



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENYTANÁCS

Vj-99/2008/13.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a **Magyar Orvosi Kamara** (Budapest) ellen versenykorlátozó magatartás miatt indított eljárásban - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

végzést

A Versenytanács a versenyfelügyeleti eljárást megszünteti.

A jelen végzés ellen a Magyar Orvosi Kamara a kézhezvételtől számított 8 napon belül a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtandó, de a Fővárosi Bírósághoz címzett jogorvoslati kérelemmel élhet.

I n d o k o l á s

1. A Gazdasági Versenyhivatal annak vizsgálatára indított versenyfelügyeleti eljárást a Magyar Orvosi Kamara ellen, hogy az eljárás alá vont megsértette-e a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 11. §-át, illetve az Európai Közösségek létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) 81. cikkének (1) bekezdését

- orvosi (fogorvosi) szolgáltatások ajánlott díjtételeinek közzétételével,
- Etikai Kódexének 131. és 133. pontjával.

I.

Az eljárás alá vont

2. Az eljárás alá vont orvosok és fogorvosok szakmai kamaraként működő köztestülete, amely tagjainak szakmai, erkölcsi és anyagi érdekvédelmet hivatott biztosítani. Tagjainak száma kb. 34.600 fő, amely a Magyarországon praktizáló orvosok mintegy 72%-át jelenti. Az eljárás alá vontom kívül léteznek más szakmai érdekképviseleti szervezetek is (pl. Magyar Fogorvosok Egyesülete, Magyar Tüdőgyógyász Társaság, Magyar Idegsebészeti Társaság), azonban azok tagsági köre nem éri el az eljárás alá vont tagjainak számát [pl. Magyar Üzemorvosok Tudományos Társasága (800 fő), Ápolási Egyesület foglalkozás-egészségügyi szekciója (2000 fő)].

3. Az eljárás alá vont szervezete, feladat- és hatásköre

- 2007. március 31-ig a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény,
- 2007. április 1-jétől az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény

által szabályozott.

A jogi szabályozás vonatkozásában kiemelendő, hogy a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény előírta a kötelező kamarai tagságot, az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény értelmében 2007. január 1-jétől nem kötelező a kamarai tagság azok számára, akik orvosi praxist kívánnak folytatni, illetve az eljárás alá vontat - a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény alapján fennállott korábbi helyzettel szemben – az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény nem jogosítja fel ajánlott minimál díjak kiadására.

4. Az eljárás alá vont feladatait területi szervezetei és országos szervei útján látja el.

Az eljárás alá vont alapszabálya értelmében a tagok szakmai, illetve egyéb szerveződésű csoportokat, a fogorvosok tagozatot hozhatnak létre.

A szervezetet illetően kiemelendő, hogy

- az eljárás alá vonton belül létrejött egyebek között a Fogorvosi Tagozat, a Foglalkozás-egészségügyi Szekció, valamint a Díjtételegyeztető Bizottság,
- az Országos Küldöttközgyűlés feladata egyebek között az eljárás alá vont alapszabályának, valamint az etikai statútumának az elfogadása,
- az Elnökség biztosítja az eljárás alá vont működését, irányítja az Országos Küldöttközgyűlés határozatainak végrehajtását, valamint véleményezési jogot, illetve javaslattételi jogot gyakorol bizonyos kérdésekben; továbbá képviseli az eljárás alá vontat,
- az Etikai Kollégium véleményezi az egészségügyi dolgozók szakmai-etikai szabályzatát, illetve évi egy alkalommal annak tartalmára vonatkozóan módosítási javaslatot nyújt be,
- az Országos Etikai Bizottság feladata elsősorban a területi etikai bizottságok tevékenységének elvi irányítása. Elnökét, alelnökét és tagjait az Országos Küldöttközgyűlés küldöttei jelölik és választják meg.

5. Az eljárás alá vonttal szemben már több versenyfelügyeleti eljárás került lefolytatásra:

- a Versenytanács a Vj-137/1999 számú ügyben meghozott (érdemét tekintve a Fővárosi Bíróság által és a Legfelsőbb Bíróság Kf.II. 40.072/2000/5. számú ítéletével helyben hagyott) határozatában megállapította, hogy
 - az eljárás alá vont 1998. július 1-jétől hatályos Etikai Kódexének az orvosi díjtételekre vonatkozó része 140. pontjának „az ajánlott összeg alatti díjért munkát vállalni etikai vétség” szövegű első fordulata a gazdasági verseny korlátozásának tilalmába ütközik, ezért e kitétel alkalmazását megtiltotta,
 - az Etikai Kódexnek az orvosi tevékenység hirdetésére és reklámozására vonatkozó 131-137. pontjai szintén a Tpv-t-be ütköznek. A Tpv-t. 17.§-ában meghatározott egyedi mentesítés keretében a Versenytanács az Etikai Kódex ezen pontjait mentesítette a tilalom alól, mivel azokat a tisztességes versennyel összeegyeztethetőnek találta,
- a Versenytanács a Vj-45/2001. számú ügyben a Vj-137/1999. számú ügy keretében megadott egyedi mentesítést visszavonta, tekintettel számos körülmény megváltozására (pl. az orvosi tevékenység végzése szabályozási környezetének

megváltozása, az orvosi tevékenység vállalkozói formában történő végzésének nagyobb elterjedtsége),

