

A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény 58. §-a előírja a Gazdasági Versenyhivatal elnökének évenkénti beszámolási kötelezettségét. E beszámoló a Gazdasági Versenyhivatal 1995. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól szól.

TARTALOMJEGYZÉK

I. ÁLTALÁNOS TAPASZTALATOK.....	3
A versenyviszonyok változása.....	3
Az Európai Megállapodásból következő versenypolitikai kötelezettségek.....	7
II. A VERSENYFELÜGYELETI ELJÁRÁSOK.....	10
A generálklauzula alkalmazása	10
A fogyasztók megtévesztésének tilalma	13
A kartellszabályok alkalmazása	16
A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés	17
A szervezeti egyesülések ellenőrzése	19
Az áremelés előzetes bejelentése.....	21
A bíróságtól áttett ügyek	21
A Versenytanács határozatainak bírósági megtámadása	21
A bírósági felülvizsgálat tapasztalatai	22
III. EGYÉB VERSENYPOLITIKAI TEVÉKENYSÉG	24
Véleményalkotás a versenyt érintő kérdésekben	24
Jogszabály-véleményezési tevékenység.....	24
IV. EGYÉB INFORMÁCIÓK.....	26
Nemzetközi kapcsolatok.....	26
Ismeretterjesztő tevékenység	28
Informatikai fejlesztések	29
A hivatal működési feltételei.....	29

Melléklet

Függelék

A Gazdasági Versenyhivatal 1995-ben is eleget tett a versenytörvény által meghatározott kötelezettségeknek, lefolytatta a versenyfelügyeleti eljárásokat, a Versenytanács meghozta a döntéseket. Az Igazságügyi Minisztériummal együtt aktívan részt vett a versenytörvény módosításainak kidolgozásában. A hivatal az államigazgatás munkáját a jogszabályok véleményezésével segítette, és a szokásosnál átfogóbb előterjesztést készített az OECD Versenypolitikai Bizottsága számára. Az OECD Versenypolitikai Bizottsága e jelentést 1996. február 14-i ülésén megvitatta, és kedvezően fogadta. Az előterjesztés és a vita célja az volt, hogy a Bizottság informálja az OECD Tanácsát arról, hogy a magyar versenytörvény előírásai és végrehajtása mennyiben felel meg az OECD-ben elfogadott versenypolitikai ajánlásoknak.

A beszámoló első részében a hazai versenyviszonyok változásának néhány sajátosságára hívjuk fel a figyelmet, és az aktualitása miatt foglalkozunk a versenypolitika terén vállalt legfontosabb nemzetközi kötelezettségekkel.

I. ÁLTALÁNOS TAPASZTALATOK

A versenyviszonyok változása

A versenyviszonyok formálásában az állami-politikai vezetés 1995-ben is aktív szerepet játszott. Ez így volt a megelőző öt évben is, hiszen a demokrácia alapintézményeinek kiépítése, a magángazdaság terjedésének lehetőséget és keretet adó intézményi és jogi háttér kialakítása folyamatos munkát adott az ország vezetésének.

A fejlett piacgazdaságnak megfelelő versenyviszonyok kialakítása vagy kialakulása szempontjából fontos, hogy:

- milyen módon és milyen politikai-jogi-intézményi keretek között épül ki a piacgazdaság,
- milyen jellegű piacra lépési akadályokat teremt vagy tart fenn a kormány,
- milyen különbségek maradtak fenn az állami és a magántulajdonú gazdaság érdekviszonyaiban, működési és finanszírozási rendszereiben,

- a kormány és az önkormányzatok kialakították-e azokat a szabályozási és intézményi kereteket, amelyek a verseny objektív hiánya esetén is biztosítják, hogy a természeténél fogva individualista gazdálkodó ne a köz rovására gazdagodjék,
- a kormány gazdaságpolitikája kedvez-e a tartós üzleti kapcsolatoknak, s az üzletfeleket a vállalt magán- és közérdekű kötelezettségeik megtartására készíti-e.

Az elmúlt évben hazánkban tovább szélesedett a magángazdaság, s a termék- és szolgáltatás piacok többsége túljutott a piacgazdasági átalakulás fontosabb lépcsőin. Jórészt létrejöttek azok a piaci szerkezetek (üzemméret, cégméret, piaci-részesedési arányok, stb.) és motivációk (megtérülés, piaci részesedés növelése, gazdagodás stb.), amelyek esélyt adnak a cégek számára a nemzetközi versenyképesség eléréséhez illetve fenntartásához. A természetes monopóliumok működésének törvényi keretei jórészt megteremtődtek, s a részletszabályokban is pótlódik a késedelem, de a szabályozás sikerességét vagy hibáit a következő néhány év mutatja majd meg. A közbeszerzés szabályozása, a benne foglalt piacvédelem ellenére is előrelépés a hatékonysági kényszer növelése érdekében.

A piacgazdasági átalakulás során jelentős állomás volt az energiaszektor privatizációjának kezdete, továbbhaladt a távközlés állami tulajdonhányadának eladása, és újraindult a kisebb cégek magánosítása is az egyszerűsített privatizáció keretében. Várakozásaink szerint a kis méretük miatt eddig nem elég figyelmet kapott cégek jelentős hányada túljuthat a hosszúra nyúlt bizonytalanságon, a nagy ellátó rendszerek, bankok, nagyobb iparvállalatok privatizációjának gyorsulása pedig az egész gazdaság hatékonyságnövelési kényszere szempontjából jelentős. Részben mert e cégek hatékonysághiánya szétsugárzik a gazdaság többi szereplőjére, részben mert az állami beavatkozásra, reorganizációra számítva ez a kör képes elfedni mások hatékonysághiányát is.

A magángazdaság terjedésének és a versenyviszonyok változásának többféle feszültségforrása is van, némelyekre eddigi beszámolóinkban is felhívtuk a figyelmet.

Tovább tart egyfajta sajátos szelekció, mely szerint a maradó állami tulajdon folyamatosan leértékelődik. Ez különösen szembeűnő ott, ahol a piacon magán és állami cégek versenye zajlik, a piacvesztő rendszerint az állami cég. Az

elértéktelenedés viszonylag gyors azon állami tulajdonú vállalatoknál, ahol évek óta likviditási gondok jellemzőek, s valami miatt a privatizáció elmaradt. E cégek rendszerint a többletkapacitással bíró szakmákban találhatók, ahol általában az állami vezetés nem vállalta a többletkapacitás reális szintre csökkentését, a vállalatvezetés pedig az eddig el nem következett privatizációban bízott. E várakozás oda vezetett, hogy több cég nem tudja már elkerülni a felszámolást.

A tisztességes verseny egyes szakmákban sérül és torzul a feketegazdaság miatt. A feketegazdaság kérdésköre az elmúlt évben a politikai és a társadalmi figyelem előterébe került. A versenyhivatallal szemben is van bizonyos elvárás, hogy vegyen részt a feketegazdaság elleni küzdelemben, több piaci szereplő kezdeményezett a hivatalban ilyen ügyben eljárást.

Arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a versenytörvény alapján nem lehet a feketegazdaság ellen fellépni, az a legális gazdaság törvénye. Eljárási jogosultságunk csak a versenytörvényben tilalmazott magatartással kapcsolatban van, és eljárásainknak sem lehet anonim vállalkozó az alanya. Gyakran előfordult, hogy legális piaci szereplő ellen kezdeményeztek nálunk eljárást azon a címen, hogy a vám-, adó- termékfelelősségi- vagy más törvény megsértésével a vállalkozó versenyelőnybe került a törvényeket betartókkal szemben. Az ilyen ügyek azonban értelemszerűen nem vonhatók ki az adott, konkrétan megsértett törvények eljárás és szankciórendszerébe alól, akkor sem, ha egyben versenysérelmet okoznak. Az említett törvényeknek kell alkalmasnak lenniük arra, hogy szankciórendszerükkel elvegyék a törvényt sértéssel okozott tisztességtelen versenyelőnyt is. A törvényhozás figyelmét minderre azért kívánjuk felhívni, mert a közeljövőben több olyan jogszabály kerül a parlament napirendjére, melyek eljárási és szankciórendszerét a tisztességes verseny érdekében is preventívvé, hatékonyvá kell tenni.

