

**A VERSENYHATÓSÁG ÉS A FELÜGYELETI
HATÓSÁG KAPCSOLATA AZ ENERGIA
SZÉKTORBAN**

GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

2002. JÚLIUS 31.

A VERSENYHATÓSÁG ÉS A FELÜGYELETI HATÓSÁG KAPCSOLATA AZ ENERGIA SZEKTORBAN

**Együtműködés és munkamegosztás a versenyhatóság
és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság között,
különös tekintettel a versenyjog alkalmazására:**

**Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság példája,
valamint a vonatkozó EK joganyag**

**A TANULMÁNY A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL ÉS A MAGYAR ENERGIA HIVATAL
MEGÁLLAPODÁSA ALAPJÁN KÉSZÜLT.**

GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

2002. JÚLIUS 31.

Gazdasági Versenyhivatal:¹ A versenyhatóság és a felügyeleti hatóság kapcsolata az energia szektorban – Együttműködés és munkamegosztás a versenyhatóság és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság között, különös tekintettel a versenyjog alkalmazására: Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság példája, valamint a vonatkozó EK joganyag

© Magyar Energia Hivatal, Budapest, 2002

A tanulmány szövege a forrás feltüntetésével szabadon idézhető.²

A tanulmány nonprofit célból szabadon reprodukálható teljes egészében, illetve a forrás feltüntetése mellett részeiben is.

A tanulmány elérhető a Gazdasági Versenyhivatal honlapján (www.gvh.hu), valamint a Magyar Energia Hivatal honlapján (www.eh.gov.hu).

¹ A tanulmány szerzői:

Bartók Csilla (Egyesült Királyság, valamint Hollandia, Spanyolország, háttér munka)

Kovács Csaba (Hollandia és Spanyolország, Bevezető, Összegzés, szerkesztés)

Nagyházi István (EU szabályok, valamint Hollandia, Spanyolország)

A tanulmány szerzői köszönetüket fejezik ki:

Polony Gergelynek az Egyesült Királysággal foglalkozó részhez, *Szóke Gergelynek* és *Tátrai Tündének* pedig az EK szabályozással foglalkozó részhez végzett értékes háttér munkáért,

Ms. *Paz Diaz Cremades*-nek (spanyol versenyhatóság (Servicio)) és Mr. *Emile Jutten*-nek (holland versenyhatóság (NMa)) és intézményeiknek a Spanyolországgal, illetve a Hollandiával foglalkozó részekhez általuk nyújtott nélkülözhetetlen segítségért,

Azoknak a spanyol és a holland szakembereknek és intézményeiknek, akik a tanulmányban forrásként felhasznált interjúk révén értékes információkat nyújtottak.

Természetesen bármely, a tanulmányban esetlegesen található ténybeli pontatlanság vagy félreértés kizárólag a szerzők hibája.

² Jelen változat a tanulmány végleges változata.

Abstract in English

This study deals with the issue of interactions between the competition authority and the regulatory authority in the energy sector. It focuses particularly to sharing of competence and work on the one hand, and cooperation on the other, with special regard to the role of the regulatory authority in competition law enforcement. To this end, it overviews the experiences of three EU Member States – Spain, the Netherlands, and the United Kingdom – in this respect, and summarises the relevant EC rules, that might be relevant for Hungary as well.

The chapters dealing with Spain and the Netherlands are mainly based on study visits to the Spanish and to the Dutch authorities that are responsible for competition and regulatory issues in the energy sector. The authors had the opportunity to make a number of interviews – by the kind assistance of those authorities – with officials of the authorities involved in the study visits, which provided the most valuable insight. The chapter on the United Kingdom was made basically by desk research, relying to a great extent on documents that are produced by the UK authorities or by the OECD. All country chapters elaborate on the general legal background, institutional framework, procedural issues and recent competition cases in the energy sector if possible. The chapter summarising the EC rules was also prepared by desk research, using directly the relevant pieces of *acquis communautaire* as a source, rather than the literature on them. The concluding chapter recaps the main points as well as highlights some correspondences and differences between the experiences, practices and trends in the various countries. An Executive Summary is also included.

The preparation of this study was a joint project of the Gazdasági Versenyhivatal (the Hungarian competition authority) and the Hungarian Energy Office. This study – except for this Abstract and the Supplement – is available only in Hungarian.

Tartalom

Összefoglaló	9
1. Bevezetés	17
1.1. Téma, keretek	17
1.2. Módszerek	17
1.3. Felépítés, jellemzők	18
1.4. Terminológia	19
2. Az egyes országok, és az EK szabályok	19
2.1. Spanyolország	19
2.1.1. Általános keretek	19
2.1.2. A energia szektorban végbemenő liberalizáció menete és keretei az elmúlt években	21
2.1.3. A CNE, és versennyel kapcsolatos feladatai	24
2.1.4. Versenykorlátozó gyakorlatok	27
2.1.5. Fúziók	30
2.2. Hollandia	32
2.2.1. Általános keretek és a közeljövő kihívásai	32
2.2.2. A DTe általános bemutatása, és a <i>chamber</i> modell története	34
2.2.3. Az NMa felépítése és a <i>chamber</i> modell részletei	35
2.2.4. A DTe-NMa együttműködés a DTe munkatársainak szemszögéből	38
2.2.5. A Piacfelügyeleti Bizottság (MSC) és annak munkája	40
2.2.6. Versenykorlátozó gyakorlatok	42
2.2.7. Fúziók	43
2.3. Egyesült Királyság	45
2.3.1. Jogi környezet	46
2.3.2. Intézmények, szereplők	47
2.3.3. Hatáskörmegosztás és együttműködés	50
2.3.4. Jogeset: versenyjog versus <i>ex ante</i> szabályozás	52
2.4. EK szabályozás	53
2.4.1. A villamosenergia direktíva	53
2.4.2. A földgáz direktíva	54
2.4.3. Egyéb	55
3. Összegzés	55
4. Felhasznált források	59
Melléklet	63

Összefoglaló

1. A tanulmány célja, hogy bemutassa Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság tapasztalatait, valamint a vonatkozó EK szabályokat, a versenyhatóság és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság közötti munkamegosztással, együttműködéssel, továbbá az utóbbinak a versenyszabályozás, illetve a versenyjog alkalmazása terén betöltött szerepével kapcsolatban. A spanyol és a holland tapasztalatok megismerése döntően tanulmányutak segítségével, az Egyesült Királyság tapasztalatainak és az EK joganyag feltérképezése pedig „íróasztal melletti” kutatással (az utóbbi esetben a vonatkozó jogszabályok keresésével és elemzésével) történt. A projekt a GVH és a MEH megállapodása alapján valósult meg, a kutatást a GVH munkatársai végezték.

Spanyolország

2. A spanyol versenyjog érvényesítése alapvetően a két versenyhatóság egymást kiegészítő tevékenységén alapul. Egyikük a Servicio (a gazdasági minisztériumon belül működő versenyhatóság), másikuk pedig a Tribunal (a független „versenytanács”). A Tribunal a döntéshozó testület, míg a Servicio az ügyek döntés-előkészítésével foglalkozik. Fúziós ügyekben a Tribunalnak azonban csak tanácsadói jogköre van, a döntést ebben az esetben a kormány (a miniszterek tanácsa) hozza. A Servicio három részből áll: (1) jogalkotással, nemzetközi kapcsolatokkal és egyéb általános kérdésekkel foglalkozó részleg; (2) fúziókontrollal foglalkozó részleg; (3) korlátozó magatartásokkal foglalkozó részleg. A Servicio és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság (CNE) közötti munkamegosztás világos, és jogszabályokon alapul: a versenyhatóságok alkalmazzák a versenyjogot, a CNE az ágazati szabályozást, és közöttük együttműködés van, amelyről külön megállapodás nem szól.

3. Spanyolországban a gazdasági minisztérium foglalkozik az ágazati szabályozással, illetve a szabályozás hatásának vizsgálatával. A villamosenergia szektorban a piacnyitás előrehaladottabb állapotban van, mint a gáz szektorban, és a kőolaj szektor is liberalizált és szabályozott. A verseny kialakulásával kapcsolatos főbb kérdéskörök mindkét szektor esetében azonosak: (1) a harmadik felek hálózathoz való hozzáféréseinek biztosítása; (2) a monopol/szabályozott és a versenyző tevékenységek elkülönítése;³ (3) a vállalkozások piaci hatalmának korlátozása/csökkentése; (4) az árak és a tarifák szabályozása, illetve azok alakulásának figyelemmel kísérése. A piacnyitás az EK direktívák által megkívántnál előrehaladottabb (volt és ma is az), és néhány éve egy királyi rendelet további, a verseny kialakulását és megerősödését elősegítő rendelkezéseket léptetett életbe, különösen a (2) és a (3) témával kapcsolatosan. A szabályozás kialakítása során általában sokféle érdek megvitatására kerül sor, amely elsősorban a minisztériumon belül is eltérő vélemények egyeztetését igényli. A versennyel kapcsolatos érvek megvitatására általában a szabályozás előrehaladottabb szakaszában kerül sor.

4. A CNE autonóm, bár sok kérdésben nem rendelkezik önálló döntési lehetőségekkel. Vezetőit/döntéshozó testületét, a biztosokat a kormány nevezi ki a minisztérium javaslata alapján hat évre. A CNE feladatai között szerepel a hatásos verseny⁴ elősegítése az energiapiacokon, ez azonban nem foglalja magában a versenyjog alkalmazását, hanem a szabályozás érvényesítésére, a piacfigyelésre és a Servicio számára – esetenként kötelezően – eljuttatható elemzések készítésére korlátozódik. A CNE-nek a hálózathoz való hozzáféréssel kapcsolatban – vagyis a szabályozás keretein belül – van versennyel kapcsolatos saját eljárása/vitarendező szerepe, illetve a más szektorokkal kapcsolatos keresztfinanszírozások elkerülése felett őrködik (szintén a szabályozás

³ unbundling

⁴ effective competition

érvényesítése révén). A szabályozás része a fő energiaipari vállalatokban történő tulajdonszerzés korlátozása is (ugyanaz a vállalkozás nem rendelkezhet 3%-nál nagyobb arányú szavazati joggal több ilyen vállalatban). Ez a rendelkezés némi versenyszabályozási motivációval bír, de semmiképpen sem tekintik a versenyjog vagy a fúziókontroll részének, vagy azt helyettesítőnek. Ezen kívül a CNE részt vesz a versenypártolásban, egyéb konzultatív testületek munkájában, valamint elemzések készítésében.

5. A Servicio a közelmúltban három érdekesebb versenykorlátozó gyakorlattal kapcsolatos ügyet vizsgált az energia szektorban. Az első esetben a villamosenergia cégek tekintetében az a gyanú merült fel, hogy a nagy cégek a villamos áram piacán létező ún. technikai korlátokat kihasználva magas árakat állapítanak meg, mert erőműveik egyes régiókban monopol pozícióban vannak és tudják, hogy végül őket kéri fel az adott területek kiszolgálására. (Az eljárás még nem zárult le.)

6. Két másik ügy a benzin forgalmazásával foglalkozott. Ezzel kapcsolatban egy horizontális versenykorlátozást (árkartell) valamint egy vertikális korlátozásokat (vizszenteladási ár megkötés, és kizárólagosságok) vizsgáló eljárás is folyt a közelmúltban. Mindkét esetben panaszok nyomán indult a vizsgálat. A horizontális vádakat nem sikerült bizonyítani, a vertikális esetben viszont azonosítottak versenykorlátozást, és részben a Tribunal is meggyőzték erről. A verseny szempontjából mindenestre a vertikális kapcsolatok megfelelő voltát fontosabbnak tartják, mint az esetleges horizontális korlátozások lefűlelését (amely az adott iparági feltételek mellett szinte lehetetlennek látszik).

7. Az elsőként említett ügy esetében a vizsgálat a minisztériumból (pontosabban annak a Servicio-n kívüli részéből) „vették kölcsön”, mivel a Servicio nem rendelkezett olyan szakértőkkel, akik a kellő iparági ismeretekkel bírtak volna. A CNE szerepe is fontos volt, hiszen a CNE hívta fel a Servicio figyelmét a villamosenergia piacon jelentkező problémákra (egy rövid levélben), és később is fontos információkat adott (egy hosszú elemzés formájában) a Servicio kérésére.

8. Három érdekesebb fűziós ügyet érdemes kiemelni. Az egyik a spanyol villamosenergia piac kiemelkedő szereplője, az Iberdrola által végrehajtott felvásárlás engedélyezése volt. Az ügyben érintett spanyol nagyvállalat az érvényes szabályok értelmében nem szerezhette új kapacitásokat, mivel piaci méretei jelentősek voltak. Az Iberdrola által megszerezni kívánt erőmű ugyanakkor komoly anyagi nehézségbe került: egyrészt építése nem fejeződött be, másrészt tulajdonosa a csődbe jutott amerikai ENRON volt. A Servicio az engedély megadása előtt középtávú piaci elemzésekkel igazolta, hogy az Iberdrola erőművásárlása nem veszélyezteti a versenyt az adott piacon: az elmúlt évek fejleményei és szabályozási, valamint jogalkalmazási intézkedései nyomán számos új szereplő belépése történt meg, illetve várható.

9. Megtiltották ugyanakkor a harmadik és a negyedik legnagyobb piaci szereplő között tervezett fűziót (a piac lényegében négyszereplős). A harmadik fűziós ügyben viszont engedélyezték volna a két legnagyobb piaci szereplő fűzióját, ha azok vállalják bizonyos eszközeik eladását harmadik szereplők részére. A leválasztásra kijelölt rész olyan nagy volt, hogy komoly esély lett volna arra, hogy létrejöjjön belőlük a spanyol piac ötödik jelentős piaci szereplője. A felek azonban inkább visszavonták fűziós kérelmüket. Ezt követően a spanyol piacra további szereplők érkeztek, és az iparági szerkezet jelentősen változott – lényegében teljesültek a hatóság által szabott feltételek a fűzió megvalósulása nélkül.

10. Spanyolországban engedélyhez kötik a külföldi és belföldi állami vállalatok részesedésszerzését a liberalizált szektorokban annak érdekében, hogy a liberalizációs célok ne sérüljenek. Ez az engedélyezés esetenként párhuzamosan folyik a fűziókontrollal, és hasonló eredménnyel is zárulhat.

11. A Servicio és a CNE a legtöbb esetben hasonló értékelést ad az adott fűzióról, bár véleményük esetenként eltér.

12. A Servicio és a CNE közötti kapcsolat általában jó és hatékony, amiben fontos szerepet játszanak az informális kapcsolatok is. A jogszabályi keretek, és az intézmények közötti munkamegosztás megfelelő, annak változtatására spanyol vélemény szerint nincs szükség. A villamosenergia és a gáz szektorral kapcsolatban a CNE az egyik jelentős információforrás a Servicio számára, mert rendezett, jól szervezett formában rendelkezik adatokkal, vagy fér azokhoz hozzá. A Servicio azonban nemcsak a CNE-től érkezett jelentésre alapozhatja a hasonló ügyeket, hanem adott esetben megkérdezhet minden érintett piaci szereplőt és lehetséges információforrást. Elképzelhető olyan eset is, amikor a Servicio nem a CNE-t tekintené a fő információforrásnak.

Hollandia

13. A holland versenyhatóság (NMa) és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság (DTe) kapcsolatának holland modellje a szélsőséges megoldások közé esik, lényege, hogy egyensúlyt tartson: biztosítson egységet a lényegi kérdésekben, de tegye lehetővé azt is, hogy a DTe önálló szerepet játsszon.

14. A következő évek legfontosabb, versennyel is összefüggő kérdései/témái a holland energia szektorban: (1) a villamosenergia szektorban végbemenő/tervezett fúziók; (2) az elosztó vállalatok privatizációja; (3) a villamosenergia piacon jelenleg vagy a jövőben esetleg működő kartellek felfedése; (4) a gáz szektorban esetleg előforduló erőfölénnyel való visszaélések kezelése.

15. A holland *chamber* modell szerint a DTe az NMa részét képező különleges intézmény, az NMa *chamber*-je. Jelenleg ez a modell működik az autóbusz közlekedés szabályozásával kapcsolatban is. A tervek szerint a modellt később kiterjesztik a vasúti és a légi közlekedés (repülőterek), esetleg a vízellátás, valamint az egészségügy, illetve középtávon várhatóan a távközlés szabályozására is. A *chamber* modell változás alatt is áll, a jövőben az NMa független, és a *chamber*-ek beolvadása révén általános „piacfelügyeleti” hatósággá válik.

16. A DTe prioritásait a holland és az európai liberalizációs tendenciáknak és fejleményeknek megfelelően alakítja ki. Eszerint a villamosenergia esetében a legfontosabb egy stratégiai megközelítés (összkép) kialakítása, hatékony kereskedelmi és átviteli árak elérése/kialakítása, valamint a megfelelő hálózati befektetések biztosítása, míg a gáz esetén az átláthatóság növelése, és hatékony külkereskedelmi és átviteli árak elérése/kialakítása.

17. Az NMa és a DTe jelenleg nem független hatóságok, hanem a gazdasági minisztérium alá rendelve működnek. Az NMa főbb szervezeti egységei a főigazgató alá közvetlenül tartozó stratégiai és kommunikációs, valamint adminisztratív osztályon kívül a verseny osztály, a fúziós osztály, a jogi osztály, és a DTe. A DTe nem az NMa közönséges osztálya, hanem annak különleges helyzetet élvező *chamber*-je.

18. Az NMa feladata a versenyjog alkalmazása és az EK direktívák szerinti vitarendezés, a DTe pedig részben a minisztérium döntéseinek előkészítésében vesz részt (pl. engedélyek, privatizáció), részben önállóan is hoz döntéseket (pl. átviteli árak). A DTe döntéseit az NMa nem határozhatja meg, ám a DTe-nek a szabályozást a versenytörvénnyel összhangban kell alkalmaznia, amit az NMa instrukciói, illetve árakkal kapcsolatos egyetértési joga biztosít. A DTe árszabályozói szerepe nem jogalkotást, hanem meglehetősen nagy módszertani mozgástéren belül gyakorolt jogalkalmazást jelent. A két intézmény közötti információáramlási lehetőség jelenleg aszimmetrikus: az NMa-ból a DTe-be megoldott az információk áramlása, ellenkező irányba viszont formailag lehetetlen.

19. A közeljövőben az NMa független hatósággá válik, a DTe ezzel egyidőben elveszíti különleges jogállását az NMa-n belül, az intézményt pedig egy háromfős döntéshozó testület irányítja majd. Ez – és a hozzá kapcsolódó egyéb változások – bővítik, illetve javítják a két intézmény együttműködési lehetőségeit.

20. Az NMa-DTe együttműködés viszonylag kevés területen jár szinergiával, az inkább kivétel, mint szabály, amiben szerepet játszik a két intézmény munkatársainak problémákhoz való eltérő (*ex post/ex ante*) megközelítése is. Ennek ellenére egymás kölcsönös, informális segítése megszokott, és bizonyos területeken – általános költségek, közös munkaerőpiac, „közösen” lefolytatott eljárások, a különféle beavatkozások kombinálása, közös piaci monitoring, közös módszertani háttér munka és annak egységes alkalmazása – kisebb vagy nagyobb mértékben megvalósul a kölcsönösen előnyös együttműködés. Ennek fokozódása várható a *chamber* modell kiterjesztésével. Az együttélés nem okoz kárt a DTe-nek és munkájának, az NMa nem telepszik a DTe-re, csupán a versenytörvénnyel való összhangot biztosítja, ami a DTe számára is hasznos.

21. A sikeres szinergia és együttműködés példája a Piacfelügyeleti Bizottság (MSC). Az MSC egy tág értelemben vett és intelligens piaci monitoringot végző, az NMa és a DTe munkáját háttérelmzésekkel támogató energetikai „agytröszt”, a hatóságok „szeme és füle”, amelyet a két hatóság hozott létre és működtet.

22. A DTe és az NMa kiegészítik egymás munkáját. Az ezzel kapcsolatos hüvelykujjszabály szerint a versenyhivatalnak ott van szerepe, ahol nincs piaci szabályozás (vagyis, ahol a piaci szereplőknek mozgástere van döntéseik meghozatalában). Az energia szektor regulált területein a szabályozás sokkal erősebb beavatkozásokra, nagyobb eredmények gyorsabb és egyszerűbb elérésére képes, mint a versenyjog, ezért ezeken a területeken a versenyjog alkalmazása praktikusán háttérbe szorul (illetve egyes esetekben kizárt). A versenyzőnek tekintett (nem szabályozott) területeken ugyanakkor a versenyjog az egyetlen lehetőség a piacok működését javító beavatkozásra.

23. A holland versenyjog az EK szabályokhoz hasonlóan kezeli a versenyt korlátozó megállapodásokat és az erőfölénnyel való visszaélést, valamint a fúziókat. Az EK direktívák szerinti vitarendezés során szintén a versenytörvényt kell alkalmazni. Az NMa-ban az ügyeket team-ek vizsgálják, amelyekben szükség esetén (a bonyolultabb ügyeknél) DTe-ből érkezett munkatárs is tag lehet, bár ehhez átmenetileg az NMa állományába kell helyezni az illetőt (eddig egy ilyen ügy volt). Egy erőfölényes ügyben paradox módon éppen azért nem került sor a versenykorlátozó gyakorlattal szembeni kemény fellépésre, mert mindkét hatóság foglalkozott vele.

24. A várható villamosenergia-ipari fúziókra tekintettel, az NMa fúziós osztálya tanulmányt készített, hogy képet alkothasson az iparágról. A tanulmány készítése során kiemelten foglalkoztak a földrajzi piac kérdésével, valamint azzal, hogy a hagyományos strukturalista megközelítés mennyiben inadekvát a villamosenergia szektorral kapcsolatban. Megállapították, hogy a földrajzi piac az EU piacnyitás ellenére Hollandia, és hogy a hagyományos strukturalista megközelítésnél – esetleges hiányosságai ellenére – jobb alternatív megközelítés egyelőre nem áll rendelkezésre.

Egyesült Királyság

25. Az Egyesült Királyság új intézményi koncepciója a „versenyző hatóságok” rendszereként ismert a versenyhatóságok és az energia hatóságok kapcsolatát vizsgáló szakirodalomban. Lényege, hogy a fúziók engedélyezésének kivételével az egyes szektorokat felügyelő hatóságok is lefolytathatnak versenyfelügyeleti eljárásokat, ha a vizsgált ügy kapcsolatrendszere nem lépi át a szektor határait.

26. Az angol modellt két új törvény alapozza meg: az egyik az 1998-ban hozott Competition Act, a brit versenytörvény, a másik a 2000-ben elfogadott Utilities Act, amely jelenleg csak az energia szektorra vonatkozik. A két törvény együttes értelmezésével alakult ki az a rendszer, miszerint a brit energiahivatalnak, az Ofgem-nek engedélyezési és versenyjogi eszközök is rendelkezésére állnak, ha a szektorban versenysértő magatartást tapasztal.

27. A „versenyző hatóságok” modelljében az OFT, azaz az általános brit versenyhatóság számára kiemelkedő szerep jut. A hatóságok közül ugyanis az OFT elsődleges feladata, hogy versenyjogi jártassága alapján közlemények és egyeztetések, valamint közös szakmai programok keretében utat mutasson a felügyeleti hatóságok számára.

28. Ugyanakkor kizárólagos OFT jogosítvány marad az információszerzés néhány eszköze, amellyel, ha az Ofgem is élni kíván, akkor ez irányú kérését az OFT főigazgatója elé kell vinnie. További egyedi feladatnak tekinthető, hogy a kérelmes ügyeket jelenteni kell az OFT számára. Ez a szabály azonban nem vonatkozik a bejelentésekre.

29. Az új szabályozás tükrében a versenytanácsszerű Competition Commission (CC) lehetőségei is tágabbá váltak. A CC-n belül létrejött egy feljebbviteli ügyekkel foglalkozó önálló csoport, így a CC egyaránt érintett a közös hatáskörbe került megállapodások és erőfölényes ügyek elbírálásában, az engedélyezési ügyekben, valamint a fúziók és monopólium vizsgálatokban.

30. Az Ofgem a Utilities Act nyomán jött létre, és két korábbi hatóságot egyesít: a korábbi brit villamosenergia szektorért felelős, valamint a gázpiacot felügyelő hatóságokat. A szabályozás értelmében az összevont hatóság nagyobb szerepet kap a fogyasztóvédelmi kérdésekben, és már nem az a feladata, hogy biztosítsa az ezzel kapcsolatos érdekegyensúly kialakulását, hanem kifejezetten a sérelmek kezelését kell szolgálnia azzal a kettős eszköztárral (versenyjog + engedélyezés), amelyet a törvényi keretek biztosítottak számára.

31. Az ipari és kereskedelmi minisztérium (DTI) az egész intézményi struktúra csúcsán áll. A legújabb szabályozási koncepciók (pl. a 2002-es Enterprise Bill) éppen arra törekuszenek, hogy szerepét némiképp csökkentésék, de a DTI jelenleg jogosítványokkal rendelkezik a fúziók elbírálása, valamint az engedélyezési struktúra kialakítása tekintetében. Szintén a DTI dönt azzal kapcsolatosan, ha a szektorális felügyeleti hatóság és az OFT között hatásköri vita áll fenn, hogy végül melyik hatóság lépjen fel egy adott ügyben, bár ilyen döntésre eddig még nem került sor.

32. Ebben a komplex rendszerben az egyeztetéseknek igen fontos szerep jut. Egyrészt a DTI és a felügyeleti hatóságok viszonyában a jogszabályok és a versenyjogi és engedélyezési háttér kialakításával kapcsolatban folyik egyeztetés. Másrészt az Ofgem és az OFT viszonyában is létrejöttek az erre alkalmas intézmények: a Concurrency Working Party (egy elmélet-orientált, szakmai egyeztető fórum), valamint a két hatóság munkáját segítő megállapodás.

33. A párhuzamos hatáskörök léte egy ilyen fegyelmezett intézményi rendben is konfliktus okozója lehet. Egyes kritikák arról számolnak be, hogy hiányzik az angol rendszerből egy olyan intézményesült fórum, ahol a szektorális felügyeleti hatóságok valamint az általános versenyhatóság konkrét ügyek kapcsán véleményt cserélne.

34. A MALC engedélyezési ügyben például az OFT és a CC is az Ofgem-mel ellentétes nézeteket képviselt. Az Ofgem által tervezett új engedélyezési rendszer bevezetése helyett inkább azt javasolták, hogy a változó szabályozási környezetben ne erőltessék túlzottan az *ex ante* szabályokat. Mivel konkrét ügyekben az OFT és az Ofgem viszonyában semmilyen egyeztető fórum nem állt rendelkezésre, a két hatóság átmenetileg komoly konfliktusba került egymással.

EK szabályozás

35. Az energia szektorra vonatkozó EK joganyag szegényes, lényegében a két ismert ágazati direktívára korlátozódik. A rendelkezések alapján egyértelmű, hogy a szektorban fontos a verseny megteremtése és fenntartása, valamint az is, hogy ehhez a tagállamoknak megfelelő szabályrendszerrel, és azt érvényesítő intézményekkel kell rendelkezniük. A direktívák azonban – a szubszidiaritás elvét alkalmazva – csak általános elveket és kereteket határoznak meg, jelentős mozgásteret hagyva a tagállamoknak. Így ugyan több helyen felbukkan, hogy szükség van egy

(leginkább a vállalatoktól) független hatóságra, e hatóság pontos intézményi beágyazottságáról, a versenyjog alkalmazásában betöltött szerepéről, illetve a versenyhatósággal való viszonyáról az EK szabályok szintjén nem esik szó.

Összegzés

36. Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság modellje három önálló és eltérő megoldást képvisel, de az is látható, hogy a legtöbb felvetődő (és a modellek által megválaszolendő, illetve valamilyen formában megválaszolt) kulcskérdés azonos. Az ezekre adott válaszok közötti hasonlóságok és különbségek azonosítása további adalékokkal szolgál azok (valamint az egyes modellek) megértéséhez és elhelyezéséhez.

37. A szabályozási célok között mindhárom országban kiemelkedő helyen szerepel a verseny, és a felügyeleti hatóság e szabályozás érvényesüléséért felelős. Ez azonban csak az Egyesült Királyságban foglalja magában a versenyjog alkalmazását is, a másik két országban erre a szektorális felügyeleti hatóságoknak nincs hatásköre, feladatuk a versenyhatóság eljárásának segítése. Ez a szerep kettős: a már megindult eljárásokban történő segítségnyújtás, illetve a versenyhatóság eljárásának kezdeményezése.