- mivel az eljárás alá vont internetes honlapján elérhető Etikai Kódex IV. Fejezete továbbra is tartalmazta az orvosi tevékenység hirdetésére vonatkozó rendelkezéseket (131- 137. pont), azaz az eljárás alá vont nem iktatta ki a Versenytanács által jogsértőnek minősített 131-137. pontokat, a Versenytanács 2005. június 29-én hozott döntésében elrendelte határozatának végrehajtását,
- az eljárás alá vont Etikai Kódexe továbbra is tartalmazta a jogerősen megtiltott 140. pontjának első fordulátát, a Vj-137/1999. számú ügyben lefolytatott utóvizsgálat során a Versenytanács megállapította, hogy az eljárás alá vont internetes honlapján még mindig elérhető a hatályosként közzétett Etikai Kódex IV. Fejezete, mely továbbra is tartalmazza az orvosi díjtételekre vonatkozó rendelkezéseket. Emiatt a Versenytanács az eljárás alá vontat 2005. július 12-én a Vj-137/1999. számú ügyben hozott döntés végrehajtására kötelezte.

II.

Az eljárás alá vont vizsgált magatartása

6. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 2. §-a (1) bekezdésének j), illetve 1999. július 1-jétől i) pontja az alábbiak szerint felhatalmazást adott az eljárás alá vontnak ajánlott minimális díjak kiadására:

- 1994.05.05. - 1999.06.30.: ajánlásokat ad az egyes orvosi szolgáltatások díjtételei alsó határait
- 1999.07.01. - 2002.03.30.: ajánlásokat ad az egyes orvosi szolgáltatások egészségügyi szolgáltatók által megállapított díjtételei alsó határait
- 2002.03.31. - 2003.06.30.: ajánlást ad a szabadfoglalkozású orvosi tevékenységért járó díjtételek, valamint az egyes orvosi szolgáltatások egészségügyi szolgáltatók által megállapított díjtételei alsó határait
- 2003.07.01. - 2004.04.30.: ajánlásokat ad az egyes orvosi szolgáltatások egészségügyi szolgáltatók által megállapított díjtételei alsó határait
- 2004.05.01. - 2007.03.31.: ajánlásokat ad az egyes orvosi szolgáltatások díjtételei alsó határait

Az egészségügyben működő szakmai kamaráról szóló 2006. évi XCVII. törvény értelmében az eljárás alá vont 2007. március 31. után nem jogosult minimál díjakra vonatkozó ajánlások kiadására.

7. A vizsgálat az alábbi dokumentumokat tette a versenyjogi értékelés tárgyává:

- fogorvosi díjtétel ajánlás
- a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó ajánlott díjtételek
- az országos elnökség orvosi díjtételekre vonatkozó határozata
- a „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentum
- az eljárás alá vont Missziós Nyilatkozata
- A „XXI. század orvosa” díj szabályzata

Fogorvosi díjtétel ajánlás

8. Az eljárás alá vont pontosan nem ismert időpontban Fogorvosi Tagozatának honlapján (www.kamara.fogorvos.hu) és a Magyar Fogorvos című lapban tette közzé az „Ajánlás a fogorvosi díjtételek alsó határára” című dokumentumot, abban tételesen, forintban meghatározott összegeket rendelve az egyes fogorvosi tevékenységekhez [pl. implantátum behelyezés (darabonként) x Ft, töméskészítés amalgámmal y Ft, egygyökerű fog gyökértömése z Ft].

A tagság véleményének összegzésével, külső szakértők (Fog- és Szájbetegségek Szakmai Kollégiuma, Magyar Fogorvosok Egyesülete, szakfelügyelet, egyetemek) bevonásával elkészített, az eljárás alá vont Díjtétel Egyeztető Bizottságának is megküldött ajánlást fogadott el a Fogorvosi Tagozat 2004. március 26-án. Hasonló tárgyban 1995-ben és 1999-ben is megalkotásra került már ajánlás. Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény hatálybalépését követően ajánlás nem került kiadásra.

Az eljárás alá vont nyilatkozata szerint az ajánlás jelenleg nem érhető el az internetes honlapon, 2008 nyarán eltávolították a hiperhivatkozások közül.

A foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó ajánlott díjtételek

9. Az eljárás alá vont 2001 óta évente internetes honlapján közzétette az általa javasolt foglalkozás-egészségügyi díjtételeket. Erre utolsó alkalommal 2007-ben került sor, azt követően, hogy az eljárás alá vont Foglalkozás-egészségügyi Szekciójának (az eljárás alá vont Díjtétel Egyeztető Bizottságának előterjesztett, s általa is támogatott) javaslata alapján az eljárás alá vont Országos Elnöksége 2007. január 10-i ülésén elfogadta a később közzétett díjtételeket („A” kategória: 19.000 Ft/fő/év, „B” kategória: 16.300 Ft/fő/év, „C” kategória: 12.800 Ft/fő/év, „D” kategória: 9.500 Ft/fő/év”). A jogszabályi környezet megváltozását követően foglalkozás-egészségügyi díjtételekre vonatkozó ajánlás nem került elfogadásra.

Az eljárás alá vont nyilatkozata szerint internetes honlapján jelenleg nem érhető el a korábbi dokumentumok.

Az országos elnökség orvosi díjtételekre vonatkozó határozata

10. Az eljárás alá vont Orvosi Díjtétel Bizottsága által kidolgozott és az Országos Elnökség által 2005-ben elfogadott, majd az eljárás alá vont internetes honlapján (közelebről nem ismert időpontban) közzétett orvosi díjtételekre vonatkozó határozat magában foglal

- egyrészt egy javaslatot az egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek által fizetendő minimális díjtételekre vonatkozóan, tételes ajánlást fogalmazva meg az alapvizsgálati díj összegére, valamint az azt kiegészítő díjelemekre,
- másrészt egy, a jogalkotó felé megfogalmazott módosító javaslatot a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló

284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet kapcsán, a rendeletbe foglalt szolgáltatási díjtételek emelését indítványozva.

