



GAZDASÁGI  
VERSENYHIVATAL  
Versenytanács

☒ 1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

☎ 472-8864 ☎ Fax: 472-8860

Vj-190/2001/76.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a **Diákhitel Központ Rt.** (Budapest) ellen gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tárgyában folyó eljárásban meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t**

A Versenytanács az eljárást megszünteti.

A határozat ellen a kézhezvételétől számított harminc napon belül a Fővárosi Bírósághoz címzett, de a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtandó kereset terjeszthető elő.

**I n d o k o l á s**

A Gazdasági Versenyhivatal - egy egyetemi hallgató által tett bejelentést követően - hivatalból eljárást indított a Diákhitel Központ Rt. (a továbbiakban: DHK, székhely: 1063 Budapest, Bajnok u. 13.) mint eljárás alá vont ellen annak megállapítására: sérti-e a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban: Tpv.) a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmáról rendelkező 21. §-át a DHK azon magatartása, hogy az általa nyújtott hitelt kizárólag a Postabank és Takarékpénztár Rt.-nél (a továbbiakban: Postabank) nyitott lakossági bankszámlára történő átutalással bocsátja a hitelfelvevő rendelkezésére. (Az említett bejelentéshez további bejelentés is társult az eljárásban.)

Az eljárás megindítása a Gazdasági Versenyhivatal részéről a Tpv. 21. §-ának valószínűsíthető megsértése miatt történt, a versenyhatóság tehát egy magatartástilalmi szabály megsértésének gyanújával folytatott eljárást, utólagosan fellépve egy adott piaci magatartással szemben, az eljárás megindítását megelőzően tanúsított magatartás esetleges jogellenessége és szankcionálása tekintetében. E körülmény meghatározza a versenyhatósági eljárás természetét is, amennyiben az egy ún. jogsértési eljárás, amiből adódóan a vizsgált „elkövetési magatartás”, illetőleg a tényállási elemek (így a DHK és a Postabank szerepe és viszonya, az állami jelenlét elemei is) megállapítása és következményei szempontjából a figyelembe vehető időszak az eljárás megindítását megelőző időszak.

## I.

A DHK részvénytársasági formában működő szervezet, ugyanakkor nem profitszerzés érdekében működik. A hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) határozza meg a vizsgált diákhitel konstrukció tartalmát, a hitelezési tevékenység fő kérdéseit, a DHK státusát és feladatait, valamint nevesíti több ponton az állami szerepvállalást, annak mikéntjét. A Rendelet alábbi pontjait tartja a Versenytanács az ügy megítélése szempontjából külön is hangsúlyozandónak, tekintettel különösen az állami szerepvállalásra, a DHK adott tevékenységének állami tevékenység jellegére, és ehhez kapcsolódóan arra, hogy az eljárás alá vont vizsgált magatartása a Tpvt. értelmében mennyiben tekinthető piaci magatartásnak. A Versenytanács a maga elemzése során kizárólag a Tpvt. szerint releváns szempontokban foglal állást, és nyilvánvalóan nem térhet ki a vizsgált diákhitel konstrukció célszerűségének, társadalompolitikai szempontú, illetőleg valamiféle tágabb gazdaságpolitikai vagy pénzügypolitikai szempontú véleményezésére.

A Rendelet a diákhitel célját az egyén, illetve családja anyagi helyzetétől nem függő, egyenlő esélyek megteremtésében határozza meg, valamint az általánosan hozzáférhető, tömeges és minőségi felsőoktatás fenntarthatóságát fogalmazza meg kapcsolódó törekvéseként. E célok hosszú távon is biztonságos és költséghatékony megvalósítása érdekében - tekintettel a diákhitel rendszer társadalmi, gazdasági és költségvetési kihatásaira - a diákhitel rendszer állami kialakítása a megfelelő állami intézmények és állami tulajdonú szervezetek bevonásával történik, a Kormány döntése, a kondíciókat megszabó rendelkezése és felügyelete alapján.

A közhatalmi, kormányzati kondíciószabás és felügyelet, a kormányzati döntéshozatali jog fenntartása és a DHK döntéshozatali jogának nagymértékű korlátozása a Rendelet több pontjában is megjelenik. A beszédési számlát az adóhatóság vezeti. A hitel törlesztésének mértékét a Rendelet határozza meg, azt a DHK évenként a Kormány jóváhagyásával változtathat meg a jogszabályi keretek között. A törlesztési kötelezettség ellenőrzésére, a hátralék megfizetésére és behajtására az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény megfelelő rendelkezései az irányadók. A hallgatói hitellel kapcsolatos kamattámogatásról az Államháztartási Hivatal hoz határozatot. A hitelfelvevő javára fennálló túlfizetést a DHK a mindenkori költségvetési törvényben rögzített kamattal megnövelt összegben utalja vissza. A DHK rendszeresen tájékoztatja a Pénzügyminisztériumot a hallgatói hitelállományról, az igénybe vett forrásokról, az állami kezesség érvényesítésének valószínűségéről. A vállalt állami kezességről a központi költségvetés kezességvállalási díjat nem számít fel.