Az elmúlt esztendőben tovább szaporodtak a piaci és nem piaci szféra mindenkorai határterületén a gazdasági versenyt zavaró jelenségek. Gyakran bizonytalanná vált, hogy a közpénzekből mi jár az állampolgároknak és a vállalkozásoknak, egy sor, korábban ingyenes vagy jelképes térítésű szolgáltatás esetleg kötelezően igénybe veendő hatósági eljárás vált és válik díjkötelessé. Ez önmagában még indokolható, és az állam szerepének változásával szükségszerű is lehet. A díjak megállapítása azonban gyakran nélkülözte az elvárható transzparenciát, esetenként a megállapított díjat semmiféle hatékonysági

megfontolás sem támasztotta alá. Szerencsésebb esetben alternatív kínálat is megjelent a szolgáltatásban, de az esetek többségében az állami szerv vagy a szolgáltatásra jogosult vállalkozó megőrizte a hatósági eredetű monopól pozícióját, s a közhatalom kényelemből, tudatlanságból – esetleg az eredeti tőkefelhalmozás csábító magánmotivációinak engedve –, érdekből nem tett semmit a piacgazdaságban indokolt közérdekű szabályozás kialakítására. E helyzet a konkrét szolgáltatással kapcsolatos problémáktól eltekintve azért különösen kedvezőtlen, mert azt a képzetet kelti, hogy az összes kedvezőtlen jelenség a piacgazdasággal szükségszerűen együtt jár. Reményeink szerint az állam szerepét újrendező deregulációs törekvések, a reguláció piacgazdasági viszonyoknak megfelelő szakmai fejlődése, a versenypolitikai szempontok figyelembevételének növekedése, valamint az államháztartási reform kedvező hatásokat hoznak majd. (Az egészségügyi és oktatási szolgáltatások eddigi piacosodási kísérletei és kezdetei jól jelzik a spontán piacosodás mindenféle feszültségét.)

Hasonló típusú tapasztalataink vannak az un. nonprofit szféra tisztázatlan szabályozási viszonyait illetően is. Már eddig is szükség lett volna egyértelmű törvényi iránymutatásra, de amíg ez nem áll rendelkezésre, addig mindig szükségszerűen össze fog keveredni az üzleti világ azzal a területtel, amitől jó lenne azt távol tartani.

Az elmúlt évben azt is megfigyelhettük eljárásaink során, hogy a tisztességes verseny valódi értékévé is kezd válni. Az tény, hogy azok a piaci szereplők, akik tartósan építenek a magyar piacra, a hazai keresletre, figyelik versenytársaikat, s ha azt tapasztalják, hogy a versenytörvényt megsértve próbálnak előnyhöz jutni, eljárást kezdeményeznek a hivatalnál. Ezeket az indítványokat szinte minden esetben megalapozottnak találtuk, s ritka az, amikor egy komoly versenytárs csupán a hatósági eljárással akar riválisának kellemetlenségeket okozni. Előfordult, hogy a piaci szereplők a szakmai szövetségeik keretében maguk léptek fel az üzleti etika szabályait sértő, félrevezető reklámozással szemben. Több szakma – egyesek az új kamarai szerveződést felhasználva – megalkotta vagy újjáalkotja az etikai kódexeit. E szabályok a fejlett országokban is komoly szerepet töltenek be, egyes szakmákban hatásuk kiemelkedően fontos, mivel a versenytörvényben foglalt szabályok nem tudják kellően átfogni a szakma sajátosságait, üzleti koordinációs kereteit. Megalakultak a területi kereskedelmi és iparkamarák etikai bizottságai, bízunk abban, hogy növekvő szerepet tudnak majd játszani a közérdekű etikai normák elterjedésében.

A Gazdasági Versenyhivatal – a versenytörvényből adódó versenyfelügyeleti eljárások mellett – jelentős munkát fordít a versenyviszonyok elemzésére. A gazdasági verseny vizsgálata a keresleti-kínálati viszonyok, az adott piacon működő cégek piaci részesedéseinek és piaci magatartásának elemzését foglalja magába. Az eljárásainkból és a piaci tanulmányainkból ismereteket kapunk a gazdaságban végbemenő koncentrációs folyamatokról, s a nemzetközi összehasonlítás arra is ad bizonyos lehetőséget, hogy megítéljük, hol tartunk a piacgazdasági átalakulásban, a versenyviszonyok mennyire közelítik a fejlett országokban lévőket. Meg kell említenünk, hogy a fejlett országokban sok ilyen irányú kutatás folyik, melyek egy részéhez rendszerint hozzájutunk. A versenyhivatal anyagi lehetőségei rendkívül szűkre szabják az elemzés és a kutatás lehetőségeit, holott ezek a konkrét ismeretek jótékonyan segítenék a verseny jóléti hatásainak és a versenykorlátozás társadalmi méretű veszélyeinek mélyebb megismerését. A kutatóintézetek kapacitása – feltéve, hogy a tudás és az ismeretanyag konvertálható, vagy megszerezhető – pénz nélkül nem mobilizálható. (A piacgazdaságra történő átállás helyzetéről készített elemzésünk rövid összefoglalóját függelékben megadjuk).

Az Európai Megállapodásból következő versenypolitikai kötelezettségek

Az Európai Unió a versenypolitikát a piacgazdaság alapvető építőelemének tekinti. Nem véletlen az sem, hogy az Európai Közösségekkel 1991-ben kötött társulási megállapodás kidolgozása során a közösségi tárgyaló fél rendkívül fontos követelménynek tartotta, hogy Magyarország is a legelső tennivalók között vállalja el a versenyszabályok közelítését illetve harmonizációját. Az Unió számára stratégiai érdek, hogy a magyar piacon lévő, vagy oda törekvő vállalkozásai az Unióban elfogadott, azonos mértékben liberális és azonos elvek szerint korlátozott versenyviszonyok között működhessenek.

Az Európai Közösségek versenypolitikája szabályokat állapít meg a vállalkozások és a kormányok számára. A vállalatokra vonatkozó versenypolitikai szabályokat hazánkban a versenytörvény tartalmazza, melynek módosítása jelenleg a Parlament napirendjén szerepel. A törvénytervezet a vállalt harmonizációnak eleget tesz, melynek részleteiről a törvénytervezet indoklása szól, ezért – annak ellenére, hogy a harmonizáció fontos témákat érint – beszámolónkat e kérdéssel mégsem terheljük. Összefoglalásként csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a harmonizáció érdekében elvállalt kötelezettségek

törvénybe foglalása a hazai vállalkozások érdekét is szolgálja, hiszen a versenykorlátozás, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vagy a versenykizáró koncentráció az azt megvalósító vállalkozás tulajdonosának személyétől, vagy nemzetiségi hovatartozásától függetlenül lehet közérdekellenes. Másrészt pedig magyar vállalkozás is lehet az EK versenyjog alanya – ebből a szempontból is előnyös, ha a hazai jogi környezet hasonló az európaihoz. Az említett piaci magatartások elleni fellépés azért szükséges, hogy a magánérdekek versenyellenes törekvései ne korlátozhassák a jólétet és a fejlődést, s ne csoportosíthassák át a jövedelmeket egyoldalúan a saját javukra és a köz terhére.

Az európai integráció a közös versenypolitikát a tagországok kormányaira is kiterjesztette, a kormányok politikája sem sértheti az integrációs célokat. A vállalkozások tisztességes versenyére csak akkor lehet építeni, ha a kormányok közhatalmi vagy gazdaságpolitikai aktivitása nem torzítja el a versengés pályáját. Az állami politika nem adhat sem állami, sem magáncégeknek indok és átlátható ellenőrzés nélkül monopoljogokat, az állami vállalatok nem élvezhetnek előnyöket a magáncégekkel folytatott versenyben, és az állam a szabályozás során nem alakíthat ki olyan rendszereket, amelyek a verseny torzulásával járnak. Ez utóbbira vonatkoznak többek között az állami támogatások szabályai, melyek közül az Unió érdekeivel ellentétesek mindazok, amelyek versenyképtelen termékek és/vagy vállalkozások piacon tartását jelentik. E támogatások versenypolitikai tilalma azonban nemcsak a versenyképes termékek-szolgáltatások szállítóinak és vevőinek érdekét szolgálja, hanem azt is, hogy egyik tagállam kormánya se okozhasson versenytorzulást a közösség piacán. Ez pl. olyankor keletkezne, ha a cégek vagy a termékek támogatásával a munkanélküliséget exportálnák, vagy másik ország cégeinek okoznának olyan költségeket, amelyek diszkriminatív piacra lépési akadályt jelentenek. A kormányokra vonatkozó versenypolitikai előírások valójában a gazdaságpolitikai szuverenitás közös érdekből elvállalt korlátozását jelentik a tagállamokban, abból kiindulva, hogy az egységes belső piac és a közös célok megvalósítását szolgáló közös gazdaságpolitika minden tagállam számára előnyös.