38. E gyakorlattal mindkét országban az összes résztvevő alapvetően elégedett. Nem merült fel panasz sem a versenyhatóságok, sem a felügyeleti hatóságok részéről az együttműködés hiányosságaival, vagy a modell deficitjeivel kapcsolatban. Nem volt olyan jelzés sem, hogy a hagyományos versenyjog hagyományos módon és intézményi keretek közötti alkalmazása körülményes, túlzottan lassú eljárásokat, vagy szakmailag megalapozatlan döntéseket eredményezne.

39. Az Egyesült Királyságban a helyzet eltér a spanyol és a holland sémától: a felügyeleti hatóságok autonómbbakk, és a versenyjog alkalmazására is jogosultak. A „versengő hatóságok” modelljének hatóköre ugyanakkor korlátozott: nem érinti a fúziókontrollt, és nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyek nem tisztán egyetlen szektoron belüliek. Több intézményi megoldás is a divergáló jogalkalmazás és a *forum shopping* elkerülését szolgálja. A hatóságok ugyanazt a jogot alkalmazzák, ugyanabban az ügyben nem járhatnak el ketten, közös munkacsoport munkál ki egyes kérdésekben közös álláspontot, közös tréningek folynak. Az OFT-nek a „monopólium” elvesztése ellenére központi és kiemelkedő szerep jut a versenyjog alkalmazásában, mivel ez az intézmény határozza meg a jogalkalmazás szakmai sztenderdjeit, az OFT útmutató-kiadási jogán keresztül. Ezen kívül bármelyik hatóság is jár el, a kérelemre indult ügyekben a kérelmet el kell juttatni az OFT-hez is.

40. Több országban felmerült az *ex post* és az *ex ante* eszközök, illetve a versenyjog és a szabályozási eszközök kombinálásában rejlő előnyök kihasználásának igénye, aminek kedvez a szabályozás és a versenyjog érvényesítésének egy házba telepítése (holland *chamber* modell, vagy a szektorális hatóság versenyjog alkalmazása az Egyesült Királyságban). Spanyolországban ilyen integráció nincs, ám a koordinációt segíti, hogy az intézményrendszert a gazdasági minisztérium dominálja. Mindazonáltal a gyakorlatban alig akad példa a kombinációra.

41. Az összehangoltsághoz járulnak hozzá, illetve szinergiát valósítanak meg a versenyhatóság és a szektorális felügyeleti hatóság közös intézményei (MSC – Hollandia, Concurrency Working Party – Egyesült Királyság).

42. Hollandiában és az Egyesült Királyságban egyaránt a hagyományos verseny-, vagy szektorális szabályozásért felelős hatóságtól egyfajta autonóm, a piac működéséért felelős hatóság (market authority) irányába tartó változások zajlanak.

43. Az általános versenyjog mindhárom országban kiterjed az energia szektorra, vagyis szektorális kivétel, vagy külön rezsim az energia szektorral kapcsolatban egyik vizsgált országban

sem létezik. Egyik országban sincsenek „kvázi versenyjogi” rendelkezések a szabályozásba építve. Más szóval sincsenek olyan rendelkezések, amelyek formailag nem a versenyjog részei, de tartalmukban lényegében annak megismétlésével érnek fel az ágazati szabályozásban, vagy amelyek a versenyjog helyettesítésére lennének hivatottak.

44. A három ország egymástól eltérő gyakorlata egyaránt megfelel az EK szabályozásnak – ez is jelzi, hogy az EU csak nagyon kevés kötelező érvényű rendelkezést fogadott el a vizsgált témával kapcsolatban.

1. Bevezetés

1.1. Téma, keretek

45. A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és a Magyar Energia Hivatal (MEH) közötti megállapodás alapján készült. A megállapodás értelmében a GVH megvizsgálja három EU tagállamnak a versenyhatóság és az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság közötti munkamegosztással, együttműködéssel, valamint az utóbbinak a versenyszabályozás, illetve a versenyjog alkalmazása terén betöltött szerepével kapcsolatos tapasztalatait. A megállapodás szerint a tanulmánynak a témával kapcsolatos EK joganyagra is ki kell térnie.

46. A téma aktualitását az adja, hogy e kérdések a tanulmány elkészítésének idején a piacnyitással, illetve az ezzel összefüggő jogalkotással összefüggésben Magyarországon is napirenden vannak. A tanulmány célja elsősorban az, hogy az Európai Unió belüli tapasztalatok feltérképezésével segítséget nyújtson a GVH és a MEH közötti együttműködéssel, a MEH versennyel összefüggő jogosítványai, valamint a versennyel összefüggő szektorális szabályokkal kapcsolatos elképzelések kialakításához, pontosításához. Ugyanakkor a Magyarországra vonatkozó következtetések vagy javaslatok megfogalmazása a tanulmánynak nem tárgya.

47. A MEH által a GVH-val egyetértésben tanulmányozásra kijelölt országok: Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság, melyek közül a megállapodás szerint az első kettőben a helyszínen történő információszerezésre került sor.

1.2. Módszerek

48. A GVH eltérő módszereket alkalmazott Spanyolország és Hollandia, az Egyesült Királyság, valamint az EK szabályok esetében.

49. Spanyolország és Hollandia (a két helyszíni tájékozódásra kiválasztott ország) esetében GVH munkatársai tanulmányutakat tettek az adott országokba. A tanulmányutak megszervezésében a spanyol és a holland versenyhatóság nyújtott segítséget. A GVH munkatársai előzetesen áttanulmányozták az OECD szabályozási reform projektje keretében a spanyol versenypolitikáról,⁵ és a spanyol energia szektorról,⁶ valamint a holland versenypolitikáról,⁷ és a holland energia szektorról⁸ készített jelentéseket. Ugyancsak a tanulmányút előkészítéseként, a spanyol és a holland versenyhatóság munkatársai még a szervezés fázisában megkapták a kutatás témájának leírását, valamint egy azzal összefüggő kérdéseket tartalmazó listát.⁹

50. A spanyol versenyhatóság kétnapos programot szervezett, amelynek keretében lehetőség nyílt az energetikai szabályozásban, annak érvényesítésében, és a versenyjog alkalmazásában szerepet játszó három intézmény (a versenyhatóság, a gazdasági minisztérium, valamint az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság) munkatársaival való találkozásra. E tanulmányutat kiegészítette egy a MEH által szervezett konzultáció a spanyol energia felügyeleti hatóság egyik volt vezetőjével. A holland versenyhatóság egynapos programot szervezett, amelynek keretében az energetikai

⁵ OECD (1999.1.)

⁶ OECD (1999.2.)

⁷ OECD (1998.1.)

⁸ OECD (1998.2.)

⁹ Lásd a mellékletet.

szabályozás érvényesítésében, és a versenyjog alkalmazásában szerepet játszó két intézmény (a versenyhatóság és a szektorért felelős felügyeleti hatóság) munkatársaival történő találkozásra adódott lehetőség. A tanulmányutakat követően többször sor került a kapott információk pontosítására a konzultációkon részt vett külföldi kollégák egy részével.

51. Az Egyesült Királyság esetében nem volt lehetőség tanulmányútra, így a kutatás a témával kapcsolatos fontosabb – főleg a témában érintett hatóságoktól származó, vagy ilyen információkat közvetlenül felhasználó – anyagok, valamint egyes jogszabályok feldolgozását jelentette.

52. A témával foglalkozó EK szabályok feltérképezése két, az Interneten a versenyjoggal, illetve az energia szektorral kapcsolatos EK jogszabályok felsorolását tartalmazó listából¹⁰ kiindulva folyt. A listákon található jogszabályok közül a legtöbb már címe alapján kizárható volt a további elemzésből. A fennmaradó jogszabályok tartalmuk gyors áttekintése alapján kerülhettek az alaposabban áttanulmányozandó jogforrások viszonylag szűk körébe. Az EK szabályozással kapcsolatban tehát nem a jogszabályokról szóló irodalom, hanem közvetlenül a jogszabályok tartalma került feldolgozásra. Ennek oka, hogy a kutatás kezdetekor nem csak a témával foglalkozó irodalom nem állt a GVH rendelkezésére, de az is kérdéses volt, hogy vajon van-e egyáltalán a témára vonatkozó EK szabályozás.

1.3. Felépítés, jellemzők

53. A tanulmány felépítése egyszerű: a bevezetés után következik az egyes országokról szóló fejezetek sora, majd az EK szabályozás bemutatása, amit egy rövid összegzés követ. Az egyes fejezetek felépítése és tárgyalásmódja azonban – az alkalmazott módszerek, illetve a vizsgált témák különbségei miatt – egymástól eltérő.

54. A Spanyolországról és a Hollandiáról szóló fejezetek esetében a fő információforrást a tanulmányutakon készített interjúk, ott folytatott beszélgetések, konzultációk jelentették, így e fejezetek szerkezete is az interjúk sorrendjét, felépítését tükrözi. Bár a külföldi társhatóságok jól szervezett programmal segítették a kutatást, egyes kérdések több interjúban is előkerültek, és nem minden interjú fókuszált kizárólag egyetlen témára. Mivel a kutatás lényege éppen a helyszíni tájékozódásban rejlő előnyök kihasználása volt, célszerűnek látszott az eredeti program és az egyes konzultációk szerkezetének (természetesen nem minden áron történő) megőrzése az egyes fejezetek belső tagolásában, hiszen abban bizonyos mértékig egyben a külföldi hatóságok látásmódja is tükröződik. Az egyes fejezetek természetesen nem a konzultációk egyszerű „jegyzőkönyvei”, hanem azok szerkesztett és értelmezett ismertetései: az egyes alfejezetekbe szükség esetén bekerültek más konzultációkon elhangzottak is, illetve kimaradtak a lényegtelen vagy nyilvánvalóan elsősorban más konzultáció témájához kötődő kérdések. A Spanyolországról és a Hollandiáról készült fejezetekbe beépültek a kutatás megkezdése előtt és után, valamint a tanulmányutak során beszerzett kiegészítő dokumentumokból, illetve irodalomból nyert ismeretek is. Mivel azonban a fő információforrást az egyes konzultációk jelentették – az irodalom általában az értelmezést és a háttér megértését szolgálta – a hivatkozások száma e fejezetekben (pl. az Egyesült Királyságról szóló fejezethez képest) viszonylag csekély.

55. Az Egyesült Királyságról szóló fejezet „íróasztal melletti” kutatás alapján készült, ahol a fő információforrást a célzottan kiválasztott irodalom jelentette. Az irodalom értelmezésében és feldolgozásában természetesen szerepet játszottak a GVH nemzetközi kapcsolatai révén szerzett ismeretek is, azonban külön a kutatáshoz kapcsolódó konzultációra nem került sor. Ennek

¹⁰ EU (2001.1), EU (2001.2)

megfelelően az Egyesült Királyságról szóló fejezet tagolása a hagyományosnak jobban megfelel, részletgazdagsága (és így terjedelme) viszont elmarad a spanyol vagy a holland fejezetétől.

56. Az EK szabályozással foglalkozó fejezet voltaképpen kiegészítés a kutatás gerincét adó három ország-fejezet mellé.¹¹ Mivel a kutatás során megerősödött az a kezdeti hipotézis, hogy az EK jogszabályai nem vagy csak alig tartalmaznak tanulmány témájához kötődő rendelkezéseket, a fejezet meglehetősen rövid, lényegében az energia szektorral kapcsolatos két piacnyitási direktívát és néhány más jogforrást mutat be a kutatás szemszögéből.

57. Az összegzés a kutatás során az egyes országokkal és az EK szabályozással kapcsolatosan gyűjtött, a kutatás témájára vonatkozó ismereteket rendszerezi és értelmezi a fontosabb hasonlóságok és eltérések, valamint az általánosítható vonások azonosításán keresztül.

1.4. Terminológia

58. A tanulmányban az angol *regulatory authority*, *regulator* fogalmak megfelelőjeként a *felügyeleti hatóság* kifejezés szerepel. Ennek oka, hogy az egyébként igen elterjedt *szabályozó hatóság* elnevezés a magyar jogi terminológiával nincs összhangban, ami félreértésekhez vezethet. E hatóság ugyanis nem alkot jogot, míg a magyar jogi szóhasználatban a szabályozás jogalkotást jelent. Amit angolul regulációval jelölnek, az e hatóságok esetén jogalkalmazás, amely azonban viszonylag széles, gyakran igen széles mozgástérrel, mérlegelési lehetőségekkel párosul.

59. A tanulmányban *versenyjog*, illetve *versenyszabályozás* kifejezés az általános versenyszabályokra utal, amelyek általában a versenytörvényben és a hozzá kapcsolódó egyéb jogszabályokban találhatóak. A *szabályozás* kifejezés nem bármilyen szabályozásra utal (a tág értelmezés szerint a versenyjog is szabályozásnak minősülne), hanem a természetes monopóliumokkal, illetve a hálózatos iparágakkal vagy közművekkel kapcsolatos, jelentős részben versenypolitikai vonatkozásokkal is rendelkező ágazati gazdasági szabályozásra.

2. Az egyes országok, és az EK szabályok

2.1. Spanyolország

2.1.1. Általános keretek¹²

60. Spanyolországban két versenyhatóság működik: a Servicio¹³ és a Tribunal.¹⁴ A Servicio az általános versenyhatóság, amely eljárásokat (vizsgálatokat) folytat le, de azokban nem hoz érdemi döntéseket, szerepe döntéselőkészítő jellegű. A Tribunal a spanyol versenytanács, amely a Servicio által elé vitt ügyekkel foglalkozik. Ezekben az ügyekben (a fúziók kivételével) a Tribunal hoz döntést. A fúziók esetében a Tribunal nem döntést hoz, hanem ajánlást tesz a kormány számára, és a kormány (a miniszterek tanácsa) hozza meg a döntést. A két funkció (két hatóság) elkülönülését az magyarázza, hogy a spanyol jogrendszerben szigorúan szét kell választani a döntés előkészítés és a

¹¹ Az EU esetében nem volt lehetőség a „gyakorlat” elemzésére, hiszen az vagy a tizenöt tagállam gyakorlatát, vagy az Európai Bizottság gyakorlatát jelentené. Az első eset erőforrások tekintetében nyilvánvalóan meghaladta volna a projekt kereteit, a második pedig a Bizottság nemzetállamok feletti jellege, szervezetének eltérő tagolása miatt irreleváns a téma szempontjából.

¹² Alapvetően a Ms. Maria Ortiz Aguilar-ral (Servicio) folytatott beszélgetés alapján.

¹³ Servicio de Defensa de la Competencia (Servicio)

¹⁴ Tribunal de Defensa de la Competencia (Tribunal)

döntéshozás intézményét, a vizsgálatot lefolytató intézmény nem ítélt. Ügyet a Tribunal elé kizárólag a Servicio terjeszthet. A spanyol versenytörvényt kizárólag ez a két hatóság alkalmazhatja (bár a fúziókontrollban fontos szerep jut a kormánynak is).¹⁵ A Servicio nem a kormányzattól független versenyhatóság, hanem a gazdasági minisztérium¹⁶ egyik szervezeti egysége (igazgatósága); ezzel szemben a Tribunal független.¹⁷

61. A Servicio szervezete három részlegre tagolódik: (1) horizontális, a jogi és intézményi kapcsolatokkal (ideértve a nemzetközi kapcsolatokat is) foglalkozó részleg; (2) a versenykorlátozó gyakorlatokkal foglalkozó részleg (megállapodások és erőfölénnyel történő visszaélés); (3) a fúziókkal foglalkozó részleg.

62. A spanyol fúziókontroll rendszerében az eljárások kétfázisúak: az egyszerűbb esetek az első fázisban, rövid időn belül engedélyezéssel zárulnak, míg a bonyolultabbak/potenciálisan problematikusak a második, hosszabb, és alaposabb vizsgálatot jelentő fázisba lépnek. A meghatározott forgalmi és piaci részesedési küszöbszámokat meghaladó méretű fúziót a Servicio-hoz kell bejelenteni engedélyezés céljából. A Servicio-nak egy hónap áll a rendelkezésére, hogy eldöntse, a fúzió jelenthet-e problémát. Ha nem, akkor az eljárás az engedély megadásával lezárul. Ha a fúzió az első elemzés alapján okozhat versenyellenes hatásokat, akkor az eljárás a második fázisba lép, és a minisztériumhoz (Servicio-tól különböző részéhez) kerül. A minisztérium egy hónapon belül határoz arról, hogy az ügyet átadja-e a Tribunalnak. A Tribunalnak két hónap áll rendelkezésére, hogy jelentést írjon a kormány számára, a kormány pedig újabb egy hónapon belül dönt, figyelembe véve a Tribunal és harmadik felek véleményét is (ha nem hoz döntést, akkor a fúziót engedélyezettnek kell tekinteni). A kormány ebben az esetben gyakorlatilag megintcsak a Servicio-t jelenti, mivel a kormány a Servicio szakmai hozzáértésére alapozza döntését. Az eljárások 93%-ka lezárul az első fázisban, 2001-ben összesen hat ügy lépett a második fázisba. A spanyol versenyjog eddigi története során három esetben tiltottak meg fúziót.

63. A spanyol versenytörvény az EK Szerződés 81. és 82. cikkéhez hasonlóan foglalkozik a versenyt korlátozó megállapodásokkal, valamint az erőfölénnyel való visszaéléssel, továbbá tartalmaz egy a „tiszteletlen versennyel” kapcsolatos rendelkezést, amit szintén a Servicio-nak kell érvényesítenie. A megállapodásokkal és erőfölénnyel való visszaéléssel kapcsolatos ügyekben a Servicio vizsgálatot folytat, majd jelentés készít a Tribunal számára. Ezután az ügy a Tribunalhoz kerül, és ott születik döntés.

64. Spanyolországban a versenyjog a gazdaság minden területére érvényes, azt az energia szektorra is alkalmazzák. A versenyhatóságok és a szektorális felügyelő hatóságok viszonyának alapjai viszonylag egyszerűek. Egyrészt a versenyhatóságoknak monopóliumuk van a versenyjog érvényesítésében, vagyis a szektorális felügyeleti hatóságok nem alkalmazhatnak versenyjogot (így nem fordulhatnak a Tribunalhoz sem). Versenyjogi rendelkezések kizárólag a versenytörvényben találhatóak, vagyis a szektorális szabályozásokban nincsenek versenyjogi, illetve versenyjog-szerű rendelkezések. Másrészt a versenyhatóságok nem vesznek részt a szektorális szabályozások alkalmazásában. Ha az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság (CNE)¹⁸ a versenyjog megsértését gyanítja (arra utaló jeleket észlel), akkor a Servicio-t kell informálnia, és a Servicio

¹⁵ Éppen ezért egyszerűbb ügy fogalmazni, hogy a versenytörvényt a minisztérium (azon belül legfőképpen a Servicio), és a Tribunal alkalmazhatja.

¹⁶ Ministerio de Economía

¹⁷ A Servicio ugyan a gazdasági minisztérium része, de mivel a Servicio a gyakorlatban jogalkalmazói volta miatt nem áll mindennapi értelemben vett szoros minisztériumi felügyelet alatt, valamint mivel a minisztérium nem csupán a Servicio révén játszik szerepet az energia szektor verseny kérdéseivel kapcsolatban, az egyes szereplők illetve szerepek megfelelő áttekinthetősége érdekében a tanulmány a „minisztérium” szóval annak Servicio-n kívüli részeit jelöli.

¹⁸ Comisión Nacional de Energía (CNE)

indíthat eljárást. Fúziók esetén is a Servicio-nál indul az eljárás. Az energia szektort érintő kétfázisú fúziók esetén a Servicio köteles a CNE véleményét kérni, a CNE pedig köteles eleget tenni ennek a kérésnek egy hónapon belül úgy, hogy a fúzióról egy jelentést készít a Servicio számára. A Servicio, a Tribunal és a CNE tehát együtt őröködnék a versenytörvény energia szektorbeli érvényesülése felett, ugyanakkor hatásköreik között nincsenek átfedések, a jogszabályok egyértelműen elhatárolják a hatás- és felelősségi köröket.

65. A Servicio-nál az energia szektorral kapcsolatban érintett hatóságok és egyéb államigazgatási szervek közötti kapcsolatokat, a hatáskörök és a feladatok allokációját, az együttműködési területeket és formákat megfelelőnek tartják, és ezzel kapcsolatban nem látnak szükségesnek változtatásokat.

2.1.2. A energia szektorban végbemenő liberalizáció menete és keretei az elmúlt években¹⁹

66. A minisztérium feladata a piacnyitás menedzselése a villamosenergia és a gáz szektorban, ami magában foglalja a szabályozás kialakítását, a hatások figyelemmel kísérését, és az esetleges visszacsatolást (a szabályozás módosítását).

67. A villamosenergia szektor ezen a téren előrébb tart a gáz szektornál, és a szabályozás valamint annak alkalmazása is kiforrottabb, mivel ott – ahogy EU szinten is – korábban kezdődött a liberalizáció. Egyébként a két piacnyitási program az EU mintákat követi annak ellenére, hogy Spanyolországban a piacnyitási programok korábban indultak el, mint ahogy az EK direktívák előírták, és jelenleg is előrehaladottabb állapotban vannak annál, mint amit a direktívák megkövetelnek. Spanyolországban a kőolajipar is monopólium volt, és ott is piacnyitás történt (1992) – a szektor az energiaszektor többi részéhez hasonlóan (bár kissé eltérően) szabályozott.

68. A verseny kialakulásával kapcsolatos főbb kérdéskörök mindkét (három) szektor esetében azonosak: (1) a harmadik felek hálózathoz való hozzáféréseinek biztosítása; (2) a monopol/szabályozott és a versenyző tevékenységek egymástól történő elkülönítése;²⁰ (3) a vállalkozások piaci hatalmának korlátozása/csökkentése; (4) az árak és a tarifák szabályozása, és/vagy azok alakulásának figyelemmel kísérése. Az említett, az EU átlaghoz képest előrehaladott állapotok ellenére, 2000-ben új királyi rendelet született, amely a verseny kialakulását és megerősödését elősegítő rendelkezéseket léptetett életbe. Ez különösen a vállalkozások piaci hatalmának korlátozásával, valamint tevékenységek szétválasztásával kapcsolatosan hatott, illetve egyéb, a versenynek kedvező fejlemények is bekövetkeztek.

69. A villamosenergia szektor esetében Spanyolországban a hálózathoz való hozzáférés szabályozott. A hálózatban való tulajdonszerzés ugyancsak korlátozott: a hálózati vállalatban (Red Electrica) egyetlen szektorbeli vállalatnak sem lehet 10%-osnál nagyobb piaci részesedése, és e részesedések összege sem haladhatja meg a 40%-ot. Az említett királyi rendelet újabb hasonló szabályokat vezetett be.

70. A piaci struktúra nagyon koncentrált: az iparágat (a termelést és szolgáltatást) hagyományosan négy jelentősebb vállalat alkotja, de a két legfontosabb cég (Endesa és Iberdrola) mérete és jelentősége alapján valójában kvázi duopóliumról lehetett beszélni, vagyis a piaci hatalom létezése nyilvánvaló volt. E piaci hatalom mérséklése érdekében számos lépés történt a közelmúltban.

¹⁹ Alapvetően a Mr. Carlos Pascual Pons-sal, Ms Eva Vallee-vel és Mr. Juan Gradolph-fal (gazdasági minisztérium) folytatott beszélgetés alapján.

²⁰ unbundling

71. Folyamatban van a spanyol-portugál közös villamosenergia piac létrehozása, amit eredetileg egy közös pool formájában terveztek (bár a legújabb elképzelések szerint közös pool-t egyelőre mégsem hoznak létre). Az ibériai piactól azt várják, hogy a portugál termelők spanyol piacon történő megjelenése némileg csökkenti a spanyol termelők piaci erejét, hiszen nő a piaci szereplők száma.

72. A piacnyitás után a megújuló energiaforrásokat használó, és a távhővel kombinált (*special regime* alá tartozó) termelők nem léphettek a piac liberalizált részére, amit az említett királyi rendelet időközben lehetővé tett. (Az 50 MW feletti termelőknek kötelező volt a belépés, az 5 MW feletti termelőknek pedig lehetőségük van a belépésre.) Ugyancsak lehetővé vált a feljogosított fogyasztók részvétele a kisegítő²¹ szolgáltatások nyújtásában, és a keresletoldali menedzsment programokban.²² A kereskedők így új beszerzési forrásokhoz jutottak, és egyéb közvetítőkkel²³ is szerződhetnek. Ezek a lépések szintén a piaci szereplők számának növelését célozzák.

73. A királyi rendelet korlátozza a bizonyos méret feletti (gyakorlatilag az Endesa és az Iberdrola) termelők kapacitásnövelési lehetőségeit – e vállalatoknak lényegében tilos növelniük kapacitásaikat (kivéve, ha azt a minisztérium mégis engedélyezi), vagyis új kapacitás létesítése esetén azonos nagyságú korábbi kapacitást ki kell vonniuk a piacról. Az üzembe állított kapacitásokból 40%-nál nagyobb részesedéssel rendelkező termelőkre öt éven át, a 20 és 40% közötti részesedéssel rendelkező termelőkre pedig három éven át vonatkozik ez a tilalom. (A már folyamatban lévő beruházásokat kivételes elbánásban részesíthette (engedélyezhette) a CNE, ha azok már a végső nyilvános²⁴ fázisban voltak.) Ez a korlátozás ugyancsak a piaci koncentráció növekedése ellenében hat.

74. Cél a Franciaországgal és a Portugáliával történő összeköttetés javítása is (az utóbbi a közös ibér árampiac létrehozásához is nélkülözhetetlen). Jelenleg az összeköttetés – különösen Franciaországgal – meglehetősen korlátozott, és az import növelhetné a versenynomást az iparágban. E kapacitások növeléséért a kormányzat közvetlenül keveset tehet, de igyekszik kihasználni az adódó lehetőségeket – például egy fúzió feltételének a Franciaországgal történő összeköttetés jelentős javítását szabták.²⁵

75. A piaci szerkezet változását jelentette, amikor az Endesa egy részét egy olasz szakmai befektető (ENEL) vásárolta meg. (Hasonlót a kormány is igyekezett elérni (megint csak egy fúzió engedélyezéséhez szabott feltétel révén),²⁶ de a terv akkor nem valósult meg.) Általában is igaz, hogy külföldi befektetők jelennek meg a piacon, bár súlyuk jelenleg még nem számottevő.

76. Az árakkal és a tarifákkal kapcsolatban monitoring rendszer működik. A monitoring technikai részét a villamosenergia tőzsde irányítója (market operator (OMEL)) végzi (vagyis az OMEL-nél keletkeznek az adatok, és ott rendszerezik őket – ezek egy jó része egyébként elérhető az Interneten keresztül is). Az adatok értelmezése és elemzése a CNE és az OMEL együttes feladata. Az OMEL hetente készít jelentést a CNE számára az árak alakulásáról, a CNE pedig ezt és saját ismereteit felhasználva elemzést készít, amely az árak alakulásának, és a mögöttes tényezők értelmezésére is kiterjed. A minisztérium nem vesz részt a heti munkában, hanem a CNE havi jelentései nyomán követi a piaci fejleményeket. Említésre érdemes még, hogy az OMEL három havonta tesz közzé jelentést (ez

²¹ ancillary

²² demand side management programmes

²³ external agents

²⁴ final public

²⁵ Erről az ügyről még lesz szó. (2.1.5. Fúziók, 116. bekezdés)

²⁶ Erről az ügyről még lesz szó. (2.1.5. Fúziók, 119. bekezdés)

elérhető az OMEL honlapján is). (E jelentések készítésében és rutinszerű felhasználásában a Servicio nem vesz részt, az a CNE, az OMEL és a minisztérium között történik.)

77. A gáz szektor esetén a hálózathoz való hozzáférés ugyancsak szabályozott.

78. A hálózat és az elosztás is elkülönítetten működik az iparág többi részétől. A hálózatban (ENAGAS) való tulajdonszerzés – a villamosenergia szektorhoz hasonló, de némileg egyszerűsített megoldással – csak korlátozottan lehetséges az iparág szereplői számára. A királyi rendelet a részesedés maximumát 35%-ban határozza meg, ezért a Natural Gas, az ENAGAS korábbi tulajdonosa kénytelen volt erre a szintre csökkenteni tulajdoni részesedését.