Az eljárás alá vont nyilatkozata szerint a határozat már nem érhető el az internetes honlapján.

A „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentum

11. Az eljárás alá vont internetes honlapján (a regisztrált felhasználók számára elérhető módon) tette közzé a 2002. május 9-én elfogadott „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentumot, amely az eljárás alá vont Országos Elnöksége által létrehozott ad hoc bizottságnak az orvosi díjtételekre és az életpálya anyagi oldalára vonatkozó indítványait tartalmazza. A dokumentum nemcsak a szabadfoglalkozású orvosok alapidójával kapcsolatban tesz javaslatot, hanem valamennyi orvosra szólóan. A dokumentum szerint a „szakmák közötti differenciálás terheléstől, igénybevételtől függően, hiányszakma, stb. helyi alku kérdése, objektív alapokon, de csak a MOK ajánlástól felfelé lehet eltérni. Megállapodás a helyi MOK bevonásával.”

A dokumentum jelenleg is elérhető az eljárás alá vont internetes honlapján.

Az eljárás alá vont Missziós Nyilatkozata

12. Az eljárás alá vont Képviselőtestülete által 1997 februárban elfogadott, az eljárás alá vont honlapján, valamint a Magyar Orvos című lapban (közelebbről nem ismert időpontban) közzétett Missziós Nyilatkozat (Vj-99/2008/2/6.) az eljárás alá vont küldetését és feladatait részletezi, azt is kimondva, hogy az eljárás alá vont „ajánlást ad az egyes orvosi szolgáltatások díjtételeire.” A dokumentum feltünteti, hogy azt „elfogadta a MOK Képviselőtestülete 1997. február 21-én.”

A „XXI. század orvosa” díj szabályzata

13. A 2004. szeptember 29-i szabályzat (Vj-99/2008/2/7.) az eljárás alá vont által a „XXI. század orvosa” díjra érdemesnek tartott orvosok kiválasztására vonatkozó eljárási szabályokat állapította meg. A szabályzat jelenleg nem érhető el az eljárás alá vont internetes honlapján.

Az Etikai Kódex

14. A Versenytanács az Etikai Kódex vonatkozásában a versenyfelügyeleti eljárást megindító végzésben és a vizsgálati jelentésben meghatározott körben alakította ki álláspontját, megállapítva, hogy a vizsgálat az eljárás alá vont Etikai Kódexe 131. és 133. pontjának a vizsgálatára terjed ki.

15. Az eljárás alá vont jelenleg hatályos Etikai Kódexe IV. fejezetének „Orvosi ténykedések hirdetése” című része (131-137. pont) tartalmazza az orvosi tevékenységek hirdetésére vonatkozó előírásokat. A versenyfelügyeleti eljárást megindító végzésben egyértelműen rögzítésre került, hogy az eljárás az Etikai Kódex IV. fejezete mely rendelkezéseinek vizsgálatára terjed ki:

131. Csak a tájékoztatás céljából közzétett, minősítés nélküli, tárgyszerű, a közérdeket is szolgáló hirdetés engedélyezett.

133. Tilos a szolgáltatás igénybevételére ösztönző, anyagi érdeket szolgáló, a beteget megtevesztően befolyásoló hirdetés.

III. Az érintett piac

16. Egy magatartás versenyhatásai az érintett piacon vizsgálhatók. A Tpv. 14.§-ának (1) bekezdése alapján az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi piac figyelembe vételével kell meghatározni. A megállapodás tárgyát alkotó árun kívül figyelembe kell venni az azt a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel ésszerűen helyettesíthető árukat (keresleti helyettesíthetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait. Földrajzi terület az, amelyen kívül a fogyasztó nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni.

17. A jelen esetben érintett termékpiacnak az eljárás alá vont vizsgált magatartása által érintett orvosi (fogorvosi) szolgáltatások, illetve a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatások piaca minősül.

18. Az eljárás alá vont az ország teljes területén tevékenykedik, s tagsága az egész országot lefedi. Érintett földrajzi piacnak legalább a Magyar Köztársaság területe tekinthető.

IV. Az eljárás alá vont előadása

19. Az eljárás alá vont előadta,

- a vizsgálatban érintett dokumentumok nincsenek hatályban,
- a „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentum címe téves feltevésre adhat okot, ugyanis az valójában nem egy díjtételekre vonatkozó ajánlás, hanem a minisztérium a közalkalmazotti törvény ágazatot érintő módosítási elképzeléseivel összefüggésben felvázolt modell, amelyet az eljárás alá vont a minisztérium akkori kezdeményezésére készített, azzal, hogy a dokumentum egyik részében valóban van utalás (csupán célként) a „szabadfoglalkozású orvosnak” az eljárás alá vont által indokoltan tartott éves jövedelmi szintjére. Az eljárás alá vont által a szabadfoglalkozás keretében tevékenykedő orvosok esetében indokoltan tartott éves minimális jövedelmi szint meghatározása ugyanakkor nem jelenti az egészségügyi szolgáltatások ajánlott kamarai díjtételeit.

V. Az eljárás alá vont magatartásának Tpv. alapján történő értékelése

20. Az eljárás alá vont mint foglalkozási csoportokat tömörítő szervezet társadalmi szervezetnek minősül a Tpv. 11.§-a (1) bekezdésének értelmében, s így a Tpv. hatálya alá tartozik.

