

GÖNCZÖL TÜNDE

Versenyjogi jogalkalmazás egy szabályozott piacon: az összekapcsolási díjak és a kiskereskedelmi távbeszélő tarifák viszonya (1. rész)

A Versenytanács Vj-100/2002. sz. ügyben hozott döntésének ismertetése

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Versenytanácsa 2004. január 27-én hozta meg azt a döntést¹, amellyel a Magyar Távközlési Rt-t gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt elmarasztalta, és 70 millió Ft versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte. Bár az elmarasztalt vállalkozás méretéhez képest a kiszabott bírságösszeg csekélynek tekinthető, az ügy mégis nagy jelentőségű, tekintettel az eljárásban vizsgált magatartásra és a versenyjogi jogalkalmazás szabályozott piacokon való alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre.

Az eljárást a GVH azért indította meg, mert a piaci szereplők jelzései alapján észlelte, hogy a Magyar Távközlési Rt-nek (a továbbiakban Matáv) mint hálózatot üzemeltető vállalkozásnak a hálózatával való összekapcsolódással összefüggésben felszámított díjai – amelyek a vele való összekapcsolódás segítségével szolgáltatást nyújtó versenytársai költségeinek jelentős részét teszik ki – olyan mértékűek, amelyek a Matáv *üzleti előfizetőknek kínált* kedvező kiskereskedelmi távbeszélő tarifáira tekintettel nem teszik lehetővé az említett versenytársak számára, hogy az üzleti előfizetők felé versenyképes ajánlatokkal jelenjenek meg. A feltételezés mögött az a logika húzódik meg, hogy a Matávhoz hasonlóan hatékonyan működő versenytársak számára a Matáv nagykereskedelmi összekapcsolási díjait, a saját kiskereskedelmi költségeiket és esetlegesen valamilyen mértékű nyereséget kell fedezniük saját kiskereskedelmi szolgáltatásaik árának megállapításakor. Ugyanakkor, amennyiben a Matáv versenyző kiskereskedelmi tarifái alacsonyabbak vagy csak alig magasabbak a Matáv összekapcsolási díjainál, a versenytársak számára nem marad elegendő árrés ahhoz, hogy életképes szolgáltatásokkal tudjanak a piacon maradni, vagy arra belépni. Az alábbiakban, a két cikkből álló leírás első

résében a szabályozási környezet ismertetését követően sor kerül annak leírására, hogy az eljárás mely piacokat érintette, milyen szempontokat vett figyelembe a GVH a vizsgálat során a gazdasági erőfölény értékelésekor, valamint, hogy pontosan mely magatartás jelentett jogsértést, és melyik nem. Az ismertetés a teljesség igénye nélkül kísérel meg a határozat kulcspontjainak tárgyalását – alapvetően a határozat összefüggései megértésének elősegítésére törekedve. A folytatásnak szánt második részben annak tárgyalására kerül majd sor, hogy a vizsgált

ügyben mely pontokon merült fel a hírközlési szabályozás és a versenyszabályozás párhuzamos alkalmazásának lehetősége, illetve, hogy mikor kizárt a versenyjogi jogalkalmazás a szabályozott piacokon.

I. Az ügyben érintett távbeszélő szolgáltatásokra vonatkozó ágazati szabályozás és a versenyszabályok

A GVH eljárása a Matáv által az üzleti előfizetőknek kínált kedvezményes tarifákat tartalmazó díjcsomagok (Ritmus díjcsomagok) és a Matáv összekapcsolási díjai közötti viszony vizsgálatára irányult, ezért röviden érdemes áttekinteni, hogy a vizsgált időszakban, azaz 2002 és 2003 folyamán milyen jogszabályi előírások vonatkoztak a távbeszélő szolgáltatók díjcsomagjaira és kiskereskedelmi díjaira, illetve a hálózatos szolgáltatók összekapcsolási kötelezettségére, valamint összekapcsolási díjaira. Ezeket a szabályokat a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) és annak végrehajtási rendeletei tartalmazták, a szabályok alkalmazása, illetve betartásuk ellenőrzése pedig a Hírközlési Felügyelet feladata volt.