79. A spanyol gáz szektor legjelentősebb szereplője a Gas Natural, a korábbi monopólium, amely jelenleg is dominálja a piacot (az összes többi vállalkozás a piac 26%-án osztozik). Spanyolországban nincs érdemi gázkitermelés, az import legfontosabb forrása pedig az algériai Sonatrach-kal kötött szerződés (a gáz egy földgázvezetéken keresztül érkezik az országba). Egy 1992-es szerződés alapján az algériai gázt a Gas Natural, illetve jelenleg, már a tulajdonában lévő ENAGAS vásárolja meg Algériától. A közelmúltban a kormány úgy határozott, hogy a gázmennyiség egy részéhez is hozzáférést kell biztosítani a versenytársak számára. Az ENAGAS a gáz 75%-át továbbra is megtarthatja (és a piac meg nem nyitott részét látja el belőle), a maradék 25%-ot azonban a versenytársaknak kell értékesíteni aukción keresztül. Az első ilyen aukció már meg is történt, és 2004-ig hat társaság részesedik az algériai gáz 25%-ából. Ez a rendelkezés – hasonlóan a Gas Natural ENAGAS-ból való részleges kivonulási kényszeréhez – nem vetett fel komolyabb alkotmányossági vagy egyéb problémákat, a magánvállalatok cselekvési szabadságának korlátozása miatt. A szerződés megkötésének idején a Gas Natural még állami vállalat volt, ilyenformán a szerződést tulajdonképpen a spanyol állam kötötte, amely így rendelkezhet a szóban forgó gázzal. Igaz, hogy időközben a Gas Naturalt privatizálták, azonban a privatizációs ügylet dokumentumai között utalás található az algériai gázzal kapcsolatos esetleges problémákra. (Ez az utalás ugyanakkor nem részletes, nem egy szigorú kikötés és konkrét figyelmeztetés egy akkor még nem is ismert későbbi rendelkezésre.) Az energia szektorban egyébként a vállalatok megszokták, hogy a közérdekre hivatkozva a állam rendszeresen, esetenként erőteljesen beavatkozik, és ez sem a hazai, sem a külföldi tulajdonosokat, illetve befektetőket nem bántortalanítja el.

80. Az árak tekintetében a helyzet megegyezik a villamosenergia szektorbeli helyzettel, azzal az eltéréssel, hogy a gáz szektorban nincs szervezett piac.

81. Az említett királyi rendelet egyéb területeken is hozott változásokat, a villamosenergia szektorban megkönnyítette a feljogosított fogyasztóvá válást, és előre hozta a teljes piacnyitást (2003. elejére), valamint létrehozta/lehetővé tette az árampiacon a határidős ügyleteket.^{27 28}

82. A kőolajiparban az árak szabadok (megszűntek a maximált árak), szabad az új benzinkutak létesítése, és a szabályozás tárgyalásos hozzáférést biztosít a csővezetékekhez (ezek általában késztermék vezetékek) valamint a tároló kapacitásokhoz (ezzel kapcsolatban a királyi rendelet kötelezővé teszi, hogy az eszközök tulajdonosai jelentsék a CNE-nek szerződési feltételeiket). Ugyancsak a királyi rendelet szerint egyetlen iparági szereplőnek sem lehet 25%-nál nagyobb tulajdoni részesedése a vezetékekben és a tárolókapacitásokban, a finomítói kapacitásokkal is rendelkező szereplők együttes részesedése ugyanezekben az eszközökben (a vezetékekben és a tárolókapacitásokban) pedig nem haladhatja meg a 45%-ot. A legnagyobb piaci szereplők nem nyithatnak újabb benzinkutakat öt, illetve három éven keresztül (attól függően, hogy a benzinkutak számából való részesedésük 30% feletti, vagy 15% feletti-e) – e rendelkezés gyakorlatilag a két

²⁷ futures market

²⁸ Néhány más, a versenyt érintő rendelkezés később, más összefüggésben még említésre, esetleg részletezésre kerül. (2.1.3. A CNE, és versennyel kapcsolatos feladatai, 95-98. bekezdés, 2.1.5. Fúziók, 115-116. bekezdés)

legnagyobb szereplőt érinti. A nagy szupermarketek számára ugyanakkor lehetővé vált benzinkutak nyitása a királyi rendelet következtében.

83. A szabályozás kialakításakor a minisztérium „széles körű” államigazgatási egyeztetéseket folytat. Ezek az egyeztetések azonban paradox módon mégis alig nyúlnak túl a (tágabb értelemben vett) minisztérium falain, mert a gazdasági minisztérium a legtöbb „érdekelt felet” magában foglalja, mivel azok a minisztérium igazgatóságai, osztályai (mint pl. a Servicio). Ugyanakkor, és éppen ezért, ez a házon belüli egyeztetés nagyon bonyolult lehet. Az energia szektor versenyével kapcsolatos kérdések tisztázására általában az egyeztetések előrehaladottabb fázisában kerül sor, és abban természetesen a Servicio és a CNE is részt vesz.

84. A minisztériumban az energia szektorral kapcsolatban érintett hatóságok és egyéb államigazgatási szervek közötti kapcsolatokat, a hatáskörök és a feladatok allokációját, az együttműködési területeket és formákat megfelelőnek tartják, és nem tartanak szükségesnek változtatásokat. Természetesen az energia szektorral kapcsolatos egyes szabályok változhatnak, ahogy az 2000-ben a királyi rendelet révén is történt, de éppen a nem túl régi finomhangolás miatt, ilyen egyelőre nem várható. (Bár egyes jelek arra utalnak, hogy a villamosenergia pool rendszerét az új típusú (*special regime*) szereplők miatt esetleg célszerű lenne megváltoztatni.)

2.1.3. A CNE, és versennyel kapcsolatos feladatai²⁹

85. A CNE a spanyol energiaszektorért felelős felügyeleti hatóság. A CNE státuszát tekintve független (bár önálló érdemi döntési lehetőségei meglehetősen korlátozottak), vezetését egy bizottság látja el, amelynek tagjait a gazdasági miniszter javaslatára a kormány nevezi ki hat évre. A CNE szerepe (missziója) az, hogy biztosítsa az energia piacokon a hatásos versenyt,³⁰ valamint annak „objektivitását” és átláthatóságát valamennyi piaci szereplő és a fogyasztók előnyére. A CNE ennek megfelelően számos feladatot lát el, amelyeket következő csoportokba rendez: (1) konzultatív szerep; (2) vitarendezés; (3) a versennyel/versenyszabályozással összefüggő feladatok; (4) ellenőrzések; (5) végrehajtás (alkalmazás) (az árak meghatározása).

86. A konzultatív funkció egyfajta tanácsadói szerepet jelent – a CNE a kormányzat, valamint az autonóm régiók tanácsadója energia ügyekben (pl. részt vesz különféle konzultatív testületekben). A CNE részt vesz az általános szabályozás előkészítésében, valamint az árak meghatározását célzó projektek kialakításában, az új kapacitások engedélyezésében, az energetikai tervezési folyamatban úgy, hogy ezekkel kapcsolatban jelentéseket készít, javaslatokat dolgoz ki. A CNE, mint az energiapiachoz közel álló szereplő, figyeli a piacot, és amint világossá válik számára, hogy a szabályozás nem a megfelelő hatást éri el, a minisztériumhoz fordul a szabályozás módosítása érdekében.

87. A CNE több olyan a piacok/rendszer működésével foglalkozó, rendszeresen összeülő fórum tagja, ahol a piaci szereplők és a rendszerirányító vagy az OMEL piaci problémákat beszélnek meg. Gyakran ezek a viták alapozzák meg a CNE szabályozást módosító javaslatait. A szabályozást tehát végül a minisztérium módosítja, de ezt a CNE készíti elő, a CNE az, aki „összehozza a dolgokat” a szabályozás módosításához.³¹

88. Ez történt a tartalékok esetében, ahol a szabályokkal könnyű volt „játszani”, azok alkalmasak voltak arra, hogy a szereplők (egyébként jogszerűen) visszaéljenek velük. A CNE egyeztetett az

²⁹ Alapvetően a Mr. Jose M. Hernández-zel, Mr. Rafael Durbán Romero-val, Mr. Eduardo Salinas La Casta-val és Mr. Xavier Prat Batlle (CNE) folytatott beszélgetés alapján.

³⁰ effective competition

³¹ A bekezdés tartalma a Mr. J. Perez Arriaga-val (ex CNE) való konzultáción hangzott el.

iparág szereplőivel, és javasolta a szabályok megváltoztatását, a minisztérium pedig megváltoztatta a szabályokat (pontosabban a konkrét esetben a szabályok alkalmazási módját). A CNE hasonló kísérletei azonban csak ritkán sikeresek, a minisztérium különböző okok miatt a legtöbb hasonló esetben csak nagyon lassan, vagy egyáltalán nem reagál a CNE jelentéseire.³²

89. A CNE az EK direktívák által említett, a hozzáférési árakkal kapcsolatos viták vitarendező fóruma Spanyolországban. Abban az esetben, ha a fogyasztók kiszolgálása elégtelen (hibákkal jár)³³ jár, azonosítja a felelősöket és javaslatot tesz a tennivalókra. A CNE emellett közvetít bármely, az energia szektoron belüli vita esetén.³⁴

90. A CNE ellenőrzi a különféle technikai feltételeket, az engedélyekben foglalt követelmények teljesülését, a gazdasági feltételek és a tevékenységek szétválasztásának megvalósulását. Ugyancsak a CNE „kényszeríti ki”³⁵ a villamosenergia árakat.

91. E feladatok jelentős részében a CNE nem döntéshozó, szerepe ilyenkor támogató, döntéselőkészítő jellegű (leggyakrabban a minisztérium számára, de a versennyel kapcsolatos kérdések egy részében a Servicio számára is). Más kérdésekben a CNE hoz döntést, bár e feladatok többnyire kisegítő jellegűek (ellenőrzések, végrehajtások), vagy „puha” funkciót jelentenek (vitarendezés). Általánosságban az mondható, hogy a szabályozásban a fő szerepet a minisztérium játssza (a minisztérium alakítja ki a közpolitikát valamint a szabályozást), a CNE pedig kisegítő, támogató szerepet tölt be (a minisztérium munkáját szakmailag segíti, illetve a szabályok érvényesítésével foglalkozik). A CNE ugyanakkor egyes jogalkalmazási kérdésekben (tarifák meghatározása) szükségszerűen nagyfokú módszertani önállósággal rendelkezik, konzultatív és javaslattevő szerepében pedig formailag ugyan nincs „hatalma”, de az energia szektorral foglalkozó „agytrösztként” vélhetően képes befolyást gyakorolni.

92. Sokrétű feladatai ellátása érdekében a CNE kiterjedt információgyűjtési jogosítványokkal rendelkezik. Ezekkel kapcsolatban a CNE körleveleket³⁶ tesz közzé, amelyek meghatározzák a vállalkozások információszolgáltatási kötelezettségeit részletezve, hogy mely információkat és milyen célból (mely feladata ellátásához) kér a CNE. Információkat nem kérhet a CNE öncélúan és ötletszerűen, igazolnia kell, hogy azokra valamely feladata ellátásához van szüksége. Ugyanakkor a CNE mozgásteret nem túl szűk amikor annak eldöntéséről van szó, hogy egy adott feladata ellátásához milyen információkra van szüksége. A CNE ellenőrzést is tarthat, hogy meggyőződjön arról, hogy valóban a kért információkat kapta, és azok pontosak-e.

93. A CNE számos versennyel kapcsolatos feladatot is ellát. Ezek egy része kifejezetten a versenyjog érvényesítésével, részben versenypolitikai motivációjú, de szektorspecifikus *ex ante* szabályok érvényesítésével, illetve a versenyjog alkalmazásával rokonnak is tekinthető területekkel (vitarendezés) kapcsolatos. Ezen kívül a CNE konzultációs, valamint javaslattevő szerepében részben versenypártolási³⁷ tevékenységet folytat.

94. A versenyjog érvényesítésére a CNE-nek nincs hatásköre. A CNE szerepe ezen a téren az, hogy információkkal és elemzésekkel segítse a Servicio és a Tribunal munkáját. Ha versenyt korlátozó megállapodást, vagy erőfölénnyel való visszaélést, illetve ezekre utaló jeleket észlel (tipikusan monitoring tevékenysége során), akkor értesítenie kell a Servicio-t, illetve jelentést kell készítenie a

³² A bekezdés tartalma a Mr. J. Perez Arriaga-val (ex CNE) való konzultáción hangzott el.

³³ deficiencias

³⁴ arbitration body

³⁵ execute

³⁶ circulares

³⁷ competition advocacy

Servicio számára. A jelentés megállapításai nem kötik a Servicio-t, azokkal az nem köteles egyet érteni. Az is előfordulhat, hogy a CNE aggályai ellenére a Servicio nem találja aggályosnak vagy bizonyítottan a szóban forgó magatartást, és nem fordul a Tribunalhoz (a CNE nem fordulhat közvetlenül a Tribunalhoz). A gyakorlatban a CNE információi és elemzése nagy segítséget jelent a Servicio-nak. Hasonló a helyzet a fúziókontroll esetén. Ha az adott fúziós ügy a második fázisba lép, akkor a CNE a Servicio (kötelező) kérésére meghatározott időn belül egy jelentést köteles készíteni a Servicio számára, amit az felhasznál, de nem köteles elfogadni a benne foglaltakat. (Az említett jelentések elkészítésekor CNE külön, a jelentés elkészítését célzó eljárást folytat le.)

95. A spanyol szabályozás tiltja (pontosabban a CNE engedélyéhez köti), hogy bármilyen szabályozott tevékenységet folytató vállalat bármely nem szabályozott³⁸ tevékenységet ellátó vállalatban részesedést szerezzen. A tilalom nem csupán egyetlen szektor határain belüli tevékenységekkel, hanem bármely versenyző tevékenységgel kapcsolatban érvényesül. E rendelkezés célja a regulált és nem regulált tevékenységek közötti keresztfinanszírozási lehetőségek szűkítése. Ez egyrészt a nem regulált területeken folyó verseny védelmét, másrészt a regulált tevékenység szabályozása érvényesíthetőségének megőrzését (pl. a költségviszonyok tisztább tartása révén) szolgálja.

96. Ugyancsak tilos (pontosabban a CNE engedélyéhez kötött), hogy valaki, a villamosenergia szektor, a gáz szektor, vagy a folyékony szénhidrogén piac öt-öt „nagy piaci szereplője” közül egynél több szereplő esetében ellenőrizze a szavazati jogok legalább 3%-kát. Másszóval, ha valaki (természetes vagy jogi személy) egy „nagy piaci szereplőben” vállalatban 3%-kal szavazati joggal már rendelkezik, és egy másik ilyen vállalatban ennél nagyobb szavazati jogot biztosító részesedésre kíván szert tenni, akkor az első cégben történő részesedését a 3%-s szint alá kénytelen csökkenteni, vagy a CNE-hez folyamodni engedélyért (vagy nem gyakorolhatja szavazati jogát). A tilalom nem csupán egyetlen szektor határain belül érvényesül, hanem az összes, tizenöt vállalattal kapcsolatosan. A tilalom nem vonatkozik az azonos érdekeltségű vállalatokra vagyis, ha valaki már eleve több mint egy ilyen vállalatot irányít (emiatt szinte biztosan 3%-nál nagyobb szavazati részaránnyal rendelkezik), az nincs ellentétben a tilalommal. Teljesen analóg szabály vonatkozik a „nagy piaci szereplők” igazgatótanácsaiba történő kinevezési jogokra (ahol természetesen nincs 3%-os küszöb). Az öt „nagy piaci szereplőt”,³⁹ a három iparágban külön-külön, a CNE határozza meg (a Servicio bevonása nélkül), és ennek szempontjait is a CNE alakítja ki (a jogszabály csak nagyon általános szempontokat ad).⁴⁰

97. E rendelkezések kétségkívül tipikusan a tulajdoni részek vállalatok közötti átruházásával kapcsolatosak, de nem tekintik őket szektorális fúziókontrollnak, vagy a fúziókontrollt helyettesítő eszköznek. A különbségek valóban szembeötlők, hiszen a megjelölt küszöbök bőven az irányítást biztosító szintek alatt vannak (sőt olyan alacsony szinten, ami mellett még versenyt korlátozó megállapodásnak sem lehetne tekinteni a részesedésszerzést), nincsenek utalások az erőfölény fogalmára (mint ahogy a fúziókontroll esetén lenne). A rendelkezések nem foglalkoznak az irányításszerzés valamennyi módjával (bár a tipikusakkal igen). A rendelkezésekkel azonos eredményt valószínűleg a világ egyetlen fúziókontrollja sem tudna elérni.

98. Inkább a fúziókontroll kiegészítéséről van szó, amit az is mutat, hogy a korlátozás nem akadályozza meg a fúziókat, illetve azok engedélyezését *ab ovo*, és tulajdonképpen a 3% és 50%

³⁸ commercial

³⁹ major agents

⁴⁰ A „nagy piaci szereplő” fogalma, a kijelölés mechanizmusa, és – kisebb mértékben – célja (hogy ezekkel kapcsolatban többlet szabályok fogalmazódjanak meg), az EK és EU tagállami (valamint a magyar) távközlési szabályozásban használatos jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató (significant market power (SMP) operator) fogalomra emlékeztet.

közötti szavazati jogok esetére vonatkozik, nem pedig minden 3% feletti szavazati jogra (ami magában foglalná az irányítás megszerzését is). Más szóval, e rendelkezések az olyan esetekre vonatkoznak amikor nem jön létre irányítás, ha pedig irányítás jön létre, akkor a fúziókontroll, és nem e rendelkezések kerülnek alkalmazásra (a versenyhatóság által). Mindez, valamint a szóban forgó rendelkezések iparág-specifikus volta és *ex ante* jellege indokolja, hogy alkalmazásuk az igen következetes spanyol rendszerben a CNE hatáskörébe tartozzon.

99. A CNE-nél az energia szektorral kapcsolatban érintett hatóságok és egyéb államigazgatási szervek közötti kapcsolatokat, a hatáskörök és a feladatok allokációját, az együttműködési területeket és formákat megfelelőnek tartják, és ezen nem látnak szükségesnek változtatásokat, (bár az erre vonatkozó kérdést a CNE-nél egy igen nehéz kérdésnek tartják).

100. Korábban a CNE és a minisztérium (és így a Servicio) kapcsolata nem volt felhőtlen és talán ez is hozzájárult ahhoz, hogy a CNE gyakran vallott kudarcot a szabályozás módosítására irányuló kísérletei során (és a Servicio sem minden esetben indított eljárást, amikor a CNE ezt kérte). (A viszony azonban mára javult, mivel a CNE biztosainak egy része azóta kevésbé aktivista tagokra cserélődött.) Ezzel szemben igen jó kapcsolat volt régebben is a Tribunal és az CNE között. Egy korábbi CNE biztos szerint szerencsés lenne, ha a CNE-nek közvetlen ügyindító jogosultsága lenne az energetikai szektorhoz kapcsolódó versenyügyekben, azaz nem a Servicio-n keresztül, hanem közvetlenül a Tribunalhoz fordulva kereshetne megoldást.⁴¹ Más vélemények szerint viszont az okozott zavarokat a Servicio-val való kapcsolatokban, hogy a hatáskörök megoszlása korábban nem volt egyértelmű (bizonyos értelmezés szerint azok egymással átfedtek), mivel a szabályozás csak a monitorozással bízta meg a CSEN-t (a CNE elődjét), de nem rendelkezett arról, hogy probléma észlelése esetén mi a teendő.⁴²

2.1.4. Versenykorlátozó gyakorlatok⁴³

101. A benzin forgalmazást érintette két közelmúltbeli, panaszok alapján indult, egymással párhuzamosan lefolytatott eljárás is. A panaszok tipikusan a különböző benzinkutaknál tapasztalható azonos árakat kifogásolták. Spanyolországban a kőolaj szektorban és a benzin forgalmazásban az 1992-es piacnyitás előtt monopólium volt, jelenleg a piacon három nagy, olajfinomítókkal és egyéb eszközökkel (pl. késztermékvezeték) rendelkező társaság (Repsol (40%), a Cepsa (25%), BP (10%)), valamint számos kisebb vállalat osztozik. E vállalatok állnak kapcsolatban a benzinkutakkal.

102. Az egyik eljárás egy vertikális korlátozást vizsgáló ügy volt. Ebben a Servicio a benzinkutak és a nagy kőolajtársaságok közötti szerződéseket vizsgálta. A Servicio egy, a mintegy 5000 szóba jöhető forgalmazási szerződésből vett 500 szerződésből álló mintát elemzett. A szerződések átvizsgálását követően két problémakör rajzolódott ki: a nagy társaságok egyrészt a szerződésekbe foglalt kizárólagossági klauzulákkal hosszú időre magukhoz kötötték a benzinkutakat, másrészt pedig viszonteladási árakat állapítottak meg. (Az azonosított problémák nem köszöntek vissza az összes megvizsgált szerződésben.) A viszonteladási árak megkötésével kapcsolatban végül a Servicio nem talált elég bizonyítékot, de a benzinkutak olajtársaságokhoz kötését a vizsgálat végén is aggályosnak tartotta, mert az a piactalépés és a piaci mobilitás korlátozása révén csökkentette a verseny erősödésének lehetőségét.

103. Váratlan gondot jelentett a Servicio számára a benzinkutak és a nagy társaságok egymáshoz való viszonyának jogi megítélése. A kérdés ezzel kapcsolatosan az volt, hogy a benzinkutak a piacon

⁴¹ A bekezdés eddigi tartalma a Mr. J. Perez Arriaga-val (ex CNE) való konzultáción hangzott el.

⁴² OECD (1999.1), p. 27 (para 101)

⁴³ Alapvetően a Mr. Eduardo Prieto Kessler-rel (Servicio) folytatott beszélgetés alapján.

formailag önálló vállalkozásként (önálló kockázatot vállalva) szerepelnek-e, vagy csupán a nagy olajtársaságok ügynökeiként,⁴⁴ az utóbbi esetben ugyanis a versenyjog nem alkalmazható rájuk, mivel egyetlen gazdasági egységet képeznek a megbízóval. A kérdés eldöntése nem volt könnyű, mert a spanyol benzinkutak a piacnyitás előtt nem voltak teljesen önállóak, ami még mindig hat viselkedésükre. A Servicio végül viszonylag jogias és formai érvek alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a benzinkutak nem csupán ügynökök. Ugyanakkor a *de facto* helyzet sok tekintetben ennek az álláspontnak az ellenkezőjét támasztotta volna alá, ezért a Servicio célul tűzte ki a benzinkutak „felszabadítását” is.

104. A Servicio azzal a javaslattal adta át az ügyet a Tribunalnak, hogy öt évnél rövidebb időre kellene szorítani a kizárólagos forgalmazási szerződések időtartamát, és kötelezni kellene az olajtársaságokat arra, hogy valódi, tényleges forgalmazási szerződéseket kössenek a benzinkutakkal. A Tribunal – a Servicio érvelését elfogadva – nem tekintette ügynöknek a benzinkutakat, kötelezte az olajtársaságokat valódi forgalmazási szerződések megkötésére, nem értett viszont egyet a Servicioval a kizárólagos forgalmazási klauzula megítélésében. Időközben azonban hatályba lépett az EK – Spanyolországban is közvetlenül alkalmazható – új vertikális csoportmentességi rendelete, amely szerint a kizárólagos forgalmazási megállapodások maximális időtartama öt év lehet – a Servicio indítványai tehát végül megvalósultak.

105. A másik benzin-forgalmazással kapcsolatos eljárás egy kartell vizsgálat volt, amely fogyasztóvédelmi szervezetektől érkező panaszok nyomán indult. Az eljárás során a Servicio a benzinkutak árait vizsgálta. Mivel egy teljes körű vizsgálatot gyakorlatilag megvalósíthatatlannak tartottak, egy mintát vizsgáltak (három időszakban, három tartományban, összesen több mint 100 benzinkút árait). A vizsgálat megerősítette a benzinkutak párhuzamos viselkedését, de – figyelembe véve a piac oligopol jellegét és átláthatóságát is – nem sikerült igazolni, hogy ennek hátterében egy megállapodás állna, így az ügyet ejtették.

106. A Servicio-nál nincs külön kartelleket vizsgáló részleg vagy speciális, kartell-vizsgálatra szakosodott munkatársak, így kartell ügyek esetén a közgazdasági magyarázatok és a közvetett bizonyítás kerül előtérbe, ami bonyolultsága miatt általában nem hoz eredményt – a kartellek nagy kihívást jelentenek a Servicio számára. Ezért a Servicio a benzin forgalmazással kapcsolatban is a vertikális aspektusokra összpontosított, inkább igyekezett egy versenyző struktúra kialakulásához hozzájárulni, mint a horizontális problémákkal foglalkozni.

107. Folyamatban van egy a villamosenergia szektorral kapcsolatos eljárás, amelyben a Servicio az erőművek piaci magatartását vizsgálja. Az eljárás a CNE jelzése nyomán indult, és a CNE az egész eljárás során segítette a Servicio munkáját. Spanyolországban a pool árak árverésen⁴⁵ központi alakulnak ki, melynek során eldől, hogy az adott időszakban kik adhatnak el áramot. A pool ár úgy alakul ki, hogy az ajánlatokat ár szerint növekvő sorrendbe állítják. Ezt a rangsort valahol kettévágja a kereslet nagysága, a választóvonal előtti (olcsóbb) ajánlatokat adók a sikeres ajánlattevők (ezek adnak majd el áramot), a többiek a sikertelenek (ezek nem adnak el áramot). A kereslet kielégítéséhez szükséges ajánlatok közül a legdrágább (a legdrágább sikeres ajánlat) számít, ez lesz a pool ár, amit minden sikeres ajánlattevő kap (függetlenül az eredeti ajánlatában szereplő ártól).

108. A felhasználás helye azonban jelentős földrajzi távolságra lehet az árverés során sikeres ajánlatot tevők erőműveitől, illetve előfordulhat, hogy egy adott időszakban a felhasználási helyek eloszlása jelentősen eltér a sikeres ajánlattevők elhelyezkedésének eloszlásától, és gazdaságosabb a

⁴⁴ Az ügynök fogalom itt jogi és nem közgazdasági értelemben szerepel, vagyis olyan képviselőt jelent, aki más nevében és kockázatára jár el, így nem tekinthető önálló piaci szereplőnek.

⁴⁵ economic bidding

felhasználáshoz közelebb eső erőművek rendszerbe hívása (az ilyen helyzetet nevezik technikai korlátozásnak⁴⁶). A földrajzilag közelebb eső erőművek behívása esetén azok pool-ban tett eredeti ajánlatai adják az árat. Ezen kívül, Spanyolország legtöbb régiójában csak egy-egy jelentősebb termelő van: a központi pool-ban versenytársak, de a technikai korlátozások piacán gyakorlatilag monopóliumként viselkednek, nem kell egymás versenytől tartaniuk.

109. A vizsgálat során bebizonyosodott, hogy a termelők ezt a helyzetet használták ki az árak mesterségesen magas tartására: mesterségesen idéztek elő technikai korlátozást, hogy magas áron hívják be erőműveiket a rendszerbe. Ezen regionális termelők pool-ban adott ajánlatai mesterségesen versenyképtelenek voltak, ezért kapacitásaik kiszorultak a pool-ból. Ezután viszont törvényszerűen szükség lett rájuk a technikai korlátozások rendszerében, ahol az ottani szabályok szerint az eredetileg versenyképtelen (magas) árat érvényesíteni tudták. A Servicio nem talált bizonyítékot arra, hogy a termelők e stratégiát egy megegyezés alapján vagy keretében alkalmazták volna, megegyezésre egyébként sem volt szükség, mert a régiók többsége a technikai korlátozások szempontjából nagyon koncentrált, vagyis a stratégia egyoldalú alkalmazása is racionális. Az ügy még folyamatban van, a Servicio már átadta az érintett vállalatoknak a kifogásoló nyilatkozatot (amelyben tájékoztatja őket arról, hogy mit és miért kifogásol). Ezután a vállalatok előadhatják védekezésüket, amit a Servicio mérlegel (akár el is fogadhat, ami azonban ebben az ügyben nem valószínű), majd e mérlegeléstől függően az ügy átkerül a Tribunalhoz (ahol várhatóan a vizsgálat mintegy egy év alatt zárul le).