Maga a Rendelet meghatározza, hogy a DHK által állami kezességvállalás mellett kibocsátásra kerülő hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokkal kapcsolatos tevékenységeket az Államadósság Kezelő Központ Rt. végzi, szintúgy a szükséges források biztosítása érdekében a pénz- és tőkepiaci eljárásokat, valamint az államilag garantált hitelek felvételének a megszervezését. A DHK - működésének fedezésén túl - az államilag garantált forrásait kizárólag a hallgatói hitelek kihelyezésére, az államilag garantált forrásbevonások vagy az állami kezességvállalással kibocsátott értékpapírok alapján fennálló fizetési kötelezettségei teljesítésére használhatja fel. A DHK a Rendelet szerint a hallgatói hitelrendszer működtetésére és a hallgatói hitelek folyósítására jött létre, más üzletszerű

gazdasági tevékenységet nem folytathat. Eljárás alá vont olyan speciális szervezet, amelynek a tevékenységére a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény hatálya nem terjed ki.

A Rendelet értelmében bizonyos szolidaritási elem is jellemzi a szabályozás szerinti diákhitel konstrukciót, ugyanis a kölcsönszerződés megszűnik és a hitelfelvevő teljes tartozása elengedésre kerül abban az esetben, ha a hitelfelvevő elérte a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló jogszabályok szerinti öregségi nyugdíjkorhatárt, függetlenül attól, hogy van-e személyi jövedelemadó köteles jövedelme, valamint akkor is, ha a hitelfelvevő meghal.

2. A DHK előbb összegzett státusát és államilag, a kormányzat részéről megszabott, garantált és felügyelt működési kondícióit, valamint magát a DHK által ajánlott diákhitel feltételeit a versenyjogi megítélés szempontjából is tanulságos módon össze lehet vetni azzal a hallgatói hitellel, amit egy kereskedelmi bank piaci alapon kínál. A piacon lévő, piaci alapú, „rendes” kereskedelmi banki működés mellett nyújtott hallgatói hitel főbb jellemzői, a Rendelet szerinti diákhittel való összevetés céljára, a következőkben összegezhetők (nyilvános szabályzat alapján). A kölcsön odaítélése egyedi hitelbírálat alapján történik, hitelképesség bírálat és esetlegesen fedezet igénylése mellett. A bank indokolás nélkül jogosult elutasítani a hitelkérelmet. Szükséges, hogy a hitelfelvevő a bank által meghatározott ideje már rendelkezzen lakossági folyószámlával (illetőleg egy adott kártyafajttával). A kamat piaci alapú, kezelési díj és hitelbírálati díj is terheli a kölcsönfelvevőt. A kölcsönösszeghez szemeszterenként lehet hozzájutni, a törlesztést szemeszterenkénti időszakokban kell megtörténnjen. A kölcsönhöz haláleseti kockázati biztosítás tartozik. A bank a megítelt kölcsönt a banknál vezetett lakossági folyószámlára utalja. A bank munkavisztonnyal és jövedelemmel rendelkező adóstársat főszabályként bevon, csak abban az esetben tekint el ettől, ha a kölcsönfelvevő munkavisztonnyal rendelkezik és a bank által megfelelő nagyságúnak ítélt jövedelmét a banknál vezetett számlára utaltatja.

A Rendelet szerinti diákhitelt megelőzően is létezett hallgatói hitel konstrukciója szerint tehát három ponton is a hitelnyújtó bankhoz kell kötődjön a kölcsönfelvevő: a bank által meghatározott ideje rendelkeznie kell a banknál lakossági folyószámlával, a kölcsön folyósítása kötelezően csak a banknál vezetett számlára történhet, adóstárs nélküli hitelfelvételhez a jövedelmet közvetlenül a hallgatói hitelt nyújtó banknál vezetett számlára kell utalni.

3. A vizsgált diákhitel konstrukció mindezen jellemzői alapul vételével, illetőleg a kereskedelmi bank által piaci alapon nyújtott hallgatói hitellel való összevetés alapján, a Versenytanács egyetértőleg idézi fel az adott koncepciójú vizsgálatot megfelelően összegző vizsgálati jelentés azon megállapítását, hogy „a felsorolt tulajdonságokból következően a diákhitelnek helyettesítő terméke nincs, mert ilyen termékjellemzőkkel hitelintézet nem képes hitelt adni”. Kiemelendő, hogy az állami diákhitel kamata, díja nem piaci alapú, és alapvető feltételei sorában is a piaci alapú hitelnyújtáshoz képest atipikus, nem piaci jellegű kondíciók vannak jelen. A Versenytanács szerint a vizsgálati jelentésben is szereplő, itt hivatkozott megállapítás, nem csupán a helyettesíthetőség kérdésében releváns, hanem egy olyan kérdés megítélését is szükségessé teszi – még a Tpv. alkalmazásában felmerülő helyettesítési szempont vizsgálata előtt – ami valójában a Tpv. hatályának, alkalmazhatóságának az eldöntését igényli. Konkrétan annak elbírálását, hogy az eljárás alá vont vizsgált magatartása a Tpv. értelmében egyáltalán piaci magatartásnak minősíthető-e.