Az Európai Megállapodásban elvállalt versenypolitikai kötelezettségek mind a vállalatokra, mind a kormányra irányadó szabályokban közeledést és transzparenciát igényelnek. Követelmény az állami támogatások rendszerének kiigazítása, összhangba kell hozni a közösségi szabályokkal és irányelvekkel a szabályozott szektorokra és a kizárólagos jogokra vonatkozó előírásokat, át kell alakítani az állami vállalatok irányítási mechanizmusait.

A versenypolitika tehát nem a Gazdasági Versenyhivatal belügye. Mind az eljárásainkból, mind az államigazgatás jogszabályalkotó munkájában való részvételünkből leszűrtük azt a következtetést, hogy hiányosak a piacgazdaság irányításához szükséges tudnivalók. Ez bizonyosan így van a versenypolitikai-közgazdasági ismereteket illetően. Ezzel magyarázzuk azt, hogy esetenként az állami-politikai döntéshozó a közérdekű versenypolitikai érdekek alapvető sérelmére foglal állást, alkotja meg a szabályozást. Az elmúlt években mindez tetten érhető volt a monopóliumokra vonatkozó szabályok kialakításában, vagy éppen azok megalkotásának hiányában, az egyes állami cégekre kialakított kormányzati konszolidációs vagy reorganizációt célzó politikában, s általában a magángazdaság körülményei közötti állami (önkormányzati) szerepvállalás módjának meghatározásában.

II. A VERSENYFELÜGYELETI ELJÁRÁSOK

1995 folyamán a versenyhivatalnál – az előző évvel csaknem azonos számú – eljárás indult (249). Az 1994-ről áthúzódó ügyekkel együtt 305 eljárás folyt, amiből 250 eljárás fejeződött be. Az összes ügy csaknem 95 százalékát kérelmező indítványozta, s csupán 5 százalékát kezdeményezte a hivatal, illetve a bíróság tette át hozzánk. A befejezett ügyek csaknem kétharmadát versenytanácsi határozat zárta le, további 87 eset pedig a vizsgálati szakaszban – többnyire a hiánypótlások elmaradása, valamint a kérelem visszavonása miatt – zárult le.

A Versenytanács 157 határozatából 42-ben jogsértést állapított meg, 17 ügyben a kérelemre megadta az engedélyt, míg egy esetben a fúzió engedélyezést megtagadta. A Versenytanács 76 esetben a jogsértés megállapítására irányuló kérelmet elutasította, zömében azért, mert nem találta azt megalapozottnak, vagy versenyjogot sértőnek (62 eset), vagy mert nem tartozott a hivatal hatáskörébe az elbírálás (összesen 16 eset). A Versenytanács 21 eljárást szüntetett meg, aminek nagyobb része olyan fúziós (10 eset), illetve kartell (2 eset) bejelentés miatt indult, amelyeknél nem állt fenn engedélykérési kötelezettség, míg további 7 esetben a kérelmező vonta vissza a kérelmét, 2 hivatalból indult eljárás esetén pedig a vizsgálat nem tárt fel versenyjogsértést.

A jogsértést megállapító 42 határozat több, mint 577 millió forint bírságot szabott ki, amiből 1996 elejéig 18 határozat emelkedett jogerőre (46.690 ezer Ft). E jogerős határozatokból 13 esetben fizették be az eljárás alá vontak a bírságot 39.930 ezer forint értékben.

A generálklauzula alkalmazása

A versenytörvény 3. §-a alapján – amely általános jelleggel tiltja egyrészt, hogy a vállalkozók megsértsék a verseny szabadságát, másrészt pedig tilalmazza a fogyasztók és versenytársak törvényes érdekeit sértő, veszélyeztető tisztességtelen magatartásokat – a Versenytanács 24 határozatot hozott. További 26 határozatban történt – valamely nevesített tényállás mellett – hivatkozás a generálklauzulára, sok esetben a konkrét törvényhely alkalmazhatatlansága esetén vizsgálta még meg a Versenytanács azt, hogy a panaszolt magatartás az elvárható üzleti tisztesség követelményeibe ütközik-e. Az összesen vizsgált 50 eljárásból a

Versenytanács kizárólag a generálklauzula alapján csupán hét esetben találta elmarasztalhatónak az eljárás alá vontakat, s mind a hét jogsértés a tisztességtelenség tilalmába ütközött.

Az általános tilalom alapvetően a törvényben nem nevesített olyan versenysértő tényállások esetén alkalmazható, amelyeket a jogalkotó előre nem láthat, mert az élet sok színűbb, mint a jogalkotói fantázia. E szerepre a generálklauzulát 1995-ben három esetben használtuk, ebből két esetben információ közlését mulasztotta el a marasztalt fél, amivel a fogyasztó érdekét veszélyeztette, egy esetben pedig a tévesen felszámított vámpótlékot még akkor is csak külön kérésre fizette vissza az eljárás alá vont a károsult fogyasztóknak, amikor már a tévedése nyilvánvalóvá vált.

A hatályos versenytörvény általános tilalmának tipikus alkalmazási területe volt az elmúlt öt év során, hogy az olyan fogyasztó megtévesztést eredményező magatartások esetén, ahol a megtévesztés kelendőség fokozási célzata nem volt bizonyítható, vagy nem volt megalapozott, de ha a megtévesztés a fogyasztó, vagy a versenytárs érdekeit sértette, az általános tilalom alkalmazásával állapíthatta meg a jogsértést a Versenytanács. 1995-ben három ilyen ügy volt, amiből egy esetben a fogyasztói sérelem dominált, másik esetben pedig a versenytársi érdek sérült elsődlegesen, míg a harmadik esetről a fogyasztói érdeksérelemnél túl, más – nem versenytárs – piaci szereplő jó hírneve került veszélybe a kellő gondosság elmulasztása miatt.

Előfordult 1995-ben is, hogy a generálklauzula alkalmazására olyan esetben került sor, amikor elsődlegesen más jogszabályt sértett meg az eljárás alá vont. Az üzleti tisztesség fogalmába beleértendő, hogy valamely vállalkozás a mindenkor hatályos jogszabályokat betartva, az adott tevékenység folytatásához szükséges engedélyek birtokában, kellő körültekintéssel végezze tevékenységét. A jogalkalmazás általános szabályai alapján azonban az elsődleges jogsértés megállapítása, szankció kiszabása ilyenkor más – az adott jogszabály által feljogosított – hatóság kompetenciájába tartozik. Ezen túl versenyjogsértés csak akkor állapítható meg, ha mindent összevetve a sérelmezett cselekménynek piaci relevanciája is van, azaz tényleges tisztességtelen versenyelőnyt ér el vele a jogszabályt sértő (előbb tud piacra lépni, költségeket takarít meg stb. és ezt nem semlegesíti a megsértett jogszabály alapján kiszabott szankció) és/vagy a 016

fogyasztók törvényes érdekeit sérti, veszélyezteti a jogsértő magatartás. 1995-ben egy olyan eset volt, amikor a szükséges jogi előfeltételeknek nem tett eleget a vállalkozó, s ezzel a vele jóhiszeműen szerződő fogyasztók érdekeit veszélyeztette.