110. Az eljárást a Servicio a CNE jelzése nyomán indította. A CNE monitoring tevékenysége során észlelte, hogy „valami nem stimmel” a pool körül az árakkal, mert azok túlságosan magasak. A CNE egy három-négy oldalas levélben fordult a Servicio-hoz, jelezve, hogy az árak túlságosan magasak, és elképzelhető, hogy ez összefügg a technikai korlátozásokkal. A Servicio elindította az eljárást, aminek során további információkat és magyarázatot kért a CNE-től. Először egy megbeszélésre került sor a két hatóság képviselői között, ahol a CNE munkatársai általánosságban elmagyarázták, hogy ők milyen magatartásra gyanakodnak, és hogyan lehetne a gyanút kézzelfoghatóvá tenni, a Servicio munkatársai pedig jelezték, hogy ez alapján milyen formában és milyen fajta információkra van szükségük a CNE-től. Ez alapján a CNE egy terjedelmes, részletező, magyarázó jelentést (30-40 oldal) adott át a Servicio-nak (először informálisan, majd amikor az visszajelezte, hogy a jelentés megfelelő, akkor formálisan is).⁴⁷ Mindezt kiegészítette a munkatársak közötti napi informális kapcsolat, összességében az együttműködés mindvégig olajozott és produktív volt. Az eljárás során a Servicio ügyel foglalkozó team-jében a minisztérium energia szektorral foglalkozó részlegének egyik munkatársa is részt vett, hogy így támogassa a Servicio munkáját, mivel a speciális iparágban lefolytatott vizsgálatra a Servicio munkatársai nem voltak felkészülve.

111. A szabályozott szektorokkal foglalkozó felügyeleti hatóságok – így a CNE is – fontos szerepet tölthetnek be a Servicio eljárásaiban, mivel jól szervezett formában rendelkeznek rengeteg információval és adattal, valamint szakértelmük révén jól kiigazodnak az iparágban. Mindez jelentősen felgyorsíthatja a Servicio munkáját, amely elvileg képes lenne ugyan azonos információk megszerzésére, ám az megfelelő háttér és rendezettség nélkül sokkal kisebb értékkel bírna és lassabban történne. A CNE-vel történő együttműködés a versenyt korlátozó gyakorlatok esetében olajozott.

⁴⁶ technical restrictions

⁴⁷ A jelentés informális és formális változatának átadása közötti időszakban a Servicio-ban egy kissé tartottak attól, hogy a formális változathoz néhány fontos megállapítás esetleg hiányozni fog. Ennek alapját az adta, hogy a CNE biztosait a politikai pártok a hozzájuk közelálló személyek közül választják ki, így volt már példa arra, hogy a CNE szakemberei által kidolgozott anyagok a bizottságon „áthaladva” megváltoztak. A szóban forgó esetben erre szerencsére nem került sor.

112. Ugyanakkor nem a felügyeleti hatóságok az egyedüli ilyen szervezetek. A villamosenergia szektorban például ilyen a rendszerirányító vagy a tőzsde is, és a Servicio adott esetben őket is bevonhatja az eljárásba (éppúgy, mint pl. bármely vállalatot), vagy ilyen lehet maga a minisztérium is. Valójában mindig az adott ügytől/helyzettől függ, hogy melyik intézmény tud a legjobban segíteni: az erőművekkel kapcsolatos eljárásban a CNE nagyon komoly segítséget nyújtott, de a benzin forgalmazásával kapcsolatos ügyekben nem merült fel a CNE komolyabb szerepvállalása.

113. Az is előfordul, hogy a CNE, illetve a minisztérium konzultál a Servicio-val, és nem fordítva. Ez versenypártolási⁴⁸ kontextusban történhet meg – feltéve, hogy a Servicio nem folytat aktív (kezdeményező) versenypártolást. Jó példa erre a Repsol Butana vállalattal kapcsolatos történet. A folyékony gáz és annak importja Spanyolországban jelentős szerepet tölt be a gáz kínálatban. A Repsol Butana a folyékony gáz piacon volt monopol helyzetben, amin a CNE a folyékony gáz behozatalára és szállítására vonatkozó jogszabályok módosításán keresztül szeretett volna változtatni. A CNE javaslataival a minisztériumhoz fordult, a minisztérium pedig konzultált azokról a Servicioval. A három hatóság együttműködése révén a minisztérium megváltoztatta a szabályozást, amely most nagyobb teret enged a versenynek.

114. Számítanak az informális és személyes kapcsolatok is: az egymást ismerő munkatársak hajlamosak kikérni egymás véleményét napi munkájuk során, és esetükben könnyebben valósul meg a formális együttműködés is. Az erőművekkel kapcsolatos vizsgálat nyomán például létrejöttek ilyen kapcsolatok a Servicio és a CNE között, amelyek a jövőben is hatni fognak, míg más hatóságokkal jelenleg nem ennyire megalapozottak a személyes ismeretségek. Az informális kapcsolatok önmagukban is segíthetik a Servicio eljárását, hiszen egy-egy kisebb kérdés tisztázására elég lehet egy telefonbeszélgetés. Ha azonban a Servicio valamilyen információt hivatalosan is fel kíván használni (pl. eljárásban bizonyítékul), akkor azt formálisan (is) meg kell kapnia a CNE-től. Az energia szektor ügyeiben érintett hatóságok és egyéb államigazgatási szervek közötti kapcsolatok és együttműködés keretei, a hatásköreik és a feladatok allokációja megfelelő, annak megváltoztatására nincs szükség.

2.1.5. Fúziók⁴⁹

115. Az energia szektorbeli fúziókkal kapcsolatban a fúziókontroll mellett említésre érdemes egy közelmúltban elfogadott jogszabály, amely szerint a kormányzat engedélyére van szükség ahhoz, hogy a spanyol energia szektorban működő vállalatokban állami tulajdonú⁵⁰ vállalatok szerezzenek részesedést. Az előírás mögött az a feltételezés áll, hogy egy liberalizált piacon nincs helye állami tulajdonú vállalatoknak, azok megjelenése, viselkedése, együttélése a magánvállalatokkal a liberalizáció ellen hatna. A rendelkezést az Európai Bizottság (belső piaccal foglalkozó igazgatósága) kritizálta (de aztán semmilyen lépést sem tett ellene), mert az a külföldi állami tulajdonban lévő vállalatok által szerezni kívánt részesedésekre is vonatkozik és elsősorban ellenük irányuló szabálynak vélték.

116. A külföldiek felesleges korlátozása nem cél, amit az is mutat, hogy számos esetben engedélyezték külföldi befektetők Spanyolországi fúzióit (ez „gyakori” módja a piacralépésnek), erre került sor német és holland, valamint olasz cégek esetén. Az utóbbi különösen fontos volt a spanyol energia szektor szerkezeté szempontjából, mert az olasz ENEL egy a legnagyobb spanyol villamosenergia cégből (Endesa) leválasztott, nagyméretű részt vásárolt meg, érdemben csökkentve a

⁴⁸ competition advocacy

⁴⁹ Alapvetően a Ms. Nadia Calviño-val, Ms. Isabel Colina-val (Servicio) folytatott beszélgetés alapján.

⁵⁰ publicly owned

koncentrációt. Más esetekben az engedélyezési eljárást felhasználták arra, hogy a versenyt segítsék. Ez történt a francia EdF és a portugál EDP spanyolországi akvizíciói során. E cégek esetén az engedély feltétele az volt, hogy fejlesszék a Franciaországgal, illetve a Portugáliával való összeköttetést, ami a piaci struktúra versenyzőbbé tétele szempontjából az egyik kulcskérdés Spanyolországban.⁵¹ A portugál vállalat esetében még a közös ibér piac létrehozása iránti elköteleződést is igényelte a spanyol kormány (bár ennek gyakorlati jelentősége nem volt).

117. Ugyancsak érinthet fúziókat a már említett, nagy piaci részesedésű vállalatokra vonatkozó kapacitásnövelési moratórium (ha a kapacitás növekedését fúzió okozná). Itt is a kormány tehet kivételt a szabály alól.

118. A Servicio a fúziókontroll alapján négy említésre méltó tranzakcióval foglalkozott az utóbbi években. 2000-ben a harmadik és a negyedik legnagyobb szereplő szeretett volna egymással fuzionálni (Fenosa/HidroCantábrico). A két vállalat fúziója esetén a piac lényegében háromszereplőssé vált volna, növekedett volna a piac átláthatósága, és ez, valamint a két vállalat egymást kiegészítő kapacitásainak egyesülése révén kialakuló kapacitásszerkezet együtt az összejárásra sokkal alkalmasabbá tette volna a villamosenergia szektort. Emellett, a HidroCantábrico volt a szektor legdinamikusabb versenyző vállalata, egyik versenytársa általi felvásárlása tehát negatívan hatott volna a versenyre. Mindezek alapján a minisztérium nem engedélyezte a fúziót.

119. Szintén 2000-ben, a két legnagyobb cég (Endesa/Iberdrola) szeretett volna fuzionálni. A minisztérium ekkor olyan nagy méretű leválasztást írt elő az engedély feltételeként, aminek következtében jó esély lett volna arra, hogy a piac négy szereplős maradjon, sőt, talán öt szereplőssé is válhatott volna. A felek azonban nem fogadták el a feltételt, inkább lemondtak a fúzióról. Egy évvel később az Endesa mindenféle fúzió nélkül értékesítette az olasz ENEL-nek bizonyos érdekeltségeit, lényegében azokat, amelyeket korábban a minisztérium kijelölt volna leválasztásra. Így a leválasztás a fúzió nélkül valósult meg.

120. A közelmúltban az Iberdrola szeretett volna irányítást szerezni három kis méretű elosztóban. A Servicio a Tribunalhoz küldte az ügyet (vagyis nem ítélte problémamentesnek), a Tribunal pedig a tranzakció(k) megtiltását javasolta a kormánynak, mert a további vertikális integrációt a potenciális verseny szempontjából veszélyesnek, és megfélemezhetőnek tartotta. A kormány nem engedélyezte a fúziót.

121. Szintén a közelmúltban az Iberdrola két erőművet kívánt megvásárolni. (Ebben az ügyben a fúziókontroll szerinti engedélyen kívül egy másik engedélyre is szüksége volt az Iberdrolának, mivel a moratórium miatt nem növelhette volna kapacitásait. A két eljárás párhuzamosan zajlott.) A CNE Servicio számára adott véleménye semleges versenyhatásokat vetített előre. Az erőművek ugyanis még nem álltak üzembe, azok az ENRON spanyolországi megvalósulás alatt álló beruházásai voltak, amelyek a tervek szerint csak 2003-ban fejeződtek volna be. Az ENRON azért döntött erőmű projektjei értékesítése mellett, mert súlyos pénzügyi problémákkal küzdött.

122. A Servicio külön-külön értékelte a pillanatnyi hatásokat (statikus elemzés) és a hosszabb távon (néhány év) alatt jelentkező hatásokat (dinamikus elemzés). A statikus elemzés szerint nem

⁵¹ Nagy várakozások kísérték a francia EdF piacra lépését. Noha az összeköttetést javítani hivatott vezeték spanyol szakasza elkészült, a francia oldalon máig nem valósult meg a beruházás a Pireneusokban élők tiltakozása miatt. Az ügygel a francia legfelsőbb bíróság is foglalkozott, és a vezetékszakaszmegépítése mellett döntött, nem sokkal később viszont a francia miniszterelnök kijelentette, hogy nem lesz vezeték. (A kormánytagok egyike éppen a pireneusi régióból származott.) A feltétel megfogalmazása azt mutatja, hogy a Servicio már eredetileg sem gondolhatta egészen komolyan a feltételt, erre utal az is, hogy nem határoztak meg pl. határidőt. A feltételszabás valószínűleg inkább a közvélemény megnyugtatására szolgált, és üzenet értékén túlmenően végső soron az átviteli kapacitás kiépítését is segíti, de csak közvetetten: a feltétel körüli huzavona során nyomást lehetett gyakorolni az EU-ra, hogy intézkedések szülessenek az európai piactól jobban elszigetelt régiók összeköttetésének javítására. (A Mr. J. Perez Arriaga-val (ex CNE) való konzultáció nyomán.)

voltak versenyre gyakorolt hatások, mivel a kapacitások még nem léptek be. A dinamikus elemzés során figyelembe vették, hogy a közelmúltban a spanyol villamosenergia szektorban új szereplők jelentek meg, és e folyamat minden jel szerint folytatódik (egységes ibér piac, portugál, francia, olasz, és egyéb külföldi piacralépők, az összeköttetés lényeges javítása Portugáliával és Franciaországgal, a Gas Natural villamosenergia szektorba történő belépése, kisebb szereplők megjelenése). Ennek alapján a Servicio úgy vélte, hogy amikor az új kapacitások várhatóan működni kezdenek, addigra valószínűleg nem lesz aggályos, hogy az Iberdrola irányítja őket. A Servicio emellett azt is figyelembe vette, hogy az ENRON nagy bajban volt, és mindenképpen, rövid időn belül értékesítenie kellett erőművi projektjeit. A Servicio végül a tranzakciót az eljárás első fázisában engedélyezte azzal a feltétellel, hogy az Iberdrola nem helyezi üzembe kapacitásait 2003 előtt (vagyis nem gyorsítja fel a beruházást).

123. A Servicio és a CNE közötti kapcsolat fúziós ügyekben kifejezetten jó. A két intézmény közötti kisebb jelentőségű informális egyeztetések mindennaposak (pl. olyan kérdésekben, hogy mi számít bizalmas információnak). A Servicio gyakran már az első fázisban kéri a CNE jelentését. A CNE jelentései nem csupán adatokat és információkat tartalmaznak, hanem érdemi és színvonalas versenyelemzéseket is, amelyek arról tanúskodnak, hogy a CNE munkatársai értik a versenypolitikai fogalmakat. A két hatóság fúziókra vonatkozó értékelése általában – noha nem minden esetben – hasonló. A jelentések általában kb. egy hónap alatt készülnek el és kb. 50 oldal terjedelműek. A jelentések felépítését a CNE alakította ki, és e felépítés nagyon hasonlít az EU verseny főigazgatósága vagy a Servicio által használt vázlatához. Ezért nincs szükség arra, hogy a Servicio akár egyedileg akár általánosan instrukciókat adjon a jelentések formájára, felépítésére, az érintendő kérdések körére vonatkozóan, vagy hogy valamilyen protokollban megegyezzen a két hatóság.

124. A gáz és a villamosenergia szektor konvergenciájával kapcsolatban nehéz a versenyre vonatkozó előrejelzést adni, és ez nem is annyira a Servicio, mint inkább a minisztérium más egységeinek feladata lenne. A Servicio egyelőre a konvergencia pozitív hatásait érzékeli, mivel a Gas Natural villamosenergia szektorban való megjelenésével érdemi piacralépés történt. Egy liberalizált és kellően versenyző gáz szektor esetén a gáz cégek villamosenergia szektorban való érdekeltisége elvileg nem jelenthetne problémát.

125. Van azonban olyan vélemény is, amely szerint a spanyol gáz szektor ehhez nem elég versenyző. Ekkor pedig gondot okozhat egy olyan helyzet, amelyben a gázszektor legjelentősebb szereplője/szereplői saját erőművekkel rendelkeznek, miközben a többi erőmű fő szállítói is egyben. Spanyolországban ugyan a gáz és villamosenergia tevékenységek összekapcsolódása eddig nem volt jellemző és általában a gáz szektor sem volt túl jelentős, de komoly változások készülnek ezen a téren. Nem csak a Gas Natural kezdett gázturbinás erőművek építésébe, de ma a többi szereplő számára is csak a gáz, vagy a gáz/olaj kombinált erőművek építése gazdaságos, így az elkövetkező tíz évben nőni fog a gázerőművek szerepe Spanyolországban.⁵²

2.2. Hollandia

2.2.1. Általános keretek és a közeljövő kihívásai⁵³

126. Hollandiában a versenyhatóság és az ágazati felügyeleti hatóság kapcsolatát azért tartják fontos kérdésnek, mert rengeteg lehetőség van a súrlódásra – e súrlódásokat pedig amennyire lehet, el kell kerülni. Hollandiában úgy látják, hogy e viszony két szélsőséges modellje Európában a brit és a

⁵² A bekezdés tartalma a Mr. J. Perez Arriaga-val (ex CNE) való konzultáción hangzott el.

⁵³ Alapvetően a Mr. Aw Kist-tel (NMa) folytatott beszélgetés alapján.

német megoldás. Az Egyesült Királyságban van független versenyhatóság, és van független szektorális felügyeleti hatóság is, amelyek egymástól is függetlenek, és mindkét hatóság rendelkezik a versenyjog alkalmazásához szükséges összes jogkörrel. Németországban ezzel szemben az energia szektorban nincs ágazati felügyeleti hatóság illetve szabályozás, kizárólag a német versenyhatóság jár el minden versennyel kapcsolatos kérdésben. A holland modell – legalábbis az energia szektor esetében és jelenlegi állapotában – e két szélsőség között helyezkedik el. A holland modell lényege, hogy egyensúlyt tartson: egyrészt egységet kíván biztosítani a lényegi kérdésekben, másrészt viszont lehetővé teszi, hogy a felügyeleti hatóság saját jogán önálló szerepet játsszon. Mindez két vagy inkább három területen jelenik meg: a jogszabályok (anyagi jog), valamint az intézményi keretek (a hatóságok státusza, helyzete) tekintetében (ez utóbbit erősíti tovább a harmadik tényező). Először is, a holland villamosenergia törvény tartalmaz versennyel kapcsolatos elveket, amelyeket az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság érvényesít, ugyanakkor ezek össze vannak hangolva a versenytörvénnyel, illetve ezeket a versenytörvénnyel összhangban kell alkalmazni. Másodszor, létezik egy az energia szektorért felelős felügyeleti hatóság (DTe),⁵⁴ de az (egy speciális) részét képezi a versenyhatóságnak (NMa)⁵⁵ (ez a holland chamber modell). Harmadszor, ugyanaz a minisztérium felügyeli mindkét területet, illetve hatóságot.

127. A holland *chamber* modell szerint tehát két hatóság létezik, de azok „egy házba telepítve” működnek, sőt, a DTe sok tekintetben az NMa részét képezi. Ennek eredményeképpen nincs csatározás vagy vetélkedés a hatóságok között (az esetleges véleményeltérések házon belül tisztázódnak és rendeződnek), és munkájuk során inkább a lényegi mintsem a hatásköri kérdésekkel foglalkoznak. További előny, hogy könnyű olyan közös projekteket indítani, amelyekben a hatóságok szakemberei együtt dolgozva szaktudásukkal segítik egymás munkáját, a megszerzett információk értelmezését, stb. – jó példa erre, hogy a csúcsidőszaki árak⁵⁶ monitorozásában az NMa kartellekkel foglalkozó emberei is részt vesznek.

128. A holland energia szektor szereplői a piac méretéhez képest nagy vállalkozások. Az 50%-ban állami tulajdonban lévő Gasunie a holland gáz monopólium, amely kitermeléssel és kereskedelemmel is foglalkozik (ez utóbbiban monopólium), európai méretekben is jelentős szereplő. A villamosenergia szektorban három nagy hazai vállalat van jelen.

129. A következő évek legfontosabb, versennyel is összefüggő kérdései/témái a holland energia szektorban: (1) a villamosenergia szektorban végbemenő/tervezett fúziók; (2) az elosztó vállalatok privatizációja;⁵⁷ ⁵⁸ (3) a villamosenergia piacon jelenleg, vagy a jövőben esetleg működő kartellek felfedése; (4) a gáz szektorban esetleg előforduló erőfölénnyel való visszaélések kezelése. Az elosztó vállalatok privatizációja és a fúziók politikailag is nagyon érzékeny kérdések. Ez különösen az előbbivel kapcsolatban van így, mivel a privatizáció révén magánvállalatok alakulnak ki, amelyek esetében egyrészt érvényesül az alacsony árak kikényszerítésére irányuló politikai nyomás, másrészt viszont biztosítani kell a vállalkozások beruházásainak megtérülését is, ami pedig csökkenti a privatizáció társadalmi és politikai támogatottságát.

⁵⁴ Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe)

⁵⁵ Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

⁵⁶ price peaks

⁵⁷ Hollandiában az elosztóvállalatok gáz és villamosenergia elosztással egyaránt foglalkoznak.

⁵⁸ A 2002. tavaszán hatalomra jutott holland kormány a kézirat lezárását követően hozott döntései szerint a privatizációs elképzeléseket felülvizsgálják, a folyamatot egyelőre leállították. A döntések nem érintik az energia szektor szabályozását, a piacnyitás ütemezését, stb. (A kormány azonban azóta megbukott.) (Ms. Sandra Klass (NMa), és Mr. Emile Jutten (NMa) szíves közlése alapján, 2002. szeptember-október)

2.2.2. A DTe általános bemutatása, és a *chamber* modell története⁵⁹

130. A villamosenergia piacnyitás kezdetekor (1998) szükség volt egy a minisztériumtól elkülönülő, a piacnyitással és az energia szektorral összefüggő felügyeleti feladatokat ellátó hatóságra. Elvileg az NMa megfelelt volna erre a célra, de a piacnyitással szinte egyidőben (1998) létrejött NMa még nagyon fiatal intézmény volt, ez pedig kérdésessé tette, hogy az indulásból fakadó nehézségek mellett képes-e egymaga megbirkózni a piacnyitással összefüggő újszerű szabályozási kérdésekkel is. Ezen kívül a versenyjog és a villamosenergia szabályozás (illetve általában az energia szektor szabályozása) között törvényszerűen olyan szürke területek alakulnak ki, ahol a két terület nem feltétlenül határolható el egymástól, illetve nem világos, hogy milyen elhatárolás lenne az optimális.

131. Mindez alapján született meg az a döntés, mely szerint szükség van egy külön az energia szektorral foglalkozó felügyeleti hatóságra (DTe), de az legyen szorosan az NMa-hoz kapcsolva, mert egymást közelről segítve jobban meg tudják valósítani a szabályozási és versenypolitikai célokat. Ez az elképzelés ölt testet a holland *chamber* modell-ben, amely szerint a DTe és az NMa együtt él, a DTe része is az NMa-nak, de el is különül tőle – a DTe az NMa egyik *chamber*-je. Az NMa feladata a versenyjog érvényesítése, amely alapvetően *ex post* jellegű, és bizonyos értelemben a piac működésének „kijavítását” jelenti,⁶⁰ a DTe feladata pedig az energia szektorra vonatkozó szabályozás érvényesítése, amely alapvetően *ex ante* jellegű, és a piaci mechanizmusok helyettesítését vagy működtetését jelenti.⁶¹ A DTe és az NMa együttéléséből származó szinergiák alapvetően három területen jelentkeznek: (1) a hatáskörök és az általános költségek összeolvadásában; (2) az információk megosztásában; (3) valamint az alkalmazott eszközök kombinálásában. A két intézmény kapcsolatában mégis talán az a legfontosabb tényező, hogy a különféle munkatársak egyazon épületben dolgoznak, ismerik egymást, és „lépten-nyomon egymásba botlanak”.

132. A távközlés esetében más intézményi megoldást alkalmaztak: a távközlési szektorért felelős felügyeleti hatóság (OPTA) független, és az NMa-tól is függetlenül működik, mert az NMa-nál korábban jött létre, és mert az iparág nem a gazdasági minisztérium felelősségi körébe tartozik. Az NMa és az OPTA kapcsolatát az általuk kötött együttműködési megállapodás rögzíti, ez írja le, hogy adott ügyekben milyen értesítési, tájékoztatási és eljárási megoldásokat alkalmaznak.

133. Hollandiában a *chamber* modell elterjedése várható. Jelenleg ez a modell működik a DTe-vel, valamint az autóbusz közlekedés szabályozásával kapcsolatban (amely szintén a gazdasági minisztérium portfóliójába tartozik). A tervek szerint, ahogy a különféle újabb és újabb piacnyitások elkezdődnek illetve előrehaladnak, a *chamber* modellt kiterjesztik a vasúti és a légi közlekedés (repülőterek) esetleg az vízellátás, és az egészségügy szabályozására is. Egységesítést célzó kormányzati szándékok is vannak a regulált szektorok szabályozásának intézményrendszerével kapcsolatban, amely szerint középtávon az OPTA is a DTe-hez hasonlóan az NMa-ba olvadna.

134. A *chamber* modell kiterjesztése már megváltozott viszonyok között fog megvalósulni, mivel a közeljövőben az NMa formálisan is független hatósággá válik, a DTe pedig beolvad az NMa-ba (pontosabban annak egyik közönséges részlegévé válik). Ez lehetővé teszi majd az információk jobb megosztását, és a különféle eszközök egymással történő kombinálását. A változtatások révén az elképzelések szerint az NMa szűkebb értelemben vett versenyhatóságból egyfajta „piachatósággá”,⁶² a piacok működését általában felügyelő, és széleskörű jogositványokkal valamint eszköztárral rendelkező hatósággá válik. (Az azonban nem merült fel, hogy a fogyasztóvédelmi kérdésekkel vagy

⁵⁹ Alapvetően a Mr. Jacques de Jong-gal (DTe) folytatott beszélgetés alapján.

⁶⁰ correct the market

⁶¹ do the market

⁶² market authority

azok egy részével is foglalkozna a kiterjesztett felelősségi körű NMa.) Ez az átalakulás ugyanakkor a gyakorlatban, a DTe és az NMa munkatársainak mindennapi kapcsolatában várhatóan nem eredményez majd változást.⁶³

135. A DTe (kb. 55 fő, de korábban ez a létszám jóval alacsonyabb volt) nem független hatóság, hanem a gazdasági minisztérium alá rendelten működik. A DTe három részlegre tagolódik: (1) *ex ante* szabályozás; (2) *ex post* felügyelet (a szabályozásnak való megfelelés felügyelete); (3) hálózati és infrastruktúra ügyek (a szolgáltatás minősége, normák, UCPTÉ ügyek).

136. Hollandiában a piacnyitás mottója: „*Versenyt ahol csak lehetséges, szabályozást pedig ahol szükséges!*” A villamosenergia szektor liberalizációja 1998-ban indult (ekkor született a villamos energiáról szóló törvény). A piacnyitás – az eredetileg tervezettnél hamarabb – 2003-tól válik teljessé, ugyanakkor az erőművek már ma is versenypiacon működnek. (Ezért az erőművek versenye tekintetében nincs is szabályozás, és piaci viselkedésüket illetően kizárólag az NMa-nak van hatásköre). A rendszerirányító (TenneT) és az elosztók jogilag le vannak választva a többi tevékenységről, a rendszerirányító állami, az elosztók pedig önkormányzati tulajdonban vannak. A hálózathoz való hozzáférés szabályozott, az árszabályozások *price cap* jellegűek.

137. A gáz szektorban ennél kevésbé versenybarát a helyzet. A piacnyitás később kezdődött (2000-ben, ekkor született a gáz törvény), a hálózathoz való hozzáférés tárgyalásos, a regionális elosztók ugyan jogilag le vannak választva a többi tevékenységtől, de a rendszerirányító csak számvitelileg van elkülönítve (igaz, éppen folyamatban van a jogi leválasztás).

138. Az európai piacnyítással kapcsolatban a hagyományos EU álláspont az, hogy a villamosenergia és a gáz esetén is egyetlen európai piac fog kialakulni. Elképzelhető azonban, hogy a fejlődés fokozatosan megy végbe: először több nemzeti piacot magukba foglaló regionális piacok (mint például a Nordpool, az Ibériai, a Benelux piac, vagy a Betta) jönnek létre, és csak később, esetleg csupán hosszú távon alakul ki az egységes európai piac. Kérdés az is, hogy az egységes piac egyetlen nagy rendszer (pool) lesz-e, vagy inkább egymáshoz kapcsolódó regionális rendszerek (regional lakes) halmaza.

139. A holland és az európai kontextus figyelembe vételével alakítja ki a DTe is prioritásait. Eszerint a villamosenergia esetében a legfontosabb (1) egy stratégiai megközelítés (összkép) kialakítása; (2) hatékony kereskedelmi és átviteli árak elérése/kialakítása; valamint (3) a megfelelő hálózati befektetések biztosítása, míg a gáz esetén (4) az átláthatóság növelése; és (5) hatékony külkereskedelmi és átviteli árak elérése/kialakítása.

2.2.3. Az NMa felépítése és a *chamber* modell részletei⁶⁴

140. Az NMa jelenleg nem a kormányzattól független hatóság, hanem a gazdasági minisztérium alá rendelten működik. A NMa főigazgatója a miniszter számára készít éves beszámolót, amit az saját kommentárjaival bővítve terjeszt a parlament elé,⁶⁵ és bár a gyakorlatban a minisztérium nem szól bele az NMa munkájába, a miniszter elvileg az NMa minden egyes döntéséért felel.