## II.

1. A versenyfelügyeleti eljárásban eljárás alá vontként a DHK szerepel, a vizsgált kérdés pedig az, a Tpv. 21. §-a értelmében gazdasági erőfölénnyel való indokolatlan visszaélést megvalósító piaci magatartásnak minősül-e a DHK részéről az a körülmény, hogy a DHK által nyújtott állami diákhitel folyósítása a Postabanknál vezetett bankszámlára történhet.

Jelen ügyben valójában egy „termék” – a Rendelet szerinti diákhitel, amit nevezhetünk állami diákhitelnek – terjesztésére tartozó egyik részkérdésről van szó. A diákhitelhez való hozzájutás több lehetséges módozata közül (pl. a postai úton való kifizetői terjesztés, a felsőoktatási intézményeknek „fejpenzszerűen” történő közvetlen átutalás) a vizsgált megoldás valósult meg. A diákhitel terjesztésének (disztribúciójának, forgalmazásának) a versenyjogi levezetésben egyik eleme az, hogy a termék rendelkezésre bocsátása a terjesztési-forgalmazási folyamat során miként történik. (Hasonló kérdés üzleti-piaci tevékenységekben számos variációban megfigyelhető, amikor arról van szó, hogy egy bizonyos terméket csak egy meghatározott módon, vagy meghatározott helyen lehet megvenni, illetőleg ahhoz csak meghatározott helyen lehet hozzájutni – ilyen helyzetet eredményezhet üzleti döntés is, de alapulhat a termék vagy a terjesztés specialitási miatt jogszabályon is ez a meghatározottság.)

A terjesztés, forgalmazás körében a DHK maga végez több tevékenységet (ld. a Rendelet 11. §-át), mindemellett e tevékenységi kör egyik elemét akként határozta meg, hogy a terméket (az állami diákhitelt) a fogyasztók számára egy meghatározott hozzáférési csatornán (terjesztési, folyósítási hálózaton) keresztül biztosítja. A jelen ügyben vizsgált elem tehát egy folyósítási feltétel, ami lényegében a termék fogyasztóhoz való eljuttatásának módja tekintetében megfogalmazott feltétel: abban az esetben lehet az állami diákhitelhez hozzájutni, ha a meghatározott bankszámlával a megfelelő fogyasztó rendelkezik. (Piaci szereplőket és piaci viszonyokat hozva analógiaként: ha egy áruházlánc sajátmárkás termékét valaki meg akarja vásárolni a kínált kedvező áron, akkor az adott áruházba kell mennie, mert az máshol nem kapható. A fogyasztó oldaláról a termékhez való hozzáférés kérdése a gyártó oldaláról a termék forgalmazásának, terjesztésének kérdése.)

A Versenytanács rögzíti, hogy az eljárásban vizsgált versenyjogi kérdés az előbbi magyarázat szerint valójában az állami diákhitel mint „termék” terjesztésének, forgalmazásának kérdéskörébe tartozó részkérdés. Ugyanakkor azt is pontosítani kell, hogy a jelen ügyben a vizsgált magatartás a termék terjesztésének, forgalmazásának egyik részleme: a Postabank ugyanis csak egyfajta „terjesztési segéd” szereppel bír a vizsgált konstrukcióban, de nem értékesítője az adott terméknek. A diákhitel értékesítője maga a DHK, ennek módját meghatározza, és veszi igénybe a Postabankot.

2. Az eljárás megindításához vezető bejelentések egyike sem, és a vizsgálat sem vetett fel horizontális versenyproblémát (ami abban állhatna, hogy a DHK által folyósított diákhitel egy versenyterméket hoz törvényellenesen versenyhátrányba a vizsgált magatartás következtében), hanem az a kérdés áll az eljárás középpontjában, hogy a DHK által működtetett rendszerben létező „termék” terjesztéséhez további szereplők nem kapnak hozzáférést. A kijelölt terjesztő és a többi lehetséges terjesztő terjesztésbeli (az állami diákhitel, mint „termék” folyósítási segédjekénti szereplés) lehetőségének hiányát vetették fel a „termék” forgalmazásából, folyósításából kimaradtak, azt állítva, hogy gazdasági erőfölénnyel való indokolatlan visszaélést valósít meg a DHK azon magatartása, hogy a „termék” terjesztését a vizsgált módon alakította ki. Az egyetemi hallgató által tett bejelentés a fogyasztó oldaláról fogalmazza meg, hogy a vizsgált terjesztési megoldással a DHK a

fogyasztó hátrányára törvényellenesen kiaknázza gazdasági erőfölényét és ezzel a fogyasztó tekintetében indokolatlan visszaélést jelentő magatartást tanúsít.

A bejelentések abból indulnak ki axiomatikusan, és a vizsgálati jelentés levezetésében is az a konklúzió adódott, hogy a DHK a Tpv. 1. §-a értelmében piaci magatartást folytat, és ennek során a releváns piacon erőfölényben van, minthogy érintett piacnak maga a DHK által nyújtott állami diákhitel konstrukció „termékének” piaca, azaz a termék „előállítás” forgalmazása, terjesztése, folyósítása által leírható piac tekintendő. Ez a termékpiac egyfajta „egytermékes piac”, mert a vizsgált diákhitelnek helyettesítő terméke nincs, mivel a piaci alapon kereskedelmi bank által kínált (kínálható) hallgatói hitel nem tekinthető az állami diákhitel versenytermékének. Ez utóbbi vonatkozásban a Versenytanács ismételtén aláhúzza, hogy osztja azt a vizsgálói véleményt, miszerint az állami diákhitelnek nem helyettesítője a kereskedelmi bank által kínált (kínálható), piaci alapú, a rendes banki működésre jellemző paraméterekkel ajánlott hallgatói hitel. Magától a terméktől pedig a folyósítási piacot, annak is azt a részelemét, amit a terjesztési segédként való szereplés jelent a Versenytanács nem tartja elválaszthatónak, összhangban a hasonló kérdésben kialakított korábbi gyakorlatával.