21. A Tpv. 11.§-ának (1) bekezdése szerint tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntése, amely a gazdasági verseny

megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki.

22. A gazdasági verseny megfelelő működéséhez szükséges, hogy a piaci szereplők egymás döntési szabadságát tartsák tiszteletben, saját és a versenyző vállalkozások döntési szabadságát csak a vonatkozó jogszabályi előírásokkal összhangban korlátozzák. A Tpv. 11.§-a igen széles körben határozza meg az általa tilalmazott magatartásokat, tiltva a két- vagy többoldalú, megállapodás vagy összehangolt magatartás formáját öltő versenyellenes magatartásokat. A jogalkotó célja az volt, ne megvalósulásának formájától függjön, hogy egy versenyellenes magatartásra kiterjed-e a tilalom vagy sem. A vállalkozások (ideértve természetesen a vállalkozások társadalmi szervezetét is) bármilyen formában tanúsított magatartása a Tpv. 11.§-ába ütközik, ha az a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki.

23. A jogsértés Tpv. 11.§-a alapján történő megállapításához - úgy a megállapodás, mint az összehangolt magatartás vagy a vállalkozások társulásának döntése esetében - nem szükséges a jogsértő magatartás hatásának bekövetkezése, ehhez - amint azt maga a Tpv. 11.§-ának (1) bekezdése is egyértelműen megfogalmazza - elegendő a cél vagy az alkalmasság bizonyítása. Ez egyben azt is jelenti, hogy nem szükséges vizsgálni egy magatartás konkrét hatásait, ha annak célja a verseny korlátozása, akadályozása vagy torzítása. Versenykorlátozó célúnak minősül az a magatartás, amely természeténél fogva magában hordozza a versenykorlátozás lehetőségét. A magatartás célja levezethető a megállapodás, illetve döntés szövegéből, objektív törekvéseiből, a megállapodás, döntés jogi és gazdasági környezetéből, valamint a felek magatartásából, azzal, hogy a versenykorlátozó cél nem függ a felek szubjektív akaratától. A megállapodás, döntés végrehajtásának módja is felfedheti a versenykorlátozó célt, még ha az írásba foglalt megállapodás, döntés nem is tartalmaz erre utaló kifejezett rendelkezést.

24. Nemcsak a vállalkozások közötti megállapodás (illetőleg összehangolt magatartás), hanem a vállalkozások társulásának döntése vonatkozásában is megfogalmazódik a versenyjogi tilalom, amennyiben annak célja vagy (tényleges vagy lehetséges) hatása e tilalom alapján jogsértőnek minősül. Vállalkozások társulásának minősül a vállalkozások társadalmi szervezete (köztestülete, szövetsége, egyesülete stb.).

25. A vállalkozások által létrehozott szakmai érdekképviselői szervezetek döntései (közvetlenül vagy közvetett formában) alkalmasak a vállalkozások (mindenekelőtt, de nem kizárólagosan tagjaik) piaci magatartásának befolyásolására, függetlenül attól, hogy az ajánlásként vagy kötelező jelleggel jelenik-e meg, s ezen versenyjogi ítéletet önmagában az sem befolyásolja, ha a vállalkozások társadalmi szervezete nonprofit módon tevékenykedik (a tagjai érdekében tevékenykedő, őket képviselő vállalkozások társadalmi szervezetének magának nem kell piaci magatartást tanúsítania ahhoz, hogy magatartása versenyjogilag értékelhető legyen).

26. A verseny jog által védett alapelveivel ellentétes, versenyjogsértő a vállalkozások társadalmi szervezetének minden olyan magatartása, amelynek célja, illetve (tényleges vagy lehetséges) hatása bármely piacon a versenytársak közötti szabad verseny, a fogyasztók vállalkozások közötti választása lehetőségének indokolatlan korlátozása, adott esetben kizárása, valamint azok a magatartások is, amelyek azt célozzák vagy azzal a hatással jár(hat)nak, hogy a társadalmi szervezet e magatartása verseny alakulását befolyásoló tényezővé lépjen elő, így például a piacon alkalmazott árak alakulásának vonatkozásában.

27. A vállalkozások társadalmi szervezete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet döntése kapcsán kiemelendő, a „döntés” kifejezés jelentése – éppen az értelmezés

határait tágító, a Tpv. 11.§-ában foglalt versenykorlátozó magatartás, megállapodás fogalmának rögzítése folytán – nem szűkülhet az alakszerűen meghozott, formális határozatokra, hanem a formailag nem kötelező, de a tényleges magatartást befolyásolni képes ajánlásokra is vonatkozik. A döntésnek nem kell különösebb formai követelményeknek eleget tennie (pl. határozati formát viselőnek lennie). Az adott döntés elfogadása és közzététele akkor is a Tpv. 11.§-ának hatálya alá esik, ha azzal összefüggésben nem került sor a szervezeti rend szerinti formális határozathozatalra,

28. Az ajánlott árak vállalkozások társadalmi szervezete általi közzététele – kikényszeríthetőség hiányában is – a Tpv.-be ütközik, mivel az ajánlott árak következtében más árak érvényesülhetnek a piacon, mint az ajánlás hiányában [lásd pl. a Fővárosi Bíróság 3.K. 31.377/2005/11. számú ítéletét (Vj-56/2003.)]. Az ajánlott árak valamennyi érintett számára a bizonyosság egy megfelelő fokát biztosítja a vonatkozásban, hogy a piacon milyen árak érvényesülnek, illetve előreláthatóan miként fog alakulni a piaci szereplők árazási politikája. Az ajánlott árak orientáló hatását figyelembe véve a vállalkozások egyéni költségeitől, teljesítményétől, minőségétől függetlenül, indokolatlanul egységesülhetnek az árak.