Külön érdekessége a marasztaló generálklauzulus eseteknek, hogy a hét eljárásból három esetben bank volt az elmarasztalt fél. A jogsértések súlya a kis mulasztástól (OTP 100 ezer Ft bírság), a súlyos érdeksérelmekhez vezető, nem véletlen, a fogyasztók (betétesek) jogos érdekeit semmibe vevő döntésekig terjed (Takarékszövetkezeti Bank 3 millió Ft, MHB 25 millió Ft bírság). Úgy tűnik, hogy még nem tudatosodott eléggé, hogy a betétesek bizalmának elvesztése hosszabb távon nagyobb kárt okoz a banknak, mint egy-egy korábbi rossz döntés – bank számára kedvezőtlen – következményeinek átmeneti viselése.

A Versenytanács a generálklauzula alapján a hét esetben 30,3 millió forint bírságot szabott ki, a legkisebb bírság 100 ezer Ft (3 esetben), a közepes 1-3 millió Ft (3 esetben), a legmagasabb 25 millió Ft. Három határozat emelkedett jogerőre, amire a 4,1 millió forint bírságot befizették a marasztaltak.

Az elutasított kérelmek túlnyomó többségét olyan ügyek tették ki, amelyekben a kérelmező arra hivatkozott, hogy valamely cselekmény az általános tilalomba is beleütközik. Különösen akkor tették ezt (a 16 elutasításból 7 eset), ha a kifogásolt magatartás jellegét tekintve a versenytörvény – kizárólag bírósági hatáskörbe tartozó – I. fejezetének alkalmazását indokolta volna, és a sérelmet szenvedő fél a rövidebb eljárási idejű versenyfelügyeleti eljárásban kísérelte meg elbíráltatni az ügyet. Erre azonban nem volt mód, hiszen a generálklauzula alkalmazására mindaddig nincs lehetőség, amíg a sérelmezett cselekmény a versenytörvény egyes fejezeteiben nevesített tényállásba beleütközhet, értve ezalatt a kizárólag bírósági hatáskörbe tartozó cselekményeket is. További négy elutasítás mögött más – nem versenyjogi jellegű – jogvita húzódott meg (polgári jogi, szerzői jogi), két esetben pedig a kérelmet nem találta megalapozottnak a Versenytanács.

Mivel az általános tilalomba és a fogyasztó megtévesztésének tilalmába ütköző magatartások elbírálására mind a Gazdasági Versenyhivatalnak, mind a bíróságnak van hatásköre, előfordulhat olyan is, hogy a kérelmező mindkét eljáró fórumon megindítja az eljárást. Ilyenkor azonban a Versenytanács a kérelmet – külön vizsgálat nélkül – elutasítja (egy eset).

Szintén elutasításra került a kérelem, ha a sérelmezett magatartást nem vállalkozási tevékenység körében követte el a bepanaszolt (pl. a közszolgálati tevékenység körében közhasznú információ közlés nem minősíthető ingyen reklámnak, vagy ha alapítvány választ ki pályázattal olyan üzleteket, ahol az általa nyújtott támogatás a megadott célra elkölthető). Fontos azonban megjegyezni, hogy ezekben a helyzetekben a nem piaci tevékenységeknek is lehet – versenysemlegességet sértő – piaci hatása, ezért elvárható, hogy az ilyen – piaci relevanciájú – tevékenységek során kellő körültekintéssel válasszák ki az alkalmazott technikákat, eljárásokat.

A fogyasztók megtévesztésének tilalma

A versenytörvény II. fejezetének 11.-13. §-ai tiltják a fogyasztó megtévesztését, védve ezáltal a fogyasztó mellett a versenytárs érdekeit és a verseny tisztaságához fűződő közérdeket is. E fejezetre hivatkozva a Versenyhivatalhoz, vagy a bírósághoz fordulhat a sérelmet szenvedett fél. A fogyasztót megtévesztő ügyekben folytatódott az előző évben már jellemző nagyarányú megkeresés, ami egyúttal jelzi, hogy a magyar gazdaság átalakuló magatartásnormái még elmaradnak a társadalmi tisztesség konszolidált gazdaságban elvárható normáitól. A Versenytanács 1995-ben – e témakört érintően – 53 határozatot hozott, ebből 24 határozat volt marasztaló, 25 esetben elutasító határozat született, 4 esetben – a kérelem visszavonása miatt – az eljárás megszűnt.

A 25 elutasított kérelem többsége 1995-ben is a versenytárstól érkezett (16 eset). A vizsgált érintett piacokat általában erős verseny jellemezte, ebből következően a versenytársak érzékenyen reagáltak a piaci kihívásokra. Sok esetben működésük akadályozása, elsorvadása mögött a versenytárs tisztességtelennek vélt, fogyasztó megtévesztő tevékenységét jelölték meg okként. Megemlítendő a két „környezetvédő” ügy. A Versenytanács a „környezetkímélő” jelző használatát a versenytörvény szempontjából minősítette. Megállapította, hogy az emberi tevékenység során keletkező környezetre káros hatásokat az ipari civilizáció nagymértékben felgyorsította, ezért minden olyan vállalkozói tevékenység, amely bizonyítottan mérsékli ezt a hátrányos folyamatot és erre a pozitív hatásra a fogyasztó figyelmét – termékével kapcsolatosan (reklámban, tájékoztatóban stb.) – felhívja, nem tekintendő megtévesztőnek.

A piramis (pilóta) típusú játékokat, befektetési rendszereket érintően a Versenytanács elutasító és marasztaló határozatokat egyaránt hozott. E „játékok” lényegéhez tartozik, hogy a sor végén állók szükségképpen veszteségeket szenvednek, ez azonban önmagában – több esetben – nem bizonyult elegendőnek a versenyjogi jogsértés tényének megállapításához. A Versenytanács az e körben sérelmezett magatartásokat a hatályos jogi normákhoz és az üzleti tisztesség általános, az adott területen érvényesülő szabályaihoz mérte, és főként azt vizsgálta, hogy a fogyasztónak adott információ, beleértve a nyerési esélyekről és a részvételi szabályokról szóló ismertetést is, alkalmas volt-e félrevezetésre, megtévesztésre. Nem foglalkozott a vállalkozások önmagában való, a versenyjogi szempontokat nélkülöző minősítésével és így több esetben elutasító határozatot hozott, amelyek mögött a fogyasztók gondatlanságát emelte ki. A határozatban hangsúlyozta: az ésszerűen viselkedő fogyasztótól elvárható, hogy nagyobb körültekintéssel járjon el azokban az esetekben, amikor a részére kínált játék szabályait kellően meg nem értve jelentős összegű pénzt áldoz. A különböző hatósági eljárások, vizsgálatok és a médiák egyre erősödő figyelem felhívásának eredményeként 1995. júniusától e játékok szervezésének, működtetésének tiltásával a pénzügyi törvény átmenetileg rendezte a kérdést, tartós megoldást a Büntető Törvénykönyv erre vonatkozó módosításának elfogadása hozhat.

Az üzycsoporton belül a legmagasabb bírság kiszabás pilótajátékot érintően született. A Versenyhivatal az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület kérelmére eljárást indított a Mikroker Kft. ellen. A Versenytanács a játék törvényszerűségeiből következően – matematikai úton is bizonyíthatóan – a vállalkozó ígéreteit még elméletileg sem tartotta teljesíthetőnek. A fogyasztók további megtévesztéseként ítélte meg a rendszer leállása esetén garantált részvételi díj visszatérítését. Különös tekintettel a jogsértés súlyosságára és a sérelmet szenvedett fogyasztók széles körére, a Versenytanács 400 millió Ft-ban állapította meg a bírságot.

A vásárlási kedvet fokozó nyereményjátékok szabályait változatlanul sokféle fogyasztót megtévesztő elem jellemezte, építve a fogyasztók hiszékenységre, meggazdagodási vágyára. Az áru kelendőségének fokozása érdekében indított akciók egy részét a Versenytanács alkalmasnak tartotta a vásárlási szándék, a fogyasztók döntésének tisztességtelen befolyásolására és a versenytörvényt – évek óta visszaesően – megsértő vállalkozókkal (Euro Direct Service Kft., Top Trading Hungary Kft., Biotonic Kft.) szemben 60 millió Ft-os bírságot szabott ki.