3. A versenyfelügyeleti eljárásokban szokásos módon a Versenytanácsnak a konkrét ügyekben – szükség szerint – a vizsgált magatartás tekintetében először a Tpv. hatályáról kell állást foglalnia, alapvetően az adott tevékenység „piaci magatartás” jellege kérdésben határozva, aminek függvényében minősülhet az eljárás alá vont a Tpv. 1. §-a értelmében vett vállalkozásnak.

### III.

1. A Tpv. hatályának központi kategóriája a tárgyi hatály. Ugyanis a meghatározott alanyi kör is akkor és annyiban lehet a Tpv. hatálya alá tartozó, amennyiben a Tpv. tárgyi hatályát kijelölő „piaci magatartás” tanúsítása az illető jogalanyra kimondható. Az alapvető tétel a Tpv. tárgyi hatályának megítélése kapcsán az, hogy a versenyjogi „vállalkozás” fogalom egy speciális műszóként tekintendő, aminek ún. funkcionális jelentése van. A másik kiinduló tétel az, hogy ugyanazon jogalany egyes tevékenységei tekintetében a funkcionális teszt alapján vállalkozásnak minősülhet, mert a ténykedése piaci magatartásként minősül, míg más tevékenységében nem tekinthető vállalkozásnak.

Adott konkrét tevékenység, magatartás kifejtésekor egy jogalany akkor nem tekinthető a Tpv. 21. §-ának megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárásban szankcionálható vállalkozásnak, ha magatartása elhatározásában, illetőleg kivitelezésében nem bír autonómiával [saját döntési, cselekvési lehetőséggel, így aztán ténykedését másnak kell betudni, valaki más (piaci) magatartásáról kell beszélni], valamint akkor sem, ha a tevékenysége tartalmi jellemzőit, természetét tekintve nem minősül piaci magatartásnak, ez utóbbi esetben valójában a vállalkozásként való minősítés általánosan kizárt. (Az utóbbi fordulatban írt megközelítést képviselte a Versenytanács sikeresen a Legfelsőbb Bíróság előtt, az ügyvédi tevékenységnek a versenyjog hatálya alá tartozásáról szóló vitatott kérdésben.) Ennek az autonómia szempontnak – a konkrét jogalany és a konkrét tevékenység alapul vételével - a törvénysértésben elmarasztalható vállalkozássá minősítés kapcsán azokban az esetekben is jelentősége van, amikor az állam és vállalata kapcsolatáról, vagy az anyavállalat és leányvállalat kapcsolatáról van szó, illetőleg amikor azt kell megítélni, hogy az adott tevékenység jogi (vagy szerződés általi) szabályozottsága mellett maradt-e még tere annak, hogy a jogalany a saját magatartása elhatározásában, kialakításában, kifejtésében önálló döntési joggal és a konkrét esetben e döntések tényleges lehetőségével rendelkezett.

A DHK vonatkozásában helye van ennek az elemzésnek abban a vonatkozásban is, hogy vajon a DHK a Tpvt. értelmében vállalkozásnak minősül-e, azaz rendelkezik-e a szükséges autonómiával a vizsgált ténykedése (az állami diákhitel folyósításához a Postabanknál történő számlanyitás megkövetelése) kialakításában, továbbá abban is, hogy a tevékenysége tartalmi jellemzőit, természetét tekintve vajon piaci magatartást végez-e. Ahhoz, hogy a DHK a Tpvt. értelmében vett vállalkozásnak legyen tekinthető, az előbbi mindkét kérdésre igenlő kell legyen a válasz, tehát e két feltételnek konjunktívan kell teljesülnie. A Versenytanács először a vizsgált tevékenység, magatartás tartalmi jellemzőit, versenyjogi vonatkozású természetét elemzi.

2. A vizsgált jogszabályi meghatározottságú diákhitel a Rendelet 1. §-ában világosan kifejezett módon az esélyteremtés, az esélyegyenlőség biztosításának célját kívánja megvalósítani, és tartalma szerint – összevetve a piaci alapú, „rendes” kereskedelmi banki működésben kialakítható hallgatói hitellel is – a szabályozás, az állami diákhitel konstrukciója és az állami diákhitelezés rendszere ezt a célt valósítja meg. A kitűzött célhoz igazodik a szabályozás és gyakorlati megvalósítás. Megjegyzi ugyanakkor a Versenytanács, hogy a jelen eljárás keretében nem tartoznak azon felvetések, hogy az állami vagy az állam által támogatott diákhitelnek milyen más, a megvalósítottól eltérő konstrukciói lehetségesek vagy mennyiben léteznek esetleg jobbak bizonyos szempontokból.