29. A reklámtevékenység kapcsán valamely társadalmi szervezet által (pl. egy etikai kódexben) megfogalmazott korlátok megszüntethetők vagy korlátozhatják a vállalkozások közötti versenyt, akadályozzák az adott piacon tevékenykedő vállalkozásokat abban, hogy költséghatékonyan, alacsonyabb árakkal, jobb minőségben működjenek, csökkentik a verseny intenzitásának kényszerét. A fogyasztók oldalán megnövelik a különböző vállalkozásokról, termékekről való tájékozódás költségeit, megnehezítik a fogyasztók számára, hogy az igényeiknek leginkább megfelelő minőséget és árat megkeressék.

Egyes szolgáltatások ajánlott díjtételeinek meghatározása és közzététele

30. A vállalkozások különböző önszabályozó testületei, szervezetei csak kivételesen (pl. egyes kamarák esetében) kapnak jogszabályi felhatalmazást versenykorlátozó magatartás tanúsítására, így az árak befolyásolására, minimálárak meghatározására. Az eljárás alá vont 2007. április 1-jét megelőzően rendelkezett ilyen jogszabályi felhatalmazással (lásd a 6. pontot), amely körülményt figyelembe kell venni az eljárás alá vont egyes szolgáltatások ajánlott díjtételeinek közzétételeivel kapcsolatos magatartásának értékelése során, amely azt eredményezi, érdemben az volt vizsgálandó, hogy az eljárás alá vont 2007. március 31. után

- hozott-e döntést ajánlott árak tárgyában, illetve ilyen ajánlásokat közzétett-e,
- milyen versenyjogilag releváns magatartást tanúsított a korábban meghozott döntések eredményeként elfogadott és közzétett ajánlások vonatkozásában.

31. Az első kérdés tekintetében megállapítható, hogy a vizsgálat nem tárt a Versenytanács elé olyan bizonyítékot, amelyből arra lehetne következtetni, hogy az eljárás alá vont 2007. március 31. után döntést hozott volna ajánlott árak tárgyában.

32. A második kérdés tisztázása előtt a Versenytanács úgy ítélte meg, hogy tárgyukra tekintettel szükségtelen egyes dokumentumokat érdemi vizsgálata, mivel azok ténylegesen nem minősülnek egyes szolgáltatások ajánlott díjtételei meghatározásának, illetve közzétételének.

A Versenytanács e körbe tartozónak ítélte a következőket:

- a „XXI. század orvosa” díj szabályzat kizárólag az eljárás alá vont által a „XXI. század orvosa” díjra érdemesnek tartott orvosok kiválasztására vonatkozó eljárási szabályokat tartalmazza, s semmilyen ajánlást sem tartalmaz a vállalkozások által alkalmazandó díjtételek vonatkozásában,
- az eljárás alá vont Képviselőtestülete által 1997 februárban elfogadott, az eljárás alá vont küldetését és feladatait részletező, mintegy az eljárás alá vont önazonosságát megfogalmazó Missziós Nyilatkozat egyértelműen jelzi, hogy az mikor került elfogadásra („elfogadta a MOK Képviselő-testülete 1997. február 21-én”), megfelelően egyértelművé téve, hogy az akkori helyzetet tükrözi, s elfogadásának időpontjában helytálló volt, hogy az eljárás alá vont „ajánlást ad az egyes orvosi szolgáltatások díjtételeire.” A Versenytanács megítélése szerint a Missziós Nyilatkozat vizsgálat által kifogásolt kitétele 2007. március 31. után alkalmatlan bármilyen versenykorlátozó hatás kiváltására.

33. A Versenytanács a két dokumentum jellege kapcsán tényállási hiányosságokat észlelt, amelyek további eljárási cselekményeket tettek volna szükségessé, azonban azok lefolytatását a Versenytanács szükségtelennek ítélte az alábbiakra tekintettel:

- a 2005. január 29-i, „Az Országos Elnökség orvosi díjtételekre vonatkozó határozata” dokumentum tényleges jellege nem került kellően feltárásra a vizsgálat során, ugyanakkor az megállapítható, hogy az adott határozat alapvetően egy, a jogalkotók felé az eljárás alá vont mint köztestület által képviselendő álláspontot tükröz,
- ugyanerre a következtetésre jutott a Versenytanács a 2002. május 9-én elfogadott „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentum kapcsán, amely formailag egy előterjesztés a 2002. május 27-i Képviselő Testületi ülésre, ugyanakkor az sem ismert, hogy az előterjesztés alapján hozott-e valamilyen döntést a Képviselő Testület vagy az eljárás alá vont más szerve, illetőleg az sem tisztázott, hogy maga az előterjesztés, illetőleg az esetlegesen annak alapján hozott döntés milyen célt szolgált. Az eljárás alá vont nyilatkozata szerint a „Javaslat az orvosi díjtételekre” című dokumentum az illetékes minisztérium a közalkalmazotti törvény ágazatot érintő módosítási elképzeléseivel összefüggésben felvázolt modell, amelyet az eljárás alá vont a minisztérium kezdeményezésére készített.