Kiindulásképpen figyelembe kell venni azt, hogy a Hkt. számos szabálya csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók tekintetében fogalmazott meg kötelezettséget. Jelentős piaci erejűnek a Hkt-ban meghatározott piacokon – közte a vezetékes távbeszélő szolgáltatás piacán – 25%-ot meghaladó piaci részesedéssel rendelkező vállalkozás számított. A távbeszélő szolgáltatók általában jogosultak voltak díjcsomagokat kialakítani, azaz a szolgáltatási csomagban szereplő elemek díjait egymásra tekintettel képezni, és így differenciáltabb, az egyes fogyasztói csoportok eltérő igényeit jobban kielégítő termék-kínálattal megjelenni. Mindamellett, a vezetékes távbeszélő szolgáltatás piacán jelentős piaci erővel bíró vállalkozások – így a Matáv is – ún. ársapka-szabályozással szembesültek, melynek értelmében a kiskereskedelmi tarifák változása éves szinten nem haladhatott meg egy bizonyos, rendszerben meghatározott mértéket úgy, hogy ennek a feltételnek mind a díjcsomagok egészére, mind egyes díjelemeire a rendeletben meghatározott módon érvényesülnie kellett.² Ez a szabályozási mód korlátot teremt a szolgáltató számára éves díjemelése tekintetében, de teret hagy a díjelemek egymáshoz képesti változtatására, illetve a díjelemek csökkentése vonatkozásában.

A vezetékes távbeszélő szolgáltatás piacán jelentős piaci erejű vállalkozást összekapcsolási kötelezettség terhelte azokkal a vállalkozásokkal szemben, amelyek gazdaságilag és műszakilag megvalósítható ajánlattal jelentkeztek. Valójában erre nézve a kötelezett – tehát a jelentős piaci erejű – vállalkozás-

nak kellett referencia-ajánlatot készíteni, amely tartalmazta többek között az összekapcsolás műszaki feltételeit, valamint az indokolt költségeket tükröző összekapcsolási díjakat. A referencia-ajánlatot a Hírközlési Felügyeleten belül működő Hírközlési Döntőbizottság

hagyta jóvá, és ezzel a közigazgatási aktussal gyakorlatilag meghatározta azokat a nagykereskedelmi díjakat, amelyekkel az

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Versenytanácsa 2004. január 27-én hozta meg azt a döntést¹, amellyel a Magyar Távközlési Rt-t gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt elmarasztalta, és 70 millió Ft versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte.

A GVH eljárása a Matáv által az üzleti előfizetőknek kínált kedvezményes tarifákat tartalmazó díjcsomagok (Ritmus díjcsomagok) és a Matáv összekapcsolási díjai közötti viszony vizsgálatára irányult.

¹A szerző a Gazdasági Versenyhivatal Infokommunikációs Irodájának vezetője.

összekapcsolás segítségével piacra lépni és szolgáltatást nyújtani kívánó vállalkozások számolhattak. Ez a fajta szabályozás tehát nem hagy szabad választást a kötelezett szolgáltató számára az összekapcsolás megvalósítása és az alkalmazandó tarifák tekintetében, de azt eredményezi, hogy a hatóság – vagy adott esetben a bíróság – ettől eltérő döntéséig a referencia-ajánlatban szereplő árak költségalapúnak tekintendők.

A fenti szabályozási környezet a hírközlési piacokkal kapcsolatban folytatott versenyfelügyeleti eljárásokban a versenyhatóság számára adottságként jelentkeznek, amelyeket figyelembe kell vennie a vállalkozási autonómia megítélése, majd pedig a vállalkozás magatartásának versenytörvény általi minősítése során.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tptv.) tiltja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. Ilyennek tekinti különösen az üzleti kapcsolatban tisztességtelen eladási árak megállapítását, a versenytárs számára indokolatlanul hátrányos piaci helyzet teremtését, valamint a piacra lépés más módon való indokolatlan akadályozását.