141. Az NMa élén a főigazgató áll. Az NMa (kb. 300 fő) szervezeti egységei: (1) a stratégiai és kommunikációs osztály; (2) a belső adminisztratív szolgáltatásokat ellátó osztály; (3) a verseny osztály; (4) a fúziós osztály (kb. 15 fő); (5) a jogi osztály; (6) a DTe (kb. 55 fő). Az egyes osztályok egymással alapvetően horizontális kapcsolatban állnak. Közvetlenül a főigazgató alá tartozik a

⁶³ A DTe és az NMa kapcsolatáról, valamint a tervezett változtatásokról később részletesebben is lesz szó.

⁶⁴ Alapvetően a Mr. Emile Jutten-nel (NMa) folytatott beszélgetés alapján.

⁶⁵ versenytörvény 5. szakasz

stratégiai és kommunikációs, valamint a belső adminisztratív osztály. A verseny osztályon (kb. 100 fő) belül egyrészt szektorális tagolású egységek találhatóak, másrészt a vizsgálatokra (pl. helyszíni vizsgálat) szakosodott funkcionális részleg (kb. 9 fő). Mivel korábban sok panasz, sőt sajtóleleplezések és botrányok is napvilágot láttak az építőiparban tapasztalható versenyellenes magatartásokkal (döntően kartellekkel, illetve versenytárgyalásokon történő összejátszásokkal) kapcsolatban, az NMa 2002-ben egyik kiemelt témájának minősítette az építőipart, és egy külön részleget hozott létre (kb. 20 fő, a verseny osztályon belül), amely csak az adott szektorral, illetve az említett versenyjogi jogsértésekkel foglalkozik. A jogi osztály három részre tagolódik: (1) a versenytörvény alkalmazásával foglalkozó részlegre (ez lényegében az NMa DTe-n kívüli részeinek partnere); (2) az energia szektorra vonatkozó szabályozás érvényesítésével foglalkozó részlegre (ez lényegében a DTe partnere); valamint (3) az NMa illetve a DTe döntéseivel kapcsolatos fellebbezésekkel foglalkozó részlegre. A jogi osztály alapvetően a határozatok megszüvegezésével és jogi képviseléssel foglalkozik, illetve bármilyen jogi természetű probléma esetén segítséget nyújt az NMa többi szervezeti egységének.

142. A DTe⁶⁶ nem az NMa egyik közönséges osztálya, hanem annak egyik különleges részlege *chamber*-je, bár többek szerint helyesebb lenne a DTe-t az NMa *office*-ának (hivatalának) hívni. A DTe az osztályoknál lényegesen nagyobb, noha nem teljes önállóságot élvez, lényegében nem az NMa, hanem a minisztérium alá rendelve működik, noha az NMa részét képezi. A DTe bizonyos kérdésekben nem rendelkezik önálló döntési jogkörrel, hanem a miniszter tanácsadójának szerepét tölti be (és a miniszter dönt). Más kérdésekben a DTe igazgatója dönt, mivel a miniszter ezt a jogát rá ruházta.

143. A miniszter (a DTe támogatásával⁶⁷) adja ki és vonja meg például a (működési) engedélyeket, határozza meg az (fogyasztói) árakat és az ellátási feltételeket a piac verseny előtt meg nem nyitott részén.⁶⁸ A DTe határozza meg az árakat (hozzáférés, szállítás és az ehhez kapcsolódó szolgáltatások), allokálja az import kapacitásokat, és az energia törvényekkel kapcsolatban kötelező erejű instrukciókat adhat. (Ezen instrukciókkal kapcsolatban ugyanakkor a miniszter is adhat a DTe számára kötelező erővel bíró instrukciókat.) (A harmadik szereplő az NMa, amelynek hatásköre – ahogy ez később kifejtésre kerül – a versenyjog alkalmazására és vitarendezésre terjed ki.⁶⁹) Mindez a jogszabályok által meghatározott kereteket jelenti, a gyakorlatban azonban kevésbé formális a szereposztás: az NMa főigazgatója szinte mindig, és a miniszter is elég gyakran bevonódik a DTe döntéseinek kialakításába.

144. A fenti kérdésekkel kapcsolatban az NMa vezetője nem utasíthatja a DTe vezetőjét, bár nem kötelező javaslatokat tehet a számára. Ugyanakkor, ha a DTe a villamos energiáról szóló vagy a gáz törvény alkalmazása során a versenytörvényben szereplő elvek/definíciók/fogalmak interpretációjára lenne szükség, akkor ebben az NMa vezetője általános vagy speciális instrukciókat adhat a DTe-nek, amelyeket annak követnie kell.⁷⁰ Ez azzal függ össze, hogy – ahogy az már említésre került – az ágazati törvényeket is a versenytörvénnyel összhangban kell alkalmazni, ennek érvényesítésére pedig kizárólag az NMa hivatott. Hasonló okokból, a DTe igazgatója az árakkal kapcsolatos jogosítványait az NMa főigazgatójának egyetértése mellett gyakorolhatja.⁷¹ Az NMa és a DTe valamint a vezetők

⁶⁶ A DTe helyzetének itteni leírása nagymértékben támaszkodik a Mr. Ivo Verdonkschot-tal, Mr. Ronald Jansen-nel és Ms. Victoria Shestalova-val (DTe) folytatott beszélgetésre is.

⁶⁷ Ez döntéstámogatást, nem pedig egyetértési jogot jelent.

⁶⁸ captive customers

⁶⁹ A vitarendezés során Hollandiában a versenytörvényt kell alkalmazni, ezért szigorúan véve a versenyjog érvényesítése a vitarendezést is magában foglalja.

⁷⁰ Pl. a villamosenergia törvény 8. szakasza alapján

⁷¹ Hiszen itt is versenytörvényi fogalmak, különösen az erőfölény, és az azzal való visszaélés, a túlzottan magas árazás, stb. megfelelő, illetve a versenytörvénnyel összhangban álló alkalmazására van szükség.

közötti együttműködés a múltban olajozott volt. Abban az esetben azonban, ha az NMa főigazgatója elégedetlen lett volna a DTe igazgatójának teljesítményével, csak korlátozott eszközei lettek volna akarátának érvényesítésére. Egyes kedvezmények tekintetében, mint a DTe-t is magába foglaló intézmény vezetője, rendelkezik ugyan bizonyos mozgástérrel, de pl. leváltani a DTe igazgatóját jelenleg nem áll hatalmában, csupán a minisztertől (aki jelenleg egyben saját főnöke is) kérhetné ezt.

145. Az árak meghatározásával kapcsolatos szabályozói feladat jogi értelemben nem jelent szabályozást. Az árakat szabályozó képletet jogszabály tartalmazza, a DTe „csupán” meghatározza a képletben szereplő egyes paraméterekről, hogy azok mekkorák, vagyis a DTe nem alkotja, hanem alkalmazza a jogot. Ugyanakkor a képlet egyes paramétereinek meghatározásakor a DTe meglehetősen nagy metodológiai szabadságot élvez, a hatékonysági tényező meghatározásával kapcsolatban pedig még ennél is nagyobb a (jogalkalmazói) mozgástere, amit lényegében kizárólag a bíróság, illetve policy szinten a miniszter korlátozhat.⁷²

146. Bár a DTe az NMa része, a DTe által a villamosenergia törvény alkalmazása során szerzett információkat és adatokat az NMa jelenleg nem használhatja fel (sőt nem is ismerheti meg) a versenytörvény érvényesítése érdekében, mivel azt a villamosenergia törvény nem teszi lehetővé. Ez az ideálisnál nehezebbé teszi az NMa információszerezési gyakorlatát, de nem teszi lehetetlenné. Az NMa ugyanúgy megszerzheti a kérdéses információkat a piaci szereplőktől, ahogyan azt a DTe teszi, és a DTe munkatársaival való jó informális kapcsolat miatt az NMa-s kollégák általában tudják is, hogy mit és hogyan kérdezzenek/kérjenek a vállalatoktól, hiszen az adatokat a DTe ugyan nem adhatja át az NMa-nak, de azok létezéséről, jelentéséről, stb. a DTe munkatársai informálisan tájékoztatni tudják az NMa munkatársait. Fordított irányban az információk szabad áramlása megoldott, amit a versenytörvény 91. szakasza tesz lehetővé. Ez bizonyos feltételek teljesülése esetén megengedi a versenytörvény alkalmazása során megszerzett információk átadását nem csak a DTe, hanem általában más (akár külföldi) hatóságok részére is. A DTe, illetve a DTe eljárásai esetében e feltételek maguktól értetődően teljesülnek, ezért az információk DTe rendelkezésére való bocsátása a villamosenergia törvény érvényesítése céljából gyakorlatilag automatikus.

147. A közeli jövőben néhány törvény folyamatban lévő módosítása következtében megváltozik mind az NMa, mind a DTe státusza, és ennek következtében egymáshoz való viszonyuk is. Az NMa független hatósággá válik, amely saját maga felel döntéseiért, a miniszter csak a policy szintjén felel majd az NMa tevékenységéért. A törvénymódosítás(ok) következtében ugyanakkor a DTe elveszíti

⁷²

Lehet, hogy a bíróság ezt meg is teszi Hollandiában. A szabályozással kapcsolatos DTe döntéseket ugyanis bíróság előtt meg lehet támadni (a felülvizsgálat egyfokú). Több, energia szektorral kapcsolatos, a DTe árakra vonatkozó döntéseit megtámadó fellebbezés is folyamatban van a bíróságon.

Úgy tűnik, hogy a bíróság egyelőre nem képes szakmailag megfelelően kezelni a DTe döntésével kapcsolatos, valóban speciális szakértelmet igénylő kérdéseket. Ezért az ügyek elhúzódnak, illetve előfordul, hogy a bíróság a formai hibák keresésére összpontosít annak érdekében, hogy – legalább átmenetileg – „szabaduljon” az ügytől. Ez azért is sajnálatos, mert így hosszú távon is bizonytalan marad, hogy a DTe árázással kapcsolatos döntései jogszerűek-e.

Mindaz pillanatnyilag nem okoz gondot, sőt kedvez a DTe-nek, mert a döntések megtámadása ellenére azokat követnie kell a vállalkozásoknak és arra is utalhat, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem túl sikeresek. A szituáció azonban időzített bombát jelenthet a jövőre nézve. Ha ugyanis a bíróság végül a vállalatoknak ad igazat (ami könnyen előfordulhat, de legalábbis egyelőre egyáltalán nem látszik, hogy a bíróságnak lenne bármilyen politikája ebben a kérdésben), akkor problémát okozhatnak a jogkövetkezmények. Elképzelhető, hogy az érintett vállalatok kártérítési igényeket támasztanak (bár nem teljesen világos, hogy a vevőkkel, vagy a DTe-vel szemben), esetleg évekre visszamenőleg kell korrigálni az árakat, ami gyakorlatilag megoldhatatlannak tűnik.

Az NMa jogi osztályán felmerült, hogy ha a DTe számára kedvezőtlen bírósági döntések születnének, akkor meg lehetne majd úgy egyezni a vállalatokkal, hogy ne visszamenőleges árkorrekciókkal, hanem jövőbeli árszabályozással orvosolják a problémát. Ezzel kapcsolatban viszont az a probléma, hogy a holland piacnyitás a villamosenergia szektorban 2003-tól teljes lesz, így egy sor területen rövid időn belül megszűnik az árszabályozás.

Mindenesetre a lehetséges aggályok dacára a DTe a jelenlegi helyzetben is eredeti politikáját és elveit alkalmazva végzi munkáját és hozza meg döntéseit, napi szinten a függőben lévő fellebbezések nem okoznak problémát vagy bizonytalanságot a DTe-nél. (A Ms. Héléne Borburgh-hal folytatott beszélgetés alapján.)

különleges státuszát, az NMa-n belüli viszonylagos önállóságát, és a függetlenné váló NMa egyik közönséges osztályává alakul. Az NMa egyszemélyi vezetését háromszemélyes testület⁷³ váltja fel (a három tag egyike lesz a testület vezetője). Jelenleg még csak várakozásokról lehet beszélni azzal kapcsolatban, hogy az NMa új vezető testülete hogyan fog működni (pl. minden döntést kollektíven hoznak meg, vagy munkamegosztás alakul ki közöttük). E várakozások szerint minden esetre az egyik tag a versenytörvény alkalmazásával, a második pedig az energia szektorra vonatkozó szabályozással (és esetleg más hasonló szabályozásokkal) foglalkozik majd, a harmadik tag (a vezető) pedig szükség esetén e folyamatokat fogja kontrollálni illetve koordinálni. (Egyelőre annyit lehet tudni, hogy az NMa főigazgatója és a DTe igazgatója is pályázatot szándékozik benyújtani a testületbe való bekerülés érdekében.) A törvénymódosítás megoldja a különböző törvények alapján megszerzett információk DTe és NMa közötti megosztásának jelenlegi aszimmetriáját is, mivel az új rendelkezések szerint a különböző törvények alapján megszerzett információk az NMa-nál lényegében egy információs pool-ba kerülnek majd, és valamennyi az NMa által alkalmazandó jogszabály érvényesítéséhez felhasználhatóak lesznek.⁷⁴

2.2.4. A DTe-NMa együttműködés a DTe munkatársainak szemszögéből⁷⁵

148. DTe-NMa együttműködés viszonylag kevés területen jár szinergiával, az inkább kivétel, mint szabály. Ennek megfelelően az explicit együttműködés, együttműködés sem jellemző (bár a kis volumenű, a másik oldalt kiegészítő informális együttműködés megszokott), inkább mindenki teszi a saját dolgát a „házban”. Nem csupán kevés szinergia kerül realizálásra, hanem a potenciális szinergia is csekély, legalábbis egyelőre. Ennek talán legfőbb oka, hogy a DTe és az NMa munkatársainak megközelítése eltér: míg az előbbiek hajlamosak minden esetben szabályozási megoldást keresni, és nem számolnak az olyan *ex post* megoldási lehetőségekkel mint amilyen tipikusan a versenyjog is, addig az utóbbiaknál fordított a helyzet: szinte kizárólag a versenyjog által kínált megoldásokra „jár az agyuk”, és nem kellően érzékenyek a megelőző jellegű szabályozási lehetőségekre. Ez a szemléletbeli különbség megnehezíti az érdemi kommunikációt. A két hatóság eltérő jogszabályok alapján tevékenykedik, és a kétfajta szabályozás részleteiben is eltérő legalábbis abban az értelemben, hogy alkalmazásuk mást és mást igényel a munkatársaktól (pl. a DTe-ben alapvetően műszaki és gazdasági ismeretekre van szükség). A DTe feladataiból adódóan az ottani munkatársaknak munkájuk elvégzéséhez általában nincs szükségük az NMa munkatársainak segítségére; fordítva is hasonló a helyzet, bár nem ennyire egyértelműen.

149. Természetesen vannak szinergiák is, és létezik együttműködés is az NMa és a DTe munkájában. A hatóságok fő feladatai elvégzésének minőségéhez vagy hatékonyságához nincs sok köze, de az „egy tető alatt” történő működés lehetővé teszi az egy főre jutó általános költségek csökkenését és a kiszolgáló részlegek szolgáltatásainak olcsóbbá tételét. A szakmai kérdésekhez közelebb álló szinergia jelentkezik az NMa jogi osztálya és a DTe tevékenységei között, a DTe-nek ugyanis nincs külön jogi részlege.⁷⁶ Egy másik „puha” szinergia a „házon belüli közös munkaerőpiac” – a munkatársak időnként az egyik intézményből a másikba mennek át dolgozni. Így az NMa energia

⁷³ board

⁷⁴ A *chamber* modell fent kifejtett továbbfejlesztéséről szóló törvény elfogadására az eredeti tervek szerint még 2002 nyarán került volna sor. A 2002. tavaszán hatalomra jutott holland kormány a kézirat lezárását követően hozott döntései szerint e törvény elfogadása némi késedelmet szenved, de tartalmában várhatóan nem változik. (Mr. Emile Jutten (NMa) szíves közlése alapján, 2002. október)

⁷⁵ Alapvetően a Mr. Ivo Verdonkschot-tal, Mr. Ronald Jansen-nel és Ms. Victoria Shestalova-val (DTe) folytatott beszélgetés alapján.

⁷⁶ Igaz, az NMa jogi osztályának energia részlege akár a DTe jogi részlege is lehetne, de úgy látszik, hogy a jogi osztályon belül vannak szinergiák, és a fellebbezésekkel foglalkozó részleg munkáján valóban osztozódik a két hatóság.

szektorral foglalkozó részlegén dolgoznak korábbi DTe-s munkatársak, ami a pusztán működési hatékonyságon felül segítheti a két intézmény közötti együttműködést és kommunikációt is.

150. A tartalomhoz jobban kapcsolódó szinergia az *ex post* és *ex ante* beavatkozások kombinációjának lehetősége,⁷⁷ ami azonban – ahogy a gyakorlat azt mutatja – csak ritkán realizálódik. Ennek oka lehet az említett személetbeli különbség, de az is lehetséges, hogy nem minden eset igényli a beavatkozások kombinációját. Egyértelműen szinergiának tekinthető a Piacfelügyeleti Bizottság tevékenysége, amelyben az NMa és a DTe, illetve munkatársaik együttműködnek.⁷⁸

151. Ugyancsak szinergiát jelent, ha a két hatóság közösen jár el, pontosabban, ha a munkatársaikból alakított team folytat le valamilyen eljárást. Ilyen együttműködésre eddig csak egyetlen példa akadt, az Essent ügyben. Ez egy fúziós ügy volt, amit az NMa (fúziós részlege) vizsgált. A vizsgálatot végző teamhez (amely az NMa-nál minden esetben legalább két tagú), csatlakozott egy ember a DTe-ből. Az ügy érdekessége, hogy a DTe-ből érkező munkatársat jogi és technikai okok miatt az eljárás idejére ideiglenesen át kellett helyezni az NMa személyi állományába, mert „valódi” DTe-sként nem használhatta volna fel megfelelően ismereteit. Formailag tehát a DTe nem vett részt az eljárásban, de az együttélés ilyen körülmények között is könnyűvé tette az együttműködést, a megfelelő megoldás megtalálását és a szükséges döntések meghozatalát.

152. Az NMa és a DTe közösen készítette el a Gasunie hozzáférési árazásával kapcsolatos irányelveket,⁷⁹ amely elvek és módszertani megfontolások „házon belül” alkalmazott együttese (pl. mit értenek költségorientáción, stb.). A közös munkát részben az indokolta, hogy a téma mindkét hatóság szakmai kompetenciájába beleesik, vagyis érdemes volt együttes erővel megbirkózni a problémával. A közösen kimunkált, és mindkét hatóság által alkalmazott hozzáférési árazás irányelvek kiküszöbölik a *forum shopping* problémáját is. Ez azért merülne fel, mert a hozzáférési árazás az eset körülményeitől függően egyik vagy másik hatóság kompetenciájába esik, amivel az érintett vállalkozások egyébként megpróbálhatnának „játszani”.

153. Bár a realizálható és a realizált szinergiák nagysága csekély, a két hatóság együttélése nem okoz semmilyen kárt a DTe-nek, vagy a szabályozásnak, és a DTe munkatársai nem érzik úgy, hogy alárendelt szerepet játszanának, vagy, hogy az NMa gyarmatosítaná a DTe-t. Esetenként előfordul, hogy az NMa vezetője a DTe munkáját kontrollálja, ez azonban nem azt jelenti, hogy az NMa uralkodik a DTe felett. A főigazgató ilyenkor arra törekszik, hogy bizonyos kérdésekre, kétségekre felhívja a DTe figyelmét, fókuszpontokat jelöljön ki, és nem konkrét a döntésre/végeredményre vonatkozó utasításokat ad. A főigazgató ezáltal minőségbiztosítási szerepet játszik a döntés előkészítés folyamatában, a jobb döntés érdekében, illetve érvényesíti a versenytörvénnyel való összhang már többször említett követelményét. A megszületett döntések mellett eddig az NMa vezetője mindig kiállt, és megvédte a DTe munkatársait. Az NMa önállósodása és a DTe beolvadása sem kelt aggályokat, sőt e változás és a testületi vezetés várhatóan növeli a szinergiákat. Az új rendszer egységesebb lesz, kevesebb döntési központtal, és egységesebb alá-fölé rendeltségi viszonyokkal, ezért az NMa vezetésének szintjén a mostaninál jobban összefutnak majd a szálak. Így a vezetés szintjén a mostaninál jobban lesz megvalósítható a szabályozási és a versenyjogi beavatkozások kombinálása. Várható továbbá, hogy ahogy – a tervek szerint – a *chamber* modellt az energia szektoron túl kiterjesztik más területekre is, radikálisan megnő a potenciális és a realizált szinergia, mert több piacnyitáson áteső hálózatos iparág szabályozása lesz egybefogva, és ezek között erősebb a szinergia, mint a szabályozások és az NMa hagyományos területei között.

⁷⁷ mix of measures

⁷⁸ A Piacfelügyeleti Bizottság egy az energia piacok működését figyelő, jelentős részben monitoringot ellátó csoport, amelyről külön lesz szó. (2.2.5. A Piacfelügyeleti Bizottság (MSC) és annak munkája, 154-162. bekezdés)

⁷⁹ guidelines

2.2.5. A Piacfelügyeleti Bizottság (MSC)⁸⁰ és annak munkája⁸¹

154. A holland villamosenergia szektorban az 1996-os EK villamosenergia direktíva, és az 1998-as holland villamosenergia törvény nyomán megindult liberalizáció kezdete óta folyamatos változások zajlanak. Ehhez járulnak még hozzá a szektor egyéb tulajdonságai (mint pl. a piac mérete, a vállalkozások ezzel is összefüggő nagy súlya, vagy a (korábban az állam által előírt) kartellezés hagyománya az iparágban). Mindezek alapján az NMa és a DTe néhány évvel megalakulásuk után arra a következtetésre jutottak, hogy szükség lenne a piaci folyamatok és intézmények monitorozására annak érdekében, hogy megbizonyosodjanak, hogy az árak szintje illetve alakulása összhangban van-e azzal, amit egy hatásosan versenyző piactól lehetne várni. Ebben nem kizárólag, sőt nem elsősorban valamiféle a piaci szereplőkkel szembeni bizalmatlanság fejeződött ki, hanem az, hogy az új helyzetben a hatóságoknak is a piaci információkkal, a piac működésével kapcsolatos többlet ismeretekre van szüksége a piaci folyamatok helyes értelmezéséhez. Az MSC végső célja ennek megfelelően (1) a piac működésének javítása, és (2) a versenyző energia piacok megteremtése (ahol lehetséges), (1) a piac jobb megértése, valamint (ez alapján) (2) az esetlegesen rendellenes (jogsértő) magatartások azonosítása (és ilyenkor az NMa vagy a DTe figyelmeztetése) mint közvetlen célok révén. Az MSC feladata, hogy megértse az „érthetetlen” piaci jelenségeket akár úgy, hogy belátja, hogy azok a piac megfelelő működéséből következnek, akár úgy, hogy feltárja a jelenségekhez vezető piaci hibákat (ideértve a vállalatok nem megfelelő (jogsértőnek tartott) viselkedését is).

155. Az NMa és a DTe által létrehozott MSC szűkebb értelemben egy négyfős testület, amelynek tagjai magasan képzett szakemberek (tudósok, tanárok). Ez a testület szervezetenként független mind a DTe-től mind az NMa-tól, azoknak jelentéseket készít, tanácsokat ad. E testület munkáját segíti a formailag a DTe és az NMa munkatársaiból álló, de az MSC-hez delegált ötfős elemző csoport, valamint egy titkárság – mindez együtt a tágabb értelemben vett MSC. Az érdemi munkát lényegében a szakértői csoport látja el, a szűk értelemben vett MSC valójában inkább csak ellenőrzi és jóváhagyja a stáb által létrehozott outputot (ilyen értelemben a testület tagjai egyfajta minőségbiztosítást gyakorolnak, illetve nevüket és tekintélyüket adják az MSC munkájához). Az öt fős elemző csoport tagjai közül négyen a DTe munkatársai (teljes munkaidőben az MSC-nek dolgoznak), egy pedig az NMa munkatársa (kb. félállásban dolgozik az MSC számára). (Ha az NMa, illetve a DTe feladatai azt igénylik, az öt munkatárs ennél kevesebbet is dolgozhat az MSC számára.)

156. Az MSC feladata a piac monitorozása, és erről rendszeres leírások, illetve elemzések biztosítása a DTe és az NMa számára. Jelentés négy havonta készül, de csak akkor, ha van valami jelenteni való. A jelentést az NMa, illetve a DTe „harmadik felekhez” (pl. minisztérium, rendszerirányító, aukciós iroda, EK Bizottság, stb.) is eljuttathatja. E monitoringnak kialakult rendszere van, pl. a megfigyelt árak köre rögzített. A legfontosabb az árak alakulásának nyomon követése és értelmezése, a monitoring azonban nem csupán az árakra terjed ki, hanem más tényezők (a piacralépési korlátok (nagyságának) alakulására, valamint arra, hogy valamennyi piaci szereplő számára elérhető-e minden a versenyzéshez szükséges információ) is.

157. A piacralépési korlátokat az MSC természetesen nem képes olyan módon monitorozni, mint az árakat. E témával kapcsolatban interjúkat készítenek (a sikeres vagy sikertelen piacralépőkkel), költségszámításokat készítenek és használnak fel, valamint számba veszik a különféle, korábban előfordult, vagy szokásosan előforduló technikai problémákat.

⁸⁰ Market Surveillance Committee (MSC)

⁸¹ Alapvetően a Drs. H. Martin Godfried-del (MSC (DTe, NMa)) folytatott beszélgetés alapján

158. Az információk elérhetőségével kapcsolatban ugyancsak nem alkalmazható egy technikai értelemben vett monitoring. E kérdéssel kapcsolatban az MSC olyan nemzetközi összehasonlításokat végez, illetve használ fel, amelyek az egyes országokban a piaci szereplők és a piacralépők információ-elérési lehetőségeit rendezetten leíró átláthatósági jegyzékek⁸² összevetésén alapulnak.

159. Látható, hogy a monitoring nem pusztán az árak, vagy egyszerűen mérhető tényezők technikai regisztrálása, hanem a *hard* módszereken kívül *soft* módszerek is felhasználásra kerülnek annak érdekében, hogy az MSC teljes képet kapjon a piaci folyamatokról, és képes legyen elemezni azokat. A cél nem a puszta ár-regisztrálás és „vészharang helyzetek” ezen alapuló definiálása valamint jelzése, hanem a piac megértése, hiszen az ármozgások is csak ekkor értelmezhetőek megfelelően. Ezen kívül nem csupán az árak nyomon követése során azonosíthatóak piaci anomáliák, hanem más megfigyelt tényezők – pl. az információk elérésével kapcsolatos nehézségek, esetleges diszkrimináló gyakorlatok, vagy a belépési korlátok, ezek esetleges mesterséges növelése – önmagukban is megfigyelésre érdemesek lehetnek.

160. Az NMa, illetve a DTe harmadik felek számára szóló jelentés készítését is kérheti az MSC-től. Emellett ad hoc alapon az NMa illetve a DTe az általános monitoringon kívüli témában is kérhet jelentést az MSC-től. Az NMa (vagy a DTe, de ez kevésbé életszerű) kérheti a monitoringba vont tényezők körének szélesítését is, illetve kérhet adatokat versenyfelügyeleti eljárásokkal kapcsolatban is (ez utóbbiakat természetesen csak a jogszabály adta, korábban említett korlátok figyelembe vételével). A gyakorlatban azonban az ilyen kérések teljesítése csak akkor automatikus, ha az MSC rendelkezik a kérés teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal, vagy ha azokat az NMa biztosítja számára. A kérések teljesítését ugyancsak korlátozhatják szakmai megfontolások, mivel elképzelhető – pl. hosszabb ideig tartó megfigyelésre lehet szükség egy felmerült NMa aggály teszteléséhez (megerősítéséhez vagy elvetéséhez), függetlenül attól, hogy az NMa számára esetleg hamarabb lenne szükség az eredményre (pl. az eljárási határidők miatt). Az NMa-t, vagy a DTe-t jogi értelemben nem kötik az MSC rendes vagy külön kért jelentéseiben foglaltak, azok a hatóságok számára háttéranyagul szolgálnak.