Az egyenlő esélyek teremtése, az esélykiegyenlítés, mint célkitűzés és feladat, tipikusan és szükségszerűen az állam feladatai, funkciói közé tartozik. Kifejezi ezt az Alkotmány 17. és 70/F. §-a is. Az egyes kormányok politikai irányultságára és politikai felelőségére tartozik, hogy ennek a tipikusan állami funkciónak milyen mértékben és milyen módon tesznek eleget. Az is kétségtelen, hogy a nemzetközi tapasztalatok szerint a versenypolitikának is van politikai irányultsága, legtöbbször a versenyhatóságok megközelítésében, látásmódjában, fellépéseiben is felismerhetni ilyet. A konkrét ügyek elbírálásában a döntéshozatali funkcióját gyakorló Versenytanács ugyanakkor kizárólag a törvénynek van alárendelve. A jelenlegi ügy lényege a Versenytanács megítélése szerint az „állam cselekménye” versenytörvényen alapuló jogalkalmazási kontrolljáról, illetőleg tilalmazásáról szóló elméleti kérdést veti fel. Ezt a kérdést (amit „antitrust state action” doktrína elnevezéssel szokás megjelölni) a jelen ügyben – mert mindig a konkrét ügy kontextusában kell megítélni – az itt írt indokolás szerint látja a Versenytanács.

Az általános vélekedés szerint - amit a nemzetközi és hazai versenyjogi gyakorlat is főszabálynak tekint - egy adott tevékenység, magatartás gazdasági tevékenységnek, illetőleg piaci magatartásnak minősül, amennyiben azzal szemben a magángazdaság szereplői részéről verseny támasztható, azaz az adott tevékenység, legalábbis elvileg, nem szükségszerűen a közvállalkozások, állami intézmények által ellátható, mint állami autoritásra tartozó tevékenység. Másként kifejezve: egy tevékenység piaci magatartásnak minősítendő, ha azt egy profitorientált magánvállalkozás is végezni tudja. Fontos kivétel azonban az előbbi főszabály alól - és egy külön kategóriát képez a versenyjogokban - azon esetkör, amikor olyan tevékenységről van szó, amelynek célja, tartalma, kondíciói szerint egy közhatalmi intézményre (közhatalom, „public authority” gyakorlója) jellemző célokat, tevékenységet, működési feltételeket mutat. E vonatkozásban pedig elválasztható attól, amikor az állam (megfelelő szervezeti nyúlványai, egységei által) mint üzleti szereplő van jelen adott piacon.

3. A Rendelet szerinti állami diákhitel rendszer működtetése és a diákhitel nyújtása a fentebb írtak alapján, a Versenytanács megítélése szerint egy olyan tevékenységet jelent, amely célját

és a magatartás tanúsítását tekintve egy, a közhatalom gyakorlásához kötődő, közhatalmi meghatározottságú szervezetekre (mint amilyen a DHK is) tartozó ténykedés. Alapvetően azért mondható ez ki, mert össztársadalmi méretekben az esélyegyenlőség biztosítása a felsőoktatás igénybevételében, az esélyegyenlőtlenségek kiegyenlítése a felsőfokú képzettséghez kapcsolódó tudás és kultúra megszerzésében egy olyan, a közérdek kategóriájába tartozó feladat és tevékenység, amely hagyományosan, szokásosan és szükségszerűen az állam alapvető feladatai, funkciói közé tartozik. Mindezt a privát, üzleti alapon működő vállalkozásoktól célként elvárni vagy ennek megvalósítását üzleti tevékenységük részeként előírni, megkövetelni, igényelni nyilván nem alternatíva az állami szerepvállaláshoz képest. Ezért, mint tevékenység, nem minősül a Tpv. értelmében piaci magatartásnak a Rendelet szerinti diákhitel rendszer kialakítása és működtetése sem, mert az állami diákhitel konstrukció feltételeit alapul véve a DHK általi szolgáltatott termék a hatályos magyar versenytörvény szerint nem értelmezhető piaci terméként.

Az eljárás során megválaszolendő alapkérdés hasonló ahhoz, mint amikor például a közlekedésbiztonság vagy a környezetvédelem - mint az üzleti szférától különálló közérdekű célok megvalósítása - érdekében működtet az állam meghatározott szervezetet, állami szabályozás és felügyelet mellett. Az adott szervezet lehet közjogi vagy magánjogi jogalanyiságú is (akár egy részvénytársaság is), és lehetséges, hogy az is, hogy az állam közvetlenül intézményein vagy állami vállalatokon keresztül végzi az adott tevékenységet, vagy pedig azt a magánszféra szereplői számára delegálja, a feltételei meghatározásával és a ténykedés ellenőrzés alatt tartásával. Minden esetben a döntő körülmény az adott tevékenység célja és természete.

A közérdekű, állami funkciók megvalósítása során az ennek érdekében működő szervezet a tevékenységért valamilyen ellenszolgáltatást, díjat is kérhet, e mozzanat miatt önmagában a tevékenység nem lesz üzleti-piaci természetű. Az ellenszolgáltatást illetően releváns szempont, hogy azt a közhatalom végső soron az állami kényszerítő intézmények és eljárások (például az adóhatóság) által be is szedheti (ez jellemzi a most vizsgált diákhitel konstrukciót is). Összegezve: azon szervezetek - legyenek bármilyen jogi formájúak - amelyek egy általános közérdekű, állami funkcióra tartozó politika instrumentumai, és státusukat, tevékenységüket illetően szoros és folyamatos állami szabályozottság és felügyelet mellett ténykednek, valamint a közhatalom intézményeire jellemző tevékenységi feltételekkel, jogosultságokkal bírnak, tipikusan egy közhatalmi (állami) célt és tevékenységet valósítanak meg, például kizárólag szociális funkciót betöltve, nem minősülnek a Tpv. értelmében vállalkozásnak. Azért nem, mert nem piaci tevékenységet végeznek, és a Tpv. rendszerében a konkrét tevékenység határozza meg az alanyi hatályt (ezt így rögzíti a Tpv. 1. §-ához fűzött indokolás is).

4. A jelenlegi ügyben a diákhitel rendszer működtetésében álló tevékenység, ide értve a konkrétan vizsgált terjesztési elemet is - az állami diákhitel kialakítását és funkcionálását meghatározó jogszabályi tartalom alapul vételével a fentebb írt szempontok összességét értékelve - a Versenytanács megítélése szerint nem a Tpv. értelme szerinti piaci magatartás.

5. Felvetődik még a versenyjogi szempontból vizsgált magatartás elemzésénél, hogy az adott tevékenység megítélhető-e önállóan, oly módon, hogy a diákhitel, mint termék, előállítását és terjesztését – folyósítását - külön lehet-e választani, és így a terjesztést, mint önálló magatartást, elkülöníthető tevékenységként és önálló piacként kezelve kell a vizsgált kérdés kapcsán megítélni. Ez az elkülöníthetőségi kérdés végső soron ahhoz kapcsolódik, hogy egy termék előállítása és disztribúciója mennyiben tekinthető – a gyártó oldaláról – két külön

tevékenységnek. Az egyszerűbben kimondható, hogy a „termék” előállítása (aminek során annak jellemzői, mibenléte meghatározódnak) önmagában értelmetlen, ha nem társul hozzá az igénybevevőkhöz való eljuttatás. Egy termék előállítása és terjesztése (disztribúciója) ugyan két külön tevékenység, ám ezek csak együtt értelmezhetők. A folyósításnak nyilvánvalóan immanens része a folyósítás feltételeinek meghatározása, ideértve a folyósítási bankszámlát vezető bank meghatározását.

Versenytermék és versenyviszonyok alapul vételével, vállalkozás piaci magatartására vonatkozóan a Versenytanács más ügyben már kimondta: egy termék piacán kialakult versenyt az áru végső felhasználója szempontjából kell értelmezni. A termék „gyártása” és „kereskedelme” e szemszögből a jelen esetben sem két különálló piac, hanem ugyanakkor az előállítási-értékesítési vertikumnak két fázisa, amelyek csak egymás által léteznek, illetőleg egymással szorosan összefüggő tevékenységek (e vonatkozásban ld. pl. a Vj-182/2001. sz. határozatot).

A jelenlegi ügy megítélésekor az előbb írt korábbi megállapítások alkalmazása mellett még azt kell figyelembe venni, hogy – mivel a DHK és a Postabank egymástól nem független vállalkozások – itt lényegében arról is szó van, hogy a gyártás és a terjesztés „egy vállalkozáson belül” történik. A Versenytanács egy korábbi határozata szerint, állami tulajdonú, az állam intézményei és aktusai által irányított vállalkozások viszonyában is lehet beszélni arról, hogy azok egymástól nem független vállalkozások (ld. a Vj-45/2002. sz. határozatot). A jelenlegi ügyben is releváns ez a szempont, ugyanis a vizsgált kérdés úgy is fogalmazható, hogy az állami diákhitel előállítója a terjesztést, folyósítást a maga vállalkozása számára tartja fenn, a terjesztés piacához (az adott vertikális szegmenshez) hozzáférést másnak nem enged. A magánszféra gyártója tekintetében a versenyhatósági megközelítés ilyenkor nem lát rendszerint versenyaggályt (ld. az un. házon belülről hozott disztribúció esetét, amikor egy gyártó a maga vállalkozása részeként szervezi meg a disztribúciós tevékenységet is vagy azt egy általa irányított vállalkozásra bízta).

Ha tehát a termék versenyjogi mivoltában és hatásaiban csak a terjesztésével együtt értelmezhető, és ha maga a termék – az állami diákhitel – létrehozatala és igénybevevőknek történő felajánlása nem minősíthető a Tpv. értelmében a DHK piaci magatartásának, akkor a termékhez szükségszerűen kapcsolódó, itt vizsgált terjesztési kérdést - ami nem elkülöníthető tevékenység, hanem a termék létének és hasznosulásának integráns része - szintén nem lehet a DHK piaci magatartásaként minősíteni. Mint ahogyan például a díj szedése sem egy elkülöníthető tevékenység magától a nem piaci magatartásnak tekintendő szolgáltatás nyújtásától, ezért a díjszedési tevékenység (amit elvileg szintén ki lehetne üzleti alapon szervezni) osztja az alaptevékenység nem piaci jellegű minősítését. E vonatkozásban a Versenytanács megközelítése és a Tpv-nek adott értelmezése összhangban van az európai közösségi jogban felmerült hasonló kérdések megítélésével (ld. az Európai Közösségek Bíróságának C-343/95, *Cali v SEPG* ítéletét, (1997) ECR I-1547, különösen az 1559-1564. és az 1588-1589. oldalakon).

6. Ha két elkülöníthető tevékenységnek lenne a jelenlegi ügy kontextusában tekinthető az állami diákhitel „előállítása” és a terjesztésére (folyósítására) tartozó vizsgált magatartás, akkor azt kell rögzíteni, hogy a DHK nem a maga versenytársaival szemben, hanem a lehetséges és kívül rekedt terjesztőkkel (a folyósításban közreműködő terjesztési segédekkel) szemben követhet el esetlegesen visszaélést (ha piaci magatartást tanúsít), azzal, hogy a maga termékét (az állami diákhitelt, aminek versenyterméke nincs) kizárólag a tőle nem független hitelintézet közreműködésével terjeszti.



Ha ebből kiindulva kellene vizsgálni, akkor több további eldöntendő kérdés adódik, mindjárt elsőként az, hogy a különállóan kezelt terjesztés, a folyósítás piaci magatartásnak tekintendő-e, és ha igen, akkor annak – a terjesztett termék céljára, mibenlétére, a diákhitel rendszerére tekintettel - vannak-e a jelenlegi ügyben, az állami diákhitel konstrukciója miatt, specialitásai más hasonló hiteltermék folyósítási tevékenységhez képest. Az európai közösségi jog terminológiáját kölcsönvéve: a diákhitel nyújtása – benne a különálló terjesztési-folyósítási ténykedés - vajon tekinthető-e egyfajta „általános érdekű gazdasági szolgáltatásnak”, amire tekintettel a versenyszabályok speciálisan vonatkozhatnának erre a magatartásra. Ez a kérdés a Versenytanács megítélése szerint a jelen ügyben csak hipotetikus, mert ennek a kérdésnek a döntés kialakításában már nincs relevanciája, mivel eddig a pontig nem jut el a levezetés. Megjegyzi a Versenytanács mindazonáltal, hogy a magyar versenyjogban az „általános érdekű gazdasági szolgáltatás” fogalma, koncepciója nem szerepel, a Tpvt. jogharmonizációs indíttatású módosításai alkalmával sem születtek erre vonatkozó rendelkezések, mint ahogyan az európai közösségi versenyjognak az EU-tagállamokra - gazdasági cselekvésükre, szabályozó fellépésükre és jogalkotásukra - vonatkozó speciális versenyjogi korlátok tárgyában sem tartalmaz a Tpvt. hasonló rendelkezéseket. Ezért a Tpvt. tényállásaihoz és rendelkezéseihez kötött jogalkalmazásban az egyébként elképzelhető, vagy más jogrendszer szerint felvetődő speciális versenyjogi megközelítést nincs mód az egyes határozatok megalapozásaként érvényesíteni.

Megjegyzi továbbá a Versenytanács, hogy a fentiekben összegzett megközelítése és a „piaci magatartás” minősítési kérdésben megfogalmazott értékelési szempontrendszere összhangban van az Európai Közösség jogával. Annyi adaptációs megjegyzés azért itt szükséges, hogy a közösségi versenyjogban a „gazdasági tevékenység” elnevezés fedi azt a tartalmat, amit a Tpvt.-ben használt „piaci magatartás” fogalom. A Versenytanács érvelését természetesen a Tpvt. 1. §-ának keretében, a magyar versenytörvény értelmezésében fogalmazta meg, a DHK versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartása tekintetében. A Versenytanács feladata a törvényen alapuló döntéshozatal, ennek során kizárólag a törvénynek van alárendelve. Ezért azok a versenyhivatali vélemények és megnyilatkozások, amelyek – a sajtóban, a politikai szférában vagy bárhol - megfogalmazódnak arról, hogy a versenyt inkább szolgáló milyen más megoldásokat kellene alkalmazni a kormányzati döntéshozatalban, a jogszabályokban, a versenytanácsi döntéshozatalt nem befolyásolhatják. Az ilyen jellegű „versenyhivatali kormánykritika” és a Versenytanács – kizárólag a törvénynek alávetett - döntéshozatali munkája egymástól teljesen elkülönítendőek. A Versenytanács a jelenlegi ügyben is úgy működött, ahogyan azt a törvényesség követelményei megkívánják.

7. Amennyiben a DHK tevékenysége piaci magatartásnak lenne tekinthető, valamint a folyósításra tartozó vizsgált magatartása különválasztható, és a bankszámla-feltétel meghatározását önmagában piaci magatartásnak tekintjük, akkor el kellene bírálni azt a szempontot, hogy az esetleges visszaélést ki követhette el. Azaz: vajon a DHK abban a helyzetben lévők tekinthető-e, hogy az esetleges törvénysértést a DHK követte el a maga saját elhatározása és kivitelezett magatartása folytán. Ez a szempont a DHK működési autonómiájának vizsgálatát igényelné.

A vizsgált időszakban a DHK a Postabank tulajdonában volt. A DHK tulajdonosi rendje a későbbiekben is csak oly módon változott, hogy mindig valamilyen állami irányítású szervezet, vállalkozás volt az irányító tulajdonosa. A DHK működési kondíciói, sőt maga a termék, a diákhitel szabályozási és folyósítási konstrukciója is mindig közvetlenül közhatalmi, kormányzati döntések szerint alakultak, és bizonyosan a jövőben is ekként

határozódnak meg e szempontok. A Versenytanács tehát azt állapíthatja meg, hogy a Tpv. 15. § (2) bekezdése értelmében a DHK – mint állami tulajdonú részvénytársaság - az adott vizsgált magatartás (a postabanki számlanyitás megkövetelése) elhatározása és kivitelezése tekintetében – mint arra az eljárásban beszerzett dokumentumok é nyilatkozatok is rámutatnak - nem bírt önálló döntési joggal.

A Versenytanács elvi érveléssel kiemeli: a Tpv. 21. §-ának megsértése gyanújával zajló eljárásokban a versenyhivatali vizsgálat feladata, hogy a törvénysértést megalapozó tényállást és bizonyítékokat tárjon fel, ehhez a törvényben különböző erősségű vizsgálati, tényállás-tisztázási jogosítványok állnak rendelkezésre. A Tpv. tilalmi szabályainak megsértése gyanújával zajló eljárásokban (az un. „jogsértéses eljárásokban”, szemben az un. „kérelmes eljárásokkal”), a törvénysértés kimondásához és a szankcionáláshoz a versenyhatóság által „összerakott” és megalapozott ügyre van szükség, amiből maga az eljárás alá vont által elkövetett törvénysértés bizonyítottnak mutatkozik. Ennek hiányában az adott alany ellen, az adott magatartás miatt versenyjogi marasztalásra nem kerülhet sor. A „jogsértéses eljárások” igényelte eljárási garanciák terén a Versenytanács a Tpv. rendelkezéseinek és az Emberi Jogok Európai Konvenciójának gyakorlatában (különösen a Konvenció 6. cikkének a büntetőjogias karakterű igazgatási eljárások tekintetében) megfogalmazott kritériumokon alapuló szigorú gyakorlatot követ (e kritériumok a vállalkozások, a jogi személyek javára is érvényesülnek a Konvenció értelmében).

Minthogy nem a DHK az, akinek a versenyjogi szempontból autonóm magatartásáról szó van a jelen ügyben, hanem a DHK csak kivitelez egy máshol elhatározott magatartást, akkor az esetleges törvénysértés megvalósítása is annak a tevékenysége, aki a DHK magatartását meghatározta az adott konkrét cselekményét illetően. Ha tehát a vizsgált magatartás megvalósítaná is tartalmában a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tényállását, a törvénysértő magatartás tanúsításában a 21. §-on alapuló eljárásban azt lehet szankcionálni, arra vonatkozóan lehet jogkövetkezményt kimondani, aki az adott magatartás versenyjogi értelmű elkövetője, aki autonóm döntésének, illetőleg cselekvésének a versenyjogot sértő állapot, következmény betudható. E vonatkozásban a Tpv. tárgyi hatálya és alanyi hatálya újra egybeesik, mert a piaci magatartás elkövetésének autonómia szempontú értelmezése meghatározza azt, hogy alanyi oldalról kit is kell a Tpv. hatálya alá tartozó vállalkozásként kezelni.

Feltételezve tehát, hogy a DHK vizsgált magatartása a Tpv. értelmében piaci magatartás, ahhoz, hogy konkrétan a DHK által elkövetett esetleges törvénysértés kimondható és így a DHK szankcionálható legyen, még az is szükséges, hogy az adott magatartás a DHK saját, autonóm piaci magatartása legyen. A Tpv. 15. § (2) bekezdése értelmében, amit – az érintett piac meghatározásához hasonlóan – a Tpv. 21. § szerinti értékelésben is használnunk kell (bár a 11. §-hoz kapcsolódóan van a Tpv.-ben elhelyezve) az állami tulajdonú vállalkozás függetlennek, versenyjogi értelmű cselekvési autonómiával rendelkezőnek akkor tekinthető, ha a vizsgált magatartás elhatározása, kialakítása, kivitelezése vonatkozásában önálló döntési joggal rendelkezik. A DHK kapcsán ezt a jelen esetben, az adott vizsgált magatartást illetően nem látta a Versenytanács megállapíthatónak.

8. A fentiekben tárgyalt feltételek mindegyikének – a piaci magatartás meglétének és az eljárás alá vont vállalkozás szükséges autonómiájának – meglétékor adott annak a lehetősége, hogy a Tpv. 21. §-a megsértésének gyanújával indult eljárásban az adott magatartásért az adott vállalkozás törvénysértését ki lehessen mondani, és azt szankcionálni lehessen. E feltételek hiányában az eljárás megszüntetésének van helye. A Versenytanács az indokolásban

foglaltak eredményeképpen a DHK ellen, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tárgyában folyó eljárást a Tpv. 77. § (1) bekezdése j) pontja alapján megszünteti.

A jogorvoslati jogot a Tpv. 83. § (1) bekezdése biztosítja.

Budapest, 2002. augusztus 07.