A felsorolt magatartások akkor esnek tilalom alá, ha azokat gazdasági erőfölényes helyzetben lévő vállalkozás követi el. A Tptv. szerint gazdasági erőfölényben az van az érintett piacon, aki piaci magatartását a piac többi szereplőjétől nagymértékben függetlenül tudja meghatározni. Az erőfölényes helyzet megítéléséhez a vizsgált vállalkozás piaci részesedésén túl szükséges a piacra lépési korlátok, a piaci szerkezet, illetve az érintett vállalkozás egyéb körülményeinek (pl. vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzet, vállalkozáscsoporthoz tartozás) számbavétele.

A vállalkozás helyzetét és gazdasági erejét azonban nem általánosságban kell felmérni, hanem azt az ügyben érintett piac vonatkozásában kell értékelni (ami ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy másik, valamilyen módon kapcsolódó piacon fennálló pozíciót ne lehetne e körben figyelembe venni).

II. Az eljárásban érintett piacok és a gazdasági erőfölény

Az érintett piac meghatározásához természetesen a vizsgált magatartásból, egészen pontosan abból kell kiindulni, hogy a vizsgált magatartás mely termékekkel, szolgáltatásokkal függ össze. Az ismertetett eljárás a vezetékes távbeszélő szolgáltatásokkal foglalkozott. A vezetékes távbeszélő szolgáltatás a távbeszélő hálózathoz való hozzáféréstől és a hálózaton bonyolítható hívásokból álló „csomag”. A távközlési liberalizáció eredményeként ezek a szolgáltatás-elemek

elvileg egymástól függetlenül is nyújthatók. A szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók dönthetnek úgy, hogy hálózati szolgáltatójuktól – gyakorlatilag a lakóhelyükön szolgáltatást nyújtó, a távbeszélő végpontokkal rendelkező *inkubens* szolgáltatótól vagy a saját hálózati végpontjait kiépítő új piacra lépőtől – veszik igénybe a hozzáférést és a helyi hívások bonyolítását, de egyéb – belföldi távolsági, nemzetközi és mobil – hívásaikat vagy azok közül valamelyeket más szolgáltató igénybevételeivel, ún. szolgáltató-választással vagy hívásonkénti előválasztással bonyolítják.

A szolgáltató-választás működéséhez az szükséges, hogy a szolgáltató-választáson keresztül szolgáltatást nyújtó vállalkozások összekapcsolódjanak a fogyasztó hálózati szolgáltatójával, ezért az ilyen vállalkozások számára elengedhetetlen a hálózati szolgáltató által biztosított hálózati ponton való összekapcsolódás és az attól a ponttól a fogyasztóig tartó forgalmi szolgáltatás megvásárlása.

Az érintett termékek azonosítását követően az érintett termékpiac meghatározásáig a keresleti és kínálati helyettesítés szempontjainak vizsgálatával lehet eljutni. A keresleti helyettesítés szempontjain (felhasználási cél, ár, minőség, valamint egyéb, a termék sajátosságaiból fakadóan lényeges tulajdonságok) végigmelve világossá vált, hogy a lakossági és az üzleti fogyasztóknak kínált tarifacsomagok jelentősen eltérnek egymástól. Az egyik ilyen szignifikáns eltérés, hogy az egyes üzleti előfizetőknek kínált díjcsomagokra való előfizetésnek feltétele egy bizonyos meghatározott forgalmi szint elérése, amely a lakossági előfizetők telefonálási szokásai mellett nem érhető el. Többek között ebből is következően állapította meg a Versenytanács azt, hogy az üzleti előfizetőknek kínált termékek a lakossági távbeszélő szolgáltatásoktól elkülönült termékpiacot képeznek. Az ügyben a termékpiac meghatározása során felmerült a kérdés, hogy tovább bontható-e az üzleti előfizetőknek kínált vezetékes távbeszélő szolgáltatások piaca. A vizsgálat eredményei arra utaltak, hogy bizonyos forgalmi szint felett az újonnan piacra lépő, ún. alternatív szolgáltatóknak már megérheti saját hálózati végpont kiépítése az előfizetőnél. Ilyen esetben az alternatív szolgáltató terméke – a hálózati végpont kiépítése folytán nyújtott hálózathoz való hozzáférés és az azon bonyolítható forgalmi szolgáltatások – teljes mértékben helyettesíteni képes az inkubens cég ugyanilyen szolgáltatását. Ebben az esetben az alternatív szolgáltatónak nem is kell az