A reklámozott áru lényeges tulajdonságát érintően több esetben a hiányos, megtévesztésre alkalmas tájékoztatás volt a marasztalás oka. Az UNILEVER Rt. úgy hozta forgalomba és cserélte le egyidejűleg korábbi RÁMA termékeit, RÁMA margarin-krémre, hogy közben elhallgatta a termék összetételének marginálisnak nem nevezhető mértékű megváltoztatását (a korábbi 82 %-os zsírtartalmú RÁMA kocka zsírtartalmát 70 %-ra csökkentette). A termék összetételének változtatása a sütési használati értékét nagymértékben, kedvezőtlen irányban változtatta. A Versenytanács határozatban kötelezte az UNILEVER-t a tájékoztatási hiányosságok kijavítására. A határozatot nem vitatva, a 30 millió Ft-os bírságot az eljárás alá vont befizette.

Két ügyben a felsőfokú jelzők fogyasztó megtévesztő hatását minősítette jogellenesnek a Versenytanács. A felsőfokú jelző túlzó módon történő használata félrevezető azokban az esetekben, amelyek mögött nem áll az érintett piacra kiterjedő, a nyilvánosság által megismerhető szakszerű vizsgálat. A törvénysértés megállapításán túlmenően mindkét esetben jelképes összegű (10.000 Ft-os) bírság kiszabására került sor a számszerűsíthető okozott kár, illetve a keletkezett előny megállapíthatóságának hiányában.

A fogyasztók megtévesztése miatt a Versenytanács 24 marasztaló határozatában összesen 530,490 millió Ft bírságot szabott ki. Ez a tavalyi évhez (204,5 millió Ft) viszonyítva jelentősen magasabb összegű bírság, ebből azonban a legmagasabb 400 millió Ft-os (a MIKROKER Kft.) befizetés realitása – a Kft. elleni büntetőper ismeretében – csekély. Az ügycsoportban a legalacsonyabb bírság 10 ezer Ft, a legmagasabb 30 millió Ft volt.

A 24 marasztaló határozatból 11 emelkedett jogerőre 1996. február végéig 34.490 ezer Ft kirótt bírsággal, ebből hét eljárás alá vont fizette be a bírságot (34.230 ezer Ft), négy marasztalt még hátralékban van.

A kartellszabályok alkalmazása

A versenytörvény kartellszabályai tiltják a versenytársak közötti olyan összehangolt magatartást, illetőleg megállapodást, amely a gazdasági verseny

korlátozását vagy kizárását eredményezheti. 1995 folyamán versenytársak közötti megállapodás alapján nem folyt eljárás a hivatalban.

1995-ben összesen hét olyan kérelem érkezett a Versenyhivatalhoz, amelyben a kérelmezők a kartellszabályok megsértését is sérelmezték. Valamennyi eset további közös jellemzője, hogy egyúttal erőfölénnyel való visszaélést is sérelmezték, míg két esetben az általános tilalomba ütközést is vélelmezték. Az erőfölénnyel való visszaélés és a kartelltilalomba ütközés együttes vélelméből következik, hogy a felek között jellemzően eladó-vevő (továbbeladó) viszony áll fenn, azaz vertikális kapcsolat van. Vertikális kapcsolatok esetén a törvény 14. § (3) bekezdése az olyan továbbeladási ár meghatározást tiltja csupán, amely a verseny korlátozását vagy kizárását eredményezheti, azaz nem abszolút tilos a továbbeladási ár megkötése. További kivételt jelent a tilalom alól a 10 % alatti piaci részesedés („bagatell-kartell”). A hétből egyetlen esetben sem lehetett bizonyítani a tilalomba ütközést, így a kérelmeket a Versenytanács elutasította.

A versenytörvény 18. §-a lehetővé teszi a versenykorlátozó megállapodás megkötését tervező feleknek, hogy a Versenyhivataltól kérjék annak megállapítását, hogy a tervezett megállapodás nem esik tilalom alá, illetve hogy mentesül a tilalom alól. 1995 folyamán négy ilyen kérelem érkezett a hivatalhoz, amiből két esetben azt állapította meg a Versenytanács, hogy nem minősülnek kartellnek, míg másik két esetben a mentesítést megadta. Ez utóbbiból az egyik kérelem a továbbeladási ár meghatározására irányult. Itt a Versenytanács a mentesítést azzal a feltétellel engedélyezte, hogy a továbbeladási árban megállapodott vállalkozásoknak két év múlva ismételtén kérniük kell a mentesítést. Akkor ugyanis szükséges lesz újra mérlegelni, hogy az esetleg megváltozó körülmények között is előnyös marad-e az ármeghatározás a fogyasztó számára. A másik megállapodás versenytársak között jött létre (a hivatal fennállása alatt ez volt az első ilyen jellegű kérelem). A Versenytanács megállapította, hogy a Kanizsai Sörgyárnak a Kőbányai Sörgyár országos kereskedelmi hálózatán keresztüli sörértékesítése az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján mentesül a tilalom alól.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

A versenytörvény 20. §-a tiltja az erőfölénnyel való visszaélést. 1995-ben a korábbi éveket is jelentős mértékben meghaladó, nagyszámú – 44 – kérelem

érkezett, további két esetben pedig hivatalból indult eljárás. A hivatali eljárások közül az egyik bírósági áttétel nyomán indult a MALÉV Rt. ellen, a másik pedig parlamenti megkeresést követően négy nagy gabona kereskedelmi társasággal szemben. A vizsgálatok egyik esetben sem tártak fel versenyjogsértő magatartást, így az eljárásokat megszüntettük.

A kérelemre indult eljárások közül továbbra is a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés ügyeknél a legnagyobb arányú az elutasító versenytanácsi határozat (34), és csupán nyolc esetben ítélte a Versenytanács megalapozottnak a kérelmet, két esetben pedig a kérelem visszavonása miatt szűnt meg az ügy.

Az elutasított kérelmek mintegy fele érkezett versenytárstól, ezeknek az ügyeknek nagy részében a gazdasági erőfölény megléte sem nyert igazolást, megalapozatlannak bizonyult és a bepanaszolt magatartás (szerződésszegés) többnyire bírósági hatáskörbe tartozott. Ezekben a piacokon (személygépkocsi, lapkiadás, videokölcsönzés stb.) a jobb piaci pozíciók eléréséért küzdő versenytársak beadványait – sok esetben – olyan egyéni, személyes sérelem alapozta meg, amelyről a vizsgálat jogszerűtlen előnyszerzésre irányuló szándékot, vagy más módon jogsértő magatartást nem állapított meg. Az érdeksérelem, amit a kérelmező versenykorlátozásnak vélt, valójában a verseny természetes jelensége és következménye volt.

Az üzleti partnerek által indított ügyek nagyobb hányadában a gazdasági erőfölény (a kérelmező kiszolgáltató helyzet) bizonyítást nyert, mégpedig nem egyszer természetes monopol helyzetből következően (ELMÜ, Vízmű, MATÁV). Az erőfölényes helyzetben levő piaci szereplők magatartása azonban csak néhány esetben lépte túl a természetes érdekérvényesítés határait.

A Versenytanács – hatáskör hiánya miatt – elutasító határozatot hozott több nonprofit szervezetet érintő ügyben. A versenysemlegességet zavaró körülmények nem a nonprofit szervezetek működéséből, hanem a működésük háttéréül szolgáló hatósági döntésekből következtek. A döntést hozók azonban hatósági minőségükben nem alanyai a versenytörvénynek. A sértett fél részére fennállt a lehetőség a közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadására, erre azonban ez idáig nem került sor.

Továbbra is a torzult piacra jellemző jegyeket mutatják a helyi közszolgáltatásokkal (a szemétszállítás, a temetkezési szolgáltatások stb.) kapcsolatos ügyek. Ezeken a piacokon részben természetes monopóliumok (szeméttelep, vízvezeték, temető) is működnek, részben valódi piaci verseny folyik az egyes résztvevőkenyiségekben, emiatt a piac önmagában nem tudja korrigálni a verseny torzulásait. Különösen fontos lenne az önkormányzati beavatkozás optimumának megtalálása.