34. A fentiek alapján a Versenytanács

- a fogorvosi díjtétel ajánlás és
- a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó ajánlott díjtételek

kapcsán vizsgálta meg, hogy az eljárás alá vont 2007. március 31. után milyen versenyjogilag releváns magatartást tanúsított a korábbi jogszabályi környezetre tekintettel nem kifogásolható döntések eredményeként 2007. április 1. előtt elfogadott és közzétett ajánlások vonatkozásában.

Egy, a Tpv. 11. §-ának (1) bekezdésébe ütköző döntés az arról történő döntést is magában foglalja, hogy az adott köztestület (társadalmi szervezet, egyesülés stb.) a vállalkozók piaci magatartásának befolyásolását célzó, illetőleg arra alkalmas döntést kinyilvánító dokumentumot a vállalkozások számára elérhetővé, megismerhetővé tesz. Ilyen döntést nyilvánvalóan hozott az eljárás alá vont a 2004. március 26-i, „Ajánlás a fogorvosi díjtételek alsó határára” című dokumentumhoz, illetve a 2001-től 2007. január 10-ig évente (minden év januárjában) az internetes honlapon közzétett javasolt foglalkozás-egészségügyi díjtételekhez kapcsolódóan, hiszen azokat közzétette. Adott esetben ugyancsak a Tpv. 11. §-ának (1) bekezdésébe ütközhet az a döntés is, hogy az adott köztestület (társadalmi szervezet, egyesülés stb.) a vállalkozók piaci magatartásának befolyásolását célzó, illetőleg arra

alkalmas döntést kinyilvánító dokumentumot a vállalkozások számára továbbra is elérhetővé, megismerhetővé tesz.

Az „Ajánlás a fogorvosi díjtételek alsó határára” című dokumentum 2007. április 1. után is, az eljárás alá vont által is elismerten legalább 2008 nyaráig elérhető volt az adott internetes honlapon, s a javasolt foglalkozás-egészségügyi díjtételek szerepeltek is az internetes honlapon 2007. március 31. után egy közelebről nem ismert időpontig. Jelenleg a dokumentumok nem érhetőek el az interneten. Mindeközben nem ismert, hogy 2007. március 31. után született-e külön döntés arról, hogy a vizsgálattal érintett releváns dokumentumok továbbra is elérhetőek legyenek a honlapon, illetve hogy az eljárás alá vont versenykorlátozást célzó magatartása vagy egy egyszerű mulasztása áll-e a háttérben. Ennek feltárásához további vizsgálati cselekményekre lenne szükség, azonban az eljárás folytatásától sem várható egyértelmű eredmény.

Az Etikai Kódex 131. és 133. pontja

35. Az eljárás alá vont a Tpv. hatálya alá tartozó szervezet, mint az orvosok és fogorvosok önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekvédelmi köztestülete, s ily módon az Etikai Kódex formailag és tartalmilag a Tpv. 11. § (1) bekezdése értelmében vállalkozások köztestülete döntésének minősül.

36. Az eljárás alá vont Etikai Kódexe „Orvosi ténykedések hirdetése” része rendelkezéseinek megítélésekor érvényre juttatandó szempontok adta kereteket az eljárás alá vonttal szemben korábban lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásokban (Vj-137/1999., Vj-45/2001.) hozott határozatok meghatározták:

- a közérdek (vagyis a fogyasztók megfelelő tájékoztatásának, megtévesztésétől való megvédésének és a tisztességes verseny fenntartásának az érdeke) csak bizonyos reklámok megtiltását igazolhatja. Az igazolhatóan valós, nem megtévesztő közléseket, amelyek a törvényi definíció szerint reklámnak minősülnek, a közérdek alapján nem lehet a vállalkozói-piaci szférában szereplők tekintetében jogszerűen általánosan tilalmazni. Ennek megfelelően a teljes reklámtilalom a versenyviszonyoknak kitett szolgáltatásnyújtók számára nem arányos korlátozás, a közérdek alapján csak a megtévesztő reklámok tilalma igazolható, de jogszerűen nem tilalmazhatók a közérdek alapján a reklámok általában, mivel az általános tiltás a nem megtévesztő közlésekre is kiterjedne,
- a teljes reklámtilalom egyébiránt közvetlen hatással nincs az adott szakma szolgáltatásainak színvonalára. Ez a hatás legfeljebb közvetett lehet, a címzett közönség vélhető reakciója által. A szakmai elvárásokat azonban a hamis vagy félrevezető reklám állításokkal szemben, megfelelő eljárásban, érvényesíteni lehet, s ezzel elejét lehet venni annak, hogy a reklám lehetősége a szakmai színvonalra káros hatással járjon,
- a szakmai sajátosságokra alapozottan speciális szabályai lehetnek az üzleti-kereskedelmi célú önmegjelenítésnek, így a reklámnak is, ám e szabályozás korlátozó jellegének a megalapozását és mértékét tekintve a Tpv. szerint érvényesítendő (a vállalkozási tevékenységhez és a versenyhez kötődő) kereskedelmi szólásszabadság kivételeként, a szükségesség és arányosság mércéjének meg kell felelnie. A teljes tilalom ennek az elvnek nem felel meg, azonban egy szakmai kontrollt megvalósító ellenőrzése a reklámtartalom igaz és nem félrevezető mivoltának már nyilvánvalóan alapja és megfelelő módszere lehet a kereskedelmi célú önmegjelenítés korlátozásának. A szakmai specialitásokra hivatkozás ugyanakkor célhoz kötött kell legyen és a szükséges legkisebb mértékben lehet versenykorlátozó,