161. Ha az MSC olyan anomáliát észlel, amely jogsértésre utal, akkor figyelmezteti a DTe-t, vagy az NMa-t (attól függően, hogy mi a probléma). Tipikusan ilyen anomália lehet az árak tartós, érthetetlenül magas volta, feltéve, hogy az MSC nem tudja azt mással magyarázni. A monitoring rendszerbe nincsenek beépítve automatikus vészjelzések, vagyis nincsenek előre definiálva pl. olyan árszintek, amelyek esetén az MSC-nek automatikusan alaposabban vizsgáldnia kellene, vagy értesítenie kellene az NMa-t. Az, hogy milyen helyzetet tekint problémának, illetve, hogy mikor fordul az NMa-hoz, az MSC mérlegelésére van bízva. (Ez jogi értelemben természetesen nem akadályozza meg az NMa-t abban, hogy adott esetben az MSC figyelmeztetése nélkül is eljárást indítson, vagy a már említett lehetőséggel élve külön elemzést kérjen az MSC-től.). A gyakorlatban nem valószínű, hogy ha az árak feltűnően magas volta egy évnél rövidebb ideig tartana (és nem lenne semmilyen más aggodalomra okot adó körülmény) akkor az MSC gyanakodni kezdene, és mélyebb elemzésbe kezdene, vagy az NMa-hoz fordulna.

162. Az MSC tipikus és egyben legsikeresebb példája az NMa és a DTe közötti együttműködési szinergiáknak, mivel olyan tevékenységet végez, amivel a két hatóságot (amelyek közös erővel hozták létre és tartják fenn az MSC-t) egyaránt segíti, és munkájában mindkét hatóság munkatársai részt vesznek. Az MSC tevékenysége nem fed át sem az NMa, sem a DTe jogalkalmazói feladataival, szerepe kizárólag elemző és támogató jellegű. Az MSC ugyanakkor céljai, intézményei beágyazottsága, és feladatai révén több mint egy mechanikus monitoringot ellátó kisegítő szervezet. Valójában egy az NMa-hoz és a DTe-hez kötődő szakosított energetikai „agytrösztől” van szó, amely

⁸² transparency notes

komoly háttérelmzésekkel támogatja az NMa és a DTe energiaszektorral kapcsolatos általános munkáját, illetve ad hoc feladatait annak ellenére, hogy jogi értékelést és jogalkalmazást egyáltalán nem végez. Bár az MSC leginkább az NMa és a DTe intelligens és részben önálló „szemének és fülének” tekinthető (és semmiképpen sem a „karnak” amely beavatkozik vagy „lesújt”), kulcsszereplő, és saját magáról alkotott képe szerint a verseny legfőbb őre és felügyelője az energia szektorban.

2.2.6. Versenykorlátozó gyakorlatok⁸³

163. Az NMa feladata az energia szektorban a holland versenytörvény érvényesítése, valamint az EK direktívák által előírt vitarendezés. Az energiaszektor nem képez kivételt a holland versenytörvény hatálya alól, és nincsenek különleges hatásköri szabályok sem az energia szektorral kapcsolatban, így kizárólag az NMa alkalmazza a versenytörvényt (a DTe-nek erre nincs hatásköre), és a versenytörvénnyel párhuzamos „iparági versenyjog” sem létezik. A holland versenytörvény 6., valamint 16. szakasza foglalkozik a verseny korlátozó megállapodásokkal,⁸⁴ 24. szakasza pedig az erőfölénnyel való visszaéléssel. Ezek a rendelkezések (a 16. szakasz kivételével) az EK Szerződés 81. és 82. cikkei tükörképének tekinthetők.⁸⁵

164. Az EK villamosenergia és gáz direktívái előírják, hogy egy független testület foglalkozzon a hozzáférési problémákkal kapcsolatos vitarendezéssel. Hollandiában ez az intézmény az NMa, amelynek a vitarendezés során a versenyjogot kell alkalmaznia.⁸⁶ Hollandiában a gyakorlatban a vitarendezés kérdése kizárólag a gáz szektor esetén merül fel, mivel ott tárgyalásos hozzáférést ír elő a törvény (szemben a villamos energiával, ahol a hozzáférés szabályozott, így a vita s ennek következtében a vitarendezés is kizárt).

165. Összességében az mondható, hogy a DTe és az NMa kiegészítik egymás munkáját. Az ezzel kapcsolatos hüvelykujjszabály szerint a versenyhivatalnak ott van szerepe, ahol nincs piaci szabályozás (vagyis, ahol a piaci szereplőknek mozgástere van döntéseik meghozatalában). Míg a versenyjog alapvetően *ex post* jellegű (vagyis a vállalatok viselkedését az események megtörténte után értékeli), a szabályozás alapvetően *ex ante* jellegű (vagyis előre megmondja a vállalatoknak, hogy mit kell tenniük). Az energia szektor regulált területein a szabályozás sokkal erősebb beavatkozásokra, nagyobb eredmények gyorsabb és egyszerűbb elérésére képes, mint a versenyjog, ezért ezeken a területeken a versenyjog alkalmazása praktikusán háttérbe szorul (illetve egyes esetekben kizárt). A versenyzőnek tekintett (nem szabályozott) területeken ugyanakkor a versenyjog az egyetlen lehetőség a piacok működését javító beavatkozásra.

166. Az NMa és a DTe közösen munkált ki (és egyaránt alkalmaz) egyes versennyel kapcsolatos elveket (pl. a hozzáférési árakkal kapcsolatos költségorientáltságra vonatkozóan). Ezek az elvek részben az esetjogból olvashatóak ki, részben szétszórva, különféle útmutatókban⁸⁷ található. A konkrét jogalkalmazás során ugyanakkor nem jellemző, hogy a két hatóság formálisan együttműködjön, inkább informális kapcsolatokról lehet beszélni annak ellenére, hogy szükség esetén formális együttműködésre is sor kerül, illetve a hatóságok figyelmet fordítanak egymás szempontjainak tiszteletben tartására. Az NMa-ban minden ügyet team vizsgál, amely kisebb panaszok esetén kétfős, komolyabb panaszok esetén azonban nagyobb csoport is lehet. Az energia szektorral kapcsolatos komolyabb ügyek vizsgálata esetén felmerülhet a DTe munkatársainak

⁸³ Alapvetően a Dr. Jan-Kees K. Winters-szel (NMa) folytatott beszélgetés alapján.

⁸⁴ A 16. szakasz szerint jogszerűek a szabályozások által létrehozott megállapodások.

⁸⁵ A fúziókról később lesz szó.

⁸⁶ Villamosenergia törvény 51. szakasz, gáz törvény 19. szakasz

⁸⁷ guidelines

részvétele is, ugyanakkor erre áthidaló technikákat kell alkalmazni, a DTe munkatársai ugyanis formálisan soha sem lehetnek tagjai az NMa vizsgáló team-jeinek (az információmegosztás korábban említett jogi korlátai miatt).

167. Egy ügyben paradox módon éppen azért nem került sor a versenykorlátozó gyakorlattal szembeni kemény fellépésre, mert mindkét hatóság foglalkozott vele. Az ügy a gáz hálózathoz való hozzáféréssel függött össze. Az Entrade (egy gázkereskedelemmel foglalkozó cég), még a holland gáz törvény elfogadása előtt azzal a panasszal fordult az NMa-hoz, hogy a Gasunie (a holland gáz monopólium) diszkriminatív szállítási feltételeket kínál számára, és ily módon visszaél erőfölényével. Az NMa vizsgálódásai során arra következtetésre jutott, hogy valóban megvalósult a diszkrimináció és így az erőfölénnyel való visszaélés.

168. Időközben azonban hatályba lépett a holland gáz törvény, amely szabályozta (szabályozás alá vonta) a hozzáférést (az NMa által vizsgált magatartást). A diszkrimináció megszüntetését a DTe a Gasunie általános szerződési feltételeinek engedélyezése során érthette volna el. A gáz törvény azonban szerencsétlen módon irreálisan rövid határidőket állapított meg az üzletszabályzatok elfogadására és engedélyeztetésére, így az adott körülmények között, amikor a Gasunie benyújtotta régi üzletszabályzatát a DTe-hez engedélyezésre, a DTe azt átmenetileg elfogadta. A DTe tudta, hogy az üzletszabályzat nem felel meg a törvénynek, hiszen diszkriminatív, de a rendelkezésre álló rövid idő alatt a Gasunie-nek nem volt lehetősége egy új üzletszabályzat megalkotására, amin a DTe sem tudott változtatni. Mikor az NMa határozatát meghozta, már hatályban volt a gáztörvény és a DTe már megengedte az üzletszabályzat további alkalmazását. Ebben a helyzetben az NMa-nál úgy látták, hogy az NMa határozatának ki kell mondania a diszkrimináció megvalósulását (a versenytörvény megsértését), hiszen az az eljárás során bebizonyosodott, de furcsa lenne bírságot kiszabni egy olyan magatartás kapcsán, amit a DTe – ha kényszerből és átmenetileg is – végül is megengedett a Gasunie számára.

169. Ebben az esetben az NMa és a DTe a Gasunie magatartásával kapcsolatos lényegi kérdésekkel egyet értett (az NMa-nak egyetértési joga is volt a DTe döntésével kapcsolatban), a körülmények miatt mégsem hozhattak egymást erősítő döntést, a DTe döntése gyengítette az NMa döntését. Az NMa eljárását és döntési szabadságát a szabályozás hatályba lépése önmagában nem szüntette volna meg, hiszen az egy a szabályozás hatályba lépése előtti időszakra vonatkozott (így született is határozat), az adott körülmények között, gyakorlati szempontból mégis korlátozódtak az NMa lehetőségei.

2.2.7. Fúziók⁸⁸

170. A fúziós ügyek a fentebb említett jogi és intézményi háttér következtében kizárólag az NMa hatáskörébe tartoznak. A kisebb jelentőségű ügyekben nem is vonják be komolyabban a DTe-t, csak az informális kapcsolatokat használják fel, illetve konzultálnak a DTe-vel. Komolyabb fúziók esetén azonban felmerül, hogy a vizsgáló team-ben vegyen részt valaki a DTe-ből. Erre eddig egyszer volt példa, az Essent ügyben, ahol egy DTe-s munkatárs ideiglenesen át lett telepítve az NMa-ba, hogy a vizsgáló team tagjaként részt vehessen a vizsgálatban (az áttelepítésre a korábban ismertetett információáramlási korlátok miatt volt szükség), sőt még a NERA nevű kutatóintézetet is bevonták a munkába.

171. Az Essent ügyben két vertikálisan integrált villamosenergia-ipari vállalatcsoport (az EDON és a PNEM/MEGA) fúziójáról kellett dönteni (a létrejött új vállalat neve Essent). Mindkét csoport rendelkezett erőművi és elosztó (villamosenergia és gáz) kapacitásokkal, részt vettek a feljogosított és

⁸⁸ Alapvetően a Mr. Jan de Maa-val (NMa), folytatott beszélgetés alapján.

fel nem jogosított fogyasztók kiszolgálásában is, valamint foglalkoztak háztartási szolgáltatásokkal⁸⁹ is. Ezen kívül rendelkeztek kábeltvé hálózatokkal, és érdekeltek voltak a szilárd hulladék gazdálkodásban. A fúzió értékelése során az erőművi kapacitásokkal kapcsolatban merültek fel aggályok, mivel a fúzió utáni várható piaci részesedés a villamosenergia termelésben 40-50% lett volna. Az NMa a fúziót csak azzal a feltétellel engedélyezte, hogy a felek megválnak egyik termelői érdekeltségüktől (EPON), amelynek piaci részesedése 15-25% volt. (A felek már korábban is foglalkoztak ezzel a gondolattal (számítva arra, hogy magas piaci részesedésük probléma lehet), de az NMa-nak elő kellett írnia a leválasztást azért, hogy az létre is jöjjön.) A leválasztás révén a felek fúzió utáni együttes részesedése 20-25% lett. (A leválasztás megvalósulása még ma is folyamatban van.) Az eljárással foglalkozó NMa team-be elsősorban azért vonták be az DTe egyik munkatársát, mert az rengeteg az érintett vállalkozásokkal kapcsolatos információt és adatot ismert.⁹⁰

172. A fúziókontroll alapvetően reagáló jellegét – amennyire lehet – kiküszöbölendő, az NMa fúziós részlege olyan iparágak esetén, ahol nehezebben elbírálható fúziók, vagy jelentősebb fúziós hullám várható, proaktív megközelítést alkalmazva próbálja meg előre feltérképezni az iparág egyes, a fúziókontroll szempontjából fontos tulajdonságait. Ez történt a közelmúltban a kórházakkal kapcsolatban, és a villamosenergia piaccal kapcsolatban is (az Essent/Nuon fúzió tervének bejelentését követően) – mindkét esetben egy-egy piactanulmány született.

173. A villamosenergia szektorral kapcsolatos tanulmány két kérdéssel kiemelten foglalkozott. Az egyik ilyen kérdés a piac földrajzi kiterjedése. A fuzionálni kívánó holland villamosenergia-ipari vállalatok egyre gyakrabban kérdőjelezzik meg a hagyományos megközelítést (amely szerint az érintett piac Hollandia). E vállalatok azzal érvelnek, hogy az EU piacnyitás következtében többé nem Hollandia az érintett piac (ahol az ő súlyuk nagyon nagy, és ahol a piac nagyon koncentrált), hanem egy Hollandiánál lényegesen nagyobb terület, amely Belgiumra, Németországra, és Franciaországra is kiterjed, esetleg az egész EU-t magában foglalja (ahol ők kicsinek számítanak, és ahol a piac dekoncentrált).

174. A kérdés eldöntéséhez az NMa több tényezőt is ellenőrzött. A fúziós osztály munkatársai megvizsgálták az árak alakulását Hollandiában és a környező országokban. Ha a különböző országok rendszerei egyetlen piacot alkotnának, akkor azt lehet várni, hogy az árak azonos nagyságúak, de legalábbis hasonlóan alakulnak, illetve az egyes országok árai erős hatást gyakorolnak a többi, azonos piachoz tartozó ország áaira. Ezzel szemben a környező országok árai csak nagyon kis mértékben hatottak a hollandiai árakra. Megvizsgálták az import lehetőségeket is, és azt találták, hogy az import kapacitások – figyelembe véve azok lekötöttségét is – túlságosan szűkösek ahhoz, hogy a földrajzi piac érdemi kiterjesztéséről lehessen beszélni. Ellenőrizték az egyes nemzeti rendszerek tulajdonságait, amelyekről megállapították, hogy azok nem teszik lehetővé Hollandiába a nagy volumenű importot, és megvizsgálták az egyes nemzeti szabályozásokat, amelyekről kiderült, hogy azok nem képeznek egységes rendszert.

175. Ezek az eredmények erősen kétségessé teszik egy Hollandián túlnyúló érintett piac meghatározásának alapját. Mindez még szembeötlőbb, ha egy olyan valóban egységes, több országra kiterjedő piachoz hasonlítjuk, mint amilyen a Nordpool, ahol az árak mozgása, az energia áramlása, a rendszerek és a szabályok összehangoltsága mind az egységes piac képét mutatja, és jelentősen eltér a hollandiai helyzettől. Ennek alapján az NMa arra a következtetésre jutott, hogy az EU piacnyitás ellenére, még korai beszélni a Hollandiánál nagyobb földrajzi kiterjedésű villamosenergia piacról. Bizonyos idő elteltével természetesen érdemes lesz újra megvizsgálni a

⁸⁹ home services – mérőállomások, elektromos berendezések telepítése

⁹⁰ Ms. Cristien Slot (NMa) szíves közlése alapján.

kérdést, hiszen a piacnyitás előrehaladtával, illetve egy Benelux árampiac esetleges létrehozásával jelentősen változhat a kép.

176. A másik kiemelten vizsgált kérdés a hagyományos strukturalista megközelítés villamosenergia piacra történő alkalmazhatósága volt. Az utóbbi években több olyan cikk is megjelent az USA-ban, amely megkérdőjelezte, a hagyományos struktúra-viselkedés-kontroll megközelítés létjogosultságát (illetve pl. a HHI értelmes alkalmazhatóságát) a villamosenergia szektor esetében. E kritika alapja a szektor néhány sajátossága, pl., hogy az elektromos energia nem készletezhető, amiből a tartalék és a csúcsidejű kapacitások létén és működésén keresztül az is következhet, hogy egy viszonylag kis szereplő is rendelkezhet piaci hatalommal, lehet nagyon erős befolyással az árakra és realizálhat extra profitot. Megvizsgálták a stratégiai modellezés (a hagyományos piacleírás megkerülésével, közvetlenül pl. a fúzió árakra gyakorolt hatását mutató) lehetőségeit is. Ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jutottak, hogy a kérdőjelek ellenére jelenleg még nincs a hagyományosnál jobb alternatív megközelítés a fúziók hatásainak értékelésére, de az új módszerekkel mindenképpen foglalkozni kell.

177. A tanulmányt az NMa fúziós osztálya készítette, a munka során egyeztettek DTe-vel és az MSC-vel, de ezek az intézmények magában a tanulmányírásban nem vettek részt, és abba kutatóintézetet sem vontak be. A tanulmány mostani állapotában egy konzultációs dokumentum, amelynek véglegesítése az iparági szereplők és egyéb hozzászólók észrevételeinek értékelését követően készül el.

2.3. Egyesült Királyság

178. Az Egyesült Királyságban a villamosenergia és a gáz szektor azon szabályozott iparágak közé tartozik, ahol mind a szektort felügyelő hatóságnak (Ofgem),⁹¹ mind a versenyhatóságnak (OFT)⁹² alkalmaznia kell a brit versenytörvény vonatkozó részeit. Ebből kifolyólag egy komplex egyeztetési rendszer jött létre a hatóságok munkájával kapcsolatban.

179. A versenytörvény párhuzamos – azaz felügyeleti hatóság és versenyhatóság általi – alkalmazási lehetősége egy új keletű jogi intézmény, amelyet az 1998-as versenytörvény⁹³ vezetett be, s amelyet kiegészített részben a 2000-es közmű törvény,⁹⁴ amely elnevezésével ellentétben jelenleg még csak az energia szektorra vonatkozik.⁹⁵

180. A brit modell tehát létrehozta a „versenyző hatóságok modelljét”, amely elismeri az OFT megalapozottabb hozzáértését a versenyfelügyeleti eljárásokban, de arra is törekszik, hogy az olyan speciális piacokon, mint a közművek (pl. energia szolgáltatás) lehetőséget adjon a szektorális felügyeleti hatóságok számára, hogy ők maguk végezzék el a piaci elemzést. Függetlenül attól, hogy mely hatóság folytatja le végül a versenyjogi eljárást, törekedni kell arra, hogy konzisztens döntések

⁹¹ Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem)

⁹² Office of Fair Trading (OFT)

⁹³ Competition Act

⁹⁴ Utilities Act

⁹⁵ Az újkeletűség ellenére a megoldásnak voltak bizonyos előzményei. Az 1990-es évek közepén a szektorális felügyeleti hatóságok az engedélyekbe építettek olyan klauzulákat, amelyek lényegében megismételték az EK 85. és 86. cikkelyének (jelenleg 81. és 82. cikkelyek) tartalmát. Erre részben azért került sor, mert az Egyesült Királyság akkori versenyjoga nem tartalmazott ilyen rendelkezéseket, a versenyjog reformja pedig késlekedett. Így kialakul egy olyan helyzet, amelyben az OFT a részben elavult versenyszabályokat volt kénytelen alkalmazni, a szektorális felügyeleti hatóságok pedig annál korszerűbb versenyszabályokat építettek be az engedélyekbe és igyekeztek érvényesíteni. Ezt a több szempontból is ellentmondásos állapotot váltotta fel az új versenytörvény által létrehozott rendszer.

szülessenek. Ennek biztosítása az OFT főigazgatójának feladata, aki közleményei révén segíti a versenyjog jobb megértését, és ennek jobb alkalmazását az adott piaci környezetben.

2.3.1. Jogi környezet

181. Az 1998-as brit versenytörvény egyik célja az volt, hogy „beemelje” az angol jogrendszerbe az EK versenyjog egy részét, nevezetesen a megállapodásokra és az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó 81. és 82. (korábban 85. és 86. cikk) cikkeket.

182. Ugyanez a törvény teszi lehetővé, hogy a bevezetőben említett hatóságok egyaránt alkalmazzák a megállapodásokra és az erőfölényes helyzetekre vonatkozó versenyjogi szabályokat azzal a feltétellel, hogy a különböző hatóságok által alkalmazott törvény nem okozhat inkonzisztenciát az EK vonatkozó esetjogával, azaz az Európai Bíróság döntéseivel, valamint az Európai Bizottság határozataival.

183. A fúziók tekintetében az új törvény nem hozott változást a korábbiakhoz képest, hiszen ilyen esetekben az OFT indíthat csak vizsgálatot az 1973-as Fair Trading Act⁹⁶ küszöbszámai és szabályozása alapján, kivéve azokat az eseteket, amikor az EK fúziókontrollja érvényesül.⁹⁷

184. Ezen túl az OFT-nek fontos koordinációs szerep jut. Az ő feladata ugyanis, hogy segítse ajánlásaival a felügyeleti hatóságok versenyfelügyeleti tevékenységét, pl. mutasson irányt a bírságolás tekintetében úgy, hogy a gazdaság egészére vonatkozóan érvényesüljön a vállalkozások tekintetében az azonos jogi elbánás.

185. Az 1973-as Fair Trading Act továbbra is kiegészíti az új versenytörvényt, mivel ez a jogszabály fogalmazza meg a „monopóliumok”⁹⁸ vizsgálatával kapcsolatos teendőket is.⁹⁹ A „monopol tevékenység” kivizsgálását az OFT főigazgatója kezdeményezheti, a vizsgálat eredményeit pedig a Competition Commission (CC) elé kell terjesztenie. Az 1998-ban hatályba lépett versenytörvényt követően, amely kiegészítette a CC hatáskörét a versenyügyekkel kapcsolatos fellebbviteli ügyekkel, 2002 márciusában elfogadták az Enterprise Bill-t¹⁰⁰, amely tágabb eljárási, vizsgálati és jogorvoslati háttérrel biztosít majd a CC számára.

186. A 2000. évi közmű törvény alapvető változásokat hozott az energia szektort felügyelő hatóságok számára.¹⁰¹ Egyrészt összevonták az addig önállóan tevékenykedő gáz és villamosenergia szektorok felügyeletét (Ofgas, Offer), másrészt az Ofgem (az összevonással keletkezett hatóság) szélesebb hatásköröket kapott a fogyasztói sérelmek védelmére és a kiszolgáltatók fogyasztók érdekeinek képviselőjére, és szakítottak azzal a korábbi nézetrel, miszerint a hatóságok feladata az érdekegyensúly fenntartása ezeken a piacokon.

⁹⁶ DTI (2002)

⁹⁷ Az EK fúziókontrollja esetén ugyanis kizárólag az EK Bizottság hoz határozatot, a nemzeti versenyjogok alapján zajló fúziós eljárásokra nem kerül sor (mindent egy kézről (*one stop shopping*)).

⁹⁸ E monopólium definíciója a Fair Trading Act szerint nem a 100%-os piaci részesedéssel rendelkező vállalatot vagy természetes monopóliumot jelenti. A Fair Trading Act úgy definiálja a monopóliumot, mint olyan egyéni vagy több tulajdonosi csoportból álló szereplő(ke)t (függetlenül attól, hogy ezek a szereplők valamely megállapodás következtében működnek közre vagy sem), amelyek valamely áru vagy szolgáltatás piacán 25%-os kínálati vagy beszerzési részesedést élvez. A monopólium fogalma tulajdonképpen hasonlít az erőfölény fogalmához, hiszen a monopólium vizsgálatok során is arra keresnek bizonyítékot, hogy az illető vállalkozás(ok) nagyméretű (a piac negyede) piaci részesedése nem vezet-e olyan magatartáshoz, amely a versenyt visszafogná vagy gátolná. (Fair Trading Act, sec.6-8)

⁹⁹ OFT (2001.2), p.20.

¹⁰⁰ Competition Commission (2002), p.4.

¹⁰¹ OECD (2001.1), p. 35.

187. Fontos változás történt az engedélyezés területén, amelynek értelmében standard engedélyek kialakítására került sor. Az új engedélyezési rendszer felváltotta az egyedi engedélyezés rendszerét, s ezáltal alkalmassá vált arra, hogy szabályozási eszközként funkcionáljon az energia piacon.

188. Az engedélyezési rendszer tartalmi elemeiért a jogszabályok értelmében a brit kereskedelmi és ipari minisztérium (DTI)¹⁰² vezetője felel.¹⁰³ Az új rezsim engedélyei az engedélyesek lejárta előtt csak akkor módosíthatóak, ha az Ofgem erre vonatkozó kérelmét az engedélyesek minősített többsége támogatja, vagy ha a CC a módosítást elfogadja. A gyakorlatban az Ofgem az engedélyezési eljárások egyedüli felelőse, és bírságozhat, ha ezzel kapcsolatban szabályszegést tapasztal. Döntései azonban fellebbezhetőek, és ezek az ügyek a CC elé kerülnek felülvizsgálatra.

189. Az új törvény következtében az összevont energiahatóság, az Ofgem szélesebb irányítási jogköröket kapott az energia nagykereskedelemmel kapcsolatban. Megszüntették a korábbi önszabályozó Pool-t, amely a szabályozás változásának kezdeményezői szerint visszaélésre adott lehetőséget, és 2001-től létrehozták a NETA-t,¹⁰⁴ amelynek operatív irányításában az Ofgem is szerepet kapott, és amelynek szabályozását a DTI minisztere felügyeli.¹⁰⁵

2.3.2. Intézmények, szereplők

190. Az említett törvények közvetlen vagy közvetett hatására néhány új intézmény jött létre az angol energiapiaci és versenyjogi szabályozásban, illetve fennmaradtak bizonyos intézmények a korábbi szabályozási rendszerből.

191. Az OFT a brit általános versenyhatóság, amelynek feladata a piaci verseny védelme, és az ezzel kapcsolatos eljárások lefolytatása, kivizsgálása. Vezetője a főigazgató, akit a versenytörvény felruház a szükséges vizsgálati jogkörökkel, mint a piaci szereplőktől történő információszerzés, jogsértés esetén büntetés kiszabása, a határozatok meghozatala. Az OFT munkatársainak száma kb. 500 fő.¹⁰⁶

192. Az OFT nem kormány szerv, vezetőjét öt évre nevezi ki a DTI minisztere, aki (főigazgató) ezt követően első számú felelősévé válik a versenytörvény végrehajtásának. A főigazgatóra ruházott jogok egyedül őt illetik meg, és nem vonatkoznak az OFT egészére, ezáltal egyéni felelősséget is visel döntéseiért.

193. A brit modellben az OFT feladata a szektorális társhatóságokkal való egyeztetés versenyjogi kérdésekben, valamint a versenyjogi ismeretek átadása. Ennek érdekében az OFT közös képzési programokat indít saját munkatársai és a felügyeleti hatóságok kijelölt munkatársai számára, hogy a versenytörvény által előírt azonos eljárási rendet és jogi értékelést biztosítani lehessen.

194. A másik fontos versenyfelügyeleti szerv az új törvény értelmében átnevezett CC (a régi Monopolies and Mergers Commission), amely Európa egyik legrégebben alapított versenykérdésekkel foglalkozó hatósága, amely versenytanácsszerű feladatokat lát el. Ma is megőrizve történelmi szerepét, elsősorban tanulmányozza az ügyeket és tanácsot ad, de nem felelős az eredeti vizsgálatok lefolytatásáért.

¹⁰² Department of Trade and Industry (DTI)

¹⁰³ OECD (2001.2), p. 27.

¹⁰⁴ New Electricity Trade Arrangements (NETA)

¹⁰⁵ OECD (2001.2), p. 43.

¹⁰⁶ OECD (2001.1), p. 22.

195. A CC feladata a „monopóliumok” vizsgálata,¹⁰⁷ a fúziók vizsgálata, a közmű vállalatokkal kapcsolatos szabályozás alapján, valamint az 1998-as brit versenytörvény alapján hozott döntések felülvizsgálata. Az ott dolgozó szakemberek egy igen szűk rétege állandó alkalmazott, ők alkotják a CC Tanácsát, akiket a DTI minisztere nevez ki. A többi tagot (52 fő) szintén a miniszter nevezi ki, de csak részmunkaidőben vesznek részt a CC munkájában. További 100 alkalmazott segíti a CC tagjainak munkáját.¹⁰⁸

196. A CC tagságra kinevezett személyek a tudományos élet prominens személyiségei (egyetemi tanárok), vagy a vállalati szférában elismert bankárok, tanácsadók, könyvelők fogyasztóvédők, akik egy-egy adott szakterület kiváló ismerői, de nem feltétlenül rendelkeznek versenyjogi szaktudással.

197. A CC feladata, hogy a miniszter, az OFT főigazgatója vagy a felügyeleti hatóságok kérésére megvizsgálja a kapott jelentéseket, és ezekkel kapcsolatban ajánlásokat tegyen az érintett intézmények felé. A CC négy területen végezi az említett tevékenységet: monopóliumok, fúziók, újságok fúziói (ez egy önálló szabályozás része az Egyesült Királyságban), illetve közmű és egyéb engedélyek esetében (formailag ilyenkor a CC eljárást folytat le). 2002 óta az eljárásokhoz szükséges információszerzési jogosítványok nagymértékben növekedtek azáltal, hogy a CC bírságot szabhat ki és meghosszabbíthatja az eljárását, ha egy vállalkozás információ visszatartásával fékezi a CC eljárást.¹⁰⁹

198. A 2002-es új szabályozás megtartotta, a CC hatáskörét, de kiegészítette azt jogorvoslati jogosítványokkal. A CC egy elkülönült része fellebbviteli fórumként működik. Ez a részleg 2000-ben kezdte meg munkáját az új versenytörvény rendelkezéseinek következtében. Fellebbviteli testület jóváhagyhatja vagy elvetheti az OFT és a szektorális felügyeleti hatóságok döntéseit. A fórumnál tehát egyrészt összeérnek az OFT-től és a szektorális felügyeleti hatóságtól induló szálak, másrészt azok külön maradnak CC által hagyományosan vizsgált kérdésektől (pl. fúziók). A felülvizsgálati részleg tagjai részben a szektorális, részben a versenyjogi ismeretekkel rendelkeznek, illetve ezek ötvözésére törekednek. A CC fellebbviteli fórumként működő részlege az Enterprise Bill szerint 2003-tól kiválik a CC-ből, és Competition Appeal Tribunal néven önálló intézményként, egyfajta versenybírósként működik majd.

199. Két energia szektorral foglalkozó felügyeleti hatóság működik az Egyesült Királyságban: az Ofgem, amelynek tevékenysége Nagy-Britanniát fedi le, és az Ofreg,¹¹⁰ amelynek működési területe Észak-Írország (az Ofreg létrehozását a megkésett észak-írországi energiaprivatizáció, valamint a versenyképtelen ír piaci feltételek indokolták). Jogosítványaik tekintetében a két hatóság lényegében nem különbözik egymástól, bár az Ofgem az engedélyezés néhány területén szélesebb jogkörrel rendelkezik. Az Ofreg-ről a későbbiekben nem teszünk említést, de mivel erre a hatóságra is kiterjed a versenytörvény hatálya, ezért rá is vonatkoznak mindazon jogi intézmények, amelyek ezzel kapcsolatban az Ofgem-et megilletik.¹¹¹

¹⁰⁷ A monopólium vizsgálatok alapvetően az EK versenyjogban, vagy a magyar versenytörvényben található ún. ágazati vizsgálatokhoz (sectoral investigations) hasonlítanak, amennyiben a szektorban jelentkező általános problémák, érthetetlen jelenségek megértését célozzák, nem pedig konkrét jogsértés feltárását. A monopólium vizsgálat során a CC-nek egyrészt értékelnie kell azokat az anyagokat, amelyeket az OFT-től vagy a minisztériumtól kapott, ugyanakkor, ha az OFT csak figyelmeztető, csekély elemzési értékkel bíró dokumentumokat ad át a CC számára, akkor a CC teljes egészében, a saját maga által meghatározott módszertan szerint folytatja le eljárását, amelyet végül a Parlament elé betérjesztendő jelentéssel zár. (Fair Trading Act, sec.49.)

¹⁰⁸ Competition Commission (2002), p. 3.

¹⁰⁹ Competition Commission (2002), p. 4.

¹¹⁰ Office for the Regulation of Electricity and Gas (Ofreg)

¹¹¹ OFT (2001.4).

200. Az Ofgem két szektorális – villamosenergia és gáz – felügyeleti hatóság összevonásából jött létre, és az energia szektor engedélyezési és versenyfelügyeleti szerve. Vezetése, a GEMA,¹¹² amely a fúziót követően már nem egyszemélyi, hanem testületi döntéshozó szerv. Tagjait a DTI minisztere nevezi ki, és a testületi döntések meghozásához három fő szükséges. Jelenleg a GEMA 11 tagú, 1 elnök, 4 operatív tag és 6 elméleti szakember alkotja, akiknek kiválasztása tudományos területeken végzett kiemelkedő tevékenységük alapján történik.¹¹³

201. Az Ofgem feladatait a 2000. évi közmű törvény állapította meg, illetve fogalmazta át abban az értelemben, hogy új eszközöket adott a felügyeleti hatóság kezébe a fogyasztók érdekeinek védelmében. Az egyik ilyen eszköz, hogy a fogyasztói érdekek védelme első számú feladattá vált, a másik, hogy az Ofgem versenyfelügyeleti jogköröket kapott annak érdekében, hogy jobban érvényt tudjon szerezni a fogyasztói érdekeknek, amely különösen a szállítás és elosztás területein lesz hasznos.

202. A változások célja nem az volt, hogy az Ofgem egy intervencionista hatósággá váljon, hanem hogy a törvények és az intézményi háttér módosulásával az Ofgem aktív felügyeleti szereplővé váljon.¹¹⁴ Ezért az Ofgem számára olyan eszközökre van szükség, amelyekkel aktívan tudja befolyásolni a piaci környezetet. Az Ofgem azonban eldöntheti, hogy egy adott ügyben a versenyszabályozást alkalmazza-e, vagy inkább *ex ante* szabályozási eszközökhöz fordul. Az Ofgem a 2001. októberi állapot szerint nem élt még a számára biztosított versenyjogi eszközökkel.

203. Az Ofgem gyakorlatilag független hatóság, ő látja el a szektor napi felügyeletét. A felelős miniszter befolyása az engedélyezési keretek kialakításában játszik szerepet, de az Ofgem alkalmazza egyedi szinten az általános feltételeket. Ugyanakkor a szociális és környezetvédelmi kérdésekben tett miniszteri ajánlásokat a felügyeleti hatóságnak figyelembe kell vennie. Vitás esetekben az Ofgem döntései a CC előtt fellebbezhetőek.

204. Concurrence Working Party a szektorális felügyeleti hatóság és a versenyhatóság közös koordinációs szerve, elnökségét az OFT látja el.¹¹⁵ A versenytörvény értelmében az OFT-nek utat kell mutatnia a felügyeleti hatóságok számára versenyfelügyeleti kérdésekben. A Concurrence Working Party ugyanakkor korlátozott szerepet tölt be a felügyeleti hatóságok kapcsolatában, ugyanis nem tekinthető egy formális vitarendező fórumnak, hanem arra szolgál, hogy a meghívott hatóságok közösen dolgozzanak ki egyes, az OFT által kibocsátandó közleményeket.

205. A DTI Versenypolitikai Igazgatósága a bemutatott hatósági struktúra csúcsa. Az igazgatóságot vezető miniszter nevezi ki a hatóságok élén álló személyeket vagy az azt működtető testületet. Az igazgatóság első számú felelőssége a versenypolitika és a jogszabályi környezet kialakítása, illetve az ezzel kapcsolatos változások előkészítése. A DTI a kormány része, a felelős miniszter pedig jogosult a versenyjogi környezetet befolyásoló szabályozásra.¹¹⁶ (Az igazgatóság létszáma jelenleg mintegy 40 fő, amely azonban az Enterprise Bill előkészítésének végeztével várhatóan drasztikusan, mintegy 10 főre csökken, mivel a jelenlegi létszám jelentős része a jogszabály előkészítéssel foglalkozik, illetve mivel az Enterprise Bill nyomán csökkenni fog a DTI fúziókkal kapcsolatos szerepe.)¹¹⁷

206. A hatóságok döntéshozatali függetlenségét a DTI igyekszik tiszteletben tartani. Ezt a hatóságok közti különböző megállapodások is elősegítik (pl. DTI és a CC közti megállapodás), s ezen

¹¹² Gas and Electricity Markets Authority (GEMA)

¹¹³ OECD (2001.2), p. 24.

¹¹⁴ OECD (2001.2), p.14.

¹¹⁵ OECD (2001.2), pp. 23-24.

¹¹⁶ OECD (2001.1), p.8.

¹¹⁷ Mr. Steve Lisseter (OFT) szíves közlése alapján.

felül a DTI pedig törekszik arra, hogy önkorlátozó módon avatkozzon be egyes esetekben. Ezt a távolságtartást próbálja elősegíteni a 2002-es új Entreprise Bill is, amely noha a fúziók esetében a végleges döntést továbbra is meghagyja a miniszter kezében, mégis korlátozza őt abban, hogy ezzel a jogával éljen, és csak a különösen fontos közérdek védelmében léphet közbe (pl. biztonsági kérdések). A DTI célja ugyanakkor, hogy bevonja az említett hatóságokat saját döntés előkészítő tevékenységébe.

207. A feladatok pontos elhatárolásában fontos szerepe van annak, hogy a versenyszabályozásban érintett hatóságok különös figyelmet fordítanak arra, hogy tájékoztassák a piaci szereplőket a jogszabályok tartalmáról. Ebben a felvilágosító munkában, amelynek keretében köznapi nyelven megismerhetők a hatóságok hatáskörei és eljárásaik rendszere, a közmeghallgatásoknak és a piaci szereplők bevonásával készülő ajánlásoknak fontos szerepet tulajdonítanak a hatóságok. Az új versenytörvény létrejöttének kapcsán az OFT számos közleményt adott ki, amely segítette a piaci szereplőket az eljárások jobb megértésében.

2.3.3. Hatáskörmegosztás és együttműködés

208. A szektorális felügyeleti hatóság versenyfelügyeleti eljárásba történő bevonása, valamint az 1998-as versenytörvény által megkövetelt jogi konzisztencia kritérium szükségessé tette, hogy tudni lehessen, melyek azok az esetek, amikor inkább egyik vagy a másik hatóság folytatja le a versenyfelügyeleti eljárást. A DTI e kérdést úgy szabályozta, hogy a szektorális felügyeleti hatóság akkor veszi kezébe az ügyet, ha az minden szempontból a szektoron belül marad. Abban az esetben viszont, amikor egy versennyel kapcsolatos ügy több szektort is érint az OFT-nek kell az eljárást és a vizsgálatot lefolytatnia. A Concurency Working Party részben tud csak segíteni ebben a folyamatban, sokkal fontosabb ebből a szempontból a felügyeleti hatóságok jó munkakapcsolata.

209. Ugyanakkor bizonyos dolgok továbbra is az OFT központosított irányítása alá tartoznak. Így a kérelmekről¹¹⁸ az OFT-t minden esetben értesíteni kell akár a kérelmező vállalkozásnak magának, akár a felügyeleti hatóságnak, hiszen a teljes regisztrációért az OFT viseli a felelősséget.¹¹⁹

210. Nem vonatkozik ugyanez a panaszokra.^{120 121} Ezekben az esetekben az ügyben hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóságnak csak akkor kell értesítenie a másik hatóságot, ha a vizsgálat ezt szükségessé teszi. A gyakorlati tapasztalatok nyomán felmerült, hogy a panaszok esetében is jó lenne valamilyen értesítési rendszer a hatóságok viszonyában, hiszen előfordulhatnak olyan esetek, amikor a panaszosok mindkét hatóságot megkeresik.

211. Fontos ellenőrzési pont, hogy a versenytörvény csak az OFT főigazgatóját ruházta fel bizonyos vizsgálati jogosítványokkal. Ha ezeket egy szektorális felügyeleti hatóság igénybe kíván venni, akkor kérésével az OFT főigazgatójához kell fordulnia. E vizsgálati jogosítványok egyes dokumentumok előállítására, másolatkészítésre, eredeti anyagok felhasználására, az anyagokkal kapcsolatos magyarázat kérésre, vagy egy anyag felkutatásához szükséges információ beszerzésére vonatkoznak.¹²² Az említett jogosítványokkal az OFT a kartellek felderítése érdekében rendelkezik és azokat az OFT munkatársai is kizárólag a főigazgató engedélyével használhatják. Kartellgyanú esetén a szektorális felügyeleti hatóság két lehetőség közül választhat: vagy kéri az OFT főigazgatójától a jogosítványokat, és maga folytatja le a helyszíni vizsgálatot, vagy pedig az OFT-t kéri meg annak

¹¹⁸ notification

¹¹⁹ OFT (2001.2), p. 7, illetve OFT (2001.2), pp. 11-12.

¹²⁰ complaint

¹²¹ OFT (2001.2), p. 7, illetve OFT (2001.2), pp. 13-14.

¹²² OFT (2001.2), p. 4.

lefolytatására. A gyakorlatban az utóbbi a valószínűbb, mivel csak az OFT-nek van kartellvizsgálókkal foglalkozó részlege, illetve erre kiképzett szakemberei, eddig azonban egyik lehetőség kihasználására sem volt igénye egyik szektorális felügyeleti hatóságnak sem.

212. Ha a hatóságoknak nem sikerül megegyezniük abban, hogy melyikük folytassa le adott ügyben az eljárást, akkor a DTI miniszterének javaslata dönt.¹²³ Eddig még nem volt szükség arra, hogy a felek vitáját a miniszter döntse el, hiszen a felek sosem azon vitatkoznak, hogy ki folytassa le az adott eljárást, hanem inkább azon folyik a vita, hogy vajon a versenyfelügyeleti eszköztár vagy az engedélyezési típusú *ex ante* szabályozáshoz kapcsolódó jogi eszközök alkalmasabbak-e arra, hogy a piaci torzulásokat megszüntessék. Ebben a munkában kiemelt szerepe van a Concurrence Working Party-nak, ahol ezeknek a szakmai kérdéseknek folyamatos egyeztetése zajlik (általános, elvi szinten).

213. A Concurrence Working Party eddigi munkája során számos az OFT részéről érkező ajánlást fogadott el, amelyek az új versenytörvény alkalmazásával kapcsolatosan merültek fel. Ennek a munkának az eredménye, hogy az OFT kibocsátott egy olyan ajánlást, amely általános tájékoztatást ad arról, hogy mi módon kell a versenytörvényt alkalmazni az energia szektorban.¹²⁴

214. A párhuzamos hatáskör kialakítása és a versenytörvényben előírt konzisztens jogalkalmazás nem csak egyeztetési fórumok létrejöttét jelenti. Az OFT feladatai közé tartozik egy olyan közös szakképzési program kialakítása és kivitelezése is, amely megoldja, hogy mind a versenyhatóságban, mind a szektorális felügyeleti hatóságnál is olyan szakemberek vizsgálják az ügyeket, akik hasonló képzésben részesültek, és alaposan ismerik a versennyel kapcsolatos gazdasági és jogi problémákat. A 2000-ben kialakított program kilenc hónap alatt végezhető el és jogi, közgazdasági, valamint versenypolitikai ismereteket ad át, a végbizonyítvány pedig posztgraduális egyetemi oklevéllel egyenértékű.¹²⁵

215. A brit fúziós eljárásban is rendkívül fontos szerepe van az egyeztetésnek, bár magába az eljárásba a felügyeleti hatóságokat formailag nem vonják be.¹²⁶ Az eljárás az OFT vizsgálatával indul, amelyben az OFT kizárólag a verseny szempontjai alapján képet alkot a fúzióról, és ajánlást fogalmaz meg a DTI minisztere számára, amelyben tájékoztatja a DTI-t, hogy szerinte szükség van-e a CC véleményezésére. Az OFT és az Ofgem közötti megállapodás következtében az energia szektort érintő fúzióknál az OFT addig nem fogalmazza meg ajánlását, amíg az Ofgem ezzel kapcsolatban nem adott véleményt.¹²⁷ A két hatóság értékítélete és megközelítése között a gyakorlatban nagy az összhang. Ez részben annak köszönhető, hogy az említett intézményi megoldások „mellékhatásaként”, valamint a munkatársak OFT-ből a szektorális felügyeleti hatóságok irányába történő „áramlásának” következtében a különböző hatóságok szakemberei alapvetően „egy nyelvet beszélnek”.

216. A DTI csak kivételes esetekben tér el ezektől az ajánlásoktól. Ebben a döntési pontban háromféle döntési lehetőség van: (1) a fúziót engedélyezik, (2) a fúzió a CC-hez kerül további vizsgálat céljából, (3) illetve maguk az érintett vállalkozások kezdeményezik a CC bevonását.

¹²³ OFT (2001.1), p.6.

¹²⁴ Ilyen közlemény volt az OFT (2001.3). A hatóságok közötti szoros együttműködést mutatja, hogy a közlemény nyomtatott változatából nehéz eldönteni, melyik intézmény közleményéről is van szó, mivel a kiadványon mindkét hatóság megnevezése, logo-ja, stb. megtalálható, sőt az arculatban dominálnak az Ofgem jegyei, annak ellenére, hogy formailag kizárólag egy OFT közleményről van szó.

¹²⁵ OECD (2001.1), p.29.

¹²⁶ DTI (2002)

¹²⁷ Ofgem (2002)

217. A CC már nem kizárólag a verseny szempontjából, hanem az általános közérdek alapján vizsgálja a fúziót. Amennyiben a CC úgy ítéli meg, hogy a fúzió közérdeket sért, akkor a DTI miniszteréhez fordul jelentésével. Ezt követően a miniszter dönt egyéb körülmények figyelembe vételével, és a fúziót megtilthatja. Ezzel szemben, ha a CC úgy ítéli meg, hogy a fúzió nem ellentétes a közérdekkel, akkor a DTI további döntési jogköre megszűnik. Ezen túl a fúziós eljárásba bevont vállalkozások számára a jogszabályok biztosítják, hogy az OFT főigazgatójától bizalmas iránymutatást kérjenek a fúzióval kapcsolatos várható döntésre nézve. Ebben az esetben az OFT főigazgatója a DTI miniszterével konzultál.¹²⁸ Az Enterprise Bill szerint 2003-tól a CC szerepe nőni fog a fúziók terén, mivel ettől kezdve a védelmi és az újságokat érintő fúziók kivételével nem ajánlást tesz a miniszternek, hanem döntést hoz majd.

2.3.4. Jogeset: versenyjog versus ex ante szabályozás¹²⁹

218. A MALC¹³⁰ ügy jól megvilágítja azokat a hibákat, amelyek a változó szabályozási környezet kapcsán előállhatnak, és jól modellezi, hogy a szereplők inkább a megszokott döntéseket és eszköztárat részesítik előnyben, mint a még ki nem próbált új eszközöket. Az ügy háttéréhez hozzátartozik, hogy ebben az időszakban indult el, és volt folyamatban a NETA piaci struktúrájának kiépítése is.

219. A MALC az Offer (az Ofgem elődje a villamosenergia szektorban) elképzelése nyomán jött létre, abból a megfontolásból, hogy úgy tűnt a felügyeleti hatóság számára, hogy a Pool szabályrendszerének változtatásai ellenére sem lehet megszünteti a piaci hatalmat. Éppen ezért a szektorális felügyeleti hatóság arra gondolt, hogy valami módon a cégek viselkedésére kellene hatni.

220. 1999-ben a villamosenergia szektort felügyelő hatóság az Offer volt. Az Offer nyolc erőmű társaság engedélyét kívánta volna megváltoztatni azzal a céllal, hogy csökkentse az erőfőlényrel való visszaélést az Angliát és Wales-t alkotó piacon. Úgy tervezték, hogy az új engedélyekben, olyan piaci küszöbszámokat követelnek meg, amelyek mértéke csak kicsivel volt alacsonyabb, mint azon küszöbszámoké, amelyeket erőfőlényes esetekben a versenytörvény előír.

221. Továbbá a villamosenergia szektort felügyelő hatóság háromféle magatartást azonosított be, amely az általa adott meghatározás szerint erőfőlényes magatartásra utalt: (1) hátrányos befolyás gyakorlása az átviteli rendszer gazdaságilag hatékony kiegyenlítésére, (2) az erőmű-kapacitások visszatartása a villamosenergia nagykereskedelmi árak növelésére, (3) diszkriminatív árazás azonos keresleti és költségszint mellett.

222. Az akkor hatályos villamosenergia törvény (1989) kimondta, hogy az engedélyek csak akkor módosíthatóak, ha az engedélyes vállalkozás beleegyezését adja, vagy ha a CC pozitív ajánlását megszerzi a felügyeleti hatóság.

223. A nyolc érintett erőmű társaságból kettő (AES, British Energy) azonban nem fogadta el az engedély módosítási javaslatot, ezért az ügy a CC elé került. Az Offer ezért két témában fordult a CC-hez: (1) egyrészt „vitarendezést” kért közte és a két engedélyes közötti esetre, (2) másrészt egy általános kérdés megválaszolására kérte fel a bizottságot, miszerint a változatlan engedélyezési rendszer sért-e közérdeket.

224. A CC az ügy kivizsgálást követően arra a megállapításra jutott, hogy az említett két vállalkozás esetében nincs szó arról, hogy az új engedély kiadásának hiányában sérülne a közérdek.

¹²⁸ DTI (2002)

¹²⁹ Az ügy teljes ismertetése az OECD (2001.2), pp. 38-41, alapján készült.

¹³⁰ Market Abuse Licence Condition (MALC)

A CC ugyanakkor még azt is javasolta a villamosenergia hatóságnak, hogy a MALC rendszert szüntesse meg a többi hat erőműtársaságra nézve is, hogy a piacon a diszkrimináció ne állhasson továbbra fenn.

225. A vizsgálat nyomán a CC megállapította, hogy az adott piac valóban rendellenesen működött a vizsgált időszakban, különösen abban az értelemben, hogy az árak jóval a versenyarak felett voltak, és a belépési korlátok sem voltak alacsonyak. Ugyanakkor a CC azt állította, hogy az érintett vállalkozások egyike eleve nem is élhetett vissza piaci hatalmával, mivel erőművei hosszú távú szerződések keretében termeltek. A másik vállalkozás esetében már fennállt annak a valószínűsége, hogy visszaélt piaci hatalmával, de ebben az esetben a CC úgy vélte, hogy helyesebb, ha a NETA eszközrendszerével lépnek fel az ilyen magatartások ellen, ahelyett hogy a túlzott beavatkozással fékeznek a versenyszerű magatartási formák kialakulását.

226. Ebben az ügyben az OFT-nek is véleményeznie kellett a MALC-ot a CC részére, ugyanúgy, ahogy erre felkérték a DTI egyik versennyel foglalkozó osztályát is. Az OFT véleménye teljes mértékben megegyezett a CC véleményével, amely a későbbiekben konfliktust okozott az Ofgem és az OFT kapcsolatában.

227. Az Ofgem elégtelennek találta a versenytörvény nyújtotta eszközöket, ezért az akkor frissen megszületett (2000) közmű törvényben biztosított jogaival élve javaslatot nyújtott be a miniszternek, hogy standard engedélyezési rendszert vezessen be, amely igen hasonló volt a MALC által korábban meghatározottakkal. 2001-re a törvényjavaslat el is készült. Az engedélyekkel kapcsolatos vita nem került a Concurrence Working Party asztalára sem.

228. Végül 2001 folyamán, mind a miniszter, mind az Ofgem arra a megállapításra jutottak, hogy nem szabnak olyan szigorú engedélyezési feltételeket, mint, ahogy azt 1999-ben tervezték, hanem az Ofgem a küszöbszámok csökkentése mellett inkább arra fog törekedni, hogy olyan magatartásokat tiltson meg, amelyek a piaci hatalom velejárói. Az ügy abban az értelemben nem ért véget, hogy az új engedélyezési rendszer még nem lépett hatályba.

2.4. EK szabályozás

2.4.1. A villamosenergia direktíva

229. A szabályozás alapelve a szubszidiaritás elve: az általános elveket megadó, közösségi szinten kialakított keretszabályozást részleteiben a tagállamok belső jogrendszere hivatott kifejteni. Ennek megfelelően a tagállamoknak módjukban áll megválasztani a helyzetüknek legmegfelelőbbnek vélt rendszert. A tagállamok kötelesek a 3. cikk 1. bekezdése szerint – a szubszidiaritás elvének figyelembevételével – intézményi rendszerükön keresztül biztosítani, hogy a villamosenergia ipar vállalkozásai a villamosenergia versenypiac megvalósulása érdekében a direktívának megfelelően működjenek. A tagállamok számára további kötelezettség a diszkriminációmentesség biztosítása a vállalkozások között azok jogai és kötelezettségei tekintetében. A tagállamok kötelesek tehát megfelelő intézményi háttérrel létesíteni a szektor szabályozására. Ennek értelemszerűen legfontosabb eleme a területtel kapcsolatos szabályozó és felügyelő állami szerv(ek) beépítése az intézményi hierarchiába. A szektor felügyeleti szerveinek működésére nézve alapvető kötelezettségként rögzíti az irányelv az átláthatóság, a világos döntéshozatal, a diszkriminációmentes eljárás követelményét.

230. Az irányelv tárgyi hatálya a villamosenergia termelésére, szállítására és elosztására terjed ki. A villamosenergia termelés kapcsán a III. fejezet elsősorban az új termelő kapacitások létesítésének közös szabályait adja meg, az engedélyezési eljárás és a versenyeztetési eljárás közötti szabad választási lehetőség megadásával és a kétfajta eljárás általános, átfogó leírásával.

231. Az átviteli hálózattal kapcsolatban a direktíva a IV. fejezetben megadja a rendszerirányító létrehozásának kötelezettségét, valamint leírja annak feladatait és felelősségi viszonyait.

232. Az elosztásra nézve a direktíva V. fejezete tartalmaz rendelkezéseket, alapvetően a IV. fejezet szerinti megközelítést követve.

233. Közvetett módon bár, de az irányelv VI. fejezetének 13. cikke tartalmaz rendelkezést a felügyeleti hatóságokra. A tagállamoknak, vagy az általuk arra hatáskörrel felruházott illetékes hatóságnak valamint a vitarendezésre létrehozott szervnek jogában áll betekinteni a termelő, szállító vagy elosztó vállalkozások elszámolásaiba. Ezekkel a vállalkozásokkal konzultálnia kell az ellenőrzések lefolytatása során. A fejezet azonban alapvetően a tevékenységek jogi és számviteli szétválasztásának elveit rögzíti.

234. A direktíva VII. fejezete döntően a rendszerhez való hozzáférés kérdéseivel foglalkozik, illetve 19. cikkében megadja a piacnyitás ütemtervét, lépéseit. Ennek kapcsán a tagállamokra számos olyan kötelezettség hárul, amelynek megoldására a tagállamok számára célszerű lehet külön felügyeleti hatóságok létrehozása, bár ezt explicit módon nem írja elő a direktíva. A 20. cikk 3. pontja is ideális esetben felügyeleti hatósági feladatot rögzít; nevezetesen egy a szerződéses felektől független, a rendszerhez való hozzáféréssel és a szerződésekkel, tárgyalásokkal, a hozzáférés vagy vásárlás visszautasításával kapcsolatos vitarendezési feladatot ellátó hatóság létrehozásának kötelezettségét írja elő.

235. A 22. cikk direkt utalást tartalmaz a versenyjoggal kapcsolatban, a tagállamok számára kötelezővé teszi megfelelő és hatékony mechanizmusok kialakítását a szabályozásra, az ellenőrzés és az átláthatóság biztosítására, hogy elkerüljék a domináns pozícióval való bármely visszaélést – különösen a fogyasztók kárára – és bármilyen tisztességtelen magatartást. A cikk említi az EK Szerződés 86. (ma 82.) cikkét is, vagyis itt a tagállamok azon kötelezettsége fogalmazódik meg általános, elvi síkon, hogy biztosítsák a szabályozás és a közösségi versenyjog hatékonyan működő, egymást támogató (de legalábbis egymást nem keresztező) mechanizmusait, azzal azonban nem foglalkozik a direktíva, hogy ez hogyan, milyen intézményi háttérrel valósuljon meg.

2.4.2. A földgáz direktíva

236. A gáz direktíva – a villamosenergia direktívához hasonlóan – csupán keretszabályozást ad és a részletes szabályozás – a szubszidiaritás elvének megfelelően – nemzeti jogszabályok feladata. A 4. cikkben a földgáz létesítmények megépítéséhez vagy üzemeltetéséhez a tagállamok részéről esetlegesen szükséges engedélyezésre nézve ad meg kötelező rendelkezéseket. Az engedélyezési rendszert objektív, diszkriminációmentes követelményrendszer alapján kell kialakítani.

237. A III. fejezet a távvezetéki szállítással, tárolással és folyékony gázzal foglalkozó vállalkozások működésére vonatkozó általános szabályokat tartalmazza. Hasonlóan a IV. fejezet az elosztásban és ellátásban érintett vállalkozások működési szabályait tartalmazza.

238. A villamosenergia piac liberalizációjának egyik alappillére, a tevékenységek szétválasztása a földgáz piaci direktívában is megjelenik.

239. A VI. fejezet a rendszerhez való hozzáférés témakörét tartalmazza, megadva a két hozzáférési mód, a tárgyalásos és a szabályozott hozzáférés általánosan érvényesülő szabályait.

240. E direktívában is megjelenik (a 21. cikkben) a rendszerhez való hozzáférés érdekében folytatott tárgyalások során a felek közötti vitákat feloldó hatóság felállításának kötelezettsége.

241. A 22. cikk pedig a versenyre nézve tartalmazza a tagállamok azon kötelezettségét, hogy megfelelő, hatékony szabályozó és ellenőrző, valamint az átláthatóságot biztosító mechanizmusokat

alakítsanak ki az erőfölénnyel való visszaélés és a tisztességtelen magatartások elkerülése érdekében.

242. A 25. cikk említést tesz egy hatóságról, amely a súlyos gazdasági és pénzügyi helyzet miatti derogációra vonatkozó kéréseket bírálja el. A derogációról szóló döntéshez pedig a hatóság számára a mérlegelendő szempontokat is megadja a jogszabály a 3. pontjában.

243. A jogszabály direkt rendelkezést a verseny- és a felügyeleti hatóság kapcsolatára nézve nem tartalmaz, azonban gyakorlatilag ezen a piacon is érvényes a fentebb a villamosenergia piac kapcsán már ismertetett minden állítás.

2.4.3. Egyéb

244. Csupán néhány olyan eseti döntés, illetve jogszabály található, amely a verseny és szabályozás kapcsolatát – akár érintőlegesen is – említi.

245. Az első ezek közül az Európai Bizottság Skót atomenergia megállapodás ügyben hozott határozata (az EK Szerződés 85. (jelenleg 81.) cikke alapján történő mentesítése iránti kérelemről). A döntés mindössze érintőlegesen foglalkozik a tárgykörrrel, megemlítve, hogy a skót villamosenergia iparban alapvető strukturális változtatások történtek, melyek célja a verseny bevezetése. Ezeknek a reformoknak képezi részét egy új felügyeleti hatósági rendszer kiépítése is. A felügyeleti hatóság működésére vonatkozó jogszabály szerint minden villamos energiát termelő, szállító, szolgáltató társaság köteles engedélyt¹³¹ kérni a skóciai államigazgatás részét képező felügyeleti hatóságtól.

246. Az EK transzparencia irányelve a tagállamok kötelezettségévé teszi egy olyan adminisztratív testület felállítását, amelyik a tagállami árak átláthatóságának biztosítására szolgáló eljárást lefolytatja. Ez a testület a vállalatok által szolgáltatott statisztikai adatok alapján készít jelentést az EK számára, valamint biztosítja a kapott bizalmas adatok megőrzését.

247. Az Európai Bizottság egyik jelentése szerint a két (villamosenergia és gáz) direktíva hatására és ösztönzésére számos tagállam döntött a független szektorális felügyeleti hatóságok felállítása mellett. Ugyanakkor az Európai Bizottság Európai energia infrastruktúra tárgykerében Parlament és Tanács számára készült vitairata kritikai élel jelzi, hogy az újonnan létrejött intézmények között, valamint az EU között nincs igazi együttműködés, és az EU is késlekedik az e téren fennálló hiányosságainak pótlásával.¹³²

3. Összegzés

248. A három vizsgált ország gyakorlatának bemutatása és az EK szabályozás ismertetése után kirajzolódik egy összkép, és lehetőség van az egyes országok megoldásainak e kontextusban történő értelmezésére. Spanyolország, Hollandia és az Egyesült Királyság modellje három önálló és eltérő megoldást képvisel, de az is látható, hogy a legtöbb felvetődő (és a modellek által megválaszolendő, illetve valamilyen formában megválaszolt) kulcskérdés azonos. Az ezekre adott válaszok közötti hasonlóságok és különbségek azonosítása további adalékokkal szolgál azok (valamint az egyes modellek) megértéséhez és elhelyezéséhez.

249. A szabályozási célok között mindhárom országban kiemelkedő helyen szerepel a verseny, illetve annak megerősítése vagy bevezetése. A felügyeleti hatóság e szabályozás érvényesüléséért felel (vagy legalább abban jelentős szerepet játszik). Ezzel összhangban a felügyeleti hatóság

¹³¹ licence

¹³² EU (2001)

általános feladatai között mindhárom országban szerepel a verseny védelme. Ez azonban csak az Egyesült Királyságban foglalja magában a versenyjog alkalmazását is, a másik két országban erre a szektorális felügyeleti hatóságoknak nincs hatásköre.

250. A versenyjog alkalmazása tekintetében a versenyhatóság mindhárom országban kiemelt szerepet játszik. Hollandiában ez jogalkalmazási monopóliumot jelent: a versenyjogot az NMa alkalmazza az energia szektorban is, a DTe feladata e téren a segítségnyújtás. Spanyolországban a helyzet hasonló, azzal az eltéréssel, hogy az összetettebb intézményrendszer miatt pontosabb úgy fogalmazni, hogy a versenyjog érvényesítés eredeti gazdájának van monopóliuma a versenyjog energia szektorban történő érvényesítésének terén is. (Más szóval a versenyjog érvényesítésével kapcsolatos hatáskörök függetlenek attól, hogy az ügy az energia szektorral kapcsolatos-e).

251. A felügyeleti hatóság tehát Spanyolországban és Hollandiában versenyjogot nem alkalmaz, annak érvényesítését azonban e két országban is támogatja, amit egyrészt a felügyeleti hatóság iparággal kapcsolatos szakértelme, másrészt informáltsága (tipikusan monitorozás révén rendezett módon rendelkezésére álló adatok) indokol. E szerep kettős: a versenyhatóság eljárásának kezdeményezése, illetve a már megindult eljárásokban való segítségnyújtás. Spanyolországban ez CNE jelentések saját kezdeményezésre, vagy a Servicio kérésére történő készítésének formális rendjében valósul meg. E jelentések információforrást jelentenek a Servicio számára már megindult eljárásokban, illetve eljárás indítására motiválhatnak. Hollandiában az együttműködés egy monitoringot végző külön szervezet formájában valósul meg. Az MSC a két hatóság „közös vállalkozása”, és információival mindkét hatóság működését támogatja, segíti. A támogató szerep Hollandiában úgy is megvalósulhat, hogy az NMa eljárásával foglalkozók között DTe-ből érkezett munkatárs vesz részt. Közös vonás, hogy a felügyeleti hatóság felől érkező segítség nem pusztán technikai, hanem versenypolitikai (ha nem is kifejezetten versenyjogi) és elemző jellegű, valamint, hogy az a versenyhatóság autonómiáját nem csorbítja (a vélemények nem kötelező erejűek, és nincs ügyindítási kényszer).

252. A tapasztalatokkal mindkét országban az összes résztvevő alapvetően elégedett. Nem merült fel panasz sem a versenyhatóságok, sem a felügyeleti hatóságok részéről az együttműködés hiányosságaival, vagy a modell deficitjeivel kapcsolatban. Nem volt olyan jelzés sem, hogy a hagyományos versenyjog hagyományos módon és intézményi keretek közötti alkalmazása körülményes, túlzottan lassú eljárásokat, vagy szakmailag megalapozatlan döntéseket eredményezne.

253. Az Egyesült Királyságban a helyzet eltér a spanyol és a holland sémától: a felügyeleti hatóságok autonómabbak, és a versenyjog alkalmazására is jogosultak. Az eddigi általánosító megállapítások ezért az Egyesült Királyságra nem, vagy csak korlátozottan teljesülnek. A versenyjog alkalmazásának lehetővé tétele az Ofgem számára nem pusztán véletlen vagy az energetika szektorra vonatkozó különlegesség: az elképzelések szerint több más közmű esetében hasonló megközelítés érvényesül majd.

254. A „versengő hatóságok” modelljének hatóköre ugyanakkor korlátozott: nem érinti a fűzőkontrollt, és nem terjed ki az olyan ügyekre, amelyek nem tisztán egyetlen szektoron belüliek. A részleteket megvizsgálva az is kiderült, hogy a spanyol és a holland megoldások mögött húzódo megfontolások itt is megjelennek. Több intézményi megoldás is a divergáló jogalkalmazás és a *forum shopping* elkerülését szolgálja. A hatóságok ugyanazt a jogot alkalmazzák, ugyanabban az ügyben nem járhatnak el ketten, közös munkacsoport munkál ki egyes elméleti kérdésekben közös álláspontot, közös tréningek folynak. Az OFT-nek a „monopólium” elvesztése ellenére központi és kiemelkedő szerep jut a versenyjog alkalmazásában, mivel ez az intézmény határozza meg a jogalkalmazás szakmai sztenderdjeit, az OFT útmutató-kiadási jogán keresztül. Ezen kívül bármelyik hatóság is jár el, a kérelemre indult ügyekben a kérelmet el kell juttatni az OFT-hez is. Valójában nem

is annyira versengő, inkább együttműködő hatóságokról van szó, ráadásul az együttműködés nincs egyszerűen az érdekelt hatóságokra bízva, hanem keretei, illetve sok eleme jogszabályba foglalt. Kizárólag ilyen eszközök alkalmazásától várható a jobbizonytalanság elkerülése, és még így is megfigyelhetőek problémák az Egyesült Királyságban (ahol törekednek is az ezzel kapcsolatos eszközök továbbfejlesztésére).

255. Több országban felmerült az *ex post* és az *ex ante* eszközök kombinálásában rejlő előnyök kihasználásának igénye. A versenyjog szabályozással való vegyítése az ebben rejlő lehetőségeket növeli, mert egy-egy probléma megoldásakor a szabályozás alapvetően *ex ante* eszközei mellett a versenyjog megállapodásokra és erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó *ex post* szabályai is az eszköztárba kerülnek és fordítva. A kombinált alkalmazás koordinációt igényel, és az ilyen eszköz mix használatát természetesen segíti a szabályozás és a versenyjog érvényesítésének egy házba telepítése. Ez valósult meg Hollandiában a *chamber* modell, és méginkább annak továbbfejlesztése, vagy az Egyesült Királyságban az Ofgem versenyjog alkalmazásra történő felhatalmazása révén. Spanyolországban ilyen integrációról nem lehet beszélni (és ott a téma nem is vetődött fel a beszélgetések során), ám a koordinációt ott is elősegíti, hogy az intézményrendszert a gazdasági minisztérium dominálja (a minisztérium a szabályozó, és a Servicio is a minisztérium része). Ugyanakkor kevés példa akadt az eszközök kombinált alkalmazására (az Ofgem pl. még nem alkalmazott versenyjogot), és e megközelítés a fúziókontrollt sem érinti.

256. Hollandiában és az Egyesült Királyságban közös intézményeket is létrehozott a versenyhatóság és a szektorális felügyeleti hatóság. A holland MSC piacfigyelést és elemzést végez, az Egyesült Királyságbeli Concurrence Working Party pedig módszertani elemzési és szakmai koordinációs (egyeztetési) funkcióval rendelkezik.

257. Hollandiában és az Egyesült Királyságban egyaránt a hagyományos verseny-, vagy szektorális szabályozásért felelős hatóságtól egyfajta autonóm, a piac működéséért felelős hatóság (market authority) irányába történő elmozdulás figyelhető meg. Hollandiában ez a *chamber* modell kiterjesztésén és finomításán keresztül valósul meg, amelyben az NMa függetlenné válik, és magába olvasztja a DTe-t, valamint más felügyeleti hatóságokat. Az Egyesült Királyságban ez a folyamat nem jelenti a kétfajta hatóság integrációját (bár a feladatok részben integrálódnak illetve koordinálásra kerülnek), ugyanakkor a fogyasztóvédelem és a versenyjog (+a szektorális hatóságok esetén a szabályozás) egymáshoz való viszonyának új megközelítése kezd kibontakozni.

258. Az általános versenyjog mindhárom országban kiterjed az energia szektorra, vagyis szektorális kivétel, vagy külön rezsim az energia szektorral kapcsolatban egyik vizsgált országban sem létezik. Sem Spanyolországban, sem Hollandiában sem pedig az Egyesült Királyságban nincsenek „kvázi versenyjogi” rendelkezések a szabályozásba építve. Más szóval nincsenek olyan rendelkezések, amelyek formailag nem a versenyjog részei, de tartalmukban lényegében annak megismétlésével érnek fel az ágazati szabályozásban, vagy amelyek a versenyjog helyettesítésére lennének hivatottak. Spanyolországban létezik néhány olyan szabály az energia szektorban (a „3%-os szabályok”), amelyek „félúton” vannak az ilyen rendelkezések és a hagyományos szabályozás között, mert „a szokásosnál versenyjogibb” motivációjúak. E rendelkezések a tulajdonszerzést (pontosabban a szavazati jogok szerzését) korlátozzák, ezért a fúziókontrollal hozhatóak összefüggésbe. Ugyanakkor inkább a fúziókontroll kiegészítésének, mint helyettesítésének tekinthetőek, amit az is mutat, hogy azzal párhuzamosan nem alkalmazhatóak – ha irányítástervezés történik, akkor e rendelkezéseket nem alkalmazzák, hanem normál fúziókontrollt folytatnak. Szintén Spanyolországban találni néhány ugyancsak a tulajdonszerzést (pontosabban a szavazati jogok szerzését) korlátozó rendelkezést, amelyek közvetve a versennyel is összefüggenek, de egyrészt formailag nem érintik a fúziós eljárásokat, másrészt pedig indokuk inkább a szabályozási célok érvényesítését szolgálja (keresztfinanszírozási lehetőségek elkerülése, az állami tulajdon térnyerésének ellenőrzése).

259. Ennek ellenére a piacnyitással foglalkozó szabályozás természetéből fakadóan tartalmaz olyan versennyel is összefüggő rendelkezéseket, amelyek a versenypolitikai fogalmakra, koncepciókra utalnak. A hozzáférési árazás például kapcsolatban van az általános versenypolitikai hozzáférési problémákkal. Elvileg e fogalmakkal kapcsolatban is felmerülhet az eltérő értelmezés problémája, amit a holland modell az NMa főigazgatójának a versenytörvény fogalmaival kapcsolatos, a DTe-re kötelező erejű instrukciódási jogkörével igyekszik megelőzni.

260. A három ország egymástól eltérő gyakorlata egyaránt megfelel az EK szabályozásnak – ez is jelzi, hogy az EK csak nagyon kevés kötelező érvényű rendelkezést fogadott el a vizsgált témával kapcsolatban. Ezek lényege az, hogy egyes jogalkalmazási feladatokat el kell látni a szektorban, ezek egy részében a jogalkalmazónak a vállalatoktól függetlennek, eljárásának pedig transzparensnek, diszkriminációmentesnek, stb. kell lennie, és egyes szabályoknak (illetve azok alkalmazásának) a közösségi versenyszabályokkal¹³³ összhangban kell állnia.

261. Az EU alapvetően nem szabályozza, hogy mely hatóságnak kell ellátnia e feladatokat, vagy, hogy a hatóság milyen más feladatokat láthat még el, és az sem következik a direktívákból, hogy a bennük megjelölt feladatokért ugyanaz a hatóság legyen felelős. Hollandiában például a versenyhatóság feladata vitarendezés, míg Spanyolországban a felügyeleti hatóságé. Egyes feladatok másként vannak allokálva a felügyeleti hatóság és a minisztérium között Hollandiában mint Spanyolországban. A piacnyitásokról szóló direktívákból valójában még a felügyeleti hatóság államigazgatáson belüli függetlensége sem vezethető le, azok csak a vállalatoktól való függetlenséget írják elő (és csak bizonyos feladatok ellátásával kapcsolatban). Akár egy minisztérium is megfelelhet a direktívákban megfogalmazott követelményeknek, bár nem minden esetben.¹³⁴ A direktívák nem mondják meg, hogy szektorális felügyelő hatóságnak kell-e léteznie vagy nem, hogy milyen kapcsolatban legyen a versenyhatósággal, és azt sem, hogy szerepet kell-e játszania versenyjog érvényesítésében, illetve, hogy ez a szerep milyen legyen.

262. Mindez nem jelenti, hogy az autonóm felügyeleti hatóságok – eredetileg az EU-n kívülről származó – ideája (vagyis az, hogy egy sor, a direktívákban meghatározott speciális feladatok, és más a szektorral kapcsolatos feladatot egyetlen, autonóm hatóság lásson el) ellentétes lenne a direktívákkal. Éppen ellenkezőleg, közismert, hogy az Európai Bizottság elismeri e hatóságok szerepét és jelentőségét és az intézményrendszer fontos elemének tekinti őket, és policy szinten támogatja az autonóm hatóságokon alapuló intézményrendszert. Az olyan intézményi megoldások, amelyekben egy (többé vagy kevésbé) autonóm felügyeleti hatóság is szerepet kap számos előnyös tulajdonsággal rendelkeznek, és bizonyos feladatok egy helyre telepítése is célszerű lehet. Erre vonatkozó kifejezett jogi kötelezettség azonban nincs, ami a tagállamok számára meglehetősen nagy mozgásteret hagy. A három vizsgált ország példát nyújt arra, hogy e mozgástérrel a tagállamok élnek is, és ez olyan módon is lehetséges, hogy az alapvető piacnyitási célok ne szenvedjenek csorbát.

¹³³ Amely közösségi versenyszabályokkal, az EU-n belül megfigyelhető versenyjogi konvergencia révén praktikusán egyre inkább egybeesnek a tagállami versenyszabályok.

¹³⁴ Állami tulajdonú vállalatok esetén – ha azokat tulajdonosként is a minisztérium felügyeli – valószínűleg csorbul az egyik legfontosabb feltétel, a vállalatoktól való függetlenség.

4. Felhasznált források

Irodalom

Competition Commission (2002)

Annual Review and Accounts 2001/2002

<http://www.competition-commission.org.uk/review/index.htm>

EU (2001)

European Community competition policy, XXXth Report on competition policy, 2000

Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001

OECD (1998.1)

Regulatory Reform, The Netherlands Country Review, Chapter 3: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform

OECD, 1998 (OECD OLIS: DAFFE/CLP(98)8)

OECD (1998.2)

Regulatory Reform in the Electricity Industry: The Netherlands

OECD, 1998 (OECD OLIS: DAFFE/CLP(98)30)

OECD (1999.1)

Regulatory Reform, The Spain Country Review, Chapter 3: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform

OECD, 1999 (OECD OLIS: DAFFE/CLP(99)13)

OECD (1999.2)

Regulatory Reform in the Electricity Industry: Spain

OECD, 1999 (OECD OLIS: DAFFE/CLP(99)36)

OECD (1999.3)

Relationship between Regulators and Competition Authorities

OECD OLIS: DAFFE/CLP(99)8

OECD (2001.1)

Regulatory Reform – The United Kingdom Review, Chapter 3: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform

OECD OLIS DAFFE / CLP (2001) 17

OECD (2001.2)

Regulatory Reform – The United Kingdom Review, Chapter 5: Gas and Electricity and the Professions

OECD OLIS DAFFE / CLP / WP2 (2001) 6.)

OFT (2001.1)

Concurrent application to regulated industries (guideline), OFT 405, January

<http://www.oft.gov.uk/Business/Legal+Powers/ca98+publications.htm>

OFT (2001.2)

The Major Provisions (guideline), OFT 400, March

<http://www.oft.gov.uk/Business/Legal+Powers/ca98+publications.htm>

OFT (2001.3)

The application in the energy sector (guideline), OFT 428, March

<http://www.oft.gov.uk/Business/Legal+Powers/ca98+publications.htm>

OFT (2001.4)

Application to the Northern Ireland energy sectors (guideline), OFT 437, July

<http://www.oft.gov.uk/Business/Legal+Powers/ca98+publications.htm>

Interjúk

Hollandia

Mr. Aw Kist (NMa, főigazgató)

Általános keretek, és a közeljövő versennyel összefüggő kihívásai a holland energia szektorban

NMa, Hága, 2002.06.24. 9:40-10:00

Mr. Jacques de Jong (DTe, igazgató)

A DTe általános bemutatása, és a holland *chamber* modell története

NMa, Hága, 2002.06.24. 9:40-10:30

Mr. Emile Jutten (NMa, stratégiai és kommunikációs osztály)

Az NMa felépítése, és a holland *chamber* modell részletei

NMa, Hága, 2002.06.24. 10:30-11:30

Mr. Ivo Verdonkschot, Mr. Ronald Jansen, Ms. Victoria Shestalova (DTe)

A DTe NMa együttműködés a DTe munkatársainak szemszögéből, az együttélés szinergiái

NMa, Hága, 2002.06.24. 11:30-12:30

Drs. H. Martin Godfried (MSC)

Az MSC és annak munkája

NMa; Hága, 2002.06.24. 14:00-15:00

Dr. Jan-Kees K. Winters (NMa, verseny osztály)

A holland energia szektorral kapcsolatos versenykorlátozó gyakorlatokkal összefüggő keretek és gyakorlat

NMa; Hága, 2002.06.24. 15:00-15:45

Mr. Jan de Maa (NMa, fúziós osztály)

Az energia szektorral kapcsolatos fúziók Hollandiában

NMa; Hága, 2002.06.24. 16:30-17:15

Ms. Héléne Borbugh (NMa, jogi osztály)

A jogi részleg és munkája

NMa; Hága 2002.06.24. 15:45-16:30

Spanyolország

Ms. Maria Ortiz Aguilar, Ms. Paz Diaz Cremades (Servicio, horizontális nemzetközi részleg)

Általános keretek Spanyolországban: versenyjog, munkamegosztás a CNE-vel

Servicio; Madrid, 2002.05.6. 11:30-12:00

Mr. Carlos Pascual Pons, Ms Eva Vallee, Mr. Juan Gradolph (Ministerio de Economía, Dirección General de Políticas Sectoriales)

A spanyol energia szektorban végbemenő liberalizáció menete és keretei az elmúlt években
gazdasági minisztérium; Madrid, 2002.05.6. 13:00-14:30

Mr. Jose M. Hernández, Mr. Rafael Durbán Romero, Mr. Eduardo Salinas La Casta, Mr. Xavier Prat Batlle (CNE)

A CNE, és versennyel kapcsolatos feladatai
CNE; Madrid, 2002.05.6. 16:30-19:00

Mr. Eduardo Prieto Kessler (Servicio, versenykorlátozó gyakorlatok részleg)

Versenykorlátozó gyakorlatokkal kapcsolatos, a spanyol energia szektort érintő jogesetek, együttműködés a CNE-vel
Servicio; Madrid, 2002.05.7. 9:30-11:30

Ms. Nadia Calviño, Ms. Isabel Colina (Servicio, fúziós részleg)

A spanyol energiaszektort érintő fúziós ügyek, együttműködés a CNE-vel
Servicio; Madrid, 2002.05.7. 16:30-17:15

Mr. J. Perez Arriaga (ex CNE biztos, Európai Bizottság tanácsadó)

Konzultáció: a CNE versennyel kapcsolatban betöltött szerepéről, a versennyel kapcsolatos spanyol esetek és témák, piaci problémák Magyarországon
Magyar Energia Hivatal, Budapest, 2002.05.23. 9:00-12:00

Jogszabályok és határozatok

Brit versenytörvény (1998)

Competition Act 1998
<http://www.globalcompetitionforum.org/europe.htm#uk>

Brit Fair Trading Act (1973)

Fair Trading Act 1973
London, HMSO, Reprint 1991, V. kiadás

EK transzparencia direktíva

Council Directive 90/377/EEC of 29 June 1990 concerning a Community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users
http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_121010.html (sorszám: 31990L0377)
OJ L 185 17.07.1990. p. 16

Skót atomenergia megállapodás ügy

91/329 EEC Commission Decision of 30 April 1991 relating to a proceeding under Art. 85 of the EEC Treaty (IV/33.473-Scottish Nuclear, Nuclear Energy Agreement)
http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_082020.html (sorszám: 31991D0329)
OJ L 178 06.07.1991. p. 31

EK villamosenergia direktíva

Az Európai Parlament és a Tanács 1996 december 12-i direktívája a közös villamosenergia piaci szabályokról, 96/92/EK
OJ L 027 30.01.1997. p. 20

EK földgáz direktíva

Az Európai Parlament és a Tanács 1998 június 22-i direktívája a közös földgáz piaci szabályokról, 98/30/EK

OJ L 204 21.04.1998. p. 1

Holland versenytörvény (1997)

New Regulations on economic Competition (Competition Act, Statute book, 1997, 242)

http://www.nma-org.nl/english/Competition_Act.html

Holland villamosenergia törvény (1998)

Act of 2 July 1998 Providing Rules in Relation to the Production, Transmission and Supply of Electricity

<http://www.nma-dte.nl/en/publications/Electricity%20Act%201998%20ENG.PDF>

Holland gáztörvény (2000)

Rules in Respect of Transmission and Supply of Gas (Gas Act, 2000)

<http://www.nma-dte.nl/en/publications/GasAct%20ENG.PDF>

Ofgem (2002)

Centrica plc's completed acquisition of Regional Power Generators Limited, 2002 July (Consultation paper)

http://www.ofgem.gov.uk/docs2002/centrica_acq_july17.pdf

Spanyol versenytörvény (1989, csak spanyol nyelven érhető el)

Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (módosította: Ley 24/2001, de 27 de diciembre)

<http://www.mineco.es/dgpedc/new/legislacion.htm>

Egyéb

DTI (2002)

UK Mergers

<http://www.dti.gov.uk/cp/ukmergers.htm>

EU (2001.1)

Legislation in force – Analitical Register – Competition

http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_0890.html (lekérdezve: 2001.11.20.)

EU (2001.2)

Legislation in force – Analitical Register – Energy

http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/ind/en_analytical_index_12.html (lekérdezve: 2001.11.15.)

NMa (2002)

Competition legislation

<http://www.nma-org.nl/english/legislation/infolegislation.html>

Melléklet

A tanulmányutat megelőzően a spanyol, illetve holland szervezőknek eljuttatott kérdések:

The role of regulator and competition authority on the liberalised energy markets

Market specificities of the energy sector (written material is sufficient)

- a) size of the market, number of economic players,...
- b) country-specific market problems in electricity or gas
- c) the Dutch/ Spanish competition act and energy act

Institutional background

1. What kind of regulators are present on the energy market?
2. What was the purpose of the legislator with the constitution of an energy regulator?
3. How independent is the energy regulator and competition authority? In which cases can they act independently?
4. What are the competences of the competition authority and the energy regulator?
5. Do the competition authority share tasks or competences with the energy regulator (ex. the energy regulator gives data input for the antitrust proceedings of the competition authority), or are there parallel tasks in the Dutch/ Spanish energy regulation (ex. both authorities have to allow a concentration)?
6. What kind of advantages (ex. efficiency, specific knowledge, other) has the energy regulator on the energy market set against to the competition authority and vice versa?
7. Which regulator is responsible for the competition in the energy sector? Do the energy regulator have specific tasks in energy antitrust investigation? Are there grey areas in the competition regulation in the Dutch/ Spanish energy sector?
8. How is it functioning the application of the competition law? Does any other authority or regulatory body the opportunity to apply the competition act?
9. Are there antitrust or other similar provisions to those you have in the competition act? Are there any competition provision (constrain) in the energy licensees or in the energy regulation (law, ministerial decree, other)?
10. What kind of cooperation does exist between the competition authority and the energy regulator? Does this cooperation extend to the antitrust proceedings (ex. joint decisions) or concern general issues?
11. Is there any possibility to review the decision of the competition authority due to the fact that social interest are damaged? Does this exist for the energy regulator?

Legal background (in merger cases and market regulation)

12. Instruments to correct market failures in the energy market:
 - specific to the competition authority (especially in antitrust proceedings)
 - specific to the energy regulator (especially in issuing licenses)

13. How these instruments are applied in practice? Are the authorities satisfied with these instruments? Are these instruments flexible enough to make possible a quick intervention on the market if necessary (ex. electricity market, where the acquiring of a dominant position could be very dangerous even if it lasts for a short period)? Which instruments proved their efficiency in practice?
14. Proceedings:
- specific to the competition authority (especially in antitrust proceedings)
 - specific to the energy regulator (especially in issuing licenses)
15. Do the two regulatory bodies share the work during certain /each?/ proceedings? How many cases had the competition authority since the new regulation system exists?
16. Electricity or gas sector had the most challenging problems regarding the competition issues or the cooperation of the two authorities?

Strength and weakness in the existing model (based on the market experience):

17. Are you satisfied with the existing system? What are the drawbacks and the advantages of the settled regulation system?

Future

18. Do you plan the changing of the existing regulation context and for what reason?