Sajátos kérdéseket vetnek fel a nem versenytársak között létrejött (ún. vertikális) megállapodások. A Versenytanács a Renault gépkocsik értékesítésére létrejött disztribúciós szerződésnél azt vizsgálta, hogy az miként érinti a végső fogyasztó (felhasználó) érdekeit. Megállapítást nyert, hogy a kizárólagos értékesítési szerződés a viszonteladó-kereskedő szabadságát ugyan korlátozza és további kereskedők piacra lépését is akadályozza. Azt is megállapította a Versenytanács azonban, hogy a megállapodáson alapuló piaci helyzet egyrészt a forgalmi út rövidülését, másrészt a a fogyasztók részére előnyösebb árkonidíciókat eredményezhet. Ezért a megállapodást a közérdek szempontjából kedvezőnek ítélte.

A nyolc marasztaló döntésben összesen 8,9 millió forint bírságot szabott ki a Versenytanács, ezen belül legmagasabbat – 5 millió forintot – a Budapesti Elektromos Művekkel (ELMŰ) szemben. Ez azért is figyelemreméltó, mert az ELMŰ elleni korábbi kérelmek általában elutasítással zárultak, tekintettel arra, hogy a kérelem egyik esetben sem terjedt túl az egyszerű szerződéses (számla) vitán. Az adott esetben azonban az ELMŰ a sérelmezett magatartást (a díjhátralék miatt szüneteltetett áramszolgáltatás visszakapcsolásáért aránytalanul magas díjat számlázott, s a kikapcsolás előtt ezt nem közölte a fogyasztóval) ismétlődően tanúsította, ami gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek volt minősíthető.

Három ügyben a marasztalás oka szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózás volt (italautomaták üzemeltetéséhez szükséges kávékivonat szállításának beszüntetése, NISSAN személygépkocsi garanciális javításához szükséges alkatrészek szállításának megtagadása, fizetett reklámszöveg Magyar Rádióban történő közzétételének megtagadása). Az első két ügyben a szerződéskötésből kizárt félnek kifejezett gazdasági hátránya származott a vitából, míg a harmadik ügyben a felek vitája politikai töltetű volt.

A vertikális, kizárólagossági szerződés piacromboló hatású is lehet. Ezt mutatja a PolyGram Kft. és a HÍRKER esete, amelyekben az áruválasztékra vonatkozó kedvezmények adását vagy kurrens áruk forgalmazását, olyan feltételek teljesítéséhez kötötték, amelyek nem egyszerűen a versenytársat hozták hátrányos piaci helyzetbe, hanem a versenyhez fűződő közérdeket, a végső fogyasztó érdekeit is sértették, a versenyjogsértés megállapítható volt.

A banki szolgáltatók közül az OTP-t marasztalta el gazdasági erőfölényével való visszaélése miatt a Versenytanács. A kérelmező Start-hitel kérelmének elfogadását követően – előzetesen nem közölt – további indokolatlan feltételekhez kötötte a bank a hitel folyósítását.

Összefoglalva az erőfölényes ügyekben hozott marasztaló döntéseket megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a korábbi évekhez hasonlóan a szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózás adott legtöbbször alapot a jogsértés megállapítására. Új jelenség az olyan kizárólagossági szerződéskötések megjelenése, amelyek a versenytársak és a köz érdekeit is sértették.

A nyolc marasztaló döntésből mindössze egy határozatot nem támadott meg bíróság előtt az eljárás alá vont fél és a bíróságot is befizette (500 ezer Ft), azonban ezt a határozatot a kérelmező támadta meg.

A szervezeti egyesülések ellenőrzése

Szemben a fejlett piacgazdaságok versenyhatóságaival, amelyeknél az ügyek legnagyobb hányadát az utóbbi évtizedben a szervezeti egyesülés (koncentráció) engedélyezési eljárások adják, a Gazdasági Versenyhivatalnak – működésének első éveiben – viszonylag csekély számú koncentrációs ügyben kellett döntést hoznia. Az 1995. év során azonban 24 engedélykérelem érkezett.

A hivatal egyetlen esetben tagadta meg az engedélyt, a többi kérelem szerinti koncentráció megvalósítása elé nem gördített akadályt. Ez nagyobb részben az engedély – esetenként feltételhez kötött – megadásával történt meg, kisebb részben pedig annak megállapításával, hogy a koncentráció nem engedélyköteles. Ez utóbbi típusú megállapítás az esetek túlnyomó többségében azon alapult, hogy a meghatározó befolyást olyan külföldi befektető szerezte meg, amely

Magyarországon korábban nem folytatott gazdasági tevékenységet, s ennek hiányában rá a versenytörvény hatálya, és így az engedélykérési kötelezettség sem terjed ki. Ilyen irányú döntést hozott a Versenyhivatal például az 1995. decemberében megvalósított energiaprivatizáció során, amely kapcsán tíz engedély kérelmet bírált el.

Az energiaprivatizációhoz kapcsolódó nagy számú – és az engedélykérési kötelezettség hiányát megállapító – döntést nem számítva is, 1995. évben kellett eddigi működése során a legtöbb koncentráció engedélyezési ügyben határozatot hoznia a Versenyhivatalnak. Új jelenségnek számít, hogy egyre több vállalkozás egyesíti korábban önálló gazdasági társasággá átalakított, vagy így létrehozott gazdasági egységeit. Volt példa a leányvállalat anyavállalatba történő beolvadására, és a leányvállalatok egy vállalkozássá történő összeolvadására is. Az ilyen jellegű koncentrációkat a Versenyhivatal az eddigiéik során minden esetben engedélyezte – abból kiindulva, hogy azok a versenyhelyzetben érdemi változást nem eredményeztek. A tulajdonosi irányítás révén ugyanis szervezeti egyesülés nélkül is koordinált volt vagy jogosan az lehetett az összeolvadó (beolvadó) vállalkozások piaci magatartása. Sőt: a szervezeti egyesülés olyan ésszerűsítést jelentett, amely a gazdasági verseny szempontjából előnyöket hordott magában.

A Gazdasági Versenyhivatalnak az engedélyt meg kell tagadnia, ha a tervezett koncentráció a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését akadályozza, és a koncentráció résztvevői nem tudják bizonyítani, hogy annak előnyei meghaladják annak hátrányait. Ilyen döntés első ízben 1995. évben született, amikor a Versenyhivatal a Gasztrolánc Kft-nek a Junior Vendéglátó Rt. feletti – a privatizáció keretében történő – meghatározó befolyásszerzését nem engedélyezte, mert a két vállalkozásnak a budapesti diákétkeztetési piacon meglévő magas (együttesen 66 %-os) piaci részesedése mellett nem látta kellően bizonyítottnak, hogy a koncentráció hivatkozott előnyei (minőség javítása, költségek-árak csökkentése) a gyakorlatban is érvényre jutnak majd.

Az áremelés előzetes bejelentése

Az áremelési szándék előzetes bejelentési kötelezettsége az étolaj- és a margarin termékekre érvényesült. 1995-ben két kérelem érkezett e termékekre, melyeket a Versenytanács nem kifogásolt. A kormány 1996. év elején az áremelés előzetes bejelentését e termékek esetében is indokoltan megszüntette.

A bíróságtól áttett ügyek

A Versenytanács 1995-ben három, bíróság által hozott – a tisztességtelen verseny tilalmába ütköző magatartást megállapító – ítélet kapcsán szabott ki bírságot. A Világgazdaság Szerkesztősége Kft.-vel szemben kiszabott 6,5 millió forintos bírság a versenytörvény alapján az ügyben kiszabható legalacsonyabb bírságösszeg, mert a Versenytanács figyelembe vette, hogy a bíróság által hírnévrontásként elbírált cselekményt a Versenytanács, mint fogyasztó megtévesztést 1991. évben már minősítette és szankcionálta.

A Versenytanács határozatainak bírósági megtámadása

Az 1995. évben hozott 157 versenytanácsi határozat közül 47-nek kérték a bírósági felülvizsgálatát. E mérték értékelésénél figyelembe kell venni azt, hogy a határozatok egy részénél (a hivatalból indított eljárás megszüntetése, a kérelem visszavonása, az áremelés tudomásulvétele, a kartell- és fúzióengedély feltétel nélküli megadása) nincs az ügynek olyan szereplője, amelynek érdeke lenne a határozat felülvizsgálata. A határozat megtámadásának csak:

- marasztalás (ideértve a bíróság által áttett ügyekben bírság kiszabását),
- a kérelem elutasítása, vagy
- az engedély részbeni vagy egészbeni megtagadása, illetve feltételhez kötése esetén van gyakorlati jelentősége.