- a szabályozás elismerendő célja abban állhat, hogy félrevezető, hamis közlések a célközönség felé reklámok közzétételével ne érvényesülhessenek. Ennek megakadályozására a minden orvosi tevékenységre és szolgáltatási formára kiterjedő teljes reklámtiltalom nem az alkalmas megoldás. Az elismerendő célt kevésbé korlátozó, a versenykorlátozás arányossága szerint is megfelelő megoldással is el lehet érni, a reklámok tartalmának meghatározott szakmai mércék szerint történő ellenőrzésével és a valótlan, hamis, félrevezető reklámtartalom kiszűrésével,
- az Etikai Kódex reklámtevékenységet korlátozó rendelkezései megítélése során tekintettel kell lenni tehát arra, hogy azok arányban állnak-e az orvosi tevékenység különleges jellegéből származó közérdek védelmének szükségességével, azzal, mindvégig figyelembe kell tartani azt, hogy a tevékenység különleges jellege abban a keretben vetődik fel, hogy az orvosi tevékenység gazdasági-piaci tevékenységként jelenik meg, s ez az a szféra, amire a Tpvt. alkalmazása irányul.

37. Az eljárás az ügyindító végzésben foglaltak szerint kizárólag az eljárás alá vont Etikai Kódexének 131. és 133. pontjának következő rendelkezéseire terjedt ki:

131. Csak a tájékoztatás céljából közzétett, minősítés nélküli, tárgyszerű, a közérdeket is szolgáló hirdetés engedélyezett...

133. Tilos a szolgáltatás igénybevételére ösztönző, anyagi érdeket szolgáló, a beteget megtevesztően befolyásoló hirdetés.

A Versenytanács az ügyindító végzés által behatároltan kizárólag ezen rendelkezések versenyjogi minősítését végezhetné volna el, ugyanakkor észlelte, hogy e rendelkezések értékelése nem végezhető el az Etikai Kódex többi, az „Orvosi tevékenységek hirdetése” címszó alatt elhelyezett rendelkezések (131. pont második mondata, 132. pont, 133. pont második és harmadik mondata, 134-137. pont) értékelése nélkül. Az ügyindító végzés által meghatározott körben a Versenytanács nem tudta elvégezni az Etikai Kódexből kiragadott egyes rendelkezések versenyjogi értékelését. Mindazonáltal a Versenytanács sürgősen megítélte a vizsgáló felhívását a jelen, elsődlegesen az eljárás alá vontak az egyes szolgáltatások ajánlott díjtételeinek meghatározása és közzététele kapcsán tanúsított magatartásának tárgyában indított eljárás kiterjesztésére, hanem a versenyfelügyeleti eljárás e vonatkozásában történő megszüntetése mellett döntött, azzal, hogy az Etikai Kódexnek az „Orvosi tevékenységek hirdetése” cím alatti rendelkezései legfeljebb egy másik versenyfelügyeleti eljárásban értékelhetők.

VI.

A közösségi jog alkalmazhatósága

38. Mivel a versenyfelügyeleti eljárás az eljárás alá vont magatartásának nemcsak Tpvt., hanem EKSz. alapján történő értékelésére is kiterjedő módon került megindításra, a Versenytanács megvizsgálta a közösségi jog alkalmazhatóságának a kérdését is.

39. Az EKSZ 81. cikkének (1) bekezdése értelmében a közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.

40. Az EKSZ 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében ha a tagállamok versenyhatóságai és bíróságai a Szerződés 81. cikkének (1) bekezdése szerinti olyan megállapodásokra, vállalkozások társulásainak olyan döntéseire vagy olyan összehangolt magatartásokra, amelyek hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor az ilyen megállapodásokra, döntésekre, illetve összehangolt magatartásokra a Szerződés 81. cikkét is alkalmazni kell. E rendelkezés arra kötelezi a tagállami versenyhatóságokat, hogy a Szerződés 81. cikkét alkalmazzák, amikor a nemzeti versenyjogot olyan megállapodásokra és visszaélészerű magatartásokra alkalmazzák, amelyek hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre.

41. Az EKSZ 81. cikkének alkalmazásához szükséges megállapítani, hogy a kifogásolt magatartás hatással lehet-e a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás kritériuma joghatóságot elhatároló feltétel, amely meghatározza a közösségi versenyjog alkalmazásának hatókörét. A nemzeti és közösségi jog alkalmazása közötti választóvonalat a vizsgált megállapodásnak a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására alkalmas volta határozza meg [lásd 56. és 58/64. sz. ügy *Établissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH kontra Bizottság* (EBHT 1966., 299. o.)].

42. A közösségi jog vonatkozik bármely megállapodásra és gyakorlatra, amely oly módon alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, hogy sérti a tagállamok közötti egységes piac céljainak megvalósítását. Mindezt különösen oly módon teszi, hogy elvágja egymástól a nemzeti piacokat vagy befolyásolja a közös piacon kialakuló verseny szerkezetét [lásd *C-22/78 Hugin kontra Bizottság* (1979) EBHT 1869, 17. pont, *C-475/99 AmbulanzGlöckner* (2001) EBHT I-8089, 47. pont].

43. Annak értékelése, hogy egy magatartás hatást gyakorol(hat)-e tagállamok közötti kereskedelemre, objektív tényezők alapján történik, s nem szükséges a szubjektív szándék megléte az érintett vállalkozás(ok) részéről. Ennek megfelelően nem szükséges vizsgálni azt, hogy a megállapodásokban részes felek részéről fennállt-e a szándék a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.

44. Amint azt a Bizottságnak a kereskedelemre gyakorolt hatásnak a Szerződés 81. és 82. cikke szerinti fogalmáról kiadott közleménye (2004/C 101/07) kiemeli, a kereskedelemre gyakorolt hatás kritériuma egy olyan önálló, közösségi jogi kritérium, amelyet minden esetben egyedileg kell értékelni. Az EKB szerint a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatás rendszerint számos tényező kombinációjának eredménye, amelyek külön-külön vizsgálva nem szükségképpen minősülnek döntőnek [lásd *Bagnasco és mások*, 47. pont, *C-359/01 P British Sugar kontra Bizottság* (2004) EBHT I-4933, 27. pont].

45. Az a tény, hogy a megállapodás, döntés vagy összehangolt magatartás csak a termék egyetlen tagállamban történő forgalmazására vonatkozik, nem elegendő a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének kizárására [lásd *C-246/86 Belasco és mások kontra Bizottság* (1989) EBHT I-2117, 33. pont]. Egy megállapodás, döntés vagy összehangolt magatartás természeténél fogva túlterjeszkedik egy tagállam területén, amennyiben felerősíti a piacok nemzeti szintű felosztását. Mindez azt eredményezi, hogy feltartja a gazdasági kölcsönhatást, amelyet a Szerződés hivatott végrehajtani [C-8/72 *Vereeniging van Cementhandelaren kontra Bizottság* (1972) EBHT 977, 29. pont, a már idézett *Remia és mások kontra Bizottság*, 22. pont és *C-35/96 Bizottság kontra Olaszország* (1998) EBHT I-3851, 48. pont].

46. Az EKB szerint a megállapodásnak vagy magatartásnak arra kell alkalmasnak lennie, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre „érzékenyítő” hatást gyakoroljon [22/71. sz.

Béguelin ügy (EBHT 1971. 949. o. 16. pont)]. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége tehát nem áll fenn, ha a megállapodás a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása nem minősül érzékelhetőnek. A Bizottságnak a kereskedelemre gyakorolt hatásnak a Szerződés 81. és 82. cikke szerinti fogalmáról kiadott közleménye (2004/C 101/07) maga is aláhúzta, a közösségi versenyjog nem alkalmazható olyan megállapodásokra és magatartásokra, amelyek nem alkalmasak arra, hogy érzékelhető hatást gyakoroljanak a tagállamok közötti kereskedelemre.

47. A jelen esetben a Versenytanács megállapította, az eljárás alá vont vizsgált magatartása nem alkalmas arra, hogy érzékelhető hatást gyakoroljon a tagállamok közötti kereskedelemre. Az érzékelhető hatás fennállta megállapításának megalapozott volta nem valószínűsíthető a korábban jogszabályban rögzített állami felhatalmazással élve hozott, díjakra vonatkozó ajánlások interneten átmeneti ideig tartó elérhetővé tételével, illetőleg az Etikai Kódex némely ponton esetlegesen értelmezési bizonytalanságot felvető előírásaival kapcsolatban.

48. Figyelemmel a fentiekre a jelen ügyben a Versenytanács nem látta megállapíthatónak az EKSZ 81. cikk szerinti érintettség megállapításához szükséges feltételek teljesülését, s ennek megfelelően az eljárás alá vont magatartását kizárólag a Tpvt. körében értékelte.

VII. A Versenytanács döntése

49. A Tpvt. 70.§-ának (1) bekezdés alapján a vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely a Tpvt. rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. A végzésben meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.

A Tpvt. 72.§-a (1) bekezdésének a) pontja szerint az eljáró versenytanács a vizsgáló jelentésének kézhezvételét követően az eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a 70.§ (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn, továbbá akkor, ha a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény; az eljárást megszüntető végzéssel szemben külön jogorvoslatnak van helye.

50. A Versenytanács az eljárás alá vont által meghatározott és közölt ajánlott árak vonatkozásában a versenyfelügyeleti eljárást a Tpvt. 72.§-a (1) bekezdésének a) pontja alapján megszüntette, mivel az egyes szolgáltatások ajánlott díjtételeinek meghatározása és közzététele kapcsán tanúsított eljárás alá vonti magatartás vonatkozásában a Versenytanács elé tárt bizonyítékokból legfeljebb egy enyhe fokú mulasztás valószínűsíthető, nevezetesen az, hogy az eljárás alá vont nem intézkedett hamarabb a korábbi jogszabályi környezetben elfogadott dokumentumok internetes oldalon való további (a dokumentumok többsége esetében egyébként is valószínűsíthetően csak átmeneti ideig fennálló) elérhetőségének megszüntetése érdekében, s erre figyelemmel az eljárás folytatását (lásd a 33. és a 34. pontot) a közérdek védelme nem indokolja.

51. Az Etikai Kódex 131. és 133. pontnak a vonatkozásában a Versenytanács – a jelen végzés 37. pontjában kifejtettek szerint – szintén a versenyfelügyeleti eljárás [Tpvt. 72.§-a (1) bekezdése a) pontjának második fordulata alapján történő] megszüntetését látta indokoltnak.

VIII. Egyéb kérdések

52. A Gazdasági Versenyhivatal hatásköre a Tpvt. 45.§-án, illetékessége a Tpvt. 46.§-án alapul. E rendelkezések értelmében a Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, amely nem tartozik bíróság (86.§) hatáskörébe, illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.

53. A végzés elleni jogorvoslati jogot a Tpvt. 72.§-a (1) bekezdésének a) pontja, illetve 82.§-a biztosítja az eljárás alá vont számára.

Budapest, 2009. május 25.