inkubens szolgáltató összekapcsolási szolgáltatásait igénybe vennie a saját szolgáltatásának piacon való megjelentetéséhez.

Az említett nagyobb forgalmi szint elérése alatt ugyanakkor létezhet egy olyan üzleti fogyasztói szegmens, amely a lakosságnál jelentősen magasabb forgalmat bonyolít és ilyen módon nagyobb bevételt generál a szolgáltató szá-

mára, de nem olyan nagyot, hogy a szolgáltatónak rentábilis lenne a saját hálózati kapcsolat kiépítése. Ilyen esetben jelenthet megoldást az inkubens szolgáltató összekapcsolási szolgáltatásainak igénybevétele és ezen keresztül

a fogyasztók elérése. Ilyenkor az előfizető számára az alternatívát az jelentette, hogy a hálózati szolgáltatója hozzáférési és helyi hívásslolgáltatása mellett más szolgáltató forgalmi szolgáltatásait vehette igénybe a helyi-től eltérő hívásirányokban. Ilyen módon a fogyasztó a saját igényeinek megfelelő szolgáltatás-csomagot állíthatott össze.

A fentiek alapján lehet amellezt érvelni, hogy a lakossági és üzleti piac megkülönböztetésén túl helye van az üzleti piac két részre bontásának is oly módon, hogy az egyik részt a legnagyobb forgalmat bonyolító és így saját hálózat kiépítését is „ösztönöz” nagyvállalatoknak kínált szolgáltatások alkotják (tipikusan a távközlési vállalkozások egyedileg kidolgozott ajánlattal keresik meg az ilyen vállalatokat), míg a másik részt a közepes forgalmat bonyolító és így a szolgáltató-választás útján nyújtható üzleti előfizetőknek kínált szolgáltatások alkotják. Az ügyet lezáró versenytanácsi határozatban e kérdésre nem található egyértelmű válasz, mivel a Versenytanács által megállapított jog sértés szempontjából (ld. alább) e kérdés megválaszolása nem volt döntő jelentőségű.

A kiskereskedelmi piacon értékesített termékek helyettesítési viszonyain túl meg kell vizsgálni azt is, hogy az inkubens szolgáltatótól megszerezhető, az előfizetők elérését biztosító összekapcsolási és forgalmi szolgáltatások helyettesíthetők-e más szolgáltatással. Ha fel is tennénk, hogy az inkubens szolgáltató hálózataól eltérő gerinchálózaton eljuttatható a hívás az inkubens hálózatának az előfizetőhöz legközelebb eső pontjáig, akkor is szükséges marad az un. utolsó mérföldön (last mile) az inkubens szolgáltatásának igénybevétele, mivel ő rendelkezik az előfizetőt a hálózathoz kapcsoló helyi hurok felett. Ilyen módon az előfizetőnél kezdeményezett hívások indításához, illetve az előfizető felé irányuló hívások végződéséhez mindenképpen szükséges az inkubens szolgáltató közreműködése is, vagyis a vele való összekapcsolás és valamilyen mértékű forgalmi szolgál-

Az érintett piac meghatározásához a vizsgált magatartásból, egészen pontosan abból kell kiindulni, hogy a vizsgált magatartás mely termékekkel, szolgáltatásokkal függ össze.

atás tőle való igénybevétele elengedhetetlen a versenytársak számára, és ezt a szolgáltatás elvileg csak az előfizetői (helyi) hurok bérletével tudnák helyettesíteni.