Az e feltételeknek megfelelő 119 határozatnak kereken 40 százaléka az említett 47 megtámadott határozat, ami határozott csökkenést jelent a korábbi évek 50-60 százalék közötti megtámadási arányához képest. Ezen csökkenésen belül jellemző volt, hogy

- a marasztaló (s így szükségszerűen bírság kiszabásával együttjáró) határozatok nagyobb hányada ellen keresettel fordulnak a bírósághoz, míg

— a kérelmek elutasítása esetén a bíróságon megtámadott határozatok aránya lényegesen alacsonyabb.

A marasztaló határozatok magasabb arányú megtámadása mögött vélhetőleg az áll, hogy a bírósági keresetnek a bírság megfizetésére halasztó hatálya van. A bírság későbbi időben történő megfizetése pedig – különösen a mai infláció mellett – olyan előny, amely ellensúlyozhatja azokat az egyébként sem túl jelentős költségeket, amelyek a bírósági felülvizsgálat során felmerülnek. Nyilvánvaló, hogy a határozat ilyen megfontolásból történő megtámadásához fűződő érdek annál nagyobb, minél magasabb a kiszabott bírság. Az összefüggés a gyakorlatban természetesen nem ilyen egyértelmű. Nem egyszer nyújtanak be felülvizsgálati keresetet olyan határozat ellen, amelyben minimális (10.000 forintos) bírság került kiszabásra.

A bírósági felülvizsgálat tapasztalatai

Az 1995. év végéig az 1991. óta benyújtott 208 felülvizsgálati kereset fele (104 ügy) 1995. december 31-ig jogerősen lezárult. Az eddigi keresetek bírósági sorsáról az alábbi táblázat ad összefoglaló képet:

A versenytanácsi határozatok bírósági felülvizsgálata 1995. december 31-ig

Év	Felülvizsgálatok száma	Jogerősen lezárva	Jogalap	Bírság
			megváltoztatva	
1991.	17	15	1	5
1992.	41	39	1	7
1993.	43	25	1	4
1994.	60	21	–	2
1995.	47	1	–	–
Összesen	208	101	3	18

A táblázatból is látható, hogy míg a jogalap (anyagi jogi kérdések) tekintetében szinte teljes a jogalkalmazási harmónia a Gazdasági Versenyhivatal és a bíróságok között, addig a bírság összegét viszonylag gyakran csökkenti a bíróság.

A jogsértést megállapító határozatok felülvizsgálatakor a Fővárosi Bíróság és a Legfelsőbb Bíróság egyaránt gyakorlatilag minden harmadik ítéletében mérsékelte a kiszabott bírságot. A bírság csökkentésének mértéke jellemzően az eredeti bírság harmada-fele.

III. EGYÉB VERSENYPOLITIKAI TEVÉKENYSÉG

Véleményalkotás a versenyt érintő kérdésekben

Az Országgyűlés írásbeli véleményt kérhet a Versenyhivatal elnökétől (versenytörvény 58. § (2) bekezdés) a versenyt érintő napirendi pontjaihoz. Az előző évekhez hasonlóan ezzel a lehetőséggel az Országgyűlés 1995-ben sem élt. Az Országgyűlés Gazdasági Bizottságában azonban májusban érdemi vitát folytattunk le az előző évi beszámolónk kapcsán a versenypolitika aktuális teendőiről, a versenyhelyzet jellemző tendenciáiról.

A hivatal elnöke továbbra is rendszeres meghívottja volt a gazdasági kabinet üléseinek, ahol kifejthette versenypolitikai álláspontját is.

Az elmúlt évre jellemző volt, hogy a GVH vezetői és munkatársai – az új törvények és kormányhatározatok felhatalmazásával élve – részt vettek a létrehozott munkabizottságokban és különféle szervezetekben, melyek közül a Deregulációs Tanács, a Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottság és a Közbeszerzési Tanács érdemel kiemelés. Feladataink ilyen kibővülése nem ellentmondásmentes, nem zárható ki ugyanis, hogy konkrét versenyfelügyeleti eljárás és a kormányzati szerepvállalás között konfliktus áll elő.

Évek óta részt veszünk a Piacvédelmi Bizottság munkájában. A Piacvédelmi Bizottság – figyelembe véve az 1995. március 12-i kormányintézkedések iparvédelmet is szolgáló hatásait – hat piacvédelmi kérelmet elutasított. Kedvező irányú változások vannak a piacvédelmi eszköztár alkalmazásában is, a korábban gyakran alkalmazott importkontingens helyett előtérbe kerültek az önkorlátozási megállapodások.

Jogszabály-véleményezési tevékenység

A versenytörvény 60. §-a szerint a gazdasági versenyt befolyásoló jogszabálytervezetekkel kapcsolatban az érintett miniszterek kötelesek kikérni a GVH véleményét. Mintegy 260 készülő jogszabályt véleményeztünk. Általánosítható tapasztalatunk, hogy a jogszabály-előkészítés gyakran a

koncepcionális kérdések előzetes tisztázása nélkül folyik, ami meglehetősen bonyolulttá teszi bármilyen érdemi probléma esetén a szövegezést, a határidők betartását. Nagyobb szükség lenne az azonos típusú ügyek egységesebb megoldásainak kialakítására is. Ez utóbbira példa: a fogyasztó hozzájárulást fizet a villamos energiahálózat fejlesztéséhez, miközben a távbeszélő-hálózat fejlesztéséhez fizetett beruházási hozzájárulást átalakították belépési díjjá, s így az új telefonvonal igényelőktől ÁFA-val növelt belépési díjat szednek.

Koncepcióhiány tapasztalható az eddig költségvetésből finanszírozott, bizonyos állami, hatósági feladatokat ellátó, ugyanakkor már üzleti szolgáltatásokat is nyújtó intézmények átalakítása, tevékenységük szabályozása során. A feladatok gondos elemzése, a kritikus, deregulációs szempontú felülvizsgálat elmulasztása miatt keverednek a hatósági és üzleti feladatok, ami rendkívül zavaró.

Az előző évi beszámolóban is említettük, hogy a hatósági eljárási díjakat sokszorosára emelik, ami piacra lépési korlátot is jelent. A folyamat tovább tart, a felemelt díjak hatékonysági megfontolások nélkül alakulnak ki, s mivel egyedi költségkihatásuk kiszámítása rendszerint hiányzik, szóba sem kerül, hogy a kormány ezek összesített hatásait áttekinthesse akár a verseny fejlődését korlátozó, akár inflációs következményei szempontjából.

Végezetül némi elégedettséggel állapítjuk meg, hogy a versenyviszonyok szabályozása szempontjából jelentős jogszabályok hiánylistája rövidült, bár még mindig várat magára a reklám-, a fogyasztóvédelmi- és a sajtótörvény, s az említett nonprofit törvény.

Itt említjük meg – mert jogszabály-veleményezési és versenyfelügyeleti tevékenységünkben is építünk rá –, hogy az Alkotmánybíróság 1995-ben is hozott több olyan határozatot, amely vagy az Alkotmány 9. § (2) bekezdésére utalással a versenyszabadság, vagy a 70/A §-ban szereplő diszkrimináció tilalommal a versenysemlegesség témakörében jelentett iránymutató állásfoglalásokat.

IV. EGYÉB INFORMÁCIÓK

Nemzetközi kapcsolatok

Az elmúlt évben is együttműködtünk az Európai Unió Verseny Főigazgatóságával. Ennek keretében egyrészt a magyar csatlakozási törekvésekből közvetlenül fakadó kötelezettségekkel kapcsolatos kérdések megvitatására került sor, másrészt pedig a PHARE programra támaszkodva a csatlakozásra való hosszabb távú felkészülést szolgáló, az Európai Unió központjába és tagországába szakmai utakra nyílt lehetőség.

