítható volt az, hogy nem a piac szabályozottságát, inkább annak hiányát, illetve a szabályok áthágását látták problémának. A Versenytörvény a lakosság körében kevésbé számított ismertnek, a vállalkozók és a gazdasági újságírók körében viszont 80 % feletti volt azok aránya, akik hallottak a jogszabályról. A 2004. évi felméréshez képest a törvény célját tekintve nőtt a helyes ismeretekkel rendelkezők aránya, továbbá szinte minden célcsoportban nőtt azok aránya, akik a gazdasági verseny védelme és az erős verseny fenntartása mellett a Versenytörvény céljai közé sorolták a fogyasztók tájékozottságának biztosítását

## II. RÉSZLETES ELEMZÉS

---

is. A törvény rendelkezéseinek részletes vizsgálatakor viszont kiderült, hogy sok ember ismeretei pontosításra szorultak. Mind a Hivatal ismertségét, mind a Hivatal munkájának megítélését vizsgálva a három évvel korábbi eredményekhez képest jelentős javulás volt megfigyelhető: a felnőtt lakosság körében, 11 %-kal nőtt azok aránya, akik hallottak már a Hivatalról, a Hivatal munkájának értékelése kapcsán pedig 17 %-kal nőtt azok aránya, akik a korábbi évekhez képest jobbnak értékelték a Hivatal munkáját.

A VKK 2008-ban majd 2009-ben olyan kisebb felméréssorozatot készített, amely – a korábbiakhoz képest egy szűkebb területre összpontosítva – a lakosság körében a Hivatal eljárásainak, versenypártolási akcióinak „ismertségét” és a Hivatal munkájának megítélését vizsgálta.<sup>75</sup> A mindkét évben három hullámból álló kutatás hasonló eredményeket hozott és megerősítette azt – a korábbi felmérésekben is mért – eredményt, hogy a lakosságnak hozzávetőleg a fele hallott a Hivatalról.<sup>76</sup> Azok többsége, akik hallottak a Hivatalról, ismerték a legfontosabb feladatait is, és úgy vélték, a szervezet megfelelően működött. A Hivatalról szerzett információk forrásaként a válaszadók többsége a televíziót jelölte meg, de általában véve is igaznak tekinthető, hogy a tájékoztató csatornák megoszlásában – a Hivatallal kapcsolatos információk esetében is – az általános médiafogyasztási szokások érvényesültek. A Hivatal ügyei közül ismertségben a közéleti vonatkozásai miatt nagyobb visszhangot kiváltó (elsősorban az autópálya kartell) vagy az ismertebb személyiségeket is érintő ügyek emelkedtek ki. Általánosságban elmondható, hogy a megkérdezettek a fogyasztó megtévesztéses ügyekről hallottak a leginkább, az erőfölényes ügyekről, fúziókról kevésbé, és az autópálya kartellen kívül a többi kartellügy ismertsége is alacsony volt. Megállapítható volt ugyanakkor az is, hogy azok, akik hallottak a kért ügyek valamelyikéről, az ellenük való fellépést szükségesnek és fontosnak tartották. Az egyes piaci magatartásformák és a versennyel kapcsolatos attitűdök vizsgálatával kapcsolatosan pozitív tapasztalat, hogy a megkérdezettek döntő többsége a nem megengedett, illetve a nem versenybarát magatartásformákat elutasította. A fogyasztói tudatosságra vonatkozó eredmények azt mutatták, hogy a Hivatal eljárásai csak kismértékben ugyan, de tudatosabb reklámfogyasztóvá tették a fogyasztókat, de azt is tükrözték, hogy a magyar felnőtt lakosságra nem volt jellemző az érdekvédelmi, fogyasztóvédelmi aktivitás. A 2010-ben elkészített eddig utolsó átfogó felmérést követően a Központ 2011. év végén készített elő egy újabb, ügyismertségi kutatást.

---

<sup>75</sup> A kutatást a VKK megbízásából a Szonda Ipsos Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet végezte.

<sup>76</sup> A 2009. évi mérés szerint a lakosságnak már 65 %-a hallott a Hivatalról.