Az előfizetői hurok bérbeadására vonatkozóan is kötelesek a jelentős piaci erővel bíró szolgáltatók referencia-ajánlatot készíteni, amelyek tartalmazzák a bérlet feltételeit, de az érvényben lévő referencia-ajánlatok alapján egyetlen alternatív szolgáltató sem kereste meg ajánlattal a távbeszélő szolgáltatókat. Ebből következően jelenleg Magyarországon az előfizetői hurok bérbeadása csak elvi lehetőségként létezik, gyakorlati hatása nincs. Az ismertetett ügy szempontjából ez azt jelenti, hogy bár a hívásindítási és hívásvégződtetési szolgáltatás helyettesíthető lenne az előfizetői hurok bérbevitelével, és ez gyengítheti a helyi végpontok felett egyébként rendelkező inkumbens pozícióit, ez valószínűleg nem történt meg, így a vezeték nélküli távbeszélő szolgáltatók a helyi hozzáférés birtoklásán keresztül továbbra is monopóliumnak tekinthetők e piacokon. Erre tekintettel a Versenytanács határozatában megállapította, hogy a hívásindítás és –végződtetés piacán a Matáv gazdasági erőfölényes helyzetben van a hálózatával lefedett területeken (az ország mintegy 80 %-án).

Abban a kérdésben, hogy az eljárásban érintett kiskereskedelmi piacon fennáll-e a gazdasági erőfölény, a Versenytanács nem tartotta szükségesnek az állásfoglalást, mert a versenytársak kiszorítására irányuló olyan visszaélészerű árazási magatartások esetén, amelyek a nagykereskedelmi piacon zajlanak, vagyis a kapcsolódó kiskereskedelmi piacon inputként használható terméket érintik, a kapcsolódó kiskereskedelmi piacon nem feltétlenül kell léteznie az erőfölénynek. Az ilyen jellegű magatartások adott esetben éppen arra irányulhatnak, hogy az input piacon erőfölényes vállalkozás piaci hatalmát a kapcsolódó piacon is létrehozzák. Mindamellett a határozat szerint vitathatatlan, hogy a Matáv a kiskereskedelmi piacon is igen erős pozíciókkal rendelkezik.

III. A feltételezett és megállapított jogsértések

Az ügy indításakor a GVH feltételezése az volt, hogy a Matáv olyan, az üzleti előfizetők

fogyasztói szokásainak megfelelő tarifacsomagokat alakított ki (Ritmus csomagok), amelyekben a normál díjcsomagjához képest magasabb havi előfizetési díjért az összes hívásirányban kedvezőbb percdíjakat hirdetett meg, és ezáltal a lakossági előfizetőknek lényegesen nagyobb forgalmú üzleti előfizetőket a normál díjcsomagról e díjcsomagokra való áttérésre ösztönözte. A Matávnak ez a magatartása ugyanakkor csak akkor tekinthető jogsértőnek, ha egyben az is bizonyítható, hogy a versenytársaknak kínált nagykereskedelmi szolgáltatásának díjai magasabbak vagy csak csekély mértékben alacsonyabbak a Matáv vizsgált kiskereskedelmi tarifáinál. (Emellett a díjcsomagok igénybevételei feltételei között szerepelt az is, hogy az előfizető minden hívásirányban a

Matávot választja, azaz nem él a szolgáltató-választás lehetőségével, de erre a kikötésre a Versenytanács határozata gyakorlatilag nem terjed ki.)