Az együttműködés kiemelkedő eseménye a versenyjogi rendelkezések végrehajtási szabályainak elkészítése volt. Az 1991. december 16-án aláírt EK/magyar Európai megállapodás (a továbbiakban: EM) jogszabályok közelítéséről rendelkező 67-68. Cikkelyei a versenyjogot tételesen említik. A racionalitás azt diktálja, hogy a magyar versenyjogi harmonizáció lehetőleg a végrehajtási szabályok jóváhagyásának időpontjára, vagy azt viszonylag jól közelítő időpontra megvalósuljon. A végrehajtási szabályok szerint ugyanis a magyar versenyhatóságnak eljárási kényszere adódhat, az EM hatálya alá eső, versenyjogi természetű ügyekben. Mivel a Gazdasági Versenyhivatal csakis a magyar jog alapján járhat el az EM hatálya alá tartozó ügyekben is, érdekünkben áll, hogy a magyar versenytörvényt, természetesen a nemzeti érdekek értelemszerű figyelembe vétele mellett, az európai szabályrendhez a lehető legjobban közelítsük.

A magyar közigazgatási szerkezetből következően az EM versenyjogi rendelkezései közül a Gazdasági Versenyhivatal azok végrehajtásáért felel, amelyeket a közösségi versenyjog „a vállalatokra vonatkozó versenyjogi szabályok” gyűjtőfogalommal illet (EM 62. Cikkely) és a vállalatok versenykorlátozó megállapodásait (kartelleket), valamint az erőfölénnyel való visszaélést minősítik az EM-sal összeférhetetlen gyakorlatnak, ha azok nemcsak a tagállamok közti, hanem a Közösségek és Magyarország közötti kereskedelem befolyásolására is képesek.

A versenyjogi rendelkezésekhez végrehajtási szabályokat kell elfogadnia a Társulási Tanácsnak. Ezek kidolgozását a Bizottság versenyhatósága a magyar

Versenyhivatallal együttműködve elkészítette, végleges jóváhagyásuk 1996. I. félévében várható. A „végrehajtási szabályok” rendelkezéseket tartalmazzák a két versenyhatóság együttműködésére. Fontos előírás, hogy mindkét fél a saját versenyjoga alapján jár el az EM hatálya alá eső versenyjogi ügyekben. Eljárásaikról, amennyiben kimutatható a másik fél fontos érdekének érintettsége, valamennyi esetben informálják a másik felet, szükség esetén konzultálhatnak és a másik fél véleményét a döntés során mérlegelik. A dokumentum az együttműködés alapjául a kölcsönös jóindulatú elbírálás elvét (a szabályok szövegében használt angol szóval: comity) fogadja el, amelynek értelmében a másik fél eljárásának kezdeményezése is lehetséges. A szabályok a vitarendezés fórumául a Társulási Tanácsot jelölik meg, ezzel kapcsolatban néhány eljárási részletszabályt tartalmazzák.

Az év fontos eseménye volt, hogy első ízben hazánkban került sor az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága szervezésében egy olyan, hat társult ország részére szervezett szemináriumra, amely a társulási szerződésekből a versenypolitika terén aktuális tennivalók megvitatására irányult. A rendezvényen a négy visegrádi ország mellett Bulgária és Románia versenyhivatala képviseltette magát, a Bizottság részéről pedig részt vett a versenypolitikáért felelős főigazgató. A találkozón a hét versenyhatóság, valamint az állami támogatások harmonizációs kérdéseivel foglalkozó pénzügyminisztériumok képviselői az együttműködés közös akcióprogramjáról szóló dokumentumot fogadtak el, s úgy határoztak hogy a rendezvényt a jövőben rendszeresen, évente változó helyszíneken megrendezik.

Négy éve megfigyelői státuszunk van az OECD Versenyjogi- és Versenypolitikai Bizottságában. Az OECD-vel való együttműködésünk az elmúlt évben a magyar csatlakozási szándék miatt meglehetősen intenzívvé vált. Korábban is rendszeresen adtunk tájékoztatót a magyar versenytörvényről és alkalmazásáról, de mint a bevezetőben is említettük, 1995-ben az OECD Tanács számára a csatlakozás háttéranyagául versenyjogi és versenypolitikai összefoglaló készült. A versenyhivatal beszámolóját illetően a két hivatalos opponens – a Német Szövetségi Kartellhivatal és az Európai Unió Verseny Főigazgatósága kommentárja, s a Bizottság végső állásfoglalása pozitív volt. A magyarországi versenyjog-alkalmazás elismerést kapott, kiemelt érdeklődést törvénymódosítási szándékaink és a természetes monopóliumok szabályozásának helyzete váltott ki.

Részt vettünk az OECD által szervezett versenypolitikai szemináriumokon, ahol azon kívül, hogy elméleti ismereteket szereztünk, a gyakorlat kölcsönös megismertetéséből is kivettük a részünket.

Nem új keletű az Amerikai Egyesült Államok versenyhatóságaival folytatott együttműködésünk sem. Ennek keretében elsősorban ismeretátadási, illetve konkrét ügyekben tanácsadási céllal, amerikai kollégák tartózkodtak hivatalunkban. E programokat a USAID finanszírozza.

Ismeretterjesztő tevékenység

A hivatal munkatársai 1995-ben is aktívan hozzájárultak a versenyjoggal és versenypolitikával kapcsolatos ismeretek magyarországi terjesztéséhez.

Munkatársaink közel ötven versenypolitikával illetve versenyjoggal kapcsolatos cikket publikáltak szakmai folyóiratokban és számos hasonló témájú előadást tartottak. Néhány munkatársunk versenyjog és versenypolitika tantárgyat tanít különböző oktatási intézményekben. A hivatal dolgozói folyamatosan ellátják a sajtót háttérinformációkkal, interjúkat adnak a közérdeklődésre számot tartó versenyjogi ügyekkel kapcsolatban.

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karával közösen figyeljük és feldolgozzuk a nemzetközi szakirodalomban megjelenő versenyjoggal kapcsolatos tanulmányokat. Ennek, s az Európai Közösségek versenyjogi információinak köszönhetően tekintélyes szakirodalmi házikönyvtárunk alakult ki.

Hivatalunk alapító tagja a Magyar Versenyjogi Egyesületnek. Az itt folyó munka révén a hivatal jó fórumot talált a versenyjogi ismeretek Magyarországon való terjesztésére és a szélesebb szakmai körökkel folytatható párbeszédre.

1995-ben is folyamatosan megjelent a Versenyfelügyeleti Értesítő, a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos lapja, amelyben a versenytanácsai határozatok, az esetleg ezeket követő bírósági döntések, valamint szakmai elemzések jelennek meg.

Informatikai fejlesztések

1995-ben elkészült a hivatal informatikai stratégiai terve, amely rövid távon részletesen, hosszabb távon főbb vonalakban meghatározza a hivatali munkát és fejlesztési elképzeléseinket. Ennek keretében továbbfejlesztettük számítógépes hálózati rendszerünket, melynek révén adatbázisaink köre bővült, a működés biztonsága pedig erősödött. Megteremtődött a hivatal kapcsolódási lehetősége az Internet hálózathoz.

A hivatal működési feltételei

A hivatal 1995. évi tervezett létszáma 117 fő volt. Kormányhatározat ajánlásai alapján a hivatalban foglalkoztatottak létszáma 11 fővel (10%) csökkent az év folyamán, miközben feladataink bővültek az említett kormányzati munkabizottságokban való részvétellel, valamint a biztosítási törvény módosításakor átvett versenyfelügyeleti feladatokkal.

A hivatalt érzékenyen érintette az évközi pénzügyi restriktió, hiszen anyagi fedezet hiányában a köztisztviselői törvény által megengedett – amúgy is beszűkített – juttatási lehetőségeket sem lehetett kihasználni.

Komoly feladatot és egyben gondot jelentett év végén a kincstári rendszer bevezetése, mivel az átálláshoz szükséges jogszabályi előírások nem álltak rendelkezésre. Az államháztartási reform kapcsán szinte követhetlenné vált a társadalombiztosítási feladatok törvény szerinti ellátása. Az év folyamán rendkívül sokszor változtak az előírások.

Az Állami Számvevőszék vizsgálta az 1996. évi költségvetési javaslat megalapozottságát, a törvényi előírások betartását, s a javaslatunkkal végső soron egyetértett.

Budapest, 1996. március 25.

Dr. Vissi Ferenc
a Gazdasági Versenyhivatal elnöke