A fenti jelenséget a versenyjogi szakirodalom árprésnek nevezi tekintettel arra, hogy a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árak közötti árrés annyira összeszűkül (vagy eltűnik), hogy nem teszi lehetővé a vertikálisan integrált vállalkozás versenytársai számára a versenyképes ajánlatok kialakítását. Az árprés vizsgálata ugyanakkor nem egyes szolgáltatáselemek (pl. a tarifacsomagokban lévő hívásirányok hívásdíjai), hanem a meghatározott releváns termékpiacon versenyző szolgáltatások (az ügyben az üzleti előfizetőknek kínált szolgáltatás-csomagok) tekintetében történik. Az ezen szolgáltatásokból generált bevételi adatok vethetők össze a vertikálisan integrált vállalkozás nagykereskedelmi termékének díjaival (amelyekkel a versenytárs szolgáltatók is szembesülnek a piacon). Az összehasonlítás módszertanát a Versenytanács határozata részletesen ismerteti.

Amennyiben az összehasonlítás eredményeként az tűnik ki, hogy az árrés negatív vagy nulla, akkor a jogsértés egyértelműen bizonyítottnak tekinthető. Ilyen bizonyítékot a GVH vizsgálata csak a 2002 első felében még hatályban volt, a referencia-ajánlatok meg-

jelenését megelőzően megkötött kereskedelmi szerződésekben foglalt nagykereskedelmi díjak alapul vételével talált, és a Versenytanács e bizonyíték alapján marasztalta el az eljárás alá vont vállalkozást, és e magatartásra és időszakra vonatkozóan állapította meg a bírságot is.

A 2002 júliusát követő időszakra a Hírközlési Döntőbizottság által jóváhagyott referencia-ajánlatokban szereplő (elsőször a teljesen fel-

osztott költségek, majd a hosszú távú előremutató különbözeti költségek módszertanával számított) költségalapú díjakat kellett a GVH vizsgálatában is figyelembe venni, és a nagykereskedelmi díjak fokozatos csökkenése folytán a GVH számításai alapján az árrés pozitív értékeket mutatott. Ilyen

esetben, ha az árrés ugyan pozitív, de vélhetően még mindig annyira kicsi, hogy a versenytársak számára továbbra sem elegendő a kiskereskedelmi költségek fedezésére, a kiskereskedelmi költségek felmérését követően van esetlegesen lehetőség a jogsértés megállapítására. Ugyanakkor a GVH a vizsgálat során nem tudott a kiskereskedelmi költségek megalapozott felméréséhez adatokat kérni, ezért a 2002 júliusát követő időszakra nem tudta a jogsértés fennállását bizonyítani.

A rövid időtartamot lefedő és a Versenytanács által ezért csekélyebb jelentőségű jogsértésnek ítélt magatartás ellenére az eljárás és a meghozott határozat fontos szerepet kaphat a jövőben a GVH jogalkalmazása szempontjából. A vizsgálatban alkalmazott és a vizsgálat tapasztalatai alapján finomított módszertan az esetleges jövőbeni ügyekben minden bizonnyal alkalmazásra kerül. Emellett a Vj-100/2002. sz. eljárás volt az első olyan ügy, amelyben a Versenytanácsnak részletesen át kellett tekintenie, hogy a hírközlési piacokra vonatkozó ágazati szabályozás egy konkrét versenyfelügyeleti eljárás során mennyiben korlátozhatja a versenyjogi jogalkalmazást. Az ezzel kapcsolatos kérdésekről és a Versenytanács álláspontjáról e cikk folytatása szól majd.

A Matávnak ez a magatartása ugyanakkor csak akkor tekinthető jogsértőnek, ha egyben az is bizonyítható, hogy a versenytársaknak kínált nagykereskedelmi szolgáltatásának díjai magasabbak vagy csak csekély mértékben alacsonyabbak a Matáv vizsgált kiskereskedelmi tarifáinál.

Jegyzetek

- ¹ A határozat nyilvános változata megtalálható a <http://www.gvh.hu> honlapon.
- ² Ld. 3/2002. (I.21.) MeHVM rendelet a távbeszélő szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltató

tás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjcsomagokról