

VERSENY- TÜKÖR

XI. évfolyam
2015.

KÜLÖNSZÁM

Tanulmányok a GVH, valamint a magyar és európai versenypolitika elmúlt két évtizedének meghatározó kérdéseiről

Johannes Laitenberger • Előszó/Foreword

Vissi Ferenc • A hazai versenyfelügyelet kialakulása

Tóth Tihamér • Verseny és demokrácia

Bodócsi András • Privatizáció a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában

Sárai József • EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből

Andreas Mundt • Globalisation of Competition Law and Policy
– Multilateral cooperation in the context
of International Organisations

John Davies • From resilience to advocacy: the essential role
and James Mancini of competition authorities in the economic recovery

Tóth András • A versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi
vonatkozásai a magyar bírósági gyakorlatban

Juhász Miklós • A fogyasztóvédelem szerepe
a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységében



Tartalom

Előszó/Foreword – Johannes Laitenberger	3
<i>Vissi Ferenc</i>	
A hazai versenyfelügyelet kialakulása	5
<i>Tóth Tihamér</i>	
Verseny és demokrácia	20
<i>Bodócsi András</i>	
Privatizáció a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában	34
<i>Sárai József</i>	
EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből	46
<i>Andreas Mundt</i>	
Globalisation of Competition Law and Policy – Multilateral cooperation in the context of International Organisations	61
<i>John Davies and James Mancini</i>	
From resilience to advocacy: the essential role of competition authorities in the economic recovery	67
<i>Tóth András</i>	
A versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi vonatkozásai a magyar bírósági gyakorlatban	78
<i>Juhász Miklós</i>	
A fogyasztóvédelem szerepe a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységében	89

VERSENYTÜKÖR 2015/különszám. (XI. évfolyam, különszám)

A Versenytükört a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.

A lapban közölt írások és az azokban megfogalmazott vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik és azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának!

Kiadja: a Gazdasági Versenyhivatal.

A kiadásért felel a szerkesztőbizottság: Tóth András főszerkesztő, Bara Zoltán, Kovács András, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.

A folyóirat ingyenes.

Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail címre küldött üzenettel lehet: versenytukor@gvh.hu.

A Versenytükört egyes számai elérhetők és letölthetők a www.gvh.hu Kiadványok/Versenytükört/Lapszámok oldalról.

A www.gvh.hu Kiadványok/Versenytükört/Szerzőknek oldalról letöltött módszertani útmutató alapján készült publikálásra szánt írások a versenytukor@gvh.hu e-mail címre küldhetők.

Nyomtatja:

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Felelős vezető: Köves Béla ügyvezető és Keskeny és Társai 2001 Kft. Felelős vezető: Keskeny Árpád ügyvezető

ISSN: 1787-5196

Foreword

Competition law plays a crucial role in any democratic, market-oriented society. It ensures a level playing field for business, based on the rule of law, and gives businesses an incentive to compete on their merits and so provide consumers and business customers with innovative and good quality products at competitive prices.

The original architects of European integration realised that there was no point in eliminating tariff barriers within a Single Market if the market could continue to be divided up by cartels and monopolies. This is why the EU's competition rules have been written into the Treaties since 1957, to ensure a level playing field for business, legal certainty and equality before the law.

The establishment of the Hungarian Competition Authority is inextricably linked to the introduction of democracy and a free market in Hungary.

The Hungarian Competition Authority was set up in 1990, just after the collapse of communism. It was a key element of the reform process. This year, we are celebrating the 25th year of its foundation. I wholeheartedly congratulate the GVH on achieving this milestone.

The pioneers of Hungarian competition enforcement had their job cut out for them. They were not the only ones to adapt to changing circumstances – so did the transgressors. After 1990 offenders gradually became used to legal scrutiny, and increasingly skilled at hiding evidence. They tried to organise bid-rigging on a wider geographical basis and managed to find other ways of thwarting authorities. By the turn of the millennium, it was more difficult to detect cartels than it had been ten years earlier.

But in the cat and mouse game between enforcers and wrongdoers the Hungarian authorities also upped their game – for instance by introducing a leniency programme and improving detection techniques. And by the time Hungary was ready to join the European Union, the European Commission found that in terms of antitrust, Hungary was best prepared of all the new Member States.

After Hungary joined the European Union, the Hungarian Competition Authority had to start enforcing EU competition rules as well as their own.

To facilitate and coordinate the application of EU competition rules by national competition authorities and national courts where cross-border trade was affected, and so complement the enforcement role of the Commission, the Council adopted Regulation 1/2003. The Regulation set up a number of formal mechanisms to improve cooperation between national competition authorities, inter alia by establishing the European Competition Network (ECN).

This Regulation came into force on 1 May 2004, on the same day that Hungary and nine other new Member States joined the European Union.

Since then, the GVH has proved itself to be one of the most active members of the ECN. For example, the ECN's Working Group on Cooperation Issues and Due Process is co-chaired by the GVH. This is an exceptional responsibility: out of twenty-three working groups, only two have a co-chair. The fact the GVH occupies one of these posts, demonstrates recognition by its European colleagues of the GVH's skill and professionalism.

The GVH has initiated many ECN projects such as creating a 'Modus Operandi' for newcomers. The GVH also regularly participates in the ECN exchange programme for officials – every year the GVH sends a colleague for four weeks to DG Competition as part of this programme.

Since Hungary's accession to the EU in 2004, the GVH has initiated 117 antitrust investigations, out of which 97 were closed. As far as the number of cases goes, Hungary is amongst the best performers of the new Member States.

It is a considerable achievement for an authority in a country that had only just laid to rest the communist past, to do as well as authorities in countries that have known fully functioning market economies and competition enforcement regimes for many decades.

Overall, the GVH applies EU law in approximately one third of all antitrust cases which represents a significant share of its overall workload. The Commission appreciates the fact that the GVH endeavours to apply EU antitrust law appropriately, and seeks cooperation with the Commission whenever possible.

Cartels investigated included those in the rail, agriculture and freight sectors. The GVH has investigated numerous horizontal agreements, including trade associations ranging from bakers to architects suspected of setting price levels.

Its investigations into Mastercard and Visa supplemented those carried out by the Commission. The GVH has also looked at abuse of dominance in funeral services, network industries and telecoms, and at mergers in telecoms, newspapers, retail gasoline and, this being Hungary, salami.

The GVH has not only conducted an impressive number of investigations, but has also moved with the times when it comes to methods. Over the years, the GVH has successfully adopted the effect-based approach to antitrust, as demonstrated by the appointment in 2006 of a chief economist and the organisation in Budapest in 2008 of the annual conference of the Association of Competition Economists. The effects-based approach in Hungary is evident in case work, notably in merger control, but also in antitrust cases, for instance in telecoms.

Twenty-five years after the establishment of the GVH, these achievements are a source of justifiable pride. What counts in Europe is not just what we can achieve alone, but what we can achieve together.

In 2014, the Commission presented a review of the progress made in ten years of joint enforcement of EU competition rules by the Commission and NCAs. Between 2004 and 2013, the Commission and the NCAs adopted decisions in 780 cases. By comparison, the Commission itself adopted decisions in 122 cases in that same period, so the Commission and NCAs together were able to achieve much more than the Commission alone.

While almost half of the Commission's decisions (48 %) concerned cartels, NCAs pursued these in about a quarter of cases (27%). NCAs were especially active in vertical cases (also 27%), while these represented only 9% of the Commission's cases.

While three-quarters of the Commission's cases have been triggered by leniency applications, NCA investigations have usually been initiated on their own initiative – in about two-third of cases.

As far as sectors are concerned, both the Commission and NCAs have especially subjected the basic and manufacturing industries to scrutiny. Energy and other recently liberalised sectors have also been investigated extensively by both the Commission and NCAs.

In terms of quantity, Regulation 1/2003 has been a success and has contributed towards creating a level playing field. It has stimulated NCAs to enforce EU competition rules but did not lead to harmonisation of institutional structures, procedures or sanctions. Divergence continues to exist.

While convergence is not an objective in itself, it can be a powerful means to an end – namely more effective enforcement. It is in that vein that, in 2012, the ECN presented seven recommendations to improve convergence. The topics covered by the Recommendations are: Investigative powers, enforcement measures and sanctions in the context of inspections and requests for information, the power to collect digital evidence, including by forensic means, mutual assistance in inspections, the power to set priorities, interim measures, commitment procedures and the power to impose structural remedies.

According to the recommendations, all NCAs should have a complete set of comprehensive and effective enforcement powers at their disposal. They should possess core investigative powers, have the right to set enforcement priorities and have key decision making powers at their disposal. They should also be able to enforce compliance, for instance through fines.

Indeed, the ability to impose sanctions is essential to ensure deterrence. Fines imposed by NCAs are not regulated by EU law. It is up to the Member States to ensure fines are effective, proportionate and act as a deterrent.

Although a number of NCAs have converged towards a basic methodology similar to that of the Commission, there remain national differences which can affect the deterrence level of the fines imposed.

When it comes to detecting infringements, especially cartels, leniency is an essential tool. Today, almost all Member States have introduced leniency programmes. Moreover, in 2006 the ECN presented its New Model Leniency programme (revisited in 2012), currently applied by many NCAs, which provided for a set of core principles for leniency programmes and created a system of summary applications with the objective of facilitating multiple leniency applications in different jurisdictions. However, a number of key divergences still remain among NCAs' leniency programmes.

The Commission's overall goal is for national competition authorities to work hand in hand with each other, and with the Commission, to achieve effective enforcement of EU antitrust rules throughout the Union. Together we can achieve far more in terms of delivering competitive markets than we could by working individually. This does not require all NCAs to use identical methods or procedures to pursue antitrust cases. However, there are certain principles and good practices that we should all follow. We have made good progress towards putting these principles and practices into effect in all Member States but need to continue our efforts.

Johannes Laitenberger

Director General for Competition, European Commission

A hazai versenyfelügyelet kialakulása

The evolution of national competition law enforcement

Abstract

The article provides insight on the establishment of the Hungarian Competition Authority in 1990 through the eyes of the author who was the first president of the Hungarian Competition Authority. The article thoroughly describes the Hungarian economy between 1970–1990, the role of the National Price Authority in shaping the Hungarian competition law and the decision-making processes which led to the establishment of the Hungarian Competition Authority. The reader can get an interesting and personal view on moot questions (e.g. the tools or the name of the authority, scope of the law, etc.) arising during the shaping of the Hungarian competition law.

1. Előszó

Miután elvállaltam e tanulmány elkészítését, elkezdtem újraolvasni a 30-35 évvel ezelőtti dokumentumokat. A Gazdasági Versenyhivatal ugyan 25 éve működik, de mint látni fogjuk, a versenyszabályozás megalapozása Magyarországon régebben kezdődött, a szocialista időszak alatt is mintegy 35 éve, de valójában már 1923-tól.

Annak ellenére, hogy átnéztem számos régi előterjesztést, a jelen visszaemlékezés mégis több tekintetben szubjektív is maradt. Ennek fő oka az, hogy egyrészt csak utalásszerűen van lehetőségem bemutatni az 1970-es évek végétől, az 1980-as évtized végéig kialakult magyarországi gazdaságirányítási viszonyokat, legfőképpen a külpiaci egyensúlytalanság problémáit. Másrészt e viszonyok között kellene érzékeltetnem, hogy mit is jelentett akkor a piacgazdaság kialakítását megcélzó gazdaságirányítási reformfolyamat, és ebben miként helyezkedett el a versenyszabályozás kialakítására-fejlesztésére

tett sokféle javaslat. Végül harmadrészt a szubjektív visszaemlékezés alapja az, hogy részt vettem benne, ami meghatározta a mostani bemutatáshoz kiválasztott témákat.

Az 1970-es évek végére meglehetősen bonyolult helyzet alakult ki, hiszen az 1972–73-as olaj- és nyersanyagár-emelkedési hullámra kitalált politika sok tekintetben sikertelen maradt, a bekövetkezett cse-rearányomlást gazdaságunk nem tudta versenyképesség-javulással ellentételezni, az ország eladósodott. Majd jött 1979-től a második olajár-emelkedési hullám, és elkerülhetetlen volt a korábbi cserearányveszteségek lakosságra történő részbeni áthárítása is, aminek legjelentősebb intézkedését az 1979-es nyári hatósági áremelések jelentették. Ekkortól kezdve a külpiaci egyensúly javítása (legfőképpen a dollár elszámolású külkereskedelmi és fizetési mérleg egyensúlyát illetően) gazdaságpolitikai prioritássá lett.

* A Gazdasági Versenyhivatal elnöke 1991–1998 között, jelenleg versenypolitikai tanácsadó.

A gazdaságirányításban folyamatos nagyüzem volt, a kormányzat és az akkori párt, az MSZMP vezető testületei által létrehozott munkabizottságok az 1977–1987 közötti tíz évet gazdaságirányítási reformok kidolgoztatásával (árreform, bérreform, vállalatirányítási reform, adóreform, bankreform stb.) és a javaslatok megvitatásával töltötték. A reformjavaslatok a teendő intézkedéseket rendre a piac, a verseny szerepének növelésében, a piacgazdaságnak¹ megfelelő intézményrendszer kidolgozásában látták. A gazdaságirányítás fejlesztésével foglalkozók között egyre inkább többségbe került az a vélemény, hogy a gazdasági mechanizmus érdemi változtatásai nélkül az ország versenyképessége biztosan nem javulhat, amit elég jól bizonyított az 1973–78 közötti évek irányítási gyakorlata. A reformmunkák mellett ugyanakkor a gazdaságirányítás a dollár elszámolású import korlátozásával, a dollár elszámolású export egyedi „öszöntésével”, az ezekkel együtt járó belföldi hiányhelyzetek feloldását segítő intervenciókkal is foglalkozott, hiszen másképpen nem tudta kipurítani a gazdaságból a külpiacon egyensúly javulása felé történő minimális elmozdulást sem. A '80-as évek elején ezért újra felerősödtek az adminisztratív irányítás eszközei, amit ugyan sokan rövid távú kényszernek tekintettünk, de minden törekvésünk ellenére sem tudott megszabadulni a kormányzat sem a kialakult egyensúlyhiányos helyzettől, sem az utasításos gazdaságirányítástól.

Ebben a kettősségben, azaz a verseny és a piac szerepét drasztikusan növelő irányítási reformok igénylésében, valamint az ezeknek részben ellentmondó, utasításos jellegű gazdaságirányítási gyakorlat idején fogant meg a modernizált versenyszabályozás szükségességének gondolata, és történt elköteleződés mind a szabályozási, mind az intézményi javaslatok kidolgozására. Az Országos Tervhivatal 1983 júniusában tájékoztatót készített az Országgyűlés Terv- és Költségvetési Bizottságának a javaslatokról. A tájékoztató bevezetője az alábbiakat is tartalmazza:

„Az elmúlt időszakban végzett munkákat az Állami Tervbizottság által létrehozott Gazdaság-

irányítási Egyeztető Bizottság² koordinálta, az államigazgatás szakembereinek, az érdekképviseleti szervek és a tudományos intézetek képviselőinek részvételével. A GEB elnökének a gazdaságirányítás továbbfejlesztésének irányairól készült előterjesztést az MSZMP Közgazdasági Munkaközössége is megtárgyalta.

[...] lényegében kialakult a gazdaságirányítási rendszer átfogó továbbfejlesztésének koncepciója [...] A jelentésben áttekintést adunk a gazdaságirányítási rendszer átfogó továbbfejlesztésére kialakított fő irányokról, érintjük az 1984-re előirányzott főbb változtatásokat³ és a VII. ötéves tervidőszakra irányuló továbbfejlesztés előkészítésének programját.”

A „gazdasági verseny” illetve „többek között az alábbiak olvashatók a nevezett országgyűlési tájékoztatóban:

„Sürgető feladat a tisztességes verseny jellemzőinek, a gazdasági verseny etikai oldalának a gazdasági szabályozásba beilleszthető, annak szerves részét képező átfogó, közgazdasági és jogi alapjainak kimunkálása, a gazdasági versenypolitika és az ezt jogi formába öntő tisztességes verseny szabályainak kialakítása.”

A Minisztertanács és az Állami Tervbizottság minden évben elfogadott egy, a gazdaságirányítás fejlesztéséről szóló aktualizált programot, amelyben törekedett a koncepcionális irány megtartására és egyben meghatározta a következő év legfontosabb konkrét teendőit is. E munkáink vezettek el később az 1980-as évtized legnagyobb jelentőségű változásaihoz, amelyek eredményeképpen folyamatosan piaci alapúvá válhatott az árrendszer, a vállalati önállóság növekedését eredményező új vállalatvezetési formák jelenhettek meg. Megvalósult az adóreform, a kétszintű bankrendszer, lett társasági jogunk, megkezdődött a tőkepiac kialakítása és elindult a privatizáció stb. Annak érdekében, hogy a versenypolitika kialakulását és tartalmának formálódását megvilágítsam, mindenekelőtt annak környezetét, az akkori piacfelügyeleti rendszert, az akkori árrendszer főbb jellemzőit kell röviden át-

1 Ebben az időszakban a gazdaságirányítással foglalkozó hivatalos, értsd: az államigazgatásban készült tanulmányok/előterjesztések rendszerint a szocialista piacgazdaság fogalmat használták, ui. ebből nem keletkezett politikai gond. E fogalom keretében szabadon lehetett értekezni akár a tőkepiacról is, más kérdés, hogy csak a '80-as évek második felében érett meg a helyzet a többpártrendszeri demokrácia és a jelző nélküli piacgazdaság megvalósítására.

2 Az Országos Tervhivatal Gazdaságirányítási önálló osztályának vezetőjeként egyben a Gazdaságirányítási Egyeztető Bizottság (GEB) titkára is voltam.

3 Kétségtelen, hogy sokan azzal számoltunk ekkor, hogy 1984-ben érdemi irányítási reformot is meg tudunk valósítani, és végül a pártvezetés egy nagyon mérsékelt változatot fogadott csak el.

tekintenünk, természetesen együtt a versenyszabályozás fejlesztésére kidolgozott programmal.

2. A piacfelügyelet rendszerének jellemzése⁴

Az 1968-as gazdaságirányítási reform ugyan megszüntette a tervutasítások rendszerét, de a termékforgalmat szabályozó bizonyos adminisztratív előírások a '80-as évek végéig az irányítás részét képezték. Az adminisztratív/hatósági eszközök többek között magukban foglalták a részleges hatósági termékelosztást, a kizárólagos vásárló vagy értékesítő kijelölését, a minimális készletszint előírását, a szerződéskötési kényszer alkalmazását. A piac állami eszközökkel történő szabályozása – az árhatósági, a pénzügyi és az adminisztratív (utasításos) eszközök – a '60-as évek végén még a belföldi forgalom 75%-ára kiterjedt⁵.

A termékforgalmazás a gazdaságirányító szervek között koordinációt igényelt, és ezért már 1968-ban létrehozták a Tárcaközi Ár- és Termékforgalmazási Bizottságot („TÁTB”), melynek feladata az egyensúlyi zavarok lehető legkisebb társadalmi veszteséggel történő kezelése volt. A TÁTB döntési hatáskörrel is rendelkezett, melyet a kormány mellett működő Gazdasági Bizottság ruházott rá. A TÁTB az Országos Anyag- és Árhivatal („OAÁH”) vezetésével működött egészen 1979-ig, amikortól a kormány Gazdasági Bizottsága látta el az operatív gazdaságirányítási kormányzati feladatokat is. Ennek ellenére az OAÁH maradt a piacfelügyelet koordinációs intézménye, majd 1980-tól – az ágazati minisztériumi átszervezések után – az Országos Anyag- és Árhivatal lett a piacfelügyelet országos hatáskörű központi szerve.

A piacfelügyeleti munkában ekkortól került előtérbe a belföldi piac, a kereslet-kínálat alakulá-

sára ható tényezők folyamatos elemzése, az egyensúly felé haladás érdekében szükségessé váló intézkedések kimunkálása. A kormány 1980-ban rendeletet adott ki a piacfelügyeletről, meghatározva a feladatait. A piacfelügyeletet piacszerkezési és piacsabályozási feladatokra bontotta. Piacszervezésen az ésszerű gazdasági versenyt elősegítő piaci rend, a piaci formák kialakításához szükséges szervezési keretek kidolgozását, a forgalmazás költségeinek csökkentését, valamint az energia- és anyagtakarékosság megvalósítását értették. A jogszabály szerint a piacszervezésnek kellett elősegítenie a gazdaságos termeléssel történő importhelyettesítést is. A piacsabályozás feladata alapvetően a vállalati árpolitika befolyásolása volt, de a szabályozás része volt a központi (állami) tartalékokkal való gazdálkodás és kivételes esetekben a forgalmazás zavartalanságát biztosító utasítások kiadása.

Ebben az időben „három eltérő értékrendű” piac sajátosságait kellett figyelembe venni mind a piacfelügyeletben, mind az árrendszerben. (1) A fejlett országokban lévő, ún. kapitalista világpiac számunkra objektív adottság volt, akár az import, akár az export oldalon, ezért az árhatások is jórészt objektívek voltak. (2) A KGST-ben alapvetően az államközi egyezmények adtak keretet az árucserének, és meglehetősen sajátos, mesterséges, a nyugati világpiac rendszerétől alapvetően eltérő elszámolási rendszerek alkalmazásával kerültek kapcsolatba a magyar termelők és forgalmazók. Ahhoz, hogy az államközi egyezményekben elvállalt kötelezettség is megvalósuljon és országunk eladósodása lehetőleg ne nőjön, a KGST-s árakat különféle pénzügyi hidakkal kellett a vállalatok számára a makroérdekeknek is megfelelő termelési érdekeltséget teremtő belföldi árákká transzformálni⁶. A vállalati kapcsolatban érvényesülő belföldi árak ugyanis egy harmadik

4 E részben foglaltak alapját egyrészt egy korábbi publikációnak szolgált: VIII. Termékforgalmazás és piacfelügyelet. In.: A szocialista gazdaság irányításának néhány magyarországi tapasztalata. Kossuth Könyvkiadó 1987, másrészt a piacfelügyeletről és továbbfejlesztéséről néhány, az Országos Anyag- és Árhivatal által készített beszámoló.

5 Nem véletlen az sem, hogy az 1968-as reform elindulásához a politikai vezetés megkövetelte biztonsági intézkedések megvalósítását. Vagyis annak érdekében, hogy a nyereségérdekeltség bevezetésével együtt járó, néhány %-os infláció megvalósulhasson, a vele járó áremelkedések kompenzációjára csökkentették pl. az építőanyagok, a cukor stb. árát. E „biztonsági” felfogás hatása még az 1970-es években is érvényesült.

6 Az első olaj- és nyersanyag-árrobbanásra Magyarországon 1975-ben és 1976-ban is meglehetősen széles körű termelőiár-rendezéseket valósítottunk meg. Ez időben az Országos Anyag- és Árhivatalban a Külkereskedelmi Ár- és Pénzügyi Osztály vezetője voltam, és a három eltérő értékrendű piac „összeegyeztetése” is a feladatkörömbe tartozott. Hogy érthető legyen: az egyik alapvető problémánk az volt, hogy a KGST-ben kölcsönösen megvettük egymástól a fejlett országokban versenyképtelen termékeket is, vagyis ezen a piacon sok mindent el lehetett adni, amiből kölcsönösen jelentős gazdasági növekedésünk is származott. De a KGST-ben egyre inkább el lehetett adni azokat a termékeket, amelyek versenyképesebbek voltak, és attól is versenyképesebb lehetett valami, ha pusztán magasabb volt a dollár-import tartalma. Mindenki passzívumra törekedett a kemény árukból, és mindenki aktívumra törekedett a puha termékekből, ami kedvezőtlen esetben növelte volna a dolláreladósodásunkat. Az eladósodás növekedését viszont el kellett kerülnünk, aminek érdekében többek között drágítottuk a nyugati importot és adóztattuk a KGST-exportot vagy kötelezővé tettünk a vállalatoknak valamilyen árkövetési szabályt a belföldi forgalmazásban, ami szerintünk kellően kifejezte az ország érdekét is.

piac, nevezetesen (3) a belföldi piac értékrendjét⁷ is követték. E hármas rendszert természetesen csak bonyolult árszabályozási és támogatási mechanizmusokkal tudtuk működtetni.

Az 1980–83 közötti években a piacfelügyeleti munkákban egyre nagyobb szerepe lett a „három piaci értékrend” ellentmondásaiból is következő egyensúlyi zavarok elhárításának, a változtatás szükségessége tehát nem volt vitatható. Ehhez illeszkedett a gazdaságirányítási reformmunkák keretében kidolgozott sokféle javaslat. A piacfelügyeletben – ha nem is drasztikus, de mégis változás következett be 1984-től. Egyrészt a piacfelügyeleti feladatokat szűkítették, másrészt az eszközeit kibővítették. 1985-től piaci intervenciós alapot hoztak létre, mely kvázi bankszerű eszközökkel kísérelte meg a piaci zavarok feloldását. A kiadott új piacfelügyeleti rendelet az OAÁH-ban központosította a korlátozó jogszabályok kiadásának lehetőségét, az intervenciós alap felhasználását, valamint a központi készletekkel (az állami tartalékokkal) való gazdálkodást. A korábbi évek gyakorlatához képest az ipar területén az energiagazdálkodás kivételével jelentősen csökkent vagy megszűnt a hatósági jellegű piacfelügyeleti tevékenység⁸. Részben megmaradt az ágazati minisztériumoknál a piacfelügyelet a posta és a távközlés területén, az egészségügyben, a vízgazdálkodásban, a kulturális, művészeti szolgáltatások terén. Csupán az arányokat kívánom érzékeltetni: 1985-ben a termékforgalom központi előírásai, a kontingensek 16 termékcsoportra, a minimális készletszint előírása 6 termékre, a kizárólagos értékesítő vagy beszerző kijelölése 21 termékre terjedt ki. A szerződéses kötelezettség előírása egyes életvédelmi eszközökre, az állami központi készletekre és a fegyveres testületek ellátását szolgáló néhány termékre vonatkozott. E felsorolt hatósági előírások a belföldi termékforgalomnak összességében mintegy 10%-át érintették, ami azt jelzi, hogy a '60-as évek végi nagyon magas

szintről a termékforgalom hatósági előírásainak szerepe érdemben csökkent.⁹

Az 1980-as évek elején többféle kisvállalkozási forma is intézményes lehetőséget kapott. Akkor terjedtek el a gazdasági munkaközösségek, a tsz-melléküzemágak, amelyek elkezdtek „kötöttségektől mentesen bármiféle árut” termelni, amelyre kereslet volt. Ekkortól volt lehetőség a fejlett kapitalista országok vállalataival joint venture-t létesíteni. Valójában ekkor kezdődött el újra a kapitalizmus terjedni Magyarországon, de az érdemi változáshoz mindenekelőtt az új társasági törvény megalkotása kellett. Nem véletlen tehát, hogy a piacfelügyeletben 1984-ben bekövetkezett változások mellett egy új intézmény, egy sajátos versenytörvény is része lett a szabályozásnak.

3. A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról alkotott törvény

A gazdálkodó szervezetek és személyek közötti üzleti kapcsolatok általános szabályozásának fontos állomása volt a **tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény, azaz a szocializmus évei alatt az első versenytörvény megalkotása**. E törvény meghatározta azokat a tényállásokat, amelyek zavarják a gazdálkodók közötti kapcsolatok társadalmi igazságosságát, ezért tiltotta azokat. A tisztességtelen verseny¹⁰ tilalmáról szóló fejezet tiltotta a hírnévrontást, a hitelességet veszélyeztető vagy sértő versenymagatartásokat. Tiltotta továbbá az üzleti titok jogosulatlan megszerzését, jogosulatlan nyilvánosságra hozatalát. Azok a magatartásformák is tilosak lettek, amelyek szerint a gazdasági szereplők indokolatlan előny megszerzése céljából vonnak ki árukat a forgalomból azért, hogy ezzel

7 Ezt az értékrendet vagy inkább elvrendszert az 1968-as mechanizmusreform után úgy említi szinte minden szakcikk, hogy az áraknak ki kell fejezniük a ráfordításokat, a piaci értékítéletet és az állami preferenciákat. Nincs lehetőségem a kérdés részletes tárgyalására, csupán megemlítem, hogy a jelentős biztonsági garanciák mellett is abban az időben politikailag a legérzékenyebb kérdés a piaci értékítélet kifejeződése maradt sokáig. Ezt közgazdasági alapokon akként fejezhetnénk ki, hogy engedik-e szabadon, hogy ahol hiány van, ott az árak a piactisztító ár szintjéig emelkedjenek.

8 A Minisztertanács 1980-ban összevonta a három Ipari Minisztériumot, és azok árhatósági hatásköreit az OAÁH vette át.

9 Csupán az esetleges félreértések elkerülése érdekében azt kell megemlítenem, hogy a termékforgalmazási előírásokon felül az árhatósági eszközök szintén állami befolyást jelentettek, ami nagyjából a belföldi értékesítésnek egy másik 10%-nyi arányára terjedt ki.

10 Jelen dolgozatnak nem tárgya versenyjogi történelmünk bemutatása. Csupán megemlítem, hogy először 1923-ban született törvény a tisztességtelen versenyről. Lásd az 1923. évi V. Törvénycikk a tisztességtelen versenyről, kihirdetett az Országos Törvénygyűlésben 1923. évi január hó 3-án. A törvény részletes szabályokat állapít meg a tisztességtelen versenyről, és rendkívül progresszív törvénynek volt tekinthető. Természetesen 1984-re e törvény néhány anyagi jogi szabálya elavult. Az 1923. évi V. törvényt és az azt módosító 1933. évi XVII. törvényt egyébként az 1984. évi IV. törvény helyezte hatályon kívül.

hiányhelyzetet teremtsenek és az érintett gazdálkodók majd az árak emelésével kedvezőbb pozícióba kerüljenek stb.

A törvényben a fogyasztók megtévesztésének tilalma szintén általános jellegű volt, a fogyasztó mindenfajta megtévesztését tiltotta függetlenül attól, hogy a megtévesztés az eladó milyen gazdasági érdekét szolgálja.

A szabályozás fontos eleme volt a gazdasági verseny korlátozásának¹¹ tilalma, beleértve az összehangolt magatartások tilalmát is. A szabályozás megengedte a gazdaságilag indokolt közös cél érdekében történő versenykorlátozást, és a vertikális korlátozásokat illetően csak a viszonteladói árak kikötését vagy alkalmazásának bármilyen kikényszerítését tiltotta. A szabályozás koncepciója egyértelmű volt a tekintetben, hogy az mozdítsa elő a gazdasági verseny kibontakozását is, és ennek érdekében is alkotott szabályokat a verseny korlátozását célzó magatartásokkal szemben.

A jogszabály tiltotta a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, az egyoldalú előny kikötését vagy a másik fél bármilyen módon történő befolyásolását annak érdekében, hogy a partner a szerződésből eredő jogos igényeit ne tudja érvényesíteni.

A törvény felfogása különösen érdekes, és jól mutatja az 1984 körüli időszak sokféle kompromisszumát. Ahogy a törvény címe is kifejezi, valójában a törvény egésze **a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmát szabályozta** akként, hogy az egyaránt védje a fogyasztókat is és a versenytársakat is, és egyúttal védelmet adjon a tisztességtelen gazdasági tevékenység valamennyi látható formájával szemben. Vagyis lényegében ilyen formának tekintette a törvény a tisztességtelen verseny tilalmi mellett az indokolatlan versenykorlátozásokat is és az erőfölény tisztességtelen kihasználásait is. Ugyanebbe a koncepcióba illett, hogy a törvényben külön alcíme volt az árukapcsolás tilalmának és a tisztességtelen ár érvényesítése tilalmának, és ez utóbbit a kormány külön határozatban részletesen is szabályozta.

Talán érdekes megemlítenem azt is, hogy a jogszabálytervezetet – még törvényerejű rendelet tervezetként – megvitatta az Országgyűlés jogi, igaz-

gatási, igazságügyi, terv- és költségvetési, valamint az ipari bizottsága. A képviselők a szabályozás kiemelkedő jelentőségére figyelemmel törvény megalkotását tartották szükségesnek, és egyhangúan így foglaltak állást. Ezt a körülményt az igazságügy-miniszter előterjesztése külön is megemlíti.¹²

A törvény a végrehajtásban kiemelt szerepet szánt a bíróságoknak és az érdekképviseleti szervezeteknek, akiket gazdasági bírság indítványozására felhatalmazott. Ugyanilyen kompetenciát természetesen az állami irányítószervek is kaptak, legfőképpen a piacfelügyeleti jogkörrel is rendelkezők.

A piacfelügyeletről szóló jogszabály¹³ fontos részletekben is a piacfelügyeletet ellátó szervekre bízta a versenytörvény szabályainak betartását, köztük az Országos Anyag- és Árhivatalra is feladatokat rótt. A törvény mégsem válhatott a mindennapokban szigorúan megkövetelt jogszabállyá, aminek nagyon sok oka volt. Egyrészt a végrehajtásban azoknak a piacfelügyeleti szervezeteknek kellett részt venniük, amelyek a kormány felhatalmazása alapján az adminisztratív gazdaságirányítást is megvalósították. E helyzet konfliktusait a versenytörvény kidolgozásának idején nem láttuk jól előre. Másrészt főként a versenykorlátozás és az erőfölénnyel való visszaélés tekintetében ez a jogszabály még nem adott kellő eligazodást a fogalmak lehetséges tartalmáról, sem pedig a mérlegelés kritériumairól. Az 1986 utáni elemzéseinkben vált nyilvánvalóvá az is, hogy egy konkrét vállalat alappal hivatkozhatott arra, hogy ő csak elszenvedője bizonyos következményeknek (pl. importalapanyag-hiány), és olyan is előfordult, hogy több áttétellel ugyan, de mégis egy kényszerű adminisztratív állami intézkedés is lehetett a törvény által egyébként kifogásolható magatartás eredendő oka. Nos, nem véletlen, hogy amikor az OAÁH akár a tisztességtelen áralkalmazás, akár a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló törvény megsértése miatt gazdasági bírság indítványt terjesztett a bíróságok elé, azokat a bíróság sok esetben elutasította. E körülmény ugyanakkor arra utalt már akkor is, hogy egy új jogintézmény érvényesülése a bíróságok számára is új feladatot jelentett, aminek sajátosságaival még a verseny-

.....

11 A kartellekről először az „1931. évi XX. Törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról” alkotott jogszabályt. A törvény kihirdetése megjelent az Országos Törvénytár 1931. évi július hó 7-én kiadott 12. számában.

12 Előterjesztés a Minisztertanácshoz a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmának és a gazdasági bírságnak a szabályozásáról. Budapest, 1984. június. Előterjesztő az igazságügy-miniszter.

13 37/1984. sz. kormányrendelet.

hivatal megalakulása utáni években is szembesült a versenyhatóság. Utólag azt is elmondhatjuk, hogy az 1984-es versenytörvény végrehajtását illetően az érdekképviselletektől talán túl sokat is vártunk, viszont a versenytörvényben adott felhatalmazásuk a közérdekű kereset intézményének kialakulásában mégis fontos szerepet játszott.

E rövid bemutatással egyrészt szeretném felhívni a figyelmet arra a sajátosságra, hogy a perspektivikusnak tekinthető irányítási reformelképzelések és az ún. zavarelhárító, operatív kormányzati irányítás szükségszerű szimbiózisban és szükségszerű ellentmondásban is élt végig a '80-as évtizedben, akkor is, ha a gazdaságpolitikai-kormányzati irányításban cél volt az operatív intézkedések lehető legszűkebb körre való visszaszorítása. Másrészt alább azt is bemutatom, hogy miért volt szinte természetes, hogy a versenyszabályozás megújításában és a versenyhivatal előkészületi munkáiban az árhivatalnak meghatározó szerep jutott. Az OAÁH (majd később, 1988-tól a piacfelügyelet és az árhatalóságok átszervezése után az Országos Árhivatal) ugyanis – függetlenül az operatív irányításban betöltött szerepétől – a piaczgazdaság kiépítésének másik alapvető alrendszerében, a piaci árrendszer kialakításában is döntő szerepet vitt. 1984-től kezdődően minden évben több előterjesztést készítettünk¹⁴ a kormányzati szerveknek a piacfelügyelet helyzetéről, az árrendszer és az ármechanizmus szükségességnek ítélt változtatásairól.

4. A verseny és árszabályozás fejlesztésének együttes programja

Az OAÁH 1986-ban programot állított össze „a piaci magatartás és az árszabályozás

összehangolt fejlesztésére”. A program szerint három munkacsoport alakult, az egyik a piaci eseményelemzéssel, a gazdasági erőfölény és a piaci verseny-korlátozás különféle eseteivel, a gazdaság szerkezetének elemzésével foglalkozott; a másik a verseny- és árszabályozás külföldi tapasztalatainak összegyűjtésére; a harmadik pedig az ár- és versenyszabályozás intézményi rendszerének továbbfejlesztésére irányuló javaslatok megfogalmazására vállalkozott.

Az egészen bizonyos, hogy a hazai verseny állapotáról, a gazdaság piaci szerkezetéről korábban nem készültek olyan részletes tanulmányok, mint ekkor az első munkacsoport keretében. E munka nagy részét az árhivatal munkatársai végezték¹⁵. Több száz vállalatnál vizsgáltuk az üzleti tisztességbe ütközőnek minősíthető magatartásokat, azok okait, következményeit¹⁶. Foglalkoztunk a hazai jogi szabályozás és jogalkalmazás akadályaival, problémáival, és magától értetődően állandóan napirenden voltak az ár- és piacfelügyelet javításának lehetőségeit célzó elemzések.

A fejlett országok tapasztalatainak összegyűjtéséhez az MTA Jogtudományi Intézet egyes munkatársainak kiemelkedő szerepe volt¹⁷, tekintve hogy már az 1984-es versenytörvény kidolgozásakor is koncepcionális alapul szolgáltak az intézetben elvégzett elemzések és tapasztalatok. A külföldi tanulmányutakon és konzultációkon a tudományos intézmények munkatársai mellett az államigazgatás szakemberei is részt vettek, középpontban az akkori Nyugat-Németország, Franciaország, Anglia és a skandináv országok, az EGK tapasztalatai, valamint az Egyesült Államok gyakorlatának elemzése állt. A helyszíni tapasztalatok megszerzését, a konzultációkat, a tanulmányutakat lényegében az 1986 végén aláírt világbanki szerkezetátalakulási kölcsön elkülönített forrása¹⁸ finanszírozta.

14 A részvételekre utaló fogalmazást azért tekintem indokoltnak, mert 1984 augusztusától az OAÁH elnökhelyetteseként, majd 1989 februárjától az Országos Árhivatal elnökéként irányíthattam a piacelemzési, árszabályozási és a versenyszabályozás-megújítási munkák nagy részét.

15 A munka során több kutatóintézet is készített ágazati piacelemzéseket (KOPINT, TGI stb.), melyek megállapításai beépültek az árhivatal által készített összefoglaló következtetésekbe.

16 Az árhivatal, illetve a piacelemzésekkel foglalkozó munkacsoport két összefoglaló anyagot készített: i) Elemzés és javaslatok a verseny szabályozásának lehetőségeiről, ii) Összefoglaló a gazdasági erőfölény és a piaci versenykorlátozás típuseseteinek feltárásáról.

17 Külön is kiemelném Vörös Imre tanulmányait: A gazdasági verseny szabályozásának és intézményrendszerének tipikus modelljei a verseny jogi szabályozásának külföldi tapasztalatai alapján, I., II. kötet, valamint Javaslat a hazai versenyjogi szabályozás továbbfejlesztésére.

18 Természetesen az a tény, hogy a világbanki szerkezetátalakítási kölcsönből a gazdaságirányítás fejlesztésére elkülönített forrás állhatott rendelkezésre, azt is jelentette, hogy a kölcsön feltételeinek tárgyalása során a magyar kormányzat javasolta az új verseny- és árszabályozás kidolgozását, ami a kölcsönt adók (Világbank, IMF) elképzelésével is találkozott. E megoldásban jelentős szerepe volt Pulai Miklósnak, az Országos Tervhivatal elnökhelyettesének, aki akkor a Világbank magyarországi kormányzója is volt, valamint (talán) személyesen nekem is. Ettől kezdődően a Magyarországon tárgyaló világbankos és IMF-es delegációkkal minden esetben találkoztam, őket nagyon érdekelt, hogyan haladunk a programmal. A gazdaságirányítás fejlesztésére adott világbanki forrásból a versenyszabályozás külföldi tapasztalatainak összegyűjtésére, valamint tanulmányok készítésére emlékeztetem szerint kb. 300 ezer dollárt használhattunk fel, amiről elszámolás és dokumentáció készült.

A külföldi konzultációkról a delegációk minden esetben beszámolót, jelentést készítettek.

A versenyszabályozás intézményrendszerével kapcsolatos munkákat részben a Jogtudományi Intézet munkatársai, részben az államigazgatási szakemberek végezték. Az ár- és a versenyszabályozás intézményrendszerének elemzésében értelemszerűen kettősség volt, hiszen a klasszikus ár-ellenőrzés eltér a versenyfelügyeleti intézménytől. Ekkor, vagyis a program indulásakor az elemzésekben is elkülönült az ár-ellenőrzés intézményének vizsgálata és a lehetséges versenyfelügyeleti intézmények elemzése. Az akkori ár-ellenőri szervezetet politikailag nem lehetett megkerülni. Az ár-ellenőrzés továbbfejlesztését célzó munkacsoportban az Árhivatal mellett a Pénzügyminisztérium, a Magyar Kereskedelmi Kamara, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, valamint a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság is részt vett.¹⁹

A munkacsoportokban elkészült elemzéseket, tanulmányokat rendszeresen megvitattuk, az állami vezetést rendszeresen tájékoztattuk a következő téseinkről²⁰. E munkákkal párhuzamosan természetesen a gazdaságirányítási rendszer koncepcionális változásai – ahogy arra korábban a GEB munka kapcsán utaltam – is megvalósultak, ami nélkül reménytelen lett volna az új ár- és versenyszabályozás és annak intézményi reformja.

5. Az árrendszer és ármechanizmus fejlesztésével való összhang

Az 1980-as évek árrendszerének ismerete nélkül nem egyszerű ma megérteni, miért kellett az ár- és versenyszabályozási rendszer egészét összhangoltan változtatni. Jelen tanulmányban csupán az 1987–88-as években történt változásokra

hívnám fel a figyelmet. Egyrészt az adóreform árhatalásainak árrendszeren történt keresztülvezetése valójában teljes körű árrendezést igényelt, másrészt a gazdaságirányítás, benne az árrendszer és az ármechanizmus koncepcionális változtatása már annak figyelembevételével is történt, hogy folyamatban volt a piaci árrendszer megvalósítása és a versenyszabályozás új rendszerének kidolgozása. Az árhivatal elnökének előterjesztésében a kormány 1987-ben augusztusban, majd 1988. márciusban tárgyalta az árrendszerrel kapcsolatos koncepcionális kérdéseket, és újraalkotta az árrendszert szabályozás fontos alapelveit, és újraszabályozta az árhivatal feladatkeretét.²¹

A kormányhoz beterjesztett előterjesztés hangsúlyozza, hogy az árrendszer fejlesztésének fő iránya a piaci árrendszer kiépítése, ami hosszabb távú cél, viszont számos dolog már megérett a koncepcionális irány felé történő lépést illetően. Kettős volt a feladat, egyfelől lehetővé kellett tenni, hogy ahol a keresletkínálat kiegyensúlyozott és kontroll nélküli monopóliumhelyzet nem volt, ott hatósági jellegű beavatkozás ne korlátozza az árkialakítást. Másrészt ahol a piacra még nem lehet biztonsággal építeni, ott az *„áralakulás szükséges korlátosságának biztosításához árhatalosági eszközöket is igénybe kell venni, [...] a lehetőség szerint minimalizálni kell benne a szubjektív elemeket.”*

Az előterjesztés alapján a kormány által kiadott szabályozás fontos volt abból a szempontból, hogy:

- a termelőszférában a hatósági árak körét az energiahordozókra, a közlekedési, a hírközlési, a vízgazdálkodási szolgáltatásokra korlátozta, és fontos volt az a változás is, hogy a korábbi rögzített árformák maximált árakra változtak,
- az alapanyagok és a félkész termékek körében egyes részletszabályok változása mellett fennmaradt a korábbi, leginkább egy külkereskedelmi, főpiaci árkövetés,

¹⁹ Valójában csak 1989 végén, illetve 1990 elején vált egyértelművé, hogy a rendszerváltással lehetőség lesz az addigi ár-ellenőrzési szervezetek kiváltására is.

²⁰ A jelen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy az egyes előterjesztések tartalmát bemutassam. Mindenesetre az egyik legrészletesebb tájékoztató az Országos Árhivatal elnöke 1988 augusztusában készítette a Tervgazdasági Bizottságnak. Ez a tájékoztató a versenyszabályozás működésének feltételei között sorolta fel: az új típusú integrációs politikát, a kölcsönös piacnyitás koncepcióját, az áru-, a tőke- és a munkaerőpiac intézményeinek párhuzamos kiépülését, a nem versenyszféra világos elhatárolását stb. Továbbá meglehetősen részletes mellékleti rendszerben foglalkozott: (i) a versenyszabályozás gazdasági környezetével, (ii) a részpiactanulmányok bemutatásával, (iii) a versenyszabályozás korszerűsítésével kapcsolatos munkák különböző fórumokon való megtárgyalásának programjával, és (iv) a kartellmegállapodások és monopolszervezetek versenyellenőrzése, intézményi és eljárási rend elgondolásaival. Az előterjesztés 1990-re ütemezte a korszerűsített versenyszabályozás életbe lépését.

²¹ Lásd részletesen: (i) Előterjesztés a Minisztertanács részére: Javaslat az árrendszer és az ármechanizmus továbbfejlesztésére. Budapest, 1987. augusztus. (ii) Előterjesztés a Minisztertanács részére az árhatalosági hatáskörökről, valamint az Országos Árhivatal elnökének feladat- és hatásköréről. Budapest, 1988. március.

- fennmaradt az áremelési szándék bejelentési kötelezettsége, de a hatóköre szűkült,
- új intézményként bekerültek a rendszerbe a vállalati árbefolyásolás közvetett eszközei, legfőképpen az árkonzultációk és az ármegállapodások. Hivatalosan az árkonzultációk szerepe egyrészt az inflációs nyomás figyelemmel kísérése volt, másrészt pedig az adott piaci körülmények között elvárható árpolitikát kellett a vállalatok felé közvetíteni. Ebben az intézményben a különös forma az volt, hogy az árhivatal nyilvánossá tette azokat. A hivatal lapjában minden konzultációra felkért vállalat és a velük kötött minden megállapodás is közlésre került. A kormányhoz beadott előterjesztés kiemelte, hogy a megállapodás nem maradhat a hatóság és a vállalat titkos alkujá, vagyis a konzultáción elfogadott megállapodások betartásában fontos szerepe volt a nyilvánosságnak.

Nem vitatható, hogy az 1980-as évtizedre érdemben nőtt a vállalati önállóság, csökkentek az árszabályozási kötöttségek, csökkent az ágazati árszabályozási differenciáltság, egyre szélesebb körben érvényesülhetett a piac ármeghatározó szerepe. Az ágazati hatáskörben kiadott árjogi szabályozás lényegében minimális mértékűvé apadt. Ilyen körülmények között a megmaradó árhatósági jogosítványokat célszerű volt központosítani az árhivatalban, ami kifejeződött abban is, hogy a hivatal neve Országos Árhivatalra változott. Az Árhivatalban értelemszerűen megszűnt a piacfelügyeleti tevékenység, viszont egyre nagyobb szerepet kapott az inflációs folyamatok figyelése, elemzése, az infláció tervezése, ez utóbbi legfőképpen a funkcionális irányítószervekkel együttes feladatot jelentett.

E néhány megjegyzéssel csupán azt kívántam érzékeltetni, hogy az árrendszer még több elemében nem felelt meg a célul kitűzött, a piacgazdasági modellben alkalmazható, a versenyviszonyokat nem zavaró árrendszertől. Ha tehát új típusú versenypolitikát és versenyjogot akartunk, akkor törvényszerűen újra kellett alkotni az árjogot is. Ezért lett elválaszthatatlan az új ártörvény és az új verseny-törvény kidolgozása.

Az árhivatal természetesen nemcsak az ár- és versenyszabályozási reformban vállalt fontos szerepet az 1986–89 közötti években, hanem – ahogy

arra fentebb utaltam – a mindenkori piacfelügyeleti munkában is. A versenypolitikai anyagainkban természetesen általában leírtuk, hogy egy Magyarország-hoz hasonló nyitott országban az importverseny lehetősége nélkül reménytelen vállalkozás piacgazdaságban és versenymodellben gondolkodni. Szerencsére az aszinkron enyhült, amikor 1988-tól a kormányzat három ütemre tervezett importliberalizációs programot fogadott el és valósított meg. Első lépésben a technológiák, a beruházási javak, második ütemben az alapanyagok és féltermékek, harmadik ütemben pedig a fogyasztási cikkek terén engedték a szabad importot. A piaci árrendszer kialakítása során hasonló természetű gondokkal kellett foglalkozni, legfőképpen az ártámogatások rendszerének teljes felülvizsgálata, az adózás normativitásának (jórészt az 1988-as adóreform keretén belüli) megvalósulása, a külpiaci árakat követő belföldi árazás egyik-másik ellentmondásos módszere, valamint később az árkonzultáció kivezetése stb. jelentette a koncepció megvalósítását.

E példák remélhetőleg azt is érzékeltetik, hogy miért volt fontos, hogy a versenypolitikát (az árpolitika mellett) a gazdaságpolitika szerves részének tekintsük, hiszen sokféle aszinkron helyzetet kellett valamilyen egységes koncepció mentén feloldani. Az 1980-as évtized második felében csak a gazdaságpolitikába beágyazva volt egyáltalán remény arra, hogy érdemi változás történjék a már említett területeken. A versenypolitika széles értelmű és gazdaságpolitikai töltetű felfogása adott arra lehetőséget, hogy a gazdasági verseny feltételeinek, vagyis magának a versenynek a megteremtése és a verseny védelme együtt képezhesse a versenyszabályozási koncepció alapját.

6. A fontosabb versenypolitikai rendezőelvek

Versenyszabályozási munkáink több rendezőelvre épültek. Miután ezek az elvek – a helyzetből adódóan – nem mindig voltak teljes összhangban, egyes témákban a viták csak a konkrét törvénytervezetek kormányhoz történt benyújtásakor kerültek „nyugvópontra”. A rendezőelvekről nagyon részletes tájékoztatást ad a Tervgazdasági Bizottsághoz be-terjesztett előterjesztés is, de különösen az Országos

Árhivatal elnökeként már általam aláírt, a *Verseny- és árszabályozás a piacgazdasági modellben* című, a kormányhoz benyújtott előterjesztés.²² Az előterjesztés melléklete összefoglalta a *Piac- és versenypolitikai irányelveket*. Az alábbiakban ebből az előterjesztésből és az irányelvekből mutatok be néhány részletet.²³

Alapelvnek tekintettük, hogy piacgazdasági modellt kell kiépíteni, amelyben a verseny szabadsága és tisztasága általánosan érvényesülő működési elvvé válik a gazdaságban. A verseny önmaga is növekedési erő, a szükséges gazdasági teljesítménytöbblet létrejöttéhez nélkülözhetetlen. Erre épített a kormánynak a gazdaság átalakítására és stabilizációjára vonatkozó programja, amely célul tűzte ki a piacgazdaság intézményeinek kialakítását, a tulajdoni reform megvalósítását, a világ-gazdasági nyitást, a felesleges állami kötöttségek leépítését, valamint a monetáris irányítás rendszerének kidolgozását. A piacgazdasági modell létrehozása a gazdaságpolitikában általános rendezőelvvé vált.

Az előterjesztés szerint a piac- és versenypolitika a gazdasági demokrácia értékeire épülhet. Ez magában foglalja a tulajdonszerzés szabadságát, a gazdálkodás, az üzleti élet szabadságát, a vagyon minden formájával való rendelkezés lehetőségét, de jelenti a piacra való belépés és kilépés szabadságát, sőt az állami és közhatalmi intézményekkel szembeni fellépés lehetőségét minden olyan esetben, amikor a tisztességes versengés keretében a gazdasági formációkat, a profitszerzés lehetőségét korlátozni kívánják. A piac és a verseny működésének, e működés szabadságának általános védelmet kell adni. Miután a verseny szabadságának védelme az akkori jogrendszerből hiányzott, ezt a versenyjog új szabályai révén kell megteremteni. Annak érdekében, hogy az új törvény rendelkezései megfelelő alapot kapjanak, az Alkotmányban rögzíteni kellett a vállalkozás és a verseny szabadságának elvét. Az Alkotmányban kellett kimondani, hogy a gazdálkodók szabadon választhatják meg a gazdasági tevékenységet és annak szervezeti formáját. Mindezt csak törvényben és közérdekből lehet korlátozni.

A piac- és versenypolitika másik alappillére az állam megfelelően korlátozott gazdasági szerepvállalása volt. A kormány 1989-ben célul tűzte ki, hogy mielőbb elválasztja a közhatalmi és a tulajdonosi mivoltából történő gazdasági szerepét. *„Jelenleg a piaci viszonyok kialakulásának egyik akadályja, hogy az állam túlságosan sok előírással, szabállyal a legnagyobb és legkiszámíthatatlanabb szereplője a gazdaságnak. [...] az állam (kormány) a különféle érdekcsoportok és politikai lobbyk nyomásának engedve ellentmondásos szerepet vállal, ezáltal szétzilálja a piacot.”*, írta az előterjesztés.²⁴

Ebből következően már nem volt az sem véletlen, hogy a **versenypolitikai irányelvek** foglalkoztak:

- a külgazdasági stratégiaváltás szükségességével, benne az exportexpánzió és az importverseny megvalósításával, a KGST-forgalom piacszerű kezelésének igényével,
- a tulajdonosi integrációval, a piacgazdaság még hiányzó intézményeinek kiépítésével (értékpapírpiac, árutőzsde stb.),
- a deregulációval,
- a vállalkozásélénkítéssel és nem utolsósorban
- a gazdasági verseny szabályozásának alapelveivel.

Fontos kiemelnem azt is, hogy a versenypolitikai irányelvek érintették a tulajdonreform kérdését, *„...teljes egyetértés van szakmai körökben abban, hogy a tulajdon problematikája ma az egész piaci modell Achilles-sarka. Jelenlegi gazdasági helyzetünk önmagában is szükségtelenné teszi annak részletes bizonyítását, hogy a hagyományos állami vállalatok irányítási módszereinek többszöri alapvető módosításai sem biztosították a vagyon, a profit és ezek növelése érdekében a hatékonyság emelkedését. [...] A versenyszférában ezért privatizálni kell az állami tulajdon egy részét.”*

Természetesen a munkák során az is kiderült, hogy nem minden állami vezető volt happy a megtervezett új árrendszertől, de a kormányzati előterjesztés nagyon határozottan fogalmazott:

„A piac és a verseny normateremtő erejéhez elegendhetetlen, hogy megszűnjék a már negyven éve... érvényesülő autonóm (öntörvényű) árszabályozás és ár-ellenőrzés, mely hibás gazdaságpolitikai felfogásnak,

.....

22 Előterjesztés a Minisztertanácshoz: Verseny és árszabályozás a piacgazdasági modellben. Budapest, 1989. június. Előterjesztő: az Országos Árhivatal elnöke.

23 Erre az időre már eldöntött volt a többpártrendszeri demokratikus politikai berendezkedésre való átállás, és a (jelző nélküli) piacgazdaság kiépítése.

24 Lásd a fentebb hivatkozott, kormányhoz készített előterjesztést, 1989. június.

valamint egyes hatalmi szempontoknak alávetetten az egész gazdasági szférában intézményesítette az [...] állami gyámkodást és ezzel lényegében dezorganizálta az árrendszert és az arányokat és egyre inkább hátráltatta a gazdasági fejlődést.”

Alapvető fontosságú volt, hogy a kormány többsége, és legfőképpen Németh Miklós miniszterelnök úr, támogatta az új rendszert. Az ártörvény bemutatásától itt eltekintek, azt azonban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az ártörvény nem szüntette meg az állam (a kormány) árszabályozó feladatkörét, de korlátozta azt, és csak a transzparens, valamint az új versenypolitikával összhangban lévő formákat engedte működtetni. Akkori elképzelésünk szerint az ártörvény alapvetően egy keretjogszabálynak készült, és az egyes ágazati törvények felülvizsgálatakor teremtődött volna meg a modern árszabályozás konkrét szakmákra vonatkozó bevezetésének rendszere is.

Az előterjesztés alapján a kormány határozatot hozott *A Minisztertanács 1094/1989. (VII. 4.) MT határozata a verseny és árszabályozás fejlesztésének elveiről* címmel.

A kormány, egyetértve az Országos Árhivatal által előterjesztett verseny- és árszabályozási koncepcióval, kimondta, hogy a verseny- és árszabályozás javasolt új rendjét, valamint az ennek a gazdaságpolitikában is háttérét jelentő versenypolitikai irányelveket a kormány gazdaságátalkítási és stabilizációs programjának szerves részeként kell kezelni. A kormány egyetértett azzal, hogy a beterjesztett elveknek megfelelő új versenytörvény és új ártörvény készüljön, rendelkezett arról, hogy a versenytörvény szövegtervezetét a Kodifikációs Bizottság²⁵ dolgozza ki, és a törvényeket az Árhivatal elnöke és az igazságügy-miniszter terjessze a kormány elé. A kormány felhívta valamennyi minisztériumot és országos hatáskörű szervet, hogy a részpiacelemzések, valamint a verseny- és ártörvény szövegtervezetén alapulva mérjék fel, hogy mely törvényi előírások hatályon kívül helyezésére lesz szükség a két új törvény hatálybalépésével egyidejűleg, milyen új kormányzati intézkedésre lesz szükség, amelyekre akár átmenetileg, akár tartósan törvényi felhatalmazást is kell kérni. Továbbá miként helyezhető hatályon kívül az ágazati ár-

hatósági jogkörben kiadott jogszabályok, valamint a fegyveres erők beszerzéseinek biztosítása érdekében milyen átmeneti intézkedéseket kell hozni.

A kormány egyetértett az új verseny- és ártörvény érvényre juttatása érdekében a **Verseny- és Árhivatal** létrehozásával, egyben megbízta az Országos Árhivatal elnökét a Verseny- és Árhivatal szervezetének kialakításával, a szükséges operatív intézkedések koordinálásával, beleértve az érintett szakemberek oktatását.

7. Néhány fontosabb kérdés, amelyben vitáink voltak²⁶

Az alábbiakban néhány tárgykörben utalok az új rendszer kidolgozása során felmerült vitákra, de a csoportosítás értelemszerűen nem jelent semmiféle fontossági sorrendet, és legfőképpen nem jelenti azt, hogy más kérdésekben nem voltak vitáink. A viták egy része már a munka elején megjelent, egy részükben a vita megoldáshoz vezetett, más részük a munka végéig fennmaradt. Röviden az alábbi kérdéseket érintem:

- A gazdaságpolitikai koncepcióból következően milyen konkrét előírásokat tartalmazzon az új törvény?
- Milyen fellépés legyen a monopolszervezetekkel szemben?
- A gazdaság mely részére ne terjedjen ki a törvény?
- Milyen árszabályozási eszköz maradjon a versenyhatóságnál?
- Ki felügyelje az új hatóságot és mi legyen az új hatóság neve?
- A hivatal döntési rendszerének egyes sajátos megfontolásai.

7.1. A gazdaságpolitikai koncepcióhoz való kötődés megjelenítése a versenytörvényben:

Mint arra fentebb utaltam, a koncepciót a kormány a gazdaságátalkítási és stabilizációs

²⁵ A Kodifikációs Bizottságot Sárközy Tamás igazságügyi miniszterhelyettes vezette.

²⁶ Talán megbocsátható, ha közgazdászként csak a többségében gazdaságpolitikai tárgykörű és általam legfontosabbnak tekintett témákat említem, amivel egyáltalán nem kívánom kisebbiteni számos más anyagi jogi, eljárásjogi, döntési, szervezeti stb. kérdés kiemelt fontosságát.

programja részeként értelmezte és fogadta el. Ebből következően nem csupán a verseny mint intézmény védelmét jelentő jogi szabályoknak volt jelentősége, hanem egyes fontos gazdaságpolitikai célokat is indokoltnak tartottuk a törvény szövegében megjeleníteni. Ugyanakkor az is világos volt, hogy egy tiszta jogalkalmazási modellben az ilyen szövegek zavart okozhatnak. E vitáinkat természetesen még a Kodifikációs Bizottságban is folytattuk, végül egyetlen kérdéstől eltekintve kompromisszumos javaslatok születtek.

Ilyen kompromisszumos javaslat volt pl. a kartelltilalom alóli kivételek megfogalmazása, hogy *„nem esik tilalom alá a megállapodás, ha a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányul, vagy olyan exportra irányul, amelynek a belföldi piacon nincsen versenykorlátozó hatása és nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettséget nem sért”*. A meglévő (és nagyon sokféle) erőfölénnyel helyzetekkel szembeni fellépésre ugyanis nem tekintettük elégségesnek a visszaélés tilalmát. Piacelemzéseink egyértelművé tették, hogy megéri támogatni olyan vállalkozások közötti megállapodásokat, melyek nem csupán a vállalatok szükséges együttműködési kapcsolatait akarják újraépíteni, hanem a domináns céggel szemben is képesek valamiféle ellenerőt létrehozni. Az exportnövelési igénynek – mint gazdaságpolitikai célnak – sem lehetett ellenállni, hiszen az ország eladósodottságának csökkentése érdekében ezt is el lehetett vállalni.

Hasonló megfontolások álltak a kartelltilalom alóli mentesülés lehetőségének egyes szabályai mögött²⁷. A mentesülésben előnynek számított pl. a műszaki-technológiai haladás, az árak kedvező alakulása, a termékek minőségének javulása, a szerződésteljesítési feltételek javulása, a forgalmazás útjainak rövidülése, a környezetvédelmi helyzet javulása. A fúzióengedélyezés terén ugyancsak érvényesíteni kívántuk ezeket az elveket.

7.2. Milyen fellépés legyen a monopóliumokkal szemben?

Az igazságügyi miniszter és az árhivatal elnöke között az egyetlen véleményeltérés a vállalatfelbontási kompetenciában maradt fenn. A monopóliumhelyzetek, az erőfölénnyel állapotok oldását a kormány az egyik gazdaságpolitikai célnak tekintette. Ennek segítésére bizonyos esetekben a nagyvállalatokat kisebb vállalkozásokra lehetett szétbontani alapvetően olyan esetekben, amikor a vállalat változatlan szervezetben való működése veszélyeztetné a verseny szabadságát vagy gazdasági erőfölénnyel eredményezne. Ezt a vállalatfelbontási kompetenciát a Versenyhivatal kapta volna meg, amivel én személy szerint nem értettem egyet, legfőképpen abból a megfontolásból, hogy az elemzéseinkben kimutatott monopóliumhelyzetek nagyon nagy hányada a kereskedelmi liberalizációval minden bizonnyal megszűnne, és az ún. nagyvállalatok már szétbontott, de versenyképtelen részének sorsa különösen nem rendezhető versenyvédelmi alapokon. A javaslat szerint a versenyhatóságnak kellett volna rendelkeznie a vállalati vagyonok megosztásáról, a dolgozók munkaviszonyával kapcsolatos kérdésekről, a hitelezői követelések megosztásáról és a jogutódlás mindenféle kapcsolódó kérdéseiről.

Természetesen tudtuk azt, hogy a monopóliumszervezetek elleni fellépés a fejlett országok versenyjogában a szabályozott iparágak kivételével jórészt csak a fúziószabályozásban szerepel. Piacelemzéseink azonban nagyon sok esetben mind szállítói, mind vevői oldali monopóliumhelyzeteket is kimutattak, amiből következően indokolt volt a kormányzat azon törekvése, hogy ezeket csökkentse a nem szabályozott iparágakban. Javaslataink megfogalmazásakor nem tudtuk felmérni, hogy a három ütemben megvalósított kereskedelmi liberalizáció, majd 1990-től a KGST megszűnésének milyen gyors következményei és hatásai lesznek.

27 A munka során sokféle elképzelésről vitáztunk mind a kivételeket, mind a mentesség tárgyát vagy annak formáját illetően. Kezdetekben a kartellregiszter versenyhatóság általi vezetése favorizált álláspontunk volt, hiszen számos nyugati országban ilyen rendszer működött. A kivételeket illetően természetesen vettük az államközi (kormányközi) egyezmények szerinti megállapodásokat. A kartellmentesség elbírálásába egyes javaslataink az érdekképviselői szervezetek is be kívánták vonni. Nem is sorolnám a „különös” jogi kérdéseket, ezek között pl. a megállapodások esetében a semmisség témáját, amelyről hihetetlen hosszú ideig vitatkoztunk. Sőt az is felmerült, hogy lehet-e népgazdasági érdekebe ütköznie minősíteni egy megállapodást vagy egy adott piaci magatartást, ha az egyébként nem ütközik a versenytörvénybe? Sok időt szántunk a hivatal döntési rendszerének kidolgozására is, számos változatot mérlegettünk, míg végül a hivatalon belüli független Versenytanács intézménye mellett született állásfoglalás.

Következményeik ugyanis tömegével tették „nullává” a korábbi monopolpozíciókat.

Utólag is úgy látom: a rendszerváltás utáni új kormány – nem kis részben a privatizációra, illetve annak kiemelt és elkülönült politikai kezelésére is tekintettel – indokoltan hagyta ki a vállalatészérbontási feladatot a versenyhivatal kompetenciáiból.²⁸

7.3. Milyen területekre ne terjedjen ki a verseny törvény?

Emlékeim szerint e téren viszonylag hamar megállapodás született az érdekeltek között. Úgy láttuk, hogy kezdetben alapvetően a hagyományos áru- és szolgáltatás piacokra kell megalkotni az új versenyjogot, vagyis a pénz- és értékpapírpiac, a bank- és biztosítási tevékenység tekintetében a versenyfelügyeletet az Értékpapír Felügyelet, a Bankfelügyelet, valamint a Biztosítási felügyelet látja el, eljárásukra külön törvények lesznek irányadók. Ezt a megoldást fogadta el végül a Parlament.

7.4. Milyen árszabályozási eszköz maradjon a versenyhatóságnál?

Az árszabályozási eszközöket illetően meglehetősen különös helyzet alakult ki 1989-re. Egyrészt, nem vitathatóan, az egész árrendszer a piacgazdasági elvek irányába változott, a belföldi értékesítésnek a termelői árakban mérve csak 20%-a, a lakossági fogyasztásban csak 19%-a maradt hatósági áras. A külpiazi árkövetés is folyamatosan csökkent, a belföldi értékesítésben összesen 17% volt az aránya. A bejelentésre kötelezett áruforgalom az anyagi ágak belföldi forgalmának 11%-ára

terjedt ki, a fogyasztási cikkek körében 12%-ra. Az árkonkultációra felkért vállalati kör a vásárolt lakossági fogyasztás 7%-át²⁹ érintette. A lényeg, hogy az egész árszabályozási intézmény nem tűnt kezelhetetlennek, és akkor úgy láttam, hogy a Verseny- és Árhivatal együttese is képes lehet mind a maradó árhatósági feladatokat, mind a versenyhatósági eljárásokat is ellátni. A hatósági árak olyan területekre terjedtek volna ki, amire pl. manapság is kiterjednek. Ez a megoldás nem volt ismeretlen számunkra, a munkacsoportokban is többféle információ állt rendelkezésünkre e megoldásról, és nekem személyesen is lehetőségem volt konzultálni az akkori svéd Ár- és Versenyhivatalban. Svédországban a hatósági áras területek jórészt ugyanazok voltak, mint nálunk, és csupán ezen az alapon nem is lett volna nagy különbség az akkori svéd és a kialakítandó új magyar árhatósági kompetencia között.³⁰ Ugyanakkor számomra meglehetősen zavaró volt, hogy az államigazgatási egyeztetések során több intézmény éppen azoknak az árhatósági eszközöknek a megtartásához ragaszkodott, amelyeket többekkel együtt én is megszüntetni javasoltam. Mások rendre előálltak olyan javaslattal is, hogy az új hivatalnak ki kell bővíteni a meglévő árkonkultációs kompetenciáit, sőt árstop bevezetésével is fel kell hatalmazni a hivatalt. Ezek a javaslatok nagyon zavartak, és miután ismertem e megoldások következményeit, arról is meg voltam győződve, hogy az ilyen jogkör szétverné vagy lehetetlenné tenné az induló versenyhatóság tényleges versenyvédelmi munkáját. Végül az igazságügyi miniszterrel egyetértésben a kormányhoz beterjesztett szövegtervezetben két „árjogkör” maradt a versenyhatóságnál, egyik az, hogy az ár emelésekor – bizonyos nagyon szűk termékkörben – a versenyhatóság jóváhagyására van szükség, a másik pedig olyan kompetencia, miszerint törvényellenes ár alkalmazása esetén a vállalatra vonatkozóan maximált árat írhat elő a versenyhatóság egy évig terjedő időre. E kompromisszum számomra is elfogadható volt.

28 Már a Gazdasági Versenyhivatal elnöke voltam, amikor értesültem arról, hogy hasonló kompetencia a szintén 1990-ben megalkotott lengyel versenytörvényben szerepelt. A lengyel versenyhatóság akkori elnöke úgy fogalmazott, hogy nem volt egyszerű együtt élni ezzel a kompetenciával. Ugyan a versenyhatóság viszonylag gyorsan döntött vállalatészérbontási ügyekben, de a bíróságokon évekig húzódtak a vagyon- és egyéb kapcsolódó perek, aminek kedvezőtlen, az üzletvitelt gátló következményeivel nem kalkuláltak.

29 Az összes hivatkozott adat természetesen átlag, vagyis a konkrét termékcsoportokat illetően jelentős volt a szóródás az átlagok mögött.

30 A svéd modellben ráadásul először Árhivatal volt, majd abból lett Ár- és Versenyhivatal, és később Versenyhivatal. Tudomásom szerint ugyanezen az úton járt Norvégia, Finnország és talán Dánia is, majd pár évvel később az ausztrál versenyhatóság elnökétől tudtam meg, hogy Ausztráliában és Új-Zélandon is hasonló intézményi fejlődés volt az 1980-as években. Nem véletlen tehát, hogy egy ideig mi is ezt a megoldást láttuk itthon megvalósíthatónak.

7.5. *Ki felügyelje az új hatóságot, és mi legyen a hatóság neve?*

A rendszerváltás előtti munkákban három elnevezés szerepelt a javaslatokban, Verseny- és Árhivatal, Kartellhivatal és Versenyhivatal. Az elnevezés elsősorban azzal függött össze, hogy a hivatal kompetenciáiban mekkora marad az árhatósági maradvány, és milyen jogalkalmazási modellt követhet a hivatal.

Az elnevezéstől eltekintve politikai értelemben az érdemi kérdés az volt, hogy az új hivatal a kormány vagy a parlament „felügyelete” alá tartozzék. 1990 januárjában az igazságügyi miniszterrel egyetértésben a kormányhoz két változatban került be-terjesztésre a javaslat és a törvénytervezet szövege, az egyik (A) változat szerint: a hivatal az Országgyűlés felügyelete alatt működik, elnökét az Országgyűlés választja, a másik (B) változat szerint: a hivatal a Minisztertanács felügyelete alatt működik, elnökét a kormány nevezi ki.

7.6. *A hivatal döntési rendszerének egyes sajátos megfontolásai*

Mindenekelőtt arra kell utalnom, hogy a döntési rendszer kérdései leginkább ahhoz a sajátosság-hoz kötődtek, amely szerint a hivatal kettős státuszban fog létezni. Vagyis egyrészt egy kormányzati szerv, amely a kormány gazdaságpolitikájának részeként a rá rótt kormányzati-versenypolitikai feladatok megvalósításában részt vesz, másrészt jogalkalmazási szerv, amely a versenytörvény előírásai szerint jár el. Ez a kettősség elkerülhetetlen volt, erre utaltam fentebb a versenypolitikai beágyazottsággal is. Formálisan ennek akként tudtunk a működés során megfelelni, hogy a kormányzati feladatokért³¹ közvetlenül a hivatal elnöke vállalt felelősséget, míg a versenytörvény szerinti döntésekben a Versenytanács (illetve annak elnöke) viselte a felelősséget.

E kettős kompetenciában a legfontosabb az volt, hogy a versenytörvény alapján indult eljárásokban

a hivatal teljes függetlenséget élvezzen, a versenyfelügyeleti eljárások során senki által ne legyen utasítható.

Természetesen a hivatal döntési rendszerének formálódása szoros kapcsolatban volt az anyagi jogi témákkal. Pl. amikor még kartellregiszterről értekeztünk, akkor az ezzel kapcsolatos eljárási-döntési rendszert is be kellett építeni a hivatal döntési rendjébe, ami nyilvánvalóan más jellegű kérdés, mint mondjuk egy eljárásban hozott elmarasztaló döntés. A hivatal döntési rendszere tehát folyamatosan alakult ki, a kezdeti szakaszokban pl. még rendszeresen hivatkoztunk az érdekképviseleteknek a hivatal munkájában való részvételre is. Ahogy tisztultak az anyagi jogi előírások és a hivatal státusa, annak megfelelően változott az előterjesztéseinkben megfogalmazott döntési modell is.

Az 1989. májusi előterjesztésben³² már arról is írtunk, hogy a Verseny- és Árhivatal „*Kartellekkel és monopóliumokkal kapcsolatos egyedi határozatait a bírói rendszerhez hasonló, 3-5 tagú kirendelt tanácsok hozzák.*” Ezt azért emelem ki, mert számomra fontos volt, hogy a hivatal döntéseit hozó tanácsokban részt vehessenek közgazdászok, tekintve hogy az antitrösztügyekben (kartell, erőfölény, fúzió) a közgazdasági tudás nélkülözhetetlen.

A végső megoldás kialakulásában minden bizonnyal közrejátszott az is, hogy:

- Szakítani akartam az árhivatal döntési rendjével, amelynek a lényege szerint az első- és másodfokú hatósági döntést ugyanaz a főosztály (személy) hozta. Az árhatósági feladatkör akkoriban a vállalatokkal szoros együttműködést, rendkívül részletes és rendszeres információcserét tett szükségessé, hiszen mind a vállalat, mind az árhatóság érdeke volt, hogy az árak indokolhatók, megalapozottak legyenek. A versenyhatóságnál ilyen típusú együttműködés elképzelhetetlen volt.
- Miután egyetértés volt arról, hogy a versenyhivatalban a törvény szerinti anyagi jogi kérdésekben nem lesz kétfokozatú döntési

³¹ A GVH működésének első éveiben rendkívül sok munkát jelentett pl. a versenyviszonyokat is érintő jogszabálytervezetek véleményezése, hogy csak egy példát említek a kormányzati munkára.

³² Lásd: Országos Árhivatal: Verseny és árszabályozás a piacgazdasági modellben. Budapest, 1989. május. Ebből az előterjesztésből lett az egy hónappal későbbi, a kormányhoz benyújtott, fentebb hivatkozott előterjesztés.

rendszer, a fő kérdés az volt, hogy miként legyen mégis egyfajta belső kontroll, vagyis a vizsgálatot végzők döntési javaslatai – természetesen indokolt esetben – megváltoztathatók legyenek a Versenytanács által. Olyan megoldást kellett keresni, amelyben a vizsgálók és a konkrét döntést meghozó versenytanács egymásra utaltsága is természetes legyen, de az elkülönülésük is megvalósulhat. Ez úgy állhatott elő, hogy a döntést hozó testületet (az eljáró versenytanácsot) intézményileg rá kellett építeni a vizsgálók munkájára, de a végző hivatali döntéshozatali fórumot el is kellett választani a vizsgálati jelentést készítő szakértőktől.

- Ráadásul olyan Versenytanácsot képzeltem el, amelyik csak a törvénynek van alárendelve és semmi másnak, vagyis például a hivatal elnöke sem utasíthatja őket.

8. A rendszerváltáskori helyzet

Az 1989-es politikai kerekasztal-tárgyalásokhoz két szempontból kapcsolódott a verseny szabályozás és a versenyhatóság létrehozása. Egyrészt a tárgyalásokon megállapodás született arról, hogy a Németh-kormány nem visz a parlament elé jövőre vonatkozó, érdemi szabályozást jelentő törvényeket. Ennek megfelelően a kormány a 3032/1990. határozatában úgy rendelkezett, hogy a kormányhoz már beterjesztett új verseny- és ártörvény tervezeteit nem terjeszti a parlament elé, de szükségesnek tartja azoknak a választások utáni mihamarabbi napirendre tűzését. A kormány e határozatában felhatalmazta az Országos Árhivatal elnökét, hogy a Kartellhivatal kialakításával kapcsolatos szervezési, oktatási és egyéb munkálatokat folytassa annak érdekében, hogy a törvények elfogadását követően az érdemi munka megkezdődhessen.

Másrészt e kormányhatározatot megelőzően a kerekasztal-tárgyalásokon a VI. munkabizottság a verseny kérdéseivel foglalkozott. A munkabizottságban kormányzathoz készített előterjesztéseinket kiosztottuk, így a résztvevők számára, valamint az új politikai erők számára a rendszerváltáskor már nem volt ismeretlen a téma.

A választások utáni új Országgyűlés megszüntette az Országos Árhivalt, jogkörét pedig szétosztotta a minisztériumok között lényegében akként, ahogy azt a Németh-kormányhoz fél évvel korábban beterjesztettük. Az árhatósági jogkörök egy részét a Pénzügyminisztérium vette át, és amikor Rabár Ferenc pénzügyminiszter úrnak átadtam a folyamatban lévő ügyeket, ő tolmácsolta Antall József miniszterelnök úr kérését, hogy segítsen az új kormányt a két törvény kormányzati és parlamenti tárgyalásain, és folytassam a versenyhivatal megszervezéséhez szükséges munkát, tekintve hogy a koncepcióval az új kormány egyetért. Az árhivatal ugyan megszűnt, az apparátusát egyrészt átvették az új árhatóságok vagy a pénzügyminisztérium, de maradtunk vagy 40-en, akik a versenyhivatal megalakulására vártunk, és – azon túlmenően, hogy a pénzügyminisztériumot támogattuk az „árhatósági” maradványok elrendezésével – folytattuk a versenyhatóság létrejöttékor természetesen felmerülő kérdések megbeszéléseit.

A rendszerváltás után az igazságügy-miniszter 1990 augusztusában előterjesztést készített az új kormányhoz a verseny- és ártörvényről. A versenytörvény tervezetében és az előterjesztésben az szerepelt, hogy a hivatal neve Gazdasági Versenyhivatal legyen, és a hivatal a kormány felügyelete alatt működjék, elnökét és elnökhelyetteseit a miniszterelnök nevezi ki határozatlan időre, és menti fel. A törvénytervezet parlamenti tárgyalása során a pártok általában ellene voltak a hivatal kormány alá rendelésének, és a törvényt tárgyaló első vitanap estéjén az igazságügy-miniszter a parlamentben bejelentette, hogy a kormány módosítja az álláspontját. Ennek megfelelően a Gazdasági Versenyhivatal nem a kormány, hanem nagyrészt a kormánytól független és sajátosan az Országgyűlés alá rendelt intézmény lett. A Parlament 1990. november 20-án nagy többséggel, szinte egyhangúan elfogadta a versenytörvényt.

A törvények elfogadása után Antall József miniszterelnök úrral kétszer konzultáltam a Gazdasági Versenyhivatalról. A második alkalommal azt mondta, hogy „beszéltem az embereimmel, és te vagy az egyetlen jelöltem a hivatal elnökének”. Megköszöntem a bizalmát, és miután szabad kezét adott a hivatal szakembergárdájának kiválasztását illetően, azt ígérttem, „mindent megteszek, hogy a hivatal mielőbb

úgy működjék, ahogy egy versenyhivatal a Lajtán túl működik.”

1990. december elejére maradt az árhivatalból kb. 40 olyan diplomás szakember, akikkel évek óta dolgoztunk a versenyhatóság kialakításának előkészítésén. A hivatal tényleges indulásához pályázatot írtunk ki mintegy 30-35 új pozícióra, és alig egy hét alatt több mint 70-en pályáztak. Közülük toboroztuk az apparátus másik felét. Azt is gondoltuk természetesen, hogy sok mindent megtettünk egy jó induláshoz, és nagyüzemben gyártottuk a hivatal működéséhez szükséges belső szabályzatokat, eljárásrendeket, hiszen a törvény ilyen kérdésekről természetesen nem rendelkezett. A Gazdasági Versenyhivatal mint az első, magyar és független versenyhatóság 1991. január 1-jével kezdte meg hivatalosan a működését.

9. Záró megjegyzés

1990 nyarán Magyarországra látogatott az Egyesült Államok két szövetségi versenyhatóságának akkori vezetője.³³ Egy délelőtt elmeséltem nekik, miként, milyen elvek szerint tervezzük a magyar versenyhatóság kialakítását. A gazdaságpolitikai vagy az árrendszeri problémákat is úgy mondtam el, ahogy azt én akkor átéltem. Úgy tizenöt évvel később egy konferencián összefutottunk, és Jim azt mondta: „*Most már bevallom, 1990-ben nem igazán hittem, hogy olyan helyzetben sikerül versenyhatóságot létrehozni és működtetni. Mindenesetre őszintén gratulálok.*” Ezt bóknak vettem és úgy értettem, hogy a megjegyzése mindenkinek szólt, aki valaha egy téglát is megmozgatott a versenyhivatal érdekében.

33 James Rill a DOJ, és Janet Steiger az FTC vezetője volt akkor, akikkel az OECD Versenypolitikai Bizottságában vagy nemzetközi konferenciákon sokszor találkoztam a későbbi években.

Verseny és demokrácia

Competition and Democracy

Abstract

Competition and democracy are the most respected and perhaps most efficient ways to organize the economy and the society. Far from resolving all the difficult issues these institutions raise, this paper will demonstrate their connections. I will argue that competition and democracy are two sides of the same coin in our Transatlantic culture. During my research, of the numerous competition schools of thoughts, I was inspired mainly by the German ordoliberal school. I explain how the freedom of choice, market access, the protection of private property, the role of checks and balances, and fair and non-misleading communication are, or should be common building blocks of both an efficient free-market system and a well functioning democracy. A short overview of relevant texts of Catholic social teaching will show that neither competition, nor democracy can function without a strong and widely respected moral foundation.

1. Bevezető gondolatok

A ma uralkodó versenypolitikai fő irányvonal elsősorban a verseny fogyasztói jólétre gyakorolt hatásai alapján ítéli meg a rivalizálás hasznosságát.¹ Pedig a verseny nemcsak gazdasági, hanem társadalmi jelenség is, amelynek vizsgálata bajosan szűkíthető le egyetlen mérőszámra. Ahol szűkölködünk egy jószágban, legyen az akár víz a sivatagban, hely a villamoson, pénz a vállalkozások zsebében, a politikusoknál a szavazói támogatottság, ott szükségszerűen beindul a verseny folyamata. A múlt század első felében, a politikai spektrum mindkét irányából szélsőséges mozgalmakra adott válasz miatt is, jóval nagyobb teret kapott a gazda-

sági versengés és a politika, demokrácia közötti kapcsolat vizsgálata. Az utóbbi évtizedekben, különösen a kommunista rendszerek bukását követően, a verseny, versenyjog funkciójának tanulmányozása leszűkült a gazdasági, azon belül is jóléti folyamatokra. Egyre több helyen tartjuk magától értetődőnek, hogy demokráciában és verseny által hajtott piacgazdaságban élünk, alapvetően szabadon.

Mára a világ országainak kb. felére lehet azt mondani, hogy különböző fejlettségi szinttel ugyan, de demokratikus keretek között gyakorolják a politikai hatalmat.² A verseny erői által mozgatott piac-

* PPKE JÁK docens, Réczicza Dentons Europe LLP Ügyvédi Iroda ügyvédje. A tanulmány az OTKA K 109414 kutatás keretében készült.

1 Lásd például: A verseny szabadságával kapcsolatos, GVH által követett alapelvek (2007. május 8.), 1.4. pont. http://www.gvh.hu//data/cms1022484/elementek_alapelvek_antitrosztpolicy_2007_05.pdf. Megjegyzendő, hogy az EU-jogban nem ennyire egyértelmű a helyzet, mutatkozik némi eltérés az EU Bíróság verseny struktúráját védő álláspontja és a Bizottság fogyasztóijólét-orientált politikája között.

2 <http://www.britannica.com/topic/democracy>, The spread of democracies in the 20th Century.

gazdaság szintén a legnépszerűbb gazdaszervezési módszer.³

A verseny és demokrácia összefüggéseinek vizsgálatát nem könnyíti, hogy egyik fogalomhoz sem könnyű egyértelmű, univerzálisan elfogadott tartalmat társítani.⁴ A verseny lényegéről, s így a versenypolitika, versenyjog céljáról az egyes versenyiskolák képviselői mást és mást gondolnak. Hasonlóképpen így van ez a demokrácia fogalmával is. Teljes körű áttekintésre az időbeli aspektus hossza miatt sem lehetne vállalkozni egy rövid tanulmányban. Az is hasonlóság a két fogalom között, hogy vegytiszta formában nehéz róla gondolkodni. Gyakran teszünk eléjük különböző, értelmezést behatároló jelzőket. Versenyből egyebek közt van tiszta, tisztességes, hatékony vagy hatásos, működőképes. Demokráciából van népi, közvetlen, közvetett, s akár illiberális is. Mindenki választhat, melyik jelzős szerkezettel tud együtt élni.

Apropó, választás. Ha a bevezető gondolatok szintjén mozogva közös nevezőt igyekszünk keresni demokrácia és verseny között, ami talán elsőként eszünkbe ötlük, az a szavazás, választás fontossága. Versengés a szavazatokért, a fogyasztói és a választói szavazatokért. E nélkül sem demokráciáról, sem versenyről nem lehet beszélni. Lehet, hogy kicsi a szavazatunk súlya, úgy érezzük, csepp a tengerben, de mégis: a politikai uralmat képviselők személyéről sok kis szavazattal közösen döntünk, s ugyanígy a piaci folyamatokat egyik oldalról befolyásoló keresleti görbe is rengeteg apró pontocskából, egyéni preferenciákat tükröző fogyasztói szavazatból áll össze.⁵ Hogy milyen körülmények között, milyen tudatosság birtokában adjuk le voksunkat, akár politikai pártokról, személyekről, akár árukról és vállalkozásokról van szó, sokat elárul a demokráciánk, illetve a versenyünk állapotáról.

Az államszervezet működtetése más jellegű megközelítést kívánhat, mint egy vállalatbirodalomé, de az államhatalom megszerzése és a piaci versengés mögött meghúzódó motívumok sokban hasonlatosak.⁶ A tankönyvi megközelítés szerint a piaci szereplők viselkedését a mind magasabb profit elérése orientálja. Ne zárjunk ki azonban olyan távlatibb, erkölcsi tartalmat is hordozó célokat sem a horizontról, mint az emberi lényünkből fakadó teremtő önmegvalósítás vagy a fogyasztók életminőségének javítása. Másfelől biztos vannak olyan vállalatvezetők is, akik mindenekfelett a nagyobb látszólagos szabadságot adó piaci hatalom megszerzésére vágnak. Hosszabb bizonyítás nélkül is belátható, hogy a népuralom gyakorlati megvalósulását segítő pártok vezéreiben hasonló ösztönzők munkálnak.

Tanulmányomban először megkísérlem röviden bemutatni a demokrácia és verseny fogalmát. A versenyiskolák közül a fő hangsúlyt a német gazdasági csodát megalapozó freiburgi iskola gondolkodóira helyezem, mivel ők alkottak e téren egy következetes rendszert. Ezt követően bemutatom, hogyan lehet a szélesebb értelemben vett versenypolitikában használt fogalmainkat kivetíteni a politikai hatalomgyakorlásra. A verseny és demokrácia közös erkölcsi alapjai után kutatva fellelőzöm a katolikus társadalmi tanítás forrásául szolgáló nevesebb pápai enciklikákat is, szemléltetve a freiburgi iskolával fennálló hasonlatosságokat. Megpróbálom megválaszolni azt a kérdést, hogy létezhet-e demokrácia szabad verseny nélkül, illetve verseny szabad demokrácia nélkül. Teszem mindezt a teljesség igényére való törekvés nélkül, a további vita kezdeményezésének célja által vezéreltetve.

3 Mint ahogy demokráciából, úgy piacgazdaságból is sokféle létezik. Még a közösségi tulajdon által dominált szocialista országokban is volt valami szerepük a piaci mechanizmusoknak, miután nyilvánvalóvá vált, hogy a központból nem lehet az élet minden területén irányítani az árakat, a termelést, a fogyasztást. A szocialista piacgazdaságot manapság talán helyesebb államkapitalizmusnak hívni (lásd Kína). Ezekben az országokban a nyugati értelemben vett, individuális képességekre alapuló versenynek kisebb a szerepe.

4 Közös a két fogalomnál az is, hogy ha mélyebbre ásunk, nem is olyan biztos, hogy annyira egyértelmű a viszonyunk hozzájuk. A nép többségének uralma nem mindig optimális kimenetet eredményez, főleg ha a nép egyszerű fiai és lányai nem tájékozottan hoznak döntéseket. Churchillt idézve: „Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.” (House of Commons-beszéd, 1947. nov. 11.). A verseny sem mindig képes a legoptimálisabb kimenetelre (s most nem csak arra gondolunk, hogy versenyezni kellemetlen, bezeg monopolistának lenni milyen megnyugtató érzés).

5 Gary S. Becker is elemzi ezt az összefüggést Competition and Democracy című rövidebb tanulmányában. Journal of Law and Economics, Vol. 1 (Oct., 1958), 105–109.

6 Ugyanígy izgalmas kérdés lehet a pártok közötti versengésre épülő közvetett demokráciák esetében megvizsgálni, hogy a sikeres pártok milyen elvek mentén szervezik működésüket. Itt lehet, hogy azt látnánk, hogy a belső versenynek túl nagy teret engedők előbb-utóbb szétesnek, míg az erős kézzel vezetett, kifelé egységet sugárzó párt sikeres lesz. Talán nem túlzás ezt egy nagyobb vállalattal párhuzamba állítani, ahol szintén nem a „népuralom”, hanem a jól szervezett hierarchia, kiegészítve bizonyos önként vállalt „checks and balances” fékekkel, vezet sikerre.

2. Mi a demokrácia és mi a verseny?

Mind a magyar Alaptörvény, mind az Európai Unió alapszerződesei⁷ szólnak a demokrácia és a verseny fontosságáról, anélkül hogy annak fogalmát meghatároznák. Sem a demokrácia, sem a verseny nem definiálható egzaktan, minden korra, minden ember számára érvényes tartalommal. Lehetséges e társadalmi és gazdasági intézményeket történelmi fejlődésükön keresztül bemutatni, vagy éppen a változó filozófiák, iskolák tükrében, vagy közjogi, különösen alkotmányjogi értelmezésben. Sajnos teljes képet e rövid tanulmányban nem kívánhatunk adni, különösen a demokrácia létrejötte, átalakulása, különböző változatainak elkülönítése igényelne nagy erőfeszítést e dolgozat szerzőjétől. Egyfajta „munkafogalomként” a demokráciára úgy fogunk tekinteni, mint egy a politikai döntések meghozatalának olyan intézményrendszerére, ahol az egyének közhivatalt a széles választókör szavazataiért folytatott tökéletes versenyben szerezhettek.⁸ Talán a szóhasználatból is látható, hogy a problémakört alapvetően versenypolitikai szemszögből fogom tárgyalni.

A demokrácia fogalmának boncolgatásától való óvatos távolságtartás azonban nem akadályoz meg abban, hogy leszögezzük: a definíció fő nehézsége, hogy a „népuralom” kimondásán túl koronként más és más tartalmi alkotóelemekkel bővült a demokrácia jelentése. Egy ókori városállam méretű demokrácia más tartalommal működött, mint egy alkotmányos királyság államformájú XIX. századi európai állam vagy egy mai szövetségi demokrácia.

Ami a demokrácia jogi fogalmát illeti, az Alaptörvény Alapvetésének B) cikke szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Györfi Tamás kiemeli az Alkotmány kommentárjában, hogy a demokrácia nem játszott meghatározó szerepet

az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Egyrészt a jogállamiság tartalommal való megtöltésekor azt nem hozta összefüggésbe a demokráciával. Másrészt a demokrácia fogalmából eredeztethető alkotmányos követelményeknél az Alkotmánybíróság mindenhol támaszkodhatott pontosabban fogalmazó alkotmányos rendelkezésekre. Így leszögezi, hogy a demokrácia inkább e konkrétabb szabályok legitimációs elveként játszott szerepet.⁹

Trócsányi László a demokráciát az egyik legfontosabb alkotmányos elvként értelmezi.¹⁰ Ehhez a francia alkotmány 2. cikkét hivatkozva: „*a nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében*”. A hatalom demokratikus legitimációja mindenhol, így nálunk is élő jogelv: a közhatalom akkor gyakorolható, ha az végső soron a népakaratra vezethető vissza.¹¹ Hozzá kell tennünk, hogy a modern demokráciák nem az előbb idézett francia alkotmánnyal szó szerint egyezően működnek: a képviselői demokrácia a jellemző, a közvetlen demokrácia (különösen a népszavazás) ritkán fordul elő.¹² Trócsányi szerint a demokrácia a hatalomgyakorlás legitimációjának alapja, amelynek lényeges eleme a többségi elven alapuló kormányzás, magában foglalva a politikai ellenzék (kisebbség) és az egyén tiszteletét, ez utóbbi alatt értve az emberrel veleszületett, állam által nem korlátozható jogok védelmét.

Hasznos adalékul szolgálnak továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának („EJEB”) döntései, melyek konkrét ügyekben bontják ki a demokratikus alapelveket. Trócsányi a demokrácia elvéről írva fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy az EJEB szerint a demokráciában nem jelenti a többségi vélemény állandó szupremáciáját, fontos, hogy a kisebbség is helyet kapjon a politikai életben, s a többség ne éljen vissza erőfölényével.¹³ Ugyanitt szól arról az EJEB, hogy a demokráciát a pluralizmus, tolerancia és nyitottság fémjelzi.¹⁴

7 Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke egy konzultációs eljárásrendet hoz létre arra nézve, ha egy tagállamban egyértelmű a veszélye annak, hogy sérülnek az unió alapvető értékei. Az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok mellett a demokrácia tiszteletben tartása is idetartozik.

8 Lásd pl. J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 269. (1942).

9 JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, I. Századvég Kiadó (2009), 144–145.

10 TRÓCSÁNYI László és SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, SZTE ÁJTK – PPKE JÁK, Budapest, 2010, 54.

11 38/1993. (VI. 11.) AB-határozat (a bírói hatalmi ágat, többek között a bírók kinevezését elemezve).

12 Megjegyzendő, hogy a modern informatikának köszönhetően hírportálokon, vagy akár egy kormányzati intézkedés fogadtatásának előzetes „tesztelésére” is lehet használni a „nép” véleményének kikérését.

13 Id. 55., hivatkozva a 7601/76 7806/77 James, Young és Webster v. Egyesült Királyság ügyet, 1981. augusztus 13-i ítéletet (szakszervezethez való csatlakozás joga). Az ítélet 63. pontjának angol változata ekként fogalmaz: „democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position” (kiemelés tőlem, TT).

14 Handyside case, judgment of 7 December 1976 (Series A no. 24., 23., 49. §).

Demokratikus államhatalom egyik szükség-szerű fogalmi eleme a hatalommegosztás, az államhatalmat gyakorlók funkciók szerinti különválasztása, s közöttük egy érzékeny fékek-ellensúlyok rendszerének kiépítése.¹⁵ Az Alaptörvény C) cikke szerint „*Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni*”. A korábban előforduló nagy hatalmú, Európában főleg állami, az USA-ban jobbra magántulajdonú monopóliumok feltörése, megosztása, a nagyvállalat kisebb vállalatokra darabolása a versenypolitikának is fontos célkitűzése. Ilyen klasszikusan egyeduralmat megszüntető hatalma az amerikai antitrusztjognak volt, Európában az EUMSZ 37. és 106. cikkeit, illetve annak elődjait alkalmazta jobbra a Bizottság, néha piaci szereplők állami monopóliumok létjogosultságát megkérdőjelezni.¹⁶ Egy piac monopolizálását, amennyiben ez tisztességes, jobb teljesítményen alapuló verseny eredménye, nem tiltja a versenyjog. Ehhez hasonlatosan egy politikai erő is kaphat akár monopólium közeli szavazatot, politikai hatalmat a törvényhozásban s a kormányzatban. Ha valaki a piacon visszaéléssel, pl. egyik piacon meglévő monopóliumát más piacra kisugározva, vagy rövid távú felfaló árazással igyekszik monopolizálni, azt büntetni fogja a versenyjog. A politikai hatalom nem tiszta versenyben történő megszerzését egyéb jogszabályok tiltják.

A demokráciához hasonlóan a verseny szabadsága is megjelent a korábbi Alkotmányban, illetve a mai Alaptörvényben. Itt is igaz, hogy önmagában erre alapítva igen kevés esetben került sor egy állami intézkedés alkotmányellenességének kimondására. Tóth András szerint az Alaptörvény előrelépést jelent annyiban a korábbi Alkotmányhoz képest, mert nem egyszerűen a gazdasági verseny szabadságára, hanem immár kifejezetten a tisztességes gazdasági versenyre utal annak M. cikk (2) bekezdése.

Ez véleménye szerint kifejezi a szociális piacgazdaság legfőbb tételét: a piacgazdaságban kiszolgáltatott egyének védelmét a verseny tisztességes mederben tartása vonatkozásában. Ebből a szempontból értelmezve az erőfölénnyel szembeni fellépés is tágabb értelmet nyer, mint a versenyjogi fogalom.¹⁷

A verseny lényegét sem könnyebb megragadni, mint a demokráciáét. A GVH versenypolitikai hitvallását tartalmazó, a joggyakorlat által bejátszott közgazdasági keretet felvázoló versenypolitikai alapelvek sem tartalmazzak pontos fogalmat a verseny mibenlétéről.¹⁸ Az egyik népszerű szótár szerint a verseny olyan állapot vagy tevékenység, amikor mások legyőzése által kívánunk valamit elérni, valamihez hozzájutni, egyben a többiekkel szemben elsőbbségre szert téve.¹⁹ Jól használható fogalmat találhatunk az egyik OECD-dokumentumban:²⁰

„A verseny olyan piaci helyzet, amikor cégek vagy eladók egymástól függetlenül küzdenek a vevők kegyeiért, hogy így elérjenek egy bizonyos üzleti célkitűzést, mint a profit, értékesítési mennyiség és/vagy piaci részesedés. A verseny ilyen összefüggésben a rivalizálás szinonimája. A cégek közötti versengő rivalizálás két vagy több cég között zajlik. E rivalizálásra az ár, minőség, kiszolgálás vagy ezek és a fogyasztók által értékelt egyéb tényezők kombinációja kapcsán kerülhet sor.”

A „jó”, társadalmilag kívánatos verseny definiálásáról már megoszlanak a különböző iskolákat alkotó közgazdászok és jogtudósok véleményei. Különbséget jelent, hogy a versenyt mint folyamatot, lehetőségek tárházat,²¹ az emberi kiteljesedés előfeltételeként önmagában való értéknek tekintjük, vagy azt a gazdasági hatékonyság szolgálatában álló eszközként vizsgáljuk, amely akkor működik jól, ha „hozza az eredményeket” úgy, mint a megfizethető árú termékeket széles választékban, jó minőségben, s optimális esetben még innovációra is ösztönöz. Az alábbiakban részletesebben is bemutatott freiburgi ordoliberalis iskolához sorolható

15 Lásd bővebben: CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Pázmány Press Budapest, 2014., 11.

16 Ma már az EUMSZ 102. cikke alapján is van lehetőség elvileg egy erőfölényével visszaélő vállalkozást „feldarabolni”, de erre mind a mai napig nem került sor. Vállalatok struktúráját érintő döntések születnek még az uniós fúziókontroll keretében, igaz, ott más, megelőző, semmint büntető jelleggel.

17 Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel – *Versenytükrök*, 2012/1. (VIII. évf. 1. sz.) 26.

18 A verseny szabadságával kapcsolatos, GVH által követett alapelvek (2007. május 8.)
http://www.gvh.hu//data/cms1022484/elemezések_alapelvek_antitrusztpolicy_2007_05.pdf.

19 <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/competition>

20 <http://www.oecd.org/dataoecd/8/61/2376087.pdf>

21 Hoppmann számára a verseny (hasonlatosan Hayekhez, aki „felfedezési folyamatról” ír) olyan piaci folyamat, ami az egyéni szabadságok eredőjeként jelentkezik. Lásd WERNARD MÖSCHEL ZUR EINFÜHRUNG: Erich Hoppmann (1923–2007), in: N. Goldschmidt, M. Wohlgenuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 655.

Erich Hoppmann szerint a „verseny érdemének” két oldala van: az egyik a gazdasági szabadság, a másik a különféle közgazdasági előnyök (hatékonyságok) realizálása.²²

3. A freiburgi iskola jelentősége

Az ordoliberalis iskola a két világháború között, a náciizmus térnyerésének árnyékában bontakozott ki egy békés délnyugat-német egyetemi városban, majd a második világháborút követően sikerült főbb tételeit egyrészt a német, másrészt a kibontakozó európai gazdasági kormányzatban – legalábbis részben – megvalósítani.²³ Nem sokkal később, *Ludwig Erhard* gazdasági miniszter közvetítésével a közgazdászokat és jogászokat tömörítő freiburgi iskola²⁴ ember- és világképe fontos szerepet játszott a német „gazdasági csoda”²⁵ megvalósulásában.

Franz Böhm, Walter Eucken, Alfred Müller-Armack a laissez-faire vagy a hayeki liberalizmussal szemben nem államtalanított gazdasági rendet képzeltek el, hanem a vállalkozás és verseny szabadságán nyugvó gazdaságot, ahol az államnak a rend, a keretfeltételek tekintetében fontos szerep jut.²⁶ Rüstow ezt az új, rendpárti irányzatot neoliberalizmusnak is nevezte, míg a XIX. századi, „államtalanító” szabadelvű irányzatot „paleoliberalizmusnak”. A szociális piacgazdaság jelzős szerkezetben a hangsúly nem az első, hanem második szón van, nem egy „piacosi-

tott socialista” irányításról van szó. Müller-Armack olyan társadalmi és gazdasági rendszert értett szociális piacgazdaság alatt, amely egyszerre valósítja meg vágyunkat a szabadság és társadalmi igazságosság²⁷ iránt, a piacgazdaság eszköztárával.²⁸ A jól szabályozott piac képes tehát a pozitív szociális kiemeltet produkálni.

Az ordoliberalis gazdaságpolitikusok jelentősen eltérően látták a világot az ebben az időszakban teret nyert marxista-szocialista, vagy éppen a Franciaországban mindig is meghatározó dirigista, iparpolitika-párti politikusoktól. Az állam az ordoliberalis gondolkodók szerint nem egyszerűen „éjjeliőrként”, de nem is mindent előíró „atyuskaként”, hanem a keret-szabályok megalkotójaként, a gazdasági és társadalmi rend pilléreinek védelmezőjeként és egyben igazságos bírónak kell hogy tevékenykedjen. A tulajdon, a szerződéses szabadság és a verseny szabadsága jelentette azt a három tartópillért, amelyre az ideális, az egyéni kezdeményezéseknek teret engedő társadalom és gazdaság felépíthető. Egy másik felosztás szerint az ordoliberalis iskola két fő eleme („*Kernprinzip*”) a jól működő árrendszer és a verseny. Ehhez képest fontos egyéb elvek a piacok nyitottsága, a magántulajdon, szerződéses szabadság, felelősség, a gazdaságpolitika kiszámíthatósága és a monetáris politika elsőbbsége.²⁹

Freiburghoz nem kötődött, de az ordoliberalis, „emberi közgazdaságtant” képviselő, a piacgazdaság „lelkét” is kutató vonalba illeszkedett *Wilhelm Röpke*.³⁰ A piacgazdaság alapvető feltételeinek

22 Erich HOPPMANN: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 660–661.

23 Lásd bővebben: Tóth Tihamér: Az ordoliberalis iskola palackpostája – a piacgazdaság eszméje egykor és ma; *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Iuridica et Politica* LXXIII, 58., Ruzsoly József Emlékkönyve, Szeged, 2010.

24 Idővel természetesen nemcsak Freiburgban oktató-kutató közgazdászok és jogászok képviselték e gondolkodásmódot, így talán helyesebb „városfüggetlenül” ordoliberalis iskoláról beszélni. Mint minden gondolatirányzatnál, itt is nehézséget okozhat egyes tudósok „kategorizálása”. Egyrészt egy tudós nézetei is finomodnak idővel (pl. Hayeket kezdetben a freiburgi iskolához tartozónak gondolták, de később önálló, piacpártibb irányzatot dolgozott ki; hasonlóan Wilhelm Röpke az ordoliberalis iskola liberálisabb sarkába sorolható, ugyanakkor erősen keresztény morálfilozófiai nézeteiket is képvisel). Áttekintő táblázatot ad erről: N. GOLDSCHMIDT, M. WOHLGEMUTH: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 10.

25 Ludwig Erhard ugyanakkor próbált elhatárolódni a „Deutscher Wunder” képétől, amikor hangsúlyozza, hogy végül is semmi rendkívülit nem tettek a gazdaságpolitikusok azon túl, hogy rendezett keretek között teret engedtek az emberi kezdeményező- és alkotókészségnek. Ludwig ERHARD: Wirtschaftsminister, nicht Interessenvertreter, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 521.

26 Az állam kívánatos szerepvállalása kapcsán nem volt teljes egység az említett személyek között. A „mainstream” freiburgi iskola az államnak keret-szabály-megalkotó és óvó szerepet szán, Müller-Armack a piacgazdaságot állami irányítás mellett képzelte el, ha nem is a francia dirigizmus vagy keynesi politika szintjén, de a konjunktúrák kilengéseinek állami korrekcióját fontosnak tartotta. Lásd: Christian WATRIN: Zur Einführung Alfred Müller-Armack, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 454.

27 Talán lehetne ezt a „szabadság és biztonság” kettősének is hívni.

28 Alfred MÜLLER-ARMACK: Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft (1952), in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 466.

29 Lásd Nils GOLDSCHMIED: Zur Einführung: die Politik der Wettbewerbsordnung, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 195.

30 A náci hatalomra jutása után elhagyta Németországot, előbb Isztambulban, majd Svájcban tanított. Genfben együtt dolgozott Ludwig von Mises-szel, az ausztriai közgazdasági iskola egyik vezéralakjával. 1947-ben Hayekkel együtt részt vett a liberális Mont Pelerin Társaság megalakításában. Lásd: <https://mises.org/library/biography-wilhelm-r%C3%B6pke-1899-1966-humane-economist>; <http://www.theimaginativeconservative.org/2012/01/humane-economy-of-wilhelm-roepke.html>.

a keresztény tanításnak megfelelő társadalmi-erkölcsi rendet, az értékálló pénzt biztosító pénzügypolitikát, a szabad verseny önszabályozó erejét, a gazdaságot meg nem fojtó adópolitikát és a kezdeményező, bátor, állami előírásoktól nem béklyózott vállalkozót tekintette.³¹ Röpke előre figyelmeztetett az abból eredő veszélyekre, hogy az államra a szélsőséges jóléti politika és állami beruházáspolitiká nevében mind több feladatot aggatunk. Ez az „államkincstári szocializmus” végső soron akadályozza a piacgazdaság alapvető intézményeinek optimális működését.

Az ordoliberalis iskola örök érvényű tétele volt, hogy társadalmi, gazdasági és erkölcsi rend egymástól el nem választhatók, szorosan tételezik egymást. Több volt ez, mint verseny, vagy akár gazdaságpolitikai iskola, igyekeztek multidiszciplináris törvényszerűségeket feltárni. A piacgazdaság olyan gazdasági rend, amelynek egyfajta társadalmi és erkölcsi rend felel meg. A piac csak ott tud optimális eredményeket garantálni, ahol adott az egyéni törekvés, a bátorság, a felelősségvállalás, a tulajdonban gyökerező függetlenség, a takarékoskodás, a jövőről való gondoskodás. Szükséges az is, hogy az egyén megfelelően kapcsolódjon a családhoz, a közösségekhez és a természethez, végső soron az isteni rendhez.³²

Az ordoliberalis gazdaságpolitika kulcseleme az egyéni kezdeményezéseknek teret engedő és egyben keretet is adó versenypolitika volt, melyben a piaci hatalmi koncentrációt megjelenítő kartellek, konszernek, mások piaci lehetőségeit ellehetetlenítő erőfölényes vállalatok elleni fellépés voltak a kulcspontok.

A freiburgi iskola képviselői szoros kapcsolatot láttak a politikai demokrácia és a szabad verseny között. Walter Eucken közgazdász professzor már 1932-ben kritizálta a német gazdaság túlzott átpolitizáltóságát, egyben a gazdasági érdekcsoportok között vergődő állam gyengeségét.³³ Különböző rendszereken átívelő bölcsességük az egyes csoportérdekekkel szembeni fellépés, ellenállás, melyhez támpontot a „rendelvény” ad. A kizárólagosságra törekvő erőpozíciók felszámolása nem csak a gazdaságban,

hanem a politikában is fontos célkitűzés volt számukra. Eucken óvott a gazdasági hatalom politikai központosításától: ezzel a hivatalnoki apparátus az ember egész élete fölött uralkodó túlzott hatalomra tenne szert, az élet elveszítene privát jellegét.³⁴

A gazdasági alkotmányosság³⁵ koncepció alkalmazása jól mutatja az ordoliberalis gondolkodás gazdaságon, társadalmon, politikán átívelő gondolkodását. Mint ahogy az államhatalom gyakorlása az alkotmányban foglalt elvek, szabályok szerint működik, ugyanígy egyfelől a gazdasági szereplők is egy előre rögzített, állam által biztosított szabályozási környezetben dolgoznak, az állami gazdaságirányítás sem esetlegesen, lobbierdekektől vezérelve valósul meg, másfelől a gazdasági rendet védő garanciális szabályok alkotmányos szinten rögzítettek.

A gazdasági-államhatalmi rend egységes megközelítésére jó példa lehet Böhm piaci hatalomról 1928-ban írott tanulmánya. Ebben azzal érvel a versenyjogi szabályozás szükségessége mellett, hogy (1) az egyenrangú felek közötti, polgári jog által szabályozott viszonyokban a jogügyleteket a felek szabad akaratnyilvánítása legalizálja, (2) a közhatalom és az egyén viszonylatában az állami aktust törvényes felhatalmazásra visszavezethetősége legalizálja, (3) a gazdasági hatalommal rendelkező és az ügyfele közötti jogügylet bármiféle legalizálás nélkül, pusztán az erősebb akaratából kifelőleg valósul meg.³⁶

4. Demokrácia és verseny összhangja az USA-ban

Az USA ma minden bizonnyal a demokrácia és a versenyre alapuló piacgazdaság legbefolyásosabb támogatója, „exportőre”.³⁷ Talán az USA-n kívül nem volt más ország, ahol a demokraták gyakorlatilag „zöldmezős beruházásként” foghattak a népuralmon alapuló társadalmi, gazdasági és politikai rend kiépítéséhez.

31 Lásd pl. Wilhelm RÖPKE: *A Humane Economy – The Social Framework of the Free Market*, 125–26 (English ed., ISI Books 3d ed. 1998), 102. Egyik leghíresebb könyve a *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 1958, Eugen Rentsch (Zürich–Stuttgart).

32 Ez utóbbit természetesen a kereszténységhez közelebb álló tudósok, mint Böhm vagy Röpke, hangsúlyozták.

33 Staatliche Strukturwandelungen und die Krisis des Kapitalismus; hivatkozva Goldschmidt és Wohlgemuth, id. mű 1.

34 Walter EUCKEN: Über die zweifache wirtschaftspolitische Aufgabe der Nationalökonomie (1947), in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 146.

35 „Wirtschaftsverfassung”, lásd pl. N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 24.

36 Franz BÖHM: Das Problem der privaten Macht, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 57.

37 A rend kedvéért azért megjegyzendő, hogy az USA alkotmánya sem a demokrácia, sem a verseny szavakat nem tartalmazza kifejezetten.

Ebben biztosan az is nagy szerepet játszott, hogy a honalapítók jellemzően különféle protestáns egyházakhoz tartoztak, ahol az egyházi tisztviselőket választással jelölték ki – miért ne lehetne ez ugyanígy a politika terén is?³⁸ Az öreg kontinensen a különböző jellegzetességű feudalista abszolutizmusokból más-más demokráciák fakadtak. Találón jegyzi meg Amato, hogy az 1890-ben elfogadott Sherman Act, eredeti céljait tekintve, sok tekintetben a jeffersoni társadalomkép gazdasági-piaci szempontú letűkröződése volt. Jefferson ideális demokráciáját sok, egyenként kis piaci szerepű termelő alkotta, ami azért volt ideális, mert a hozzávetőleges egyenlőség miatt nem merültek fel redistribúciós problémák, másfelől sem piaci hatalommal való visszaélés, sem masszív munkástömegek túlzott bérkövetelése, sem a politika gazdasági érdekek alá gyűrése sem fenyegettek.³⁹ A törvényjavaslatot jegyző Sherman szentatort idézve, ha a gazdasági vállalatcsoport kezében nagy piaci hatalom összpontosulhatna, az királyi jellegű privilégiumot jelentene, ami viszont összeférhetetlen az amerikai kormányformával.⁴⁰ Lehet, hogy mi Európában ezért is vagyunk olykor megértőbbek a monopóliumokkal?

5. A verseny és demokrácia közös nevezői

A monopólium káros gazdasági és társadalmi hatásai

A közgazdaság-tudomány behatóan foglalkozott a monopóliummal járó negatív gazdasági hatásokkal. A túlárazásból fakadó allokációs hatékonyságvesztés, az el nem adott, illetve meg nem termelt javakban megtestesülő holtteher elvesztés jellemzően ott szerepel a „miért nem szeretjük a monopóliumot” listánkon. A monopólium szélesebb körű káros hatásai, talán nem véletlenül, elsősorban német nyelvterületen került a versenypolitika középpontjába,⁴¹

bár a nagyok-kicsik harcában a Dávidok megsegítése az amerikai antitröszt első évtizedeiben is megjelent célként. A monopóliumnak, illetve a piaci erőnek ugyanakkor meglehet az az előnye, hogy mérete miatt nagyobb források állnak rendelkezésre, vagy legalábbis olcsóbban jut hitelhez, így kellő ösztönzők megléte esetén többet tud kutatásra, fejlesztésre fordítani. Ennek ellenére a versenypolitika mindig gyanakvással követte a nagy piaci részesedésű vállalkozások viselkedését, s a fúziókontroll révén azok szervezeti egyesülés révén való kialakulását megakadályozni törekszik.

A politika dimenziójában nekünk, magyaroknak is lehetnek még személyes emlékeink a monopólium időszakáról. Az egyeduralkodó MSZMP regnálására mindig jó azokat emlékeztetni, akik fejében esetleg megfordulna, hogy egyetlen politikai erő milyen „hatékonyan” tudna kormányozni.⁴² A Nyugatnak mondott kultúrkörben ma gyakorlatilag elképzelhetetlen, hogy választási versenyben való megmérettetés nélkül kerüljön valaki hatalmi pozícióba.

Verseny a piacon, verseny a piacért

A demokratikus állam működése sokban hasonlatos azokhoz a piacokhoz, ahol nem mindennap hozunk gazdaságilag releváns döntéseket, ahol nem a piacon, hanem a piacért folyik a verseny. Vannak olyan szolgáltatások, amelyeket leghatékonyabban egy szereplő tud nyújtani, itt az időről időre levezényelt, „ki marad a pályán” verseny segítheti a legoptimálisabb kimenet elérését. Ennek érdekében szabályozzák, jól vagy rosszul, gyakran koncessziós szerződések kötésével bizonyos szűkös erőforrásokra épülő szolgáltatások piacait. A fogyasztói jólét növelése itt azon múlik, hogy a néhány évente megtartott, újrainyitott versengés során ki sikerül-e választani azt a vállalkozást, amely az elkövetkező néhány évben időleges monopolistaként szolgáltatathat majd.

38 Nehéz itt nem megemlíteni Alexis de Tocqueville kétkötetes munkáját a XIX. század első felének amerikai demokráciájáról. Eredetileg francia nyelven, *De la démocratie en Amérique*; 1838-ban angolul: *Democracy in the United States*, New York.

39 T. JEFFERSON, „*Notes on the State of Virginia*”, Query XIX, in *Writings* (The Library of America, New York, 1984) 290. Idézi: Giuliano Amato: *Antitrust and the bounds of power* (Hart Publishing, 1997), 97.

40 *Ibid.*, 98. Amato is úgy látja, hogy a harmincas évek freiburgi ordoliberalis iskolájának „hatalomtalánítási” koncepciója és az amerikai eredeti antitrösztelmélet között nagyfokú azonosság mutatható ki.

41 Az első világháború során, a hadi ellátásra átváltott iparban nagy hatalmú konszernek erősödtek meg, melyek korlátozása fontos célkitűzése volt a császárság romjain épült weimari köztársaságnak. Legalább ilyen kihívást jelentett a munkásmozgalmak leszerelésére adott kedvezmények folytatán a szakszervezetek megerősödése.

42 Talán csak társadalmi-gazdasági vészhelyzetben lehet az igaz, hogy egy bölcs diktátor jobb döntések sorát hozhatja, mint a politikai vitákban edződő politikusok.

Ha a versenyztetés nyílt, tisztességes körülmények között zajlik, s az időleges kizárólagosság hossza nem túlzott, akkor a fogyasztókat, végső soron a társadalmat nem éri veszteség.

Nincs ez másként a politikai hatalomért zajló harc esetében sem. Stabil demokráciában kitöltik a képviselők s a kormányzó pártok a jellemzően négyéves mandátumukat, majd ezt követően újra megméretődnek. Ami a gazdaságban a nyílt versenyt, az esélyegyenlőséget, kedvelt EU-műszóval a „level playing field”-et jelenti, azt a politikai demokráciában a választójog szabályozása képezi le. Ha kellően széles körű, általános a választójog, minden érintett, fontos döntést hozni képes polgár urnához járulhat, akkor fair verseny eredményeként bízhatunk abban, hogy a legjobb, vagy legalábbis a társadalom aktuális elvárásainak legjobban megfelelő erő jut hatalomra. E dolgozat kereteit feszegetné, ha e helyütt elmélyednénk olyan kérdésekben, hogy az egyéni, a listás vagy ezeket kombináló rendszer a legideálisabb, hogy hogyan kell fair módon megvonni a választókörzetek határait, hogy pontosan ki választhat és ki a választható, hogyan kell számolni a szükséges többséget stb. Ezek mind fontos szabályozói kérdések, hasonlóképpen, mint egy frekvenciahasználati vagy trafiktender megszervezése esetében. Látható, hogy a verseny sem légüres térben, hanem szabályozott viszonyok között folyik, s e szabályozás terjedelme, mélysége, főbb jellemzői a verseny kimenetét is nagyban meghatározzák. Talán nem ér a megalapozatlan vád akkor sem, ha abban is párhuzamot látok, hogy az éppen pozícióban levőknél mindig nagy a csábítás, hogy a soron következő verseny feltételeit próbálják úgy alakítani, hogy abból lehetőleg ismét ők kerüljenek ki győztesként.

Ellensúlyok

A versenypolitikában a piaci erő bizonyításánál alapvetően a vállalkozások piaci részesedéséből, azaz a piac struktúrájának vizsgálatából indulunk ki. Fontos lehet azonban a piac és az értéklánc többi szereplőjét is megvizsgálni, azok ugyanis könnyen ellensúlyát képezhetik a hatalmasnak tűnő vállalkozásnak. Különösen a vállalkozások közötti összefonódások jövőbeli versenyhatásának értékelésekor

járnak utána, mondhatni, rutinszerűen a versenyhatóságok, hogy a megnövekedett piaci részesedés nagyobb piaci hatalmat (különösen áralakító képességet) is fog-e vajon eredményezni. Egy vállalkozást sokféle szereplő ellensúlyozhat: például egymásnak oda-vissza ellensúlyai lehetnek a nagyméretű áruhátláncok és a fontos beszállítók, gyártók. Egyfajta ellensúlyt jelenthetnek a piacon még jelen nem levő potenciális versenytársak is.⁴³

A politika területén majdnem olyan gyakran változhatnak a viszonyok, mint egy jól támadható piac esetében. Aki most éppen első, azt a következő választáson a szavazók hátrébb sorolhatják. Az éppen hatalmon levő párt vagy pártok annak tudatában irányítják az ország ügyeit, hogy választóik elégedetlensége esetén a következő terminusban ellenzékbe kell hogy vonuljanak. Önmagában tehát a négyévenkénti, rendszeres megmérettetés miatt a választókra (végső soron a közvéleményre) egy bölcs kormányzati politikus mindig reflektál, így azok egy állandó ellensúlyt képviselnek a demokráciában. A modern államszervezet ennél sokkal szofisztikáltabb módon, rövid távon is gondoskodik arról, hogy a választáson nyertesek hatalmát ellenpontozzák. Megemlítendő a hatalmi ágak szétválasztása (azon belül is elsősorban a független igazságszolgáltatás), a minősített többséget igénylő alkotmány vagy fontosabb törvények, bizonyos fontosabb pozíciókba való megválasztáskor gyakran szükséges konszenzus, a monetáris ügyek s egyes gazdaságfelügyeleti funkciók kormánytól független intézmény kezébe helyezése (jellemzően a versenyhivatalok is élveznek bizonyos fokú függetlenséget). A kisebbségi részvényeseket védő rendelkezésekhez hasonlóan a parlamenti kisebbséget is külön szabályok szokták védeni. A teljesség kedvéért megemlítendő még az Alkotmánybírórság és az ombudsman intézménye is.

E ponton megállapítható, hogy a jól működő piac és demokrácia egyik feltétele, hogy ha valaki erőpozícióba kerül is (a politikában ez majdhogynem szükségszerű), akkor álljanak rendelkezésre a pillanatnyi hatalmat ellensúlyozó egyéb szereplők, erők. Ennek hiányában az emberi módon jelentkező elkényelmesedés, nemtörődömség, túlzott magabiztosság, vagy éppen erőszakosság mind az adott vállalkozás, vagy politikai szereplő, mind a gazdaság és a társadalom számára káros következményekkel járhat.

43 Ha ezek gyorsan, kellő mellszélességgel képesek megjelenni, akkor akár a piacdefiníció is szélesebb lehet, kissé lassabb, de még visszatartó erejű belépés valószínűsítése a piaci hatalom értékelésekor játszik szerepet.

Tulajdon

A tulajdonviszonyok rendezettsége, jogi védelme, a minél több ember tulajdonosi minősége nemcsak a jog uralmán alapuló demokráciának, hanem a hatékony piacgazdaságnak is elengedhetetlen alkotóeleme. Az emberi kiteljesedéshez szükséges tulajdonszerzés, melyet sok évszázadon keresztül a földhöz jutás lehetősége testesített meg, nagyban meghatározta országok társadalmi, politikai, gazdasági berendezését. Elég csak arra a nyilvánvaló különbségre utalni, ami a XVI. századtól meginduló amerikai gyarmatosítás kapcsán megfigyelhető az észak- és dél-amerikai út között. Sokban hasonlatos volt a spanyolok déli, az angolok, németek, hollandok és egyéb nációk északi – „zöld mezős beruházásnak” az őslakosok elsöprése miatt kevésbé nevezhető – megtelepedése. Fontos, a demokratikus folyamatokra és a gazdaság sikerességére kiható különbség volt viszont, hogy míg a spanyol hódítók az európai abszolutizmust, hűbérúri viszonyokat, s az ahhoz szükséges földtulajdon-koncentrációt örökítették át, addig északon szigorúan korlátozták az egy fő által megszerezhető föld mértékét. Ezzel mind a gazdaságot, mind a társadalmat, politikát polarizáltabbá és emberközelibbé sikerült tenni.

A teljesség kedvéért arról is szólni szükséges, hogy a tulajdonnal nemcsak jogok, hanem felelősség, kötelesség is jár. A tulajdon akkor tölti be társadalmi rendeltetését, ha az nemcsak egyetlen személy, hanem a közösség jólétéhez is hozzájárul. A tulajdon gyümölcseinek mással való megosztása, mint erkölcsi parancs a katolikus társadalmi tanítás fontos pillére, de ugyanúgy ott van a magyar Alaptörvényben is.

A tulajdonnal járó felelősség a versenyjogban az alapvető eszközzel rendelkező monopolista esetében a legnyilvánvalóbb, amikor akár az is kikényszeríthető, hogy az erősebb szolgáltatási verseny érdekében az ehhez nélkülözhetetlen eszközt (pl. vasútpálya, magas feszültségű vezetékhalózat) versenytársaival megossza. Egyéb módokon is beavatkozhat a versenyjog a tulajdoni viszonyokba: elég itt az erőfölénnyel való szisztematikus visszaélés esetén alkalmazható vállalatfeldarabolásra és a fúziókontrollnál gyakran kikényszerített vállalkozáscsoport-rész eladására utalni.

Globális verseny, globális demokrácia?

Érdekes problémák adódnak a második világháborút követően egyre intenzívebbé váló szabad kereskedelem, majd globalizációs folyamatok eredményeként. Bizonyos piacok regionálisakká, majd akár világméretűvé váltak, s a méretgazdaságosság szigorú törvényei alapján azokon csak kevés, nem csekély méretű vállalat maradhatott talpon. A világszinten mozgó vállalatok új kihívások elé állították mind a nemzeti piacok felett őrkdő versenyhatóságokat, mind az állami szintű politikaformáló erőket.⁴⁴ A jogi szabályozás nem képes olyan lépésekkel a nemzeti keretektől kinőtt piaci szereplők után menni: a területen kívüli jogalkalmazás eljárásjogi problémákba ütközhet, a nemzetközi jogi szabályok pedig nem bírnak igazi erővel. Gazdasági integrációs szinten egyedül az EU mutat jó példát, ahol a piacok földrajzi bővülését a jogi és intézményrendszer is lekövette.

Reinhard Marx *Tőke* című könyvének előszavában, mely lényegében egy humoros levél Karl Marxnak, elismeri, hogy a tőkekoncentráció leírása kapcsán igaza volt névrokonának. Míg a szabályozatlan XIX. századi kapitalizmus okkal ágazott meg a marxista gondolatoknak, addig a mai szabályozatlan globális gazdaság ugyanilyen következményekkel járhat, de most már nagyobb, globális méretekben. A társadalmi igazságtalanságok most már nem állami keretekben jelentkeznek (sok helyen, főleg a Nyugaton ezek jelentősen mérséklődtek), hanem globálisan. Ha szegénynek azokat neveznénk, akik napi 2 dollárnál kevesebbet keresnek, akkor 2,5 milliárd ember mondható szegénynek. Ugyanakkor a világ javának több mint felét a lakosság 2%-a birtokolja, az emberiség szegényebbik felének a vagyona 1%-a jut.⁴⁵ Nem volt tehát igaza Fukuyamának, amikor 1992-ben a történelem végét vizionálta, látván, hogy a volt szovjet birodalom országai sorra kezdenek áttérni a demokráciára és a piacgazdaságra. A valóságban, részben civilizációs eltérések miatt is, nem lett általános a szabadság és a jólét. Több nyugati államban, így Németországban is az etikai szabályokat semmibe vevő, tőkejövedelem-növelésre összpontosító, piac-

44 E probléma nem új keletű, a hajókereskedelem és felfedezések korában brit és holland társaságok szerezhettek monopóliumokat, hatalmas vagyont felhalmozva, konkurálva vagy inkább szorosan egybefonódva a politikát alakító (akkor még királyi) hatalommal.

45 Reinhard MARX: *A tőke* (Szent István Társulat, 2009), 20.

gazdaságnak nevezett rendszer újra „primitív kapitalizmussá” alakul.⁴⁶

A demokrácia és verseny összefüggéseit így tágabb horizonton is lehet, kell értékelni. A verseny sok piacon államhatárokat nem ismerve zajlik, amit nem követett a nemzetek közötti hatalomgyakorlás demokratizálódása. Ha világszinten építjük a demokráciát s a versenyt, akkor azon is el kell gondolkodni, létezhet-e jól működő demokratikus államok sora ilyen óriási vagyon- és jövedelemkülönbségek mellett. Ha a piaci folyamatok ilyen elosztást produkálnak, biztos teljesíti-e az egyes ember a kötelességét, illetve az állam, illetve nemzetközi szervezetek a szubszidiaritás jegyében rájuk eső feladatokat?

Az aktivitás feltételei a piacon és a demokráciában

Sem demokrácia, sem piacgazdaság nem létezhet olyan emberek nélkül, akik tudatos, megfontolt döntéseikkel befolyásolják a politikai, vagy éppen gazdasági folyamatokat. A választójog szabályozása révén igyekszünk biztosítani azt, hogy optimális eredmény szülessen, azaz a megfontolt döntésre kora, szellemi állapota miatt nem képes, vagy éppen nem érdemes, illetve az adott országhoz személyében szorosán nem kötődő potenciális választók ne járulhassanak az urnához. Vitákat folytatunk arról is, hogy egy személynek egy szavazata legyen, vagy éppen az eltartott családtagok száma növelje-e egyes szavazatok súlyát.

A piacokon nem ennyire egyértelmű a helyzet, legalábbis ha a fogyasztói oldalra irányítjuk figyelmünket. Itt a „pénz beszél”, látszólagos demokrácia sincs, legalábbis olyan értelemben, hogy nem személy szerint arányosan szavazunk. Akinek nagyobb a vásárlóereje, az többet vásárolhat, az ő döntése többet nyom a latban.

Ha a választási piacok másik oldalát, a szavazatainkért vetélkedő politikusokat, pártokat, illetve árukat kínáló vállalkozásokat tekintjük, annyiban láthatunk hasonlóságot, hogy valamilyen szinten szabályozott, hogy ki szállhat ringbe. A vagyoni helyzet itt is szerepet játszik: akinek több a támogatója, szponzora, az sikeresebb kampányra

számíthat. Elég, ha a demokrácia és verseny modern hazáját, az USA-t nézzük, ahol éppen most folynak az elnökválasztás republikánus és demokrata „előselejtezői”: papíron ugyan bármelyik USA-ban született amerikai állampolgár indulhat az elnöki címért,⁴⁷ de hatalmas szponzorok nélkül nem fogja tudni kampányát finanszírozni, kiemelkedni a sok jelölt közül. A gazdaságban a nagyobb tőkeerejű vállalkozás szintén jobb pozícióból kínálhatja termékeit.

A jogi keretek a kínálati oldalon is alakítják a versengést: a politikai versengés gyakran „selejtezőkhöz” kötött, s az is gyakori, hogy a kevés szavazatot begyűjtő párt végül is nem kerül be a törvényhozásba. A gazdaságban is sokszor hatósági engedélyhez kötött a piacra lépés, ami mögött jó esetben nem nyers protekcionizmus, hanem fogyasztóvédelem, környezetvédelem s egyéb közérdekek védelme áll. E szabályozás ideális terjedelmének, mélységének eltalálása nem könnyű feladat, de könnyen belátható, hogy a kimenetre döntő befolyása van. Túl szigorú belépési szabályok esetén túl szűk lesz a kínálat, lesznek fogyasztók, akik nem találhatnak kedvükre valót. A szabályok hiánya vagy lazasága viszont olyan „kalandorokat” is pályára engedhet, akik első látásra csábító ígéreteik után több kárt okoznak, mint hasznot.

A megtévesztett szavazó

Az emberi tényező szerepét továbbgondolva a szavazásra épülő politikai demokrácia és a fogyasztói döntések által mozgatott piacgazdaság közös problémája, ha azért születik rossz döntés, mert a versenyben érdekelték megtévesztik a szavazókat. Mint tudjuk, ezt a versenyjog, illetve fogyasztóvédelem meglehetősen magasra tett mércével, szigorúan tiltja a piaci szereplőknek. A valószínűleg fontosabb közérdekű ügyekben döntéseket hozó politikusjelöltek ígéretési versenyében viszont csak erkölcsi korlátok szabnak határt. Az ígéreteit nem teljesítő politikust nem érik jogi szankciók, szemben egy olyan sampongyártóval, akinek a reklámja ellenére csak a fogyasztók egy része esetén fogja a korpát eltüntetni.

⁴⁶ Ibid, 248–249.

⁴⁷ Azzal kiegészítve, hogy külföldön is születethet, de legalább egyik szülője akkor USA-állampolgár legyen; még két megkötés van, az egyik, hogy legyen legalább 35 éves és legalább 14 évet élt az USA-ban.

A szólásszabadságot alapértéknek tartó USA-ban sincs alkotmányos akadálya annak, hogy a megtévesztő üzleti kommunikációt jogszabályi keretek közé szorítsák – szemben a politikai ígéret-özönnel.⁴⁸ A *Supreme Court* e különbségtétel mögött három szempontra hívta fel a figyelmet. Az üzleti kommunikáció valóságtartalma a legtöbb esetben könnyebben ellenőrizhető, mint egy politikusi ígéret.⁴⁹ Arról nem is szólva, hogy gyakran pontosabb, számonkérhetőbb, mint egy többéves, munkanélküliséget csökkentő politikai ígéret. Igaz, hogy számos reklám sem mer konkrétan fogalmazni, sok az „akár”, a „-hat”, „-het”, ami annyiban még érthető is, hogy vannak olyan eredmények, amelyek fogyasztó- vagy körülményfüggők, így nem minden esetben garantálhatók. Másodsorban az amerikai legfőbb bírók abban is bíznak, hogy a profitból élő, a reklámokra nagyban támaszkodó piaci szereplők kommunikációját kevésbé veti vissza az állami szabályozás, mint a politikai beszédet.⁵⁰ Végül az üzleti reklámok szabályozásának az a célja, hogy egyébként bekövetkező gazdasági károkat előzzünk meg vagy minimalizáljunk.⁵¹

6. A demokrácián és versenyen túl: közös erkölcsi alapok

A demokratikus hatalomgyakorlás egyik követelményeként jelentkező önkontroll kérdése átvetet a szűkebb értelemben vett versenypolitikán és demokrácia kérdésein túlmutató alapvető erkölcsi alapokhoz. Lehet-e jól működő demokráciánk vagy versengésre alapuló piacgazdaságunk, anélkül hogy ne lenne társadalmi konszenzus alapvető morális kérdésekben? A tulajdon „szentsége” s az ezzel együtt járó közösség iránti felelősségből eredő megosztás, a szerződések szabadsága, s e szabadságot kiemeltül is mederbe terelő közjót szolgáló elhivatottság, az emberi személy végső soron, rövidlátó

piaci vagy politikai érdekekkel szemben is védendő méltósága nélkül egyik rendszer sem fog megfelelően működni. Mind a demokrácia, mind a verseny közös gyökere a helyesen értelmezett emberi szabadság. Ha torz emberképpel, rosszul felfogott szabadságesszménnyel dolgozunk, az ebből táplálkozó közösségi-társadalmi és gazdasági rendszerünk is torzó lesz csupán.

Az ilyen és ehhez hasonló alapvető társadalmi, gazdasági kérdéseknél hasznos támpontot adhat a sok évszázados tapasztalatokon edződött s hite szerint isteni kinyilatkoztatáson alapuló katolikus⁵² társadalmi tanítás. Az ezt megjelenítő pápai enciklikák több esetben is foglalkoztak a demokrácia, illetve a verseny alapvető morális összefüggéseivel. Az ezekben megfogalmazott nézet minden bizonnyal világnézeti, vallási, felekezeti hovatartozástól függetlenül megfontolandó, de legalábbis gondolkozást orientáló kell hogy legyen a magát keresztény gyökerűnek látni vélő Európában.

A kommunista blokkból származó Szent II. János Pál pápa nem véletlenül foglalkozott sokat a politikai és gazdasági szabadság problémájával. *Centessimus annus* kezdetű enciklikájában emlékeztet arra, hogy valódi demokrácia csak jogállamban és az emberi személy helyes értelmezése alapján lehetséges.⁵³ Ennek része a „társadalom személyessége” növekedése: a polgár nem csak saját ügyesbajos ügyeivel törődik, hanem részt vesz a tágabb közösség szervezésében is. Az ekkoriban közzétett magyar püspöki kari körlevél egyébként kritikusan jegyzi meg, hogy a rendszerváltás nem hozta magával a társadalom kellő közéleti aktivizálódását, ami nélkül lehetetlen, hogy „a demokrácia intézményesen biztosított lehetősége valóságos gyakorlattá váljék”.⁵⁴

A *Centessimus annus* felhívja arra a problémára is a figyelmet, hogy az agnoszticizmus és a szkeptikus relativizmus talaján olyan politikai demokrácia kezd kialakulni, amely demokratikus szempontból megbízhatatlannak tartja azokat, akik meg vannak

48 A valóságtartalom állami szabályozása kapcsán a vezető ítélet a *Central Hudson Gas & Elec. v. Public Serv. Comm'n* (1980) 447 U. S. 557.

49 *Va. Pharmacy Bd. v. Va. Consumer Council*, supra, 425 U. S., 772., fn. 24.

50 A „chilling effect” valószínű hiányáról: *ibid.*

51 *44 Liquormart, Inc. v. Rhode Island*, supra, 517 U. S., 499.

52 Az alábbiakban katolikus társadalmi tanításról lesz szó, mivel annak tételei kifejezetten kötődnek a pápasághoz. Érdemi különbséget nehéz lenne azonosítani a mai református vagy evangélikus egyházak társadalmilag releváns tanítása között, de meg lehet kockáztatni, hogy a zsidó hitből is nagyrészt hasonló cselekvésszabályok lennének levezethetők.

53 II. János Pál Pápa *Centessimus annus* kezdetű enciklikája, a *Rerum Novarum* enciklika kibocsátásának századik évfordulója alkalmából, 1991. 46. pont.

54 Igazságosabb és testvériesebb világot! A Magyar Katolikus Püspöki Kar körlevele, 69. pont.

győződve arról, hogy létezik politikai többségi véleményről függetlenül is igazság. Szent II. János Pál a kommunista rendszerek bukását követően emlékeztet arra, hogy ha egy demokráciából hiányoznak az alapvető értékek, akkor az előbb-utóbb leplezett vagy leplezetlen totalitarizmusba fordul.

Ugyanitt olvashatjuk a katolikus egyház demokráciacredóját is.⁵⁵

„Az Egyház nagyra értékeli a demokratikus rendszert, mint olyan rendszert, amely biztosítja polgárai számára a politikai döntésekben való részvételt és garantálja a kormányzottnak, hogy maguk válasszák meg és ellenőrizzék vezetőiket, vagy békés formában leváltásukra, ha szükségesnek látszik. Ezért az Egyház nem helyeselheti az olyan zártkörű vezető-csoportok létrejöttét, amelyek az államhatalmat saját hasznukra vagy ideológiai céljaik megvalósítására bitorolják.”

A jelenkorba ugorva a demokrácia védelmére szólította fel Ferenc pápa az európai politikusokat az Európai Parlamentben 2014. november 25-én elmondott beszédében.⁵⁶ Az Európai Parlament „felelősséggel tartozik azért, hogy megőrizze a demokráciát az európaiak számára”. A demokráciák „nem dőlhetnek össze a multinacionális, de nem univerzális érdekek nyomása alatt”, figyelmeztet a pápa.

A társadalmi-politikai berendezkedéshez hasonlatosan a gazdaság szabad piaci versenyre építése kapcsán is óvatos, de határozott álláspontot hirdet a katolikus társadalmi tanítás. Mindkét esetben az Isten képére teremtett ember méltóságának védelméből vezeti le elvárásait.

A zabolátlan szabadságból táplálkozó versenyben, abszolutizált piacban soha nem hitt a katolikus társadalmi tanítás, de a másik végletet, az állam által irányított, vagy éppen magánmonopóliumok által uralt gazdaságot is elutasította.⁵⁷ A még több és több hasznot önmagáért vágyó tőkés nem tekinthető a katolikus társadalmi tanítás ideális alanyának. A versenyre épülő piacgazdaság hibájaként időről időre felmerül, hogy nem képes megoldani a javak oly módon való elosztását, hogy akár országon belül,

akár nemzetek között ne forduljanak elő ordító aránytalanságok. Egy másik káros mellékhatása a piacgazdaságnak a fogyasztói társadalom túlburjánzása, a keresztény emberképet romboló fogyasztói kultúra térnyerése.⁵⁸

A *Centessimus annus* továbbgondolva XVI. Benedek pápa is a piac, az állam és a civil társadalom helyes egyensúlyát hangsúlyozza.⁵⁹ A *Caritas in veritate* szerint olyan piacra van szükség, amely lehetővé teszi, hogy szabadon működjenek különféle, akár profit vagy nonprofit célokat követő vállalkozások. Az enciklikában a pápa a „gazdaság demokratizálódását” sürgeti oly módon, hogy a profitorientált magánvállalkozás és a különböző jellegű állami vállalatok mellett meg kell gyökerezniük a kölcsönöség elvén alapuló és társadalmi célokat szolgáló termelő szervezeteknek is. A „szeretet az igazságban” a gazdaságban azt jelenti, hogy e gazdasági kezdeményezések révén, a profit elvetése nélkül, az értékegyenlőségen alapuló cserénél és az öncélú profitszerzés pőre logikájánál túl magasabb célra irányuljon a gazdálkodás. Másként fogalmazva, ha a piac egyedül a cseretárgyak értékegyenlőségének alapelveire hagyatkozik, akkor nem képes megteremteni a működéséhez szükséges társadalmi kohéziót. „A piac a szolidaritás és a kölcsönös bizalom belső formái nélkül nem képes teljességgel betölteni gazdasági szerepét.”⁶⁰

Témánkat a korábban bemutatott versenyiskolákhoz kapcsolva az alábbi enciklikaidézet jól szemlélteti a katolikus társadalmi tanítás és a freiburgi iskola állami szerepvállalás kapcsán osztott nézetét, az egyéni szabadság és a rendpártiság közötti érzékeny egyensúly kapcsán:

„A gazdasági tevékenység [...] nem folyhat intézményi, jogi és politikai szempontból légtüres térben. Éppen ellenkezőleg, feltételezi, hogy a stabil pénzen és a hatékony közszolgáltatásokon kívül biztos garanciákat kap az egyéni szabadság és a tulajdon vonatkozásában. [...] A gazdasági rend és a gazdasági fejlődés egyik legfőbb akadálya a biztonság hiánya, amihez társul a közhatalom korrupciója,

55 Ez azért is különleges, mert maga a katolikus egyház nem demokratikus népfellegi elv mentén szerveződik, ennek ellenére, vagy talán éppen ezért, stabilan létezik mintegy kétezer éve.

56 Magyarul olvasható: http://hu.radiovaticana.va/storico/2014/11/25/%E2%80%9Eaz_ember_transzcendens_m%C3%A9rt%C3%B3s%C3%A1g%C3%A1t%2C_elidegen%C3%ADthetetlen_%C3%A9rt%C3%A9keit/ung-837939.

57 Lásd erről bővebben: Tóth Tamás: *A katolikus egyház versenypolitikai üzenete – avagy létezik-e „vatikáni iskola”; 120 éves a Rerum novarum enciklika*, Pázmány Press, 2011.

58 Lásd pl. *Sollicitudo rei socialis*, 28. pont.

59 *Caritas in veritate* kezdetű enciklika (2009), 38. pont.

60 *Caritas in veritate*, 35.

*valamint a meg nem engedett vállalati tőkegyarapítás és profitszerzés, amelyek törvénytelen eljárásból vagy pusztán spekulációból származnak.*⁶¹

Talán nem véletlen, hogy az ordoliberalis iskolához sorolható több tudós is kifejezetten keresztény értékekre építve fejtette ki gazdaság- és társadalompolitikai nézeteit. Dietze, Eucken és Lampe 1943-ban megjelent, a gazdasági és társadalmi rendről szóló tanulmányuk kifejezetten és tételesen újszövetségi szeretettanításra támaszkodik.⁶² Igaz, hogy ők nem a katolikus, hanem az evangélikus keresztény tanítást állítanák a társadalmi és gazdasági etika mintaképének. A demokrácia és verseny közös erkölcsi alapjai tekintetében érdemes idézni azt a gondolatukat, mely szerint mindenféle egyeduralomra való törekvés, akár kollektívizmus formájában is, akár a társadalom, politika, akár a gazdaság terén, az első parancsolat ellen való véteknek minősül.⁶³

A freiburgi hagyomány és a katolikus társadalmi tanítás közös képviselőjeként meg kell említeni Joseph Höffner munkásságát. A püspök, érsek, később bíboros Höffner 1962-ben adta ki először könyvét a keresztény társadalmi tanításról. Munkáiban az ordoliberalis tanítás hatásai egyértelműen kimutathatók, ami azért sem meglepő, mert ő maga is Freiburgban tanult közgazdaságtant, majd lett professzorrá. A tulajdonról írt munkájában a magántulajdon szükségességét három szempontból indokolja.⁶⁴ Egyrészt a magántulajdon szükséges ahhoz, hogy az egyéni kezdeményezőkézségnek célja és értelme legyen, továbbá erősíti az egyéni felelősséget. Másodikként ez szükséges a hatáskörök és felelőségek világos kijelöléséhez, amely nélkül nem működne pl. a szubszidiaritás elve mentén megvalósuló társadalmi és gazdasági munkamegosztás. Végül tanulmányom szempontjából különös jelentőségű az a megállapítása, hogy a magántulajdon az emberi méltóság és szabadság garanciája. A megvalósult szocializmus jó példa arra, hogy a gazdasági szabadság megvonását előbb-utóbb követi a vallási és politikai szabadság korlátozása. A társadal-

mi és a gazdasági rend elválaszthatatlan egésznek alkotnak.

7. Összegzés: verseny demokrácia nélkül, demokrácia verseny nélkül?

Rövid eszmefuttatásom végéhez közeledve talán azt lehet mondani, hogy az egyén szabadságára épülő nyugati kultúrkörünkben verseny és demokrácia egymazon érme két oldala.

A verseny mind keresleti, mind kínálati oldalról választási szabadságok sorát feltételezi. Szabad piac szabadságot nélkülöző politikai rendszer nélkül nehezen képzelhető el csakúgy, mint egy jól működő demokrácia versenyszabadság nélkül. Némileg más kérdés, hogy lehetséges-e gazdasági növekedést elérni autokrata politikai irányítás mellett, részben vagy egészben központilag szervezett gazdasággal. Itt van olyan nézet, amely szerint rövid távon egy stabil autokrácia jobban működő gazdasági rendet tud szervezni, mint egy gyenge, instabil demokrácia. Hosszú távon, legalábbis az emberi szabadságnak nagy értéket tulajdonító nyugati kultúrkörben nem képzelhető el, hogy tulajdon és szerződés szabadsága nélkül tartós gazdasági jólét valósuljon meg.

A demokrácia és verseny „szíami ikerpárnak” nem mond ellent, hogy a történelemben volt és van példa arra, hogy népuralmi rendszer mellett a gazdaságban egyesek erőpozícióba jussanak. A magyar kereszténydemokrata politika nagy alakja, Barankovics is felismerte, hogy „*a politikai szabadság demokráciája, mint ezt a XIX. századi államok bizonyítják, éppen nem zárja ki, hogy a gazdasági hatalom kevesek kezében milliók gazdasági elnyomásának eszközévé váljék s lényegében a politikai szabadság tiszta formasággá silányulásához vezessen.*”⁶⁵ Ez azonban előbb-utóbb torzítóan fog hatni a demokráciára is, hiszen az igazi, társadalmat formáló hatalom a választóktól a nagy hatalmú vállalatvezetőkhez kerül.

A gazdasági verseny, pontosabban a szabad piacok és a demokrácia között életszerű kapcsolat

61 Centesimus annus, 48.

62 Constantín V. DIETZE, Walter EUCKEN és Adolf LAMPE: Wirtschafts- und Sozialordnung, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 99.

63 *Ibid.*, 101. A Tízparancsolat első parancsa szerint: „Uradat, Istenedet imádd, és csak neki szolgálj!” (katolikus szövegváltozat).

64 Joseph HÖFFNER: Die Funktionen des Privateigentums in der freien Welt, in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth: *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik* (2008), 533.

65 BARANKOVICS István: A kereszténydemokráciáról, *Katolikus Szemle*, 1989. 3. sz. 1–20. Letölthető: [http://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/](http://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszdek-irasok/barankovics-istvan-a-keresztenydemokraciarol) beszdek-irasok/barankovics-istvan-a-keresztenydemokraciarol.

áll fenn. A népakarattól függetlenedni akaró autokrata kormányzónak gazdasági-pénzügyi erőre van szüksége hatalma fenntartására. Ehhez pedig legideálisabb, ha kevés, jelentős forrásokkal rendelkező, monopólium közeli vállalatokkal kell kölcsönösen előnyös kapcsolatot ápolnia. A népuralmon alapuló hatalomgyakorlás párja ezzel szemben a decentralizált, hatalmi erőpozícióktól mentes gazdasági modell.

Mind a demokráciában működő politikai erőknek, mind a piactudományi vállalkozásoknak szükségük van fékekre és ellensúlyokra (ha más nem is, de a rendszeresen ismétlődő szabad választás is kontrollt jelenthet).

A sokszereplős piactudomány által kitermelt, tulajdonával felelősséggel rendelkező polgárság nélkül nem létezik jól működő demokrácia sem. A jól működő szabad piacról általánosságban elmondható, hogy gazdasági jólétet teremt.⁶⁶ A piac szempontjából is fontos polgári osztály megerősödése legalább ugyanúgy nélkülözhetetlen a jól működő demokrácia számára is. A demokrácia egyik fontos aspektusa, hogy

minél szélesebb rétegek tartásuk fontosnak, hogy beleszóljanak a közélet alakításában. Ehhez pedig nem árt egy bizonyos fokú anyagi függetlenség, időenergia arra, hogy felülemelkedjünk a mindennapi megélhetés küzdelmén. Azt is lehet állítani, hogy a gazdasági egyenlőtlenség eredményeként kitermelődő szegénységben élő társadalmi réteg könnyebben manipulálható lesz antidemokratikus politikai irányzatok által.

A tökéletes verseny modelljében a fogyasztói döntések határozzák meg az árat, a vállalatok ár-elfogadó szerepbe kényszerülnek: a fogyasztó lesz a „király”. A politikai folyamatok demokratizálódása is azt kell hogy jelentse, hogy a választó lesz a király (vagy legalábbis a királycsináló). A kartellizált vagy monopóliumok által uralt gazdaság politikai párja jobbára az abszolútizmus, vagy arisztokrácia hatalomgyakorlása, a kevesek uralma.

Ugyan sem a demokrácia, sem a piaci verseny nem tökéletes, de még mindig szerethetőbbek, mint az erőpozícióból való üzletelés vagy politikai hatalomgyakorlás.

66 Ennek nem mond ellent az a jelenség sem, hogy egy időben növekszik a társadalmi rétegek közötti jövedelemkülönbség is. Ettől még egy piactudományú ország szegényei jóval jobb helyzetben vannak, mint egy nem vagy rosszul működtetett piactudományú ország szegényei.

Bodócsi András*

Privatizáció a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában

Privatisation in the practice of Hungarian Competition Authority

Abstract

Pursuant to the Competition Act in force between 1991 and 1996, a foreign undertaking which did not have turnover in Hungary did not have to seek authorisation for a Hungarian merger, even if undertakings belonging to the same group of undertakings had turnover in Hungary. In this era, such foreign undertakings accounted for the overwhelming majority of significant privatisation. Therefore, the above-mentioned privatisations were not considered as mergers and did not require the authorisation of the GVH. This was advantageous as the priority economic policy purposes manifested in the privatisation decisions could not be questioned. During privatisation, in most cases the cooperation between the ÁVÜ (Állami Vagyonügynökség – State Property Agency) and the GVH (Hungarian Competition Authority) ensured that competition related interests were protected. In only a limited number of areas privatisation led to unfavourable market structures which might have been prevented if merger control had been performed by the GVH. From 1997, authorisation had to be sought for the mergers of foreign undertakings. However by this time, privatisations which were significant in terms of their effect on competition had already been completed. As a consequence, after 1997 all merger applications which related to privatisation were authorised by the GVH.

1. Bevezető

A versenyszabályozás magyarországi bevezetésének előkészítő munkái már az 1980-as évek közepén megkezdődtek az akkori Országos Árhivatalban. A munka, melybe beletartozott a jelentősebb európai országok versenyjogának és versenyfelügyeleti gyakorlatának helyszíni tanulmányozása is, a nemzetközi pénzügyi szervezetek (Világbank, IMF) anyagi támogatását is élvezte. Ennek eredményeként a későbbi, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvénynek („Vtv.”) a kormányzati szervek (elsősorban az Igazságügyi Minisztérium) által koordinált kodifikációs munkái 1989 őszére befejeződtek, és a törvény tervezete közzétételre is került a Figyelő című gazdasági hetilapban. A törvénytervezetnek része volt (ugyan még nem Gazdasági Versenyhivatal néven) a megalakítandó versenyhatóság is.

Az akkorra kialakult bizonytalan politikai helyzetben azonban a kormány már nem nyújtotta be a törvénytervezetet az Országgyűléshez. Az 1990 közepén megalakult új kormány pedig lényegében az 1989 őszére kialakult tervezetet terjesztette az Országgyűlés elé, mely azt – gyakorlatilag egyhangúlag – 1990. november 20-i ülésén elfogadta. Ez alapján 1991. január 1-jén hatályba lépett a Vtv. és megalakult a Gazdasági Versenyhivatal.

Mindennek a privatizáció és a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) kapcsolatára nézve azért volt meghatározó jelentősége, mert a Vtv. kodifikációs munkái idején még szinte kizárólagos volt az állami tulajdon, és az állami tulajdon szervezett magánosításának (privatizálásának) szabályrendszere

* Gazdasági Versenyhivatal – Versenytanács.

és intézményi háttere sem alakult ki a Vtv. alapját képező törvénytervezet 1989 őszére történt elkészültéig. 1989. január 1-jén ugyan hatályba lépett a Társasági törvény¹ és az Átalakulási törvény², ezek azonban az államilag szervezett privatizáció megvalósíthatóságának csak szükséges, de nem elégséges feltételei voltak, és önmagukban csak – a későbbiek során nem egyértelműen pozitív folyamatnak minősített – ún. spontán privatizáció előtt nyitották meg az utat. A gyakran változó és inkább csak kísérleti megoldásokat tartalmazó privatizációs törvényhozás³ csak 1990. márciusban hozta létre a Magyar Állam tulajdonosi jogait gyakorló és az államilag szervezett privatizációt elsődlegesen végző szervezetet, az Állami Vagyonügynökséget („ÁVÜ”, illetve „Vagyonügynökség”), és fogalmazta meg a privatizálás szabályrendjét.⁴

2. A Gazdasági Versenyhivatal részvétele a privatizációban 1991–1996 között

2.1. A versenyszabályozás és a privatizáció kapcsolata

Mindez azt eredményezte, hogy az 1989 őszére kialakult Vtv. közvetlen módon nem foglalkozott a privatizáció és a versenyjogi szabályok egymáshoz való viszonyával. Erre azért lett volna szükség, mert a privatizáció minden esetben a gazdasági társasággá átalakított állami vállalat (jellemzően többségi szavazati jogot biztosító) részvényeinek, üzletrészeinek a megszerzésével jár együtt. Ehhez viszont a Vtv. alapján a tulajdonszerzőnek – mint a privatizált vállalat feletti meghatározó befolyás-szerzéshez – a Gazdasági Versenyhivatal engedélye is szükséges volt, ha a meghatározó befolyást szerző vállalkozás és az alá kerülő vállalkozás együttes érintett piaci részesedése – az általuk forgalmazott bármelyik áru tekintetében – meghaladta a 30 százalékot.⁵ Az előzőkből következőleg tehát a priva-

tizációs döntést követhette egy versenyfelügyeleti eljárás, melynek során a versenyre káros vagy veszélyes privatizáció mint meghatározó befolyásszerzésen alapuló – és az előzők szerint engedélykérési kötelezettség alá eső – fúzió a GVH által megtiltható lett volna.

A másik oldalról vizsgálva a kérdést az államilag szervezett privatizációhoz kapcsolódó törvényalkotás sem teremtett érdemi kapcsolatot a privatizáció és a versenyszabályozás között. Ez pedig lényeges lett volna, mert a privatizáció gyakorlatilag az egyetlen lehetőség volt, amely módot adott volna versenypolitikai célok (mindenekelőtt a demonopolizáció, dekoncentráció) közvetlen érvényre juttatására. A Vtv. ugyanis (csakúgy, mint a versenyjogok többsége) a fúzióellenőrzésen keresztül csak a koncentráció növekedése elleni fellépést képes biztosítani.

Az egyetlen érdemi próbálkozásnak a privatizáció és a versenyszabályozás szempontjai közötti esetleges összeütközésekből fakadó nyilvánvalóan kedvezőtlen helyzet kialakulásának lehetőség szerinti elkerülése érdekében az tekinthető, hogy az ÁVÜ megalakulását követően az Országgyűlés által 1990. márciusban elfogadott Vagyonpolitikai Irányelvek⁶ 2.1. pontja kimondta, hogy *„a Vagyonügynökség a vállalat átalakításakor vagy értékesítésekor kérje ki: [...] ha az értékesítendő vállalat gazdasági erőfölénnyel rendelkezik, a felállítandó Versenyhivatal véleményét”*. Már bevezetőjében rögzítette továbbá azt is, hogy *„Az [állami vagyon] értékesítése segítse a piaci verseny kibontakozását, egyidejű szervezeti decentralizálással csökkentse a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozások számát.”* A Vagyonpolitikai Irányelvek emellett – bizonyos megszorításokkal ugyan, de – konkrét szempontokat is tartalmazott a versenyérdek figyelembevételére nézve. A 2.2. pont szerint *„Az állami vagyon értékesítése során általában törekedni kell arra, hogy [...] az értékesítés során erősödjék a verseny szabadsága, mérséklődjön a gazdasági erőfölény még akkor is, ha ez az elérhető vételi ár tekintetében kedvezőtlenebb pályázati ajánlat elfogadását eredményezi”*. A 2.3. pont pedig azt rögzítette, hogy

1 1988. évi VI. törvény.

2 1988. évi XIII. törvény.

3 SÁRKÖZI Tamás: A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény a magyar gazdasági jogfejlődésben (in: *Verseny- és Árszabályozás, Unió Könyvkiadó*, 1991, szerk.: Vissi Ferenc).

4 1990. évi VII. törvény az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról; 1990. évi VIII. törvény az állami vállalatokra bízott vagyon védelméről.

5 Vtv. 26. §.

6 20/1990. (III. 12.) OGY-határozat az 1990. évi ideiglenes Vagyonpolitikai Irányelvekről.

„Ne kerüljenek értékesítésre [...] olyan vállalat többségi irányítási jogait biztosító tulajdoni jogai, amelyek monopól vagy oligopól helyzetben vannak és ugyanakkor elhanyagolható a tényleges vagy lehetséges konvertibilis exportjuk”.

Ezek azonban inkább csak „kívánságok” voltak, nem pedig egyértelműen számon kérhető (normatív) szabályok. Ezért nyilvánvalóan csak korlátozottan tették volna elkerülhetővé a privatizációs és a versenyfelügyeleti döntés közötti konfliktusokat. A privatizációs döntés során ugyanis a versenypolitikai szempontok mellett más, szintén nemzetgazdasági érdeket megjelenítő szempontok is érvényesültek (és kellett is érvényesülniük). Így egyebek mellett a termelőkapacitások megmentése, a foglalkoztatás fenntartása és nem utolsósorban a minél nagyobb privatizációs bevétel elérése. Ezek közül mindenekelőtt az utóbbi kerülhetett ellentmondásba a versenyjog szempontrendszerével, különös tekintettel a magyar gazdaság akkori egyensúlyhiányos helyzetében jelentkező és időben erősödő költségvetési bevétel-növelési kényszerre tekintettel. A privatizáció során megszerezhető vállalkozás jövőbeni áremelési lehetősége és azon is alapuló jövedelemtermelő képessége ugyanis szorosan összefügg piaci részesedésével. Mégpedig oly módon, hogy minél nagyobb a vállalkozás piaci részesedése, annál nagyobb mértékben képes a versenyárnál magasabb árat érvényesíteni.⁷ Versenypolitikai szempontból viszont éppen a magas piaci részesedés az, ami a fúziók esetében aggályokra adhat okot. Leegyszerűsítve: az állami tulajdonban lévő vállalat megvásárlója minél magasabb piaci részesedésű vállalat megszerzésében volt érdekelt, és azért hajlandó is volt relatíve magasabb vételárat adni. Ez a privatizációs bevételek növelésére (és a privatizáció mielőbbi megvalósítására) ösztönzött ÁVÜ számára sem volt kedvezőtlen. Ezzel szemben a versenypolitikai érdek egyértelműen a magas piaci részesedésű vállalatnak az ésszerű és lehetséges módon több kisebb piaci részesedésű vállalkozásként történő privatizálása lett volna.

2.2. A versenyfelügyeleti gyakorlat

A fenti probléma azonban a gyakorlatban végül is érdemben nem jelentkezett. A GVH a hozzá 1990 közepén benyújtott első (Magyarországon értékesítési tevékenységet nem végző külföldi vevő által benyújtott), a privatizációs döntést követő fúzió- (meghatározó befolyásszerzés) engedélyezési kérelmet még érdemben elbíráltta és feltétel előírása mellett engedélyezte.⁸ Az 1991 második felében és 1992 elején benyújtott kérelmek⁹ értékelésekor azonban a GVH döntéseiben azt az álláspontot alakította ki, hogy a Vtv. alapján a részvények, üzletrészek többségének megszerzése csak akkor minősül a GVH engedélyéhez kötött meghatározó befolyásszerzésnek, ha az abban résztvevő mindkét fél (a megszerző és az, aki felett szereztek) a Vtv. értelmében vállalkozónak minősül. A Vtv. alapján a vállalkozói minőség (és ezen keresztül a Vtv. alanyi hatálya alá tartozás) feltétele a Magyar Köztársaság területén ellenérték fejében történő termelő vagy szolgáltató tevékenység folytatása volt.¹⁰ Ebből pedig az következett, hogy olyan külföldi privatizációs vevő, amely nem végzett értékesítést Magyarországon, nem minősült a Vtv. értelmében vállalkozónak, és így nem kellett engedélyt kérnie a GVH-tól a privatizáción alapuló meghatározó befolyásszerzéshez. Lényeges, hogy a külföldi befektető akkor sem minősült a Vtv. értelmében vállalkozónak, ha valamely magyarországi vállalkozásban már rendelkezett (irányítást biztosító) tulajdoni részesedéssel.¹¹

Minderre tekintettel a GVH 1992. februárban hozott határozataiban mindhárom fent hivatkozott kérelemre azt a döntést hozta, hogy „az előzetes engedélykérés kötelezettsége nem áll fenn”.

Ezt követően a GVH a privatizációs és a versenyfelügyeleti fúziós eljárás közötti, az előzőekben bemutatott összefüggést jelezte az ÁVÜ felé, és közösen úgy döntöttek, hogy erősíteni kell az együttműködést a két szervezet között annak érdekében, hogy a privatizációs döntésekben a versenypolitikai szempontok jelentőségüknek megfelelően figyelembevételre kerüljenek. Ezért megállapodás született arra nézve, hogy a Vagyonpolitikai Irányelvek szerinti

7 Motta, Massimo: *Versenypolitika elmélet és gyakorlat*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2007, 127–128.

8 Vj-77/1991.

9 Vj-130/1991, Vj-150/1991 és Vj-19/1992.

10 Vtv. 1. § és 2. § a) és b) pont.

11 Bodócsi András–Főgel Jánosné: A privatizáció és a vállalkozó verseny törvényi fogalmának összefüggései, *Versenyfelügyeleti Értesítő*, 1993/3., 77–79.

GVH-veleményadáson túlmenően az ÁVÜ Igazgató Tanácsának ülésein állandó meghívottként részt vesz a GVH képviselője, és a GVH véleményét a döntés meghozatalakor mérlegelik.

Az ÁVÜ és a GVH közötti fenti megállapodást követően 1995 végéig már csak egy olyan fúziós kérelem érkezett a GVH-hoz, mely mögött külföldi vevő által megvalósított privatizáció húzódott meg. Az Alitaliának a Malévban történt 35 százalékos tulajdonrészszerzése esetében a GVH szintén az engedélykérési kötelezettség hiányát állapította meg. Ez azonban nem azon alapult, hogy az Alitalia nem végez Magyarország területén gazdasági tevékenységet, hanem azon, hogy a 35 százalékos részesedés nem biztosít meghatározó befolyást, és az Alitalia más olyan jogosítványt sem kapott, ami meghatározó befolyást biztosított volna számára a Malév döntései felett.¹²

Jelentősebb számú (összesen tíz) fúzióengedély iránti kérelem érkezett ugyanakkor a villamosenergia-ipari vállalkozások 1995 végén és 1996-ban megvalósított, immár az ÁVÜ helyébe lépő Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. („ÁPV”)¹³ döntésén alapuló privatizációjához kapcsolódóan a GVH-hoz. Ezek során magyarországi áramszolgáltatók és erőművek felett szereztek meghatározó befolyást olyan, többségükben németországi (pl. RWE, Bayerwerk) és franciaországi (pl. EDF) vállalkozások, melyek nem végeztek gazdasági tevékenységet Magyarország területén. A kérelmekre a GVH értelemszerűen szintén az engedélykérési kötelezettség hiányát megállapító döntéseket hozott.¹⁴ Ezen túl az ÁPV által bonyolított, Magyarország területén gazdasági tevékenységet nem végző külföldi vállalkozás által végrehajtott privatizációhoz kapcsolódóan csak egy további esetben kértek fúzióengedélyt, ahol szintén az engedélykérési kötelezettség hiánya került megállapításra.¹⁵

A fenti kérelmek annak ellenére kerültek benyújtásra, hogy a GVH az ÁPV-vel is hasonló együttműködési kapcsolatot alakított ki, mint korábban az ÁVÜ-vel. Az ÁPV így annak tudatában kezdemé-

nyeztette a GVH-nál a fúzióengedély-kérési eljárásokat, hogy annak eredménye (az engedélykérési kötelezettség hiánya) nem lehetett kérdéses számára. Az energiaprivatizáció esetében ebben nagy valószínűséggel szerepet játszhatott annak kiemelt jelentősége és több tekintetben is problémás volta. A GVH például már az 1993. évről szóló országgyűlési beszámolójában felhívta a figyelmet arra, hogy „A nagy ellátó rendszerek privatizációját – a piaci működés kereteinek kialakítása szempontjából – meg kell, hogy előzze a szektorra vonatkozó szabályozás kialakítása”.¹⁶ Ez pedig a privatizáció időpontjára nem került kialakításra, miként azt a GVH az 1995. évről szóló országgyűlési beszámolójában jelezte is.¹⁷ A természetes monopóliumok (és azon belül az energiaszolgáltatók) privatizációjának problémás voltára tudományos-szakmai körökből is felhívták a figyelmet már az energiaprivatizáció előkészítésének időszakában 1995 közepén.¹⁸

Érkezett végezetül egy olyan kérelem is a GVH-hoz, amikor nem közvetlenül a privatizációs szervezet (adott esetben az ÁPV) szervezte a privatizációt, hanem a többségi állami tulajdonban lévő Magyar Villamosművek Rt. írt ki pályázatot a 100 százalékos tulajdonában lévő Energetikai Gyártó és Szolgáltató Rt. részvényei értékesítésére. A pályázat eredményeként a Magyarország területén gazdasági tevékenységet nem végző Siemens AG München und Berlin szerzett meghatározó befolyást, melyre nézve a GVH – összhangban kialakított gyakorlatával – az engedélykérési kötelezettség hiányát állapította meg.¹⁹

A GVH 1993 elején az Országgyűlés számára készített beszámolójában már jelezte a privatizáció és a versenyjogi szabályozás kapcsolatában meglévő fentebb részletezett problémát, és felhívta a figyelmet, hogy azt előbb-utóbb rendezni kell.²⁰ 1993-ban pedig megindultak a Vtv. módosításának előkészítésére irányuló munkák a jogászszakma széles körének bevonásával (MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kutatói, ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi

12 Vj-15/1993.

13 1995. évi XXXIX. törvény az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről.

14 Vj-237-243 és 248/1995, Vj-145 és 209/1996.

15 Vj-192/1996.

16 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1993. évi tevékenységéről, 4.

17 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1995. évi tevékenységéről, 10.

18 ILLÉS Mária: A nagy gazdasági csapda, avagy: a külföldi szakmai befektetők uralma a természetes monopóliumok felett. *Magyar Nemzet*, 1995. július 26. és Ipar-Gazdaság, 1995/8-9.

19 Vj-262/1996.

20 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1992. évi tevékenységéről, 8.

Tanszékének munkatársai). A törvénymódosítási célok között szerepelt a törvény hatályszabályának olyan változtatása, amely mellett megfelelően kezelhetővé válik a privatizáció és a versenyjogi szabályozás kapcsolata.²¹ Erre azonban végül csak az 1997. január 1-jén hatályba lépett, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LXVII. törvényben (Tpvt.) került sor a hatályszabály olyan megfogalmazásával, hogy minden a Tpvt. engedélykérési küszöbszámát teljesítő fúzióhoz (függetlenül attól, hogy a mögött privatizációs döntés húzódik meg vagy sem) engedélyt kellett kérni a GVH-tól (a változás tartalmát lásd 3.1. pont). 1996 végéig azonban az előzők szerinti keretek között vállalt szerepet a GVH a privatizációs folyamatban.

2.3. A „mi lett volna ha” kérdése

Ezek után talán joggal vetődhet fel a kérdés, hogy másként ment volna-e végbe a privatizáció, illetve a versenyviszonyok másként alakultak volna-e, **ha már 1991-től a Tpvt. hatályszabálya érvényesült volna, és így a külföldi vevőnek is a GVH-hoz kellett volna fordulnia a privatizációs döntést követően.** Az ilyen jellegű kérdésekre természetesen nehéz egyértelmű választ adni. Ennek elvi rögzítése mellett sem teljesen értelmetlen azonban a fenti kérdés körüljárása, mert segít a GVH-nak a privatizációban 1991 és 1996 között betöltött (előzőkben bemutatott) szerepe értékelésekor. A kérdés, illetve az arra adott válasz megközelíthető a privatizáció és a versenypolitika oldaláról is. A privatizáció oldaláról tekintve az alapvető kérdés az, hogy megenged(het)te volna-e az akkori magyar gazdaságirányítás, hogy az igazán jelentős – és így a fúzióengedély-kérési küszöbszámot nagy valószínűséggel teljesítő – privatizációs döntések végső soron a közvetlen versenypolitikai érdeknek rendelődjenek alá. Versenypolitikai szempontból pedig úgy vetődik fel a kérdés, hogy kedvezőbb piaci szerkezet jöhetett volna-e létre a '90-es évek második felére, ha a Vtv. hatályszabálya lehetővé tette volna a külföldi vállalkozások által végrehajtott privatizációs

tranzakciók versenyfelügyeleti fúziós eljárás keretében történő ellenőrzését.

2.3.1. A privatizáció oldaláról tekintve

Az teljes egyértelműséggel megállapítható, hogy a Vtv. szerinti joghelyzet (akár tükrözte a törvényalkotók szándékát, akár nem) kifejezetten előnyös volt abból a szempontból, hogy – mivel a nemzetgazdasági szempontból jelentős vállalatok a privatizáció során szinte kizárólag külföldi tulajdonba kerültek – csak kivételesen állhatott elő olyan helyzet, hogy a kiemelt gazdasági célt szolgáló privatizációs döntés lassult volna a GVH eljárása során. Nem állhatott elő tehát olyan helyzet, hogy a különböző érdekek együttes mérlegelésén alapuló privatizációs döntés egyértelműen a versenyérdek alá rendelődjön. A GVH-nak ugyanis a fúziókat (és ezen belül a meghatározó befolyásszerzéseket is) elsődlegesen a versenyre gyakorolt hatások alapján kellett akkor is értékelnie.²² Mérlegelési szempont volt ugyan a fúzió „nemzetgazdasági szempontból előnyös” volta is.²³ Ennek az egyébként is vitatott és a Tpvt.-ben már nem is szereplő szempontnak azonban az olyan kiterjesztő értelmezése, hogy a GVH a privatizációs döntést követő fúzióengedélyezési kérelmet annak teljes nemzetgazdasági összefüggésrendszerében (az egymással gyakran ellentmondásban álló érdekek együttes mérlegelésével) értékelje, azt eredményezte volna, hogy a GVH az ÁVÜ-döntés felülvizsgálati fórumává válik. Vagyis a végső privatizációs döntést gyakorlatilag a GVH hozta volna meg. Ez (figyelembe véve a GVH-határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét is) olyan mértékben lassította volna le a privatizációs folyamatot, amely súlyos ellentmondásban állt volna az akkori gazdaságpolitikai prioritásokkal. Nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a privatizációs döntést követő fúziós eljárásban a GVH-nak már csak az ÁVÜ által elfogadott privatizációs változat versenyszempontú vizsgálatára lett volna lehetősége.

Mindezek alapján, ha a Vtv. hatályszabálya nem zárta volna ki a nemzetgazdaságilag fontosnak

21 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1993. évi tevékenységéről, 24.

22 Vtv. 24. § (1) bekezdés.

23 Vtv. 24. § (2) bekezdés c) pont.

ítelt privatizációk fúzióként történő versenyfelügyeleti kontrollját, akkor – az állami gazdaságpolitika konzisztens vitelét feltételezve – aligha lett volna más választása az állami gazdaságirányításnak, mint törvényben kimondani, hogy a privatizációs döntésen alapuló fúziókhöz nem kell a GVH-tól engedélyt kérni.

Azt, hogy a privatizációs és a versenyfelügyeleti döntés egymással összeütközésbe kerülhetett volna, jól mutatja a Pest-Budai Gasztrolánc Kft. (Gasztrolánc) és a Junior Vendéglátó Rt. esete. Az ÁVÜ megkötötte a szerződést a Gasztroláncal a Junior részvényei többségének részére történő értékesítéséről. A privatizáció megvalósulásához azonban a GVH engedélyét is meg kellett szerezni, mert a privatizáció révén meghatározó befolyásszerzést szerző Gasztroláncre mint magyarországi vállalkozásra kiterjedt a Tpv. hatálya és a Vtv. szerinti engedélykérési küszöbszám is teljesült. A GVH a fúziót megtiltotta.²⁴ Ez arra tekintettel különösen figyelemreméltó, hogy a Vtv. alkalmazása során egyrészt a GVH-nak ez volt az egyetlen, a kérelmezett fúziót megtiltó döntése. Az ügyben hozott határozatában a privatizáció és a Vtv. kapcsolatát érintő két lényeges kérdést is egyértelműsített a GVH.

Egyrésztől nem fogadta el a Gasztroláncnak azon – a Vtv. alapján kötelezően megkeresett²⁵ Ipari és Kereskedelmi Minisztérium által is támogatott – véleményét, hogy a GVH-nak „az ÁVÜ privatizációs ügyekben nincs hatásköre, ezért az ügy érdemi elbírálását hatásköre hiányának megállapítása mellett meg kell tagadnia”.²⁶ A GVH – jelezve ugyan a privatizációs döntést követő fúziós eljárás problémás voltát – egyértelműen rögzítette, hogy „a privatizációs döntésen alapuló meghatározó befolyásszerzés engedélyezése csak akkor nem tartozik a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe, ha azt államigazgatási határozattal rendelik el [Vtv. 23. § (3) bekezdés]. Az ÁVÜ és annak Igazgató Tanácsa azonban nem az államnak mint közhatalomnak a képviselője, hanem az állam tulajdonosi jogainak gyakorlója. Ezért döntése nem csak formailag, de tartalmilag sem minősülhet államigazgatási határozatnak.”²⁷

Másrésztől az elbírálás tekintetében kifejtette a határozat, hogy „a Versenytanács elfogadta ugyan azt a jelenleg axiómaként kezelt közgazdasági tételt, mely szerint a magántulajdon hatékonyabb működésre képes, mint az állami tulajdon, azt azonban csak az egyébként változatlan feltételek megszorítással tartja érvényesnek. Ebből következőleg a privatizáció révén kialakuló helyzetet nem tekintette önmagában – a versenyhelyzet különbözőségétől függetlenül – kedvezőbbnek, mint a privatizáció nélküli állapotot.”²⁸

2.3.2. A versenyhelyzet oldaláról tekintve

A GVH-hoz a Vtv. 1991. január 1-jei hatálybalépésétől 1996. december 31-ig mindössze öt olyan fúziós kérelem érkezett, amely mögött magyarországi vállalkozás által végrehajtott privatizáció húzódott meg, így ezeket a kérelmeket a GVH érdemben elbírálta. Érdekesség, hogy ezen ügyek mindegyike esetében külföldi többségi tulajdonban lévő vállalkozás szerzett meghatározó befolyást, így az engedélykérés akár ezekben az esetekben is kikerülhető lett volna, ha a meghatározó befolyásszerzéssel járó privatizációt a magyarországi vállalkozás anyavállalata vagy annak valamely külföldi leányvállalata hajtotta volna végre.

A GVH az öt fúzió közül négyet engedélyezett,²⁹ az előzőekben már említett Vj-172/1994. számú ügyben pedig megtiltó döntést hozott. A megtiltással végződött ügyben – miként arról az előzőekben szó volt – a privatizációs háttérrel nem tekintette olyan körülménynek, ami önmagában az engedély megadásához vezető előnyként lett volna értékelhető. Lényeges azonban, hogy az ügyet lezáró határozatban rögzítésre került az is, hogy „a verseny fennmaradása, fejlődése szempontjából előnyösebb lenne, ha a Junior feletti irányítást olyan vállalkozás szerezne meg, amely nem szereplője a közétkeztetési piacnak. Azonban a meghatározó befolyásszerzés engedélyezése esetén kialakuló piaci helyzetet a Versenytanács nem egy ilyen elméleti lehetőséggel vetette össze, hanem azt vizsgálta, hogy a verseny fennmaradása, fejlődése szempontjából mi kedvezőbb:

24 Vj-172/1994.

25 Vtv. 45. § (3) bekezdés.

26 Vj-72/1994. 5. a) pont.

27 Uo. 10. pont

28 Uo. 17. pont.

29 Vj-137/1992, Vj-205/1992, Vj-236/1994 és Vj-203/1996.

– a meghatározó befolyásszerzés engedélyezése, vagy – annak megakadályozása, és ezzel értelemszerűen a jelenlegi privatizáció nélküli állapot fenntartása.”³⁰ Tartalmát tekintve hasonló megközelítést fogalmazott meg két engedélyező határozat is.³¹

2.3.2.1. A magyar piacon először megjelenő befektető

A fenti megközelítés mindenekelőtt az olyan külföldi vállalkozások által megvalósított privatizációk feltételezett GVH-vizsgálata során bírt volna jelentőséggel, amikor nem csak privatizáció során meghatározó befolyást szerző vállalkozás, de a hozzá közvetett résztvevőként³² kapcsolódó (a Tpv. jelenlegi fogalomhasználatával: vele egy vállalkozáscsoportba tartozó) vállalkozások sem végeztek gazdasági tevékenységet a privatizációt megelőzően Magyarország területén („a magyar piacon először megjelenő befektető”). Ebben az esetben csak tulajdonosváltás következik be, a magyarországi koncentráció növekedése nélkül, így pedig nem lehet beszélni a versenyhelyzet romlásáról.

Ez persze nem jelenti azt, hogy a külföldi befektetők által megvalósított privatizációnak ne lehettek volna káros nemzetgazdasági hatásai. Ezek elsősorban olyan szakmai befektetők esetében jelentkezhetek (és sajnos nem egy esetben jelentkeztek is), amelyek vállalkozáscsoportja külföldön olyan tevékenységet is végzett, mely horizontálisan vagy vertikálisan kapcsolódott a privatizált magyar vállalat tevékenységéhez. Horizontális kapcsolódás esetén a privatizálónak érdekeltsége keletkezhetett abban, hogy a megszerzett magyarországi vállalkozás helyett inkább a vállalkozáscsoportjába tartozó külföldi vállalkozás magyarországi forgalmát futtassa fel, nemegyszer a privatizált magyarországi vállalkozás megszüntetésével (a probléma felismerését követő megfogalmazásban: „a privatizáló nem vállalkozást, hanem piacot vett”). Vertikális kapcsolódás esetén pedig lehetősége volt a vállalkozáscsoporton belül olyan (ún. transzfer) árakat kialakítani, hogy

a reális árak mellett a magyarországi vállalkozásnál jelentkező jövedelem egy része a vállalkozáscsoport külföldi tagjainál jelenjen meg.³³ Az ilyen érdekeltiséget erősítette az is, hogy a privatizációs gyakorlatban gyakran csak a meghatározó befolyást már biztosító 50 százalékot csekély mértékben meghaladó tulajdonrész került értékesítésre, sőt: a közszolgáltatók esetében 50 százalék alatti tulajdoni hányad került privatizálásra, a külföldi befektető meghatározó befolyását a vezető tisztségviselők többsége kinevezési jogának átengedése biztosította. Ilyen esetben a magyar vállalatnál keletkezett jövedelemnek a külföldi vállalkozásnál való megjelenése nem egyszerűen azt jelentette, hogy az azt terhelő adó nem a magyar költségvetésbe folyik be, hanem azt is, hogy az „átszivattyúzott” jövedelemrészben a külföldi tulajdonosnak nem kellett osztoznia a magyar tulajdonosokkal.³⁴ A fenti problémák ugyanakkor sem valószínű, hogy alapot adhattak volna egy, a koncentráció növekedésével nem járó fúzió megtiltására.³⁵

Mindezek alapján, ha a GVH-nak érdemi döntést kellett volna hoznia ilyen ügyekben, akkor – figyelemmel fenti álláspontjára – aligha mondta (és a Vtv. alapján nem is igazán mondhatta) volna, hogy a fúziót azért tiltja meg, mert létezik a verseny szempontjából kedvezőbb privatizációs alternatíva (pl. a privatizálandó vállalat részekre bontása, és azok különböző vevők részére történő értékesítése). Erre a GVH az 1992. évről szóló Országgyűlési Beszámolójában is rámutatott, jelezve, hogy „Egy versenyfelügyeleti eljárásban ugyanis már csak egyetlen privatizációs változat szerinti konkrét fúzióról lehet dönteni; nem lehet más privatizációs partnert vagy módot ajánlani”.³⁶

Az előzők alapján tehát a Magyarország területén gazdasági tevékenységet vállalkozáscsoport-szinten sem végző külföldi vállalkozások meghatározó befolyásszerzéseit a Tpv. hatályszabályának feltételezett érvényesülése esetén sem lehetett volna megtiltani, még akkor sem, ha a privatizáció konzerválja az addigi monopolhelyzetet. Így például két, a hatály hiánya miatt az engedélykérési

30 Vj-172/1994, 17. pont.

31 Vj-137/1992 és Vj-236/1994.

32 Vtv. 27. §.

33 Abban az időszakban az ilyen jellegű jövedelemtranszferekre vonatkozóan gyakorlatilag semminemű korlátozás nem volt érvényben.

34 A problémakörrel részletesen lásd: ILLÉS (18. lj.) és ILLÉS Mária: Privatizációs módszerek és jövedelmezőségi perspektívák. *Ipargazdasági Szemle*, 1996/1-3.

35 Ezt alátámasztja az is, hogy az akkori (és a jelenlegi) EU fúziós jog, illetve a Tpv. azzal harmonizáló szabályai szerint egy Magyarországon nulla forgalmú vállalkozáscsoport meghatározó befolyásszerzése nem is esik engedélykérési kötelezettség alá.

36 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1992. évi tevékenységéről, 6.

kötelezettség hiányának megállapításával zárult fúziós eljárásban is ez lett volna a helyzet: a privatizációt követően a szénsavtermelésben³⁷ és a növényolajiparban³⁸ is fennmaradt monopolhelyzetet sem lehetett volna versenyfelügyeleti eszközökkel megakadályozni.

A magyar piacon először megjelenő vállalkozáscsoportok esetében ezért a versenypolitika szempontjából sem volt hátrányos, hogy az azok által megvalósított fúziók nem tartoztak a Vtv. hatálya alá. Ezek megakadályozására ugyanis versenyfelügyeleti eljárásban nem valószínű, hogy lehetősége lett volna a GVH-nak, a privatizációs szervezettel való együttműködés során (különösen az ÁVÜ igazgatósági ülésein való részvételt követően) ugyanakkor lehetősége volt a privatizációs döntés során a versenypolitikai szempontokat a lehetséges mértékben érvényre juttatni. Így mindenekelőtt olyan privatizációs változatok melletti érveléssel, amelyekben a privatizációt megelőzően a monopol (vagy erőfölényes) helyzetű állami vállalat a lehetséges mértékben decentralizálásra kerül, és az így létrejött vállalkozások egymástól független vállalkozások részére kerülnek értékesítésre. Több szakmában (pl. dohányipar, söripar) is így került végrehajtásra a privatizáció, ami megszüntette a monopolhelyzetet, illetve csökkentette a korábbi koncentrációt.

2.3.2.2. A magyar piacon már jelen lévő befektető (összevásárlás)

Távrolról sem értékelhető ilyen egyértelműen kedvezőnek a helyzet abban az esetben, amikor olyan vállalkozáscsoport valamely külföldi tagja hajtotta végre a privatizációt, amely vállalkozáscsoportnak már volt olyan (általában szintén privatizáció révén szerzett) tagja, amely Magyarország területén végzett gazdasági tevékenységet. Az ilyen privatizáción alapuló meghatározó befolyásszerzés esetén ugyanis már nőhet a koncentráció vagy hátrányosan változhatnak a vertikális kapcsolatok. Így, ha ezek versenyfelügyeleti ellenőrzését nem gátolta volna a Vtv. hatálysabálya, akkor az érdemi elbírálás során

megakadályozhatók lettek volna a versenyre káros privatizációk olyan esetben, amikor a privatizációs szervezettel való együttműködés során nem sikerült kellő súllyal érvényre juttatni a versenypolitikai érdeket.

Ilyen helyzet mindenekelőtt akkor alakulhatott ki, amikor a (jellemzően) országos állami vállalat olyan jól elkülöníthető részekből (gyárakból) állt, amelyek képesek voltak az önálló működésre, és így a vállalat vagy már az állami tulajdon mellett szétbontásra (demonopolizálásra) került, vagy a privatizáció során szétbontható volt (lett volna). A versenypolitikai érdek ilyen esetben nem egyszerűen a részekre bontás, hanem az is, hogy az egyes részek lehetőség szerint különböző tulajdonosok részére kerüljenek privatizálásra. Ez az esetek egy nem csekély részében (pl. a már említett söriparban és dohánygyártásban) megvalósult. Nem kis részben az ÁVÜ Igazgatótanácsa alapvetően versenypárti szemléletének köszönhetően, ami decentralizált privatizációs alternatívák kidolgoztatásában, illetve az azonos privatizáló általi összevásárlását korlátozó privatizációs tenderek kiiratásában is megmutatkozott.³⁹

Mindemellett azonban voltak olyan területek (pl. cukoripar, cementipar), amelyek esetében a privatizáció 1996 végére olyan, kedvezőtlen piaci struktúrát hozott létre, amely versenyfelügyeleti fúziós kontroll mellett valószínűleg megakadályozható lett volna.⁴⁰ Ennek tipikus példája a cukoripar.

A privatizációs folyamat kezdete előtt 11 állami cukoripari vállalat működött Magyarországon. A privatizáció első lépéseként három cukorgyár (együttesen 35 százalékos piaci részesedéssel) a francia Eridania Beghin Say SA, két cukorgyár pedig (együttesen közel 25 százalékos piaci részesedéssel) a német Agrana AG irányítása alá került. A fennmaradó hat cukorgyár közül 1993 végén öt, a cukorrépa-termeléssel (is) foglalkozó mezőgazdasági termelőket tömörítő Első Hazai Cukorgyártó és Forgalmazó Konzorcium többségi tulajdonába került. Az öt cukorgyár 1995. július 1-jén a GVH engedélyével⁴¹ összeolvadás formájában létrehozta

37 Vj-150/1991.

38 Vj-19/1992.

39 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1992. évi tevékenységéről, 9.

40 A kérdéskörrel részletesen lásd: Kovács Csaba–Pogácsás Péter: *A privatizáció mezzo szintű hatásai*, 1994 (tanulmány, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék) és Kovács Csaba–Pogácsás Péter: *A magyar versenyszabályozás hatása a versenyképességre*, 1997 (tanulmány, Budapesti Közgazdasági Egyetem Vállalatgazdaságtan Tanszék).

41 Vj-77/1995.

az Első Hazai Cukorgyártó és Forgalmazó Rt.-t („EHCF”). Az összeolvadást a GVH az összeolvadó vállalkozások együttesen 30 százalékos feletti piaci részesedése ellenére mindenekelőtt arra tekintettel engedélyezte, hogy az összeolvadás nélkül „a cukorpiac kialakuló folyamatokat alapvetően két vállalkozáscsoport szándékai határozzák meg. Ezzel szemben az összeolvadás megvalósulása esetén három önálló üzletpolitika jelenne meg – és kelne egymással versenyre – a piacon.”⁴² Alig egy évvel az összeolvadást követően, 1996. szeptember 26-án az ÁPV határozata alapján az előzők szerint már két magyarországi cukorgyárral rendelkező Agrana AG többségi tulajdont szerezhette az öt cukorgyárat magában foglaló EHCF felett, miáltal az Agrana-csoport magyarországi cukorpiaci részesedése 50 százalékos fölé emelkedett. (Időközben az utolsóként állami tulajdonban maradt Kabai Cukorgyár is külföldi vállalkozás, a hollandiai Eastern Sugar BV részére került privatizálásra.) A fúzióhoz egyébként a felek engedélyt kértek a GVH-tól, mely azonban az előzőkben részletesen ismertetett jogi környezetben nem hozhatott más döntést, mint azt, hogy „engedélykérés kötelezettsége nem áll fenn.”⁴³ Figyelemmel a GVH-nak a Gasztrolánc/Junior ügyben hozott megtiltó határozatára⁴⁴ egyáltalán nem zárható ki, hogy – ha arra lehetősége lett volna – nem járult volna hozzá egy ilyen magas piaci részesedést létrehozó fúzióhoz.

Az áramszolgáltatók már említett privatizációja során szintén történtek összevásárlások: az RWE/EDS és az EDF is két-két⁴⁵ áramszolgáltató felett szerzett meghatározó befolyást, és volt olyan vállalkozás is, amelynek áramszolgáltató mellett gázszolgáltató vállalkozás is került az irányítása alá. Ezeket az összevásárlásokat azonban a GVH nem valószínű, hogy megakadályozta volna. Erre lehet következtetni egy, már a Tpv. hatálybalépését követően hozott döntéséből, amely már nem a privatizációhoz kapcsolódott, hanem az áramszolgáltatók külföldi tulajdonosai közötti tranzakció volt. Ebben a döntésben ugyanis a GVH a piaci hatások hiányát arra alapozta, hogy az egyes áramszolgáltató vállalkozások ugyan azonos tevékenységet végeznek, „azonban földrajzilag

egymástól elkülönült területeken, s az érvényes szabályozás szerint egyiküknek sincs lehetősége arra, hogy a másik vállalkozás földrajzi piacán megjelenjen. Ebből adódóan a koncentráció nem növekszik az összefonódás következtében.”⁴⁶ A GVH határozatában utalt ugyan arra, hogy „a jövőt tekintve a szabályozás liberalizálásával kialakulhat olyan helyzet, hogy a mai tulajdoni koncentráció egyben piaci koncentrációt is jelent.”⁴⁷ Ennek a döntésben való figyelembevételére azonban a Tpv. alapján nem látott lehetőséget, melynek alapvető oka a jövőbeni liberalizáció időpontjának és módjának bizonytalansága volt. Erre utal az is, hogy két, a köztük létrehozni tervezett fúzió időpontjában – az áramszolgáltatókhoz hasonlóan – élesen elkülönült földrajzi területen jelen lévő távközlési szolgáltató fúzióját a liberalizációt követően várhatóan kialakuló piaci helyzetre tekintettel tiltotta meg a GVH, melyre az adott lehetőséget, hogy a fúziós döntés meghozatalakor már ki volt tűzve a liberalizáció időpontja, és a megvalósítás módjának legfőbb kérdései is eldöntöttek voltak.⁴⁸ Ebből egyértelműen lehet következtetni arra, hogy az áramszolgáltatók egy-két évvel korábbi, a privatizáció keretében történő összevásárlását a GVH akkor sem akadályozta volna meg, ha arra a hatályos szabályozás lehetőséget biztosított volna számára.

Mindezek alapján azt lehet mondani, hogy a magyar piacon már jelen lévő (összevásárló) befektetők esetében ugyan a versenypolitika szempontjából inkább kedvezőtlen volt a Vtv. szerinti szabályozás, az azonban – néhány szakma kivételével – nem állítható, hogy lényegesen jobb (dekoncentráltabb) piaci szerkezet alakult volna ki 1996. év végére, ha már ebben az időszakban is a Tpv. hatályszabálya érvényesült volna.

3. Versenyszabályozás és privatizáció 1997 után

3.1. A hatályszabály változása

Az előzőkben részletesen kifejtettek alapján az a körülmény, hogy a Vtv. hatálya a Magyarországon

42 Vj-77/2015. 12. pont.

43 Vj-192/1996.

44 Vj-172/194.

45 Ennél több nem is kerülhetett volna, mert az 1064/1995. (VIII. 6.) kormányrendelet előírta, hogy „az áramszolgáltatás területén szakmai befektető egyéni indulás esetén maximum két társaságot nyerhet el”.

46 Vj-26/1997. 20. pont.

47 Uo. 23. pont.

48 Vj-107/1998.

közvetlenül gazdasági tevékenységet nem végző külföldi vállalkozásokra (befektetőkre) nem terjedt ki, kifejezetten előnyös volt a privatizáció szempontjából, és viszonylag megalapozottan állítható, hogy versenypolitikai szempontból is csak néhány területen vezetett olyan kedvezőtlen piaci struktúrához, amely a külföldi befektetőt is a Vtv. hatálya alá vonó szabály esetén esetleg elkerülhető lett volna. A Vtv. hatályszabálya azonban a külföldiek által végrehajtott privatizációkkal kapcsolatos problémától függetlenül is ellentmondásos volt, miként arra a Tpv. hivatalos (a Magyar Közlönyben közzétett) indokolása⁴⁹ is rámutatott.

A probléma gyökere végül is az volt, hogy a Vtv. definiálta a gazdasági tevékenység fogalmát, ami alapot adott a fogalom leszűkítő értelmezésére. A Tpv. ezt a problémát elkerülte azzal, hogy a tárgyi hatályra bevezetett fogalmat, a „piaci magatartást” külön nem definiálta, így abba értelemszerűen beletartozik minden olyan magatartás, cselekmény, amelyet a Tpv. valamilyen formában (tiltás, engedélykérési kötelezettség alá vonás) szabályoz. Lényeges az is, hogy a Vtv. „vállalkozó” fogalma helyett alkalmazott „vállalkozás” fogalmat sem definiálja a Tpv. Az a jogi és a természetes személy egyszerű gyűjtőfogalma volt, ami mögött nincs olyan tartalom, mely vitatható lenne.

Így a Tpv. hatályfogalma alapján már a Magyarországon közvetlenül „gazdasági” (értékesítő) tevékenységet nem végző befektetők által megvalósított fúziók (összefonódások)⁵⁰ is a GVH ellenőrzése alá kerülhettek, ha azok teljesítették az engedélykérési küszöbszámokat.

3.2. Privatizáción alapuló fúziók

A Tpv. fenti hatályszabálya a privatizációhoz kapcsolódó fúziók tekintetében azonban már nem bírt érdemi jelentőséggel, mert a nemzetgazdaság egésze szempontjából meghatározó privatizációk túlnyomó része 1996 végéig megvalósult. Ezt jelzi, hogy 1997. január 1. után összesen 11, az ÁPV által végrehajtott privatizációhoz kapcsolódó fúziós kérelem érke-

zett a GVH-hoz, 1998 I. fél évét követően pedig egészen 2002-ig már nem is nyújtottak be ilyen jellegű kérelmet. Ráadásul 9 esetben magyarországi vállalkozás szerzett irányítást, a további két esetben pedig olyan külföldi vállalkozás, amelynek volt magyarországi importja, így ezekhez a fúziókhoz a Vtv. hatályszabálya alapján is szükséges lett volna a GVH engedélye.

A 11 ügy egyike sem vetett fel versenyaggályokat. Azok mindegyike a jelenlegi gyakorlat szerinti egyszerűsített eljárásban lett volna engedélyezhető. Nagyobb részük azért, mert a fúziók egyértelműen verseny piacon (többségükben a kereskedelemben) jöttek létre alacsony piaci részesedésű vállalkozások között.⁵¹ Kisebb részük esetében pedig az irányítást szerző nem szakmai, hanem az irányítása alá kerülő vállalkozással piaci kapcsolatban nem lévő pénzügyi befektető volt, így még jelentős piaci méretű és súlyú vállalkozások (Ikarus, Hungarocamion)⁵² privatizációja sem vetett fel versenyaggályokat.

A GVH-hoz került privatizációk ilyen jellege adott alapot arra is, hogy az ÁPV és a GVH között együttműködési megállapodás jöhetett létre, hogy „gyorsított eljárással hozza meg a GVH – a versenytörvényben foglalt előírások megtartása mellett – döntését, amennyiben a vizsgálat gyorsított lefolytatásához a feltételek egyébként biztosítottak, és nem merül fel a versennyel kapcsolatos aggály”.⁵³

Az ÁPV által lebonyolított privatizációk mellett a Fővárosi Önkormányzat értékesítette a 100 százalékos tulajdonában lévő Fővárosi Vízművek Rt. és Fővárosi Csatornázási Művek Rt. egyaránt 25 százalék + 1 szavazati jogot biztosító részvénytársaságait. A részvények értékesítése mindkét vállalkozás esetében egy-egy német és francia szakmai befektető részére történt, melyek egyben közösen jogsultságot kaptak a vállalkozások igazgatósági tagjai többségének kijelölésére. Ennek révén mindkét vállalkozás német-francia közös irányítás alá került. A Vízművek és Csatornázási Művek esetében is a felettük közös irányítást szerző egyik vállalkozásnak már voltak magyarországi érdekeltségei más

49 A Vtv. „2. §-ában foglalt enyhén kazuisztikus definíciók ugyanis gondokat hoztak felszínre a jogalkalmazás során [...], mert a törvény hatálya a vállalkozónak a gazdasági tevékenységére terjed ki, ugyanakkor vállalkozónak pedig a gazdasági tevékenységet folytató személyt jelöli meg.”

50 A Tpv. vezette be a fúziók különböző típusaira az „összefonódás” gyűjtőfogalmat, ami azonban a versenyjogi gyakorlatban az addig kizárólagosan használatos és jelenleg is használt „fúzió” kifejezéssel teljesen azonos tartalmat takar.

51 Lásd pl. Vj-52/1997.

52 Vj-27/1998 és Vj-34/1998.

53 Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1997. évi tevékenységéről, 31.

település víz- és csatornaszolgáltatást végző vállalkozásában. Ez azonban nem képezhette akadályát a közös irányításszerzéssel megvalósuló fúziók engedélyezésének, mert a víz- és a csatornaszolgáltatás esetében további szolgáltató piacra lépésére adott településen nincs lehetőség, és ezen szolgáltatások esetében a liberalizáció fel sem merült, így a fúzió következtében a versenyhelyzet gyakorlatilag nem változott. Ezeknek a privatizációknak is megvoltak természetesen az előzőkben már említett hátrányai,⁵⁴ melyek azonban a GVH-döntés során érdemben nem voltak értékelhetők.

2002 után újra megindult a privatizáció. Ennek során több fúziós kérelem is érkezett a GVH-hoz, melyek között olyan jelentős vállalkozás privatizációja is szerepelt, mint a Postabank,⁵⁵ a Dunaferr⁵⁶ és a Nemzeti Tankönyvkiadó.⁵⁷ A privatizációt ugyan minden esetben szakmai befektetők hajtották végre, magyarországi piaci súlyuk azonban nem volt olyan jelentős, ami versenyaggályokra adott volna okot, így a GVH minden esetben (többségében egyszerűsített eljárásban) engedélyezte a fúziót.

Ebben az időszakban is több önkormányzat értékesítette a tulajdonában lévő közszolgáltató vállalkozások kisebbségi részesedését, a vezető tisztségviselő kinevezési jogának és így az irányítási jognak az átengedése mellett.⁵⁸

3.3. Gazdaságpolitikai fordulat 2010 után

2010-től lényegesen megváltozott a magyar gazdaságpolitikának az addigi az állami tulajdont a magántulajdonhoz képest eredendően hátrányosnak minősítő szemlélete. Ennek nem egyszerűen az lett a következménye, hogy a 2010-es években már nem történtek privatizációs lépések, hanem az is, hogy az állam mindenekelőtt a közszolgáltatások területén és a bankszektorban korábban privatizált vállalkozásokban szerzett többségi

tulajdont, ami összefonódásnak minősült. Ennek megfelelően több állami (önkormányzati) tulajdonszerzés esetén folytatott le a GVH fúzióengedélyezési eljárást⁵⁹. A GVH az engedélyt minden esetben megadta.

Egyes közszolgáltatók állami (önkormányzati) tulajdonba történő visszakerülését elősegítette az állami beavatkozások erősödése, nem utolsósorban az ún. „rezsicsökkentés”, mely érzékelhetően mérsékelte a profitszerzési lehetőségeket, így az addigi tulajdonosok sem feltétlenül voltak ellenérdekeltek a tulajdonuktól való megválásban.⁶⁰

2013. november végétől a helyzet annyiban változott, hogy a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítsen egy összefonódást, melyhez nem kell a GVH engedélyét kérni.⁶¹ Ezt követően már csak egy olyan fúziós kérelem érkezett a GVH-hoz, mely mögött állami többségi tulajdonszerzés húzódtott meg. Más oldalról mind egyik, a kormány által rendelettel nemzetstratégiai minősített összefonódás mögött állami tulajdonszerzés állt. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a GVH kiszorult az állam tulajdonszerzéseinek versenyszempontú ellenőrzéséből. A helyzet bizonyos szempontból hasonlatos az 1991–1996 közötti időszakhoz. Akkor a privatizáció volt a kiemelt nemzetgazdasági cél, és a cikkben kifejtettek szerint voltak előnyei annak, hogy az csak igen korlátozottan kerülhetett versenyfelügyeleti kontroll alá. Most az akkor talán túlhajtott privatizáció bizonyos mértékű visszarendezése, az állami tulajdon arányának – a fejlett piacgazdaságokban meglévőhöz képest nem eltúlzott mértékű – növelése szintén kiemelt célja a gazdaságpolitikának. Ennek megvalósítása szempontjából sem feltétlenül hátrányos, hogy a különböző, egymással gyakran konkuráló nemzetgazdasági érdekek figyelembevételével meghozott kormányzati döntések nem írhatók felül pusztán versenypolitikai szempontok alapján. Nem lényegtelen különbség azonban az akkori és

54 Lásd 18. lj. és 34. lj.

55 A privatizáció érdekessége, hogy első lépésben a szintén állami tulajdonban lévő Magyar Posta szerzett irányítást a Postabank felett (Vj-45/2002), amit utóbb átadott az osztrák Erste Banknak (Vj-140/2003).

56 Vj-57/2014.

57 Vj-187/2004.

58 Pl.: Vj-36/2006.

59 A legjelentősebbek: Vj-47/2012: a Fővárosi Önkormányzat irányításszerzése a Budapesti Vízművek Zrt. felett; Vj-31/2013: az EON Gázüzletágának állami tulajdonba kerülése.

60 Erről részletesen lásd: Köcske Ildikó: *A Magyar Állam sérelmes iparági beavatkozása miatt nemzetközi választott bíróság előtt az igazukat kereső befektetők pereinek tanulságai* (Budapesti Corvinus Egyetem, energiagazdálkodási szakközgazdász szak), 2014, 47–48.

61 Tptv. 24/A. § és 97. §.

a mostani helyzet között, hogy a privatizáció során a GVH-nak véleményezési joggal módja volt a versenypolitikai szempontokat a döntési folyamatban megjeleníteni.

4. Összegzés

Az 1991 és 1996 között hatályos Vtv. szerint a Magyarországon forgalmat nem elérő külföldi vállalkozásnak akkor sem kellett engedélyt kérnie egy magyarországi fúzióhoz, ha a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozásoknak volt magyarországi forgalmuk. Ebben az időszakban ilyen külföldi vállalkozások hajtották végre a jelentős privatizációk túlnyomó többségét. Így azokhoz

mint fúziókhoz nem kellett a GVH engedélye. Ez abból a szempontból előnyös volt, hogy nem kérdőjeleződött meg a kiemelt gazdaságpolitikai célt szolgáló privatizációs döntés elsődlegessége. Azt pedig, hogy a privatizáció során a versenyérdek is megfelelően érvényesüljön, az esetek egy jelentős részében biztosította az ÁVÜ és a GVH közötti együttműködés. Így a privatizáció csak néhány területen vezetett olyan kedvezőtlen piaci struktúrához, ami GVH-fúzióellenőrzés mellett esetleg elkerülhető lett volna. 1997-től a külföldiek által megvalósított fúziókhoz is engedélyt kellett kérni. Addigra azonban a versenyhelyzet szempontjából jelentős privatizációk lezajlottak. Az 1997 utáni privatizációhoz kapcsolódó, csekély számú fúziós kérelmek mindegyikét engedélyezte a GVH.

EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből

EU Accession and Law Harmonisation from the GVH's Point of View

Abstract

Approximation of the national competition law to the international legal standards, and in particular to the European competition regime, has always been an awareness endeavour of the Hungarian legislators since the elaboration and enactment of the first real market economy oriented Competition Act of Hungary adopted on 20 November 1990. During the time period between 1991 and 2013 law harmonisation was driven by the commitment undertaken by Hungary in the EC/Hungary Association Agreement. After the accession of the country to the European Union on 1 May 2004 this commitment ceased to exist and was replaced by a law approximation rationale. As the law harmonisation process has spanned more than 25 years, the Hungarian competition regime has always been able to incorporate the latest legal solutions of international and European law, such as the interpretation of dominant position, block exemption regulations, changing assessment criteria for M&As, fining and leniency policy, elaboration of the individual exemption system, the informant award scheme, commitment decision, settlement decision, the introduction of unannounced on the site inspections, etc.

The GVH has been operating since 1 January 1991. It was set up as an autonomous state administrative body, accountable exclusively to the Parliament. Due to this initial setup and to the gradual law harmonisation, its independence, resource supply, investigative and decision-making powers, and decision-making regime meet the strictest international standards.

1. Bevezető

„Januártól indulunk mint új hivatal, biztosan lesz valamiféle nemzetközi érdeklődés és kapcsolattartási igény. Ha jön ilyen megkeresés, neked szignálom, majd megbeszéljük és kitaláljuk, hogy mit kezdünk vele ...” – ezzel fordult hozzám Vissi Ferenc, a Gazdasági Versenyhivatal akkor még majdani elnöke 1990 decemberében. Amellett, hogy nagy megtiszteltetésnek éreztem a feladatot, nem gondoltam volna, hogy az 1991. január 1-jei megalakulást követően rögvest februárban már az OECD két munkatársát kell fogadnom és tájékoztatnom őket a magyar versenytörvény fontosabb elemeiről, a Gazdasági Versenyhivatal felépítéséről. Márciusban pedig már azon kellett törnünk

a fejünket, hogy miképpen tegyünk eleget a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM, most Nemzetgazdasági Minisztérium) felkérésének, miszerint vegyünk részt az Európai Gazdasági Közösségekkel kezdeményezett társulási megállapodás tárgyalásában, a versenyjoggal kapcsolatos rendelkezések kapcsán.

2. Előzmények

A tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvény, a gazdasági versenyt szabályozó megállapodá-

* Irodavezető, Gazdasági Versenyhivatal – Nemzetközi Iroda.

sokról szóló 1931. évi XX. törvény, majd a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvényt követően a rendszerváltás során a Parlament 1990 novemberében fogadta el a „tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról” szóló 1990. évi LXXXVI. törvényt („Vtv”).

A Vtv. kidolgozását alapos előkészítő munka előzte meg, amely jelentős részben épült a külföldi szabályok tanulmányozására.¹ A Vtv. részletes szabályai alapvetően a német és az Európai Közösségek versenyszabályait² modellezték, így állítható, hogy az 1990. évi törvény nagyrészt harmonizált ezekhez a szabályokhoz. Mindazonáltal a Vtv. tartalmazott néhány olyan elemet, amely többé-kevésbé szándékosan eltért az EK szabályrendjétől. Ezek közül a legfontosabbként a következők azonosíthatók:

- A versenykorlátozó megállapodások körében a Vtv. tiltotta a horizontális versenykorlátozó megállapodásokat és a viszonteladási ár meghatározását, de nem tilalmazta a nem-ár jellegű vertikális versenykorlátozó megállapodásokat. Ennek az volt az oka, hogy a rendszerváltás gazdasági forgatagában a törvényhozás nem kívánta hátráltatni az új gazdasági struktúrák és vertikális viszonyrendszerek kialakulását.
- A Vtv. a versenykorlátozó megállapodások körében kivonta a tilalom alól azokat a megállapodásokat, amelyek gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányultak – ezt a rendelkezést egyértelműen a korábbi, döntően hiánygazdasági jellemzőkkel bíró piaci viszonyok indokolták.³
- A mentesülési feltételek nem igazán voltak összhangban az EKSZ 85. cikke (3) bekezdésének négy feltételével. Lehetőséget nyújtottak viszont arra, hogy a mentesülés szempontjából a döntéshozó pozitívumként értékelje, hogy a versenykorlátozó megállapodás hozzájárul a külpiaci versenyképesség javulásához – ez nyilvánvalóan az akkori gazdasági helyzetben a jogalkotó részéről egy fontos és elismerésre érdemes szempontnak bizonyult.
- A törvény definiálta a monopol és monoposzon piaci helyzetet, az erőfölényes piaci pozíciót

pedig 30% feletti piaci részesedés felett feltételezte.

- A koncentrációk előzetes engedélyeztetését azokra a tranzakciókra írta elő, amelyek vagy bizonyos forgalmi küszöbszámot teljesítenek, vagy pedig az általuk forgalmazott bármely termék tekintetében a felek az együttes 30%-os piaci részesedést meghaladták.
- A GVH nem engedélyezhetett egy koncentrációt, ha az „*a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését*” akadályozta. A fúziós értékelési kritérium tehát, ha expressis verbis nem is fogalmazta vissza az európai fúziós rendelet (4064/1989/EK Tanácsi Rendelet – ECMR) által követett erőfölénytesztet, értelmezéssel az alkalmazható volt.

A Vtv. rendelkezett a jogalkalmazó szervezet, a Gazdasági Versenyhivatal létrehozásáról, amely 1991. január 1-jén kezdte meg a jogalkalmazói tevékenységét.

Az Európai Megállapodás (EM) tárgyalási folyamatába a GVH 1991 márciusában kapcsolódott be. Közel tíz hónapos tárgyalássorozatot követően a dokumentumot 1991. december 16-án írták alá a szerződő felek, és a megállapodást a magyar jogban az 1994. évi I. törvény léptette hatályba. A szerződés szabadkereskedelmi cikkelyeit – köztük a versennyel foglalkozó rendelkezéseket – azonban egy „Ideiglenes Megállapodás” már 1992. március 1-jétől hatályba léptette.

3. Az Európai Megállapodás versenyjogi rendelkezései és ezek hatása a magyar versenyjog fejlődésére

Az EM több cikke tartalmazott versenyjogi rendelkezést, nevezetesen:

- a 62. cikk
 - = a versenykorlátozó megállapodásokról,
 - = az erőfölényes visszaélésekről és
 - = az állami támogatásokról;

¹ Ennek kapcsán lásd részletesebben e kiadványban Vissi Ferenc tanulmányát a hazai versenyfelügyelet kialakulásáról.

² A Római Szerződés 85. és 86. cikkeit, valamint a vállalati egyesülések ellenőrzéséről szóló, 1989 decemberében elfogadott és 1990 szeptemberében hatályba lépett európai fúziós rendeletet (4064/1989/EK Tanácsi Rendelet – ECMR).

³ Erősen vitatott volt, hogy mennyiben fogadható el egy jogszabályban egy jogsértés megengedése, még akkor is, ha ezzel egy másik jogsértés elkerülése vált lehetővé.

- a 64. cikk az állami vállalatok irányításáról, valamint a különleges és kizárólagos jogok nyújtásáról;
- a 32. cikk a kereskedelmi jellegű állami monopóliumokról;
- a 67. cikk általában a magyar jövőbeni jogszabályok közelítésének kötelezettségét írták elő, a 68. cikk pedig példálózó jelleggel sorolja fel az egyes jogterületeket – köztük a versenyjogot –, amelyek tekintetében különösen fontosnak tekinti a jogközelítést.

3.1. Az EM 62. cikke

A társulási megállapodás 62. cikkének (1) bekezdése az Európai Megállapodással összeegyeztethetlenségnek mondta ki a versenykorlátozó megállapodásokat, az erőfölényes visszaéléseket (és a számunkra e cikk szempontjából most irreleváns állami támogatásokat), amennyiben azok alkalmasak arra, hogy érintsék a Közösség és Magyarország közötti kereskedelmet.

A 62. cikk (2) bekezdése, szorosan kapcsolódva az (1) bekezdéshez, előírta, hogy a 62. cikkel „*ellentétes gyakorlatot az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 85., 86. és 92. cikkében foglalt szabályok alkalmazásából eredő kritériumok alapján kell elbírálni.*”

A 62. cikkének (3) bekezdése végrehajtási szabályok kidolgozásáról rendelkezett, előírta, hogy az EM hatálybalépésétől számított három éven belül a Társulási Tanácsnak határozattal kell megállapítania az (1) és (2) bekezdés végrehajtásához szükséges szabályokat.

A (2) bekezdés megfogalmazása csaknem azonnal értelmezési kérdéseket vetett föl és hamarosan komoly szakmai vitákat váltott ki. Az egyik értelmezés szerint az, hogy a 62. cikk hatálya alá eső magatartásokat az EK versenyjog-alkalmazási kritériumai szerint kell megítélni, azt jelentette, hogy a magyar jogalkalmazó szervek közösségi jogot lennének kénytelenek alkalmazni. Mivel a közösségi jogalkotás a saját szabályozási igényeknek megfelelően folyamatosan változtatja a közösségi jogot, ezáltal változik az illetékes magyar szervek által alkalmazni kötelezett jog is. Márpedig ez alkotmányossági aggályokat vet fel, mivel ezáltal Magyarország jogalkotási szuverenitása sérül. A magyar Alkotmánybíróság az EM 62. cikk (2) bekezdése alkotmá-

nyosságának vizsgálatát egy benyújtott panasz kapcsán 1996 szeptemberében megkezdte.

A másik lehetséges értelmezés szerint – amelyet a GVH képviselt – a magyar jogalkalmazó (a GVH) nem alkalmazhatja a közösségi joganyagot, és mivel a közösségi jognak a társult országokkal kapcsolatban nincs meg az a közvetlen hatálya és közvetlen alkalmazhatósága, amely a tagállamokkal szemben megvan, a két jogrendszer konfliktusmentes működtetését másképpen kell megoldani. A GVH a 62. cikk (2) bekezdése követelményének a jogalkalmazás során annyiban tud eleget tenni, amennyiben a szóban forgó kritériumok a magyar versenyjogban megvannak. Ez pedig a jogharmonizáció révén valósítható meg, amiről az EM 67–68. cikkei rendelkeznek, külön említve a jogközelítésre kijelölt területek között a versenyjogot. Ezért az alkotmányosság kérdése legfeljebb annyiban merül fel, amennyiben a közösségi joganyag változása nem a jogalkalmazásunkra, hanem a jogalkotásunkra gyakorol hatást, illetve módosítási követelményeket a versenyjog tekintetében, ez azonban nem alkotmányellenes, mivel ezt a kötelezettséget Magyarország nemzetközi szerződésben vállalta.

3.2. A végrehajtási szabályok kidolgozása

A GVH 1992 februárjában előterjesztést készített a kormány részére az EM versenyjogi rendelkezéseinek a végrehajtására vonatkozó hazai felelősségvállalásról. A jelentés alapján hozott kormányzati döntés a 62. cikk antitörzs-rendelkezéseire viselt felelősséget a GVH-ra ruházta (fúziókontrollra vonatkozó szabályt az EM nem fogalmazott meg). Az állami támogatások a Pénzügyminisztérium, a kizárólagos jogok az Igazságügyi Minisztérium, a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok pedig az NGKM hatáskörébe kerültek.⁴

Az EK versenyhatósága (akkori nevén a Bizottság IV. Főigazgatósága) és a GVH az EM 62. cikk (3) bekezdésében szereplő végrehajtási szabályok kidolgozását 1993 elején kezdte meg és azok 1994 júliusára készültek el.

A végrehajtási szabályok egyrészt rögzítették, hogy az EM hatálya alá tartozó, a vállalatokra vonatkozó versenyjogi ügyekben a két érintett versenyhatóság, a Bizottság IV. Főigazgatósága, illetve

4 Ezért a jelen tanulmányban a továbbiakban csak a GVH hatáskörébe tartozó, az EU-s szóhasználat szerint csak „a vállalkozásokra vonatkozó” versenyjogi területtel foglalkozom.

a magyar Gazdasági Versenyhivatal jár el, ki-ki a saját jogrendszerének alkalmazásával. A dokumentum a továbbiakban együttműködési szabályokat tartalmazott, amelyek szerint a két szervnek értesítenie kellett egymást azokról az eljárásairól, amelyekre a másik hatóság hatásköre is kiterjedt, konzultáltak az olyan ügyekben, amelyekben mindkettjüknek volt eljárési hatásköre, igényelheték a másik fél eljárását az ügyben, illetve tájékoztatást kérhettek egymástól. A rendelkezések vitarendezési szabályokat is tartalmaztak arra az esetre, ha az együttműködés során zavarok léptek fel, illetve egy cikk a bizalmas információk cseréjével foglalkozott. Az EU fúziókontroll-eljárásához a GVH – amennyiben a tranzakció jelentős hatást gyakorolt a magyar gazdaságra – véleményt nyilváníthatott. Az antitrösztre vonatkozó végrehajtási szabályok 1997. január 1-jén léptek hatályba.

EU-s részről erőteljes törekvést lehetett tapasztalni arra nézve, hogy a végrehajtási szabályok szövege valamennyi társult országgal azonos legyen. A koordináció terhe persze e tekintetben a Bizottság munkatársait terhelte. A gyakorlatban a lengyelek jártak az élen a végrehajtási szabályok kidolgozásában, de szemben a többi országgal, még nekünk is sikerült érdemben hozzászólnunk a végleges szöveg alakításához. Magyar részről ez a bizottsági törekvés annyiban jelentett nehézséget, hogy jelentős ellenállásba ütközött bármiféle olyan elem módosítása, amelyben a közösségi versenyhatóság korábban a lengyelekkel már megállapodott. A lengyel és magyar versenyhatóságokon kívül azonban a többieknek már csak a megállapodott dokumentum elfogadása jutott osztályrészül.

A Társulási Tanács a végrehajtási szabályokat 1996. november 8-án fogadta el, idehaza a 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet hirdette ki.

4. A versenytörvény alakulása 1996–2004 között

4.1. Az 1996. évi versenytörvény

A magyar versenyjog fejlődése szempontjából az egyik meghatározó lépés nyilvánvalóan az 1996. évi versenytörvény (1996. évi LVII. törvény

a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról – „Tpv.”) megalkotása volt, amely számos módosítást követően mind a mai napig a hatályos versenytörvényünk. A törvény kidolgozásának az 1990. évi Vtv. hatéves jogalkalmazási tapasztalatai során azonosított módosítási igények és külföldi szaktanácsadói javaslatok mellett a leglényegesebb motiváló tényezője az európai versenyjoghoz való további igazodás volt. Az EU-joghoz közelítés jegyében az új törvény a következő – a Vtv.-hez képest eltérő – szabályokat vezette be:

- A versenykorlátozó megállapodások körében bevezette a „vállalkozások társadalmi szervezetei ...” versenykorlátozó döntéseinek a tilalmát is;
- Ugyancsak a versenykorlátozó megállapodásokat illetően az új törvény kiterjesztette a tilalmat a nem-ár jellegű vertikális korlátozásokra (kizárólagos és szelektív forgalmazásra, franchise megállapodásokra is). Ezt a lépést komoly szakmai viták előzték meg. Voltak ugyanis olyan vélemények, hogy az átmeneti gazdaság körülményei között az árjellegű versenykorlátozó megállapodások mellett a nem-ár vertikális korlátozások tilalmának a bevezetése megzavarhatja a gazdasági átmenet következtében szétzilált piaci kapcsolatok kialakulását. Mások azzal érveltek, hogy az EU-s szabályok bevezetése egyértelműen elősegítheti a működő tőke bevonását, amire az országnak nagy szüksége volt abban az időszakban is. Az európaival azonos – vagy legalábbis ahhoz nagyon hasonló – versenyjogi szabályok ugyanis jogi biztonságot biztosítanak a külföldi befektetők részére, ami kedvező a befektetők számára. Mérlegelve az egymástól eltérő szempontokat végül a jogalkotó a teljes körű tilalom bevezetése mellett döntött.
- A versenykorlátozó megállapodások egyedi mentességi kritériumait az új törvény teljes egészében harmonizálta a Római Szerződés (EKSZ⁵) 85. cikke (3) bekezdéséhez.
- A vertikális versenykorlátozó megállapodások teljes körű tilalmának a bevezetése szükségessé tette a csoportmentességi rendeletek átvételét is. 1997–1999 során csoport-

5 Az Európai Gazdasági Közösség megalakításáról szóló szerződés.

mentességi rendeletek készültek kormányrendeleti szinten a kizárólagos forgalmazási, kizárólagos értékesítési, franchise megállapodásokra, a gépjármű-forgalmazási és szervizmegállapodásokra, továbbá a horizontális jellegű kutatási-fejlesztésre, szakosításra, technológiaátadásra és a biztosítási ágazat megállapodásaira. Ezek bevezetését az általános tilalom szükségessé tette. Ugyanakkor viszont nem volt egyszerű feladat a szabályaik kidolgozása. Az alapul szolgáló EU-s rendeletek ugyanis egyrészt integrációs szándékokat szolgáltak (az egységes belső piac megteremtését), másrészt pedig az európai versenyhatóság több évtizedes jogalkalmazása során az egyedi mentesítési ügyek ezreiben nyert tapasztalatokra épültek. A GVH ilyen tapasztalatokkal nem rendelkezett, és Magyarországnak arra sem volt szüksége, hogy az egységes belső magyar piac létrehozását elősegítse, mivel az már eleve megvolt. Végül Vissi Ferenc, a GVH akkori elnöke ötlete alapján a magyar rendeletek a részletes, bonyolult és kifinomult EU-s szabályrend helyett döntően piaci részesedésekre alapuló szabályokat vezetett be. Ezek szabályozási logikája arra épített, hogy a *de minimis* szabályok eleve kivették a tilalmi körből a 10% alatti piaci részesedésű megállapodásokat, a csoportmentességi rendeletek pedig a 10%-os piaci részesedés feletti, de 30% alatti megállapodásokra biztosítottak csoportos mentesülést, feltéve hogy ezek nem tartalmaztak bizonyos „fekete”, azaz tiltott szerződéses kikötéseket (mint például árrögzítést vagy piacfelosztást). Ezzel sikerült megkerülni az EU-s rendeletek bonyolult és többnyire EU-specifikus „szürke” klauzuláit, a 30%-os piaci részesedés felett pedig az egyedi mentesítésre egyébként is lehetőség nyílt.

Nagyon érdekes beszélgetésre nyílt módomban 2005 tavaszán a német versenyjogászok számára megrendezett rendszeres éves innsbrucki konferencián. A rendezvény szünetében Helmuth Schröter, aki a IV. Főigazgatóságon a '60–70-es évek során a csoportmentességi rendeletek kidolgozásának és a mindenkori gazdasági viszonyokhoz alakításának a szakembere volt felelős beosztásban, elmondta nekem, hogy a 2000-es évek elején az EU-s csoportmentességi rendeletek

modernizálása során a '90-es évek végén kidolgozott magyar rendeletek szolgáltak mintaként. Az információt mindenesetre dicséretként vettem és továbbítottam Vissi Ferencnek.

- Lényeges változást hozott az új törvény az erőfölény definiálásában. A korábbi, piaci részesedésre épülő erőfölény-meghatározást felváltotta az EU-s joggyakorlatban kikristályosodott „jogalkalmazási kritérium” átvétele. Ennek megfelelően az új törvény szerint az a vállalkozás lett erőfölényesnek tekinthető, amely *„gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytatja, anélkül hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására”* – ez a megfogalmazás a jelenleg hatályos Tpv. szerint is az erőfölény meghatározása.
- A koncentrációk definíciója is változott, az új törvény koncentrációként határozta meg és így bejelentéskötelezetté tette a koncentratív közös vállalatokat is – átvéve az EU-s megközelítést. Ugyancsak koncentrációnak minősültek az új törvény alapján a vállalkozásrészek feletti irányításszerzések is.
- Jogharmonizációs hatást jelez a koncentrációk bejelentési küszöbszámainak az újra-definiálása: megszűnt a piaci részesedésen alapuló bejelentési kötelezettség, a forgalmi küszöbszámokat illetően pedig átvettük az EU-s megoldást (együttes közös forgalmi érték és két, egyenként adott forgalmi értéket elérő vállalkozás megléte esetén vált egy összefonódás engedély-, illetve bejelentéskötelezetté).
- Ugyancsak fontos változást és a jogközelítés irányában tett lépést jelentett az összefonódások engedélyezése kritériumának a finomítása: az 1996-os törvény bevezette az ún. „dominanciatesztet”, azaz a GVH nem tagadhata meg az engedélyt, ha az összefonódás nem hozott létre vagy nem erősített meg gazdasági erőfölényt. További elemként az engedélyhez szükséges volt még, hogy a koncentráció nem akadályozhatta meg a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését az érintett piacon, illetve az engedély megadását lehetővé tette még az is, ha az összefonódással járó előnyök meghaladták az abból

származó hátrányokat. Ugyancsak lényeges új elem volt, hogy a törvény a versenyaggályokat felvető koncentrációk tekintetében lehetővé tette az egyes vállalkozásrészek vagy egyes vagyontárgyak elidegenítését, vagy a valamely közvetett résztvevő felett gyakorolt irányítás megszüntetését.

- Az eljárási szabályok terén is változásokat hozott az új törvény. Ezek közül kifejezetten EU-harmonizációs jellegű új elem volt annak bevezetése, hogy a GVH jogosulttá vált arra, hogy az antitröszt- (és a fogyasztóvédelmi) ügyek tekintetében a GVH diszkrecionális jogot kapott arra, hogy eldöntse, melyik panasz alapján indít ügyet (korábban általános ügyindítási kötelezettsége volt és nem mérlegelhette, hogy elutasítson-e egy-egy irreleváns panaszt).⁶

4.2. További jogharmonizációs lépések 1997 és 2002 között

A társulási időszak során a GVH folyamatosan gondot fordított arra, hogy hozzáigazítsa a versenytörvényt a folyamatosan változó közösségi (majd uniós) joghoz. Erre több lépcsőben került sor. Az évente benyújtott „Progress Report”-okra épülően rendszeresen sorra kerülő EK/magyar versenyjogi albizottsági üléseken időről időre mindig meg kellett győzni a bizottsági tárgyaló partnereinket arról, hogy a legjobb szándékaink mellett is a jogalkotás bizony időt igényel, és nem tudjuk a változásokat azonnal átvezetni a versenytörvényen, vagy napok alatt átvenni az éppen a módosított közösségi csoportmentességi rendeletek újabb és újabb szabályait. Ez utóbbiakat illetően azért előnyt jelentett számunkra, hogy a közösségi szabályváltozások egy része éppen a kormányrendeletek szintjén már elfogadott magyar szabályok irányába mutattak, de per sze azért ezzel együtt rendre előfordultak olyan mó-

dosítások ezek tekintetében is, amelyeket követnünk kellett.

Érdekes háttere volt a helyszíni vizsgálat („hajnali rajtaütés”) új vizsgálati jogosultság hazai versenyjogunkba bevezetésének. A Tpv. egyik 2000. évi módosításának az előkészítése során megtudtuk, hogy az EU Bizottság IV. Főigazgatósága fontolgatja ennek a vizsgálati eszköznek a bevezetését.⁷ Ezért döntöttünk úgy, hogy a magyar jogban is meghonosítjuk ezt a lehetőséget. Így az az érdekes helyzet állt elő, hogy végül a magyar versenytörvényben hamarabb, már 2001 februárjától megjelent ez az eljárási lehetőség, mint az EU versenyjogában.

A társulási időszak ezen éveiből a következő Tpv.-módosítások érdemelnek külön említést (többségüket egy 2000. decemberi, 2001 februárjától hatályos módosítás vezette be):

- A kőkemény versenykorlátozások kikerültek a *de minimis* kivétel lehetőségéből.
- Az egyedi mentesség csak megszabott időintervallumra volt adható.
- A GVH megkapta a csoportmentesség kedvezménye visszavonásának a lehetőségét.
- Az EU-s fúziós rendelettel összhangban finomodott és egyértelművé vált a közvetlen ellenőrzés fogalma.
- Új döntéshozatali eszközként bevezettük a kötelezettségszabás intézményét.
- Az eljárási határidőket – tekintettel a GVH elé kerülő egyre inkább komplex jogsértésekre – az antitrösztügyek tekintetében meghosszabbítottuk, ugyanakkor a koncentrációk ellenőrzése körében az egyszerűbb megítélést igénylő ügyekre a határidő a korábbi felére csökkent.
- Egyértelműen jogharmonizációs lépésként a kiszabható bírság mértékét 10%-ban maximalizáltuk.
- Megemeltük a kiszabható eljárási bírság mértékét.

6 A törvény előkészítéséhez érdekes személyes élményem kötődik, amely jól jelzi, hogy mennyire mechanikus is volt az EU részéről a társult országok részéről elvárt jogközelítési kötelezettség értelmezése. 1996 elején az új törvény tervezetének anyagi jogi szabályait lefordítottuk és megküldtük a IV. Főigazgatóságnak véleményezésre. 1996. március 21-én az EK/magyar Versenyjogi Albizottság ülést tartott Brüsszelben, ahol az egyik napirendi pontként szerepelt a törvénytervezet megvitatása. Az EU Bizottság oldalán az előbbieken már említett Helmut Schröter, akkor a IV. Főigazgatóság Jogi és Jogalkotási Osztályának a vezetője volt a partnerem. Igen izgalmas pillanatokat produkált számomra a kérdéseivel, amikor számon kérte, hogy például miért nem vesszük át teljes egészében az EU-s *de minimis* közlemény szabályait, miért nem kívánjuk a koncentratív közös vállalatokat koncentrációként definiálni, és így tovább. Aznap meglehetősen kimerülten álltam fel a tárgyalóasztaltól... (Amint fentebb jeleztem, az 1996-os törvény – éppen Schröter úr észrevételei mentén – végül mégis beemelte a koncentrációk definíciójába a koncentratív közös vállalatokat.)

7 A Bizottság Verseny Főigazgatóságának ezt a vizsgálati jogosultságát végül az 1/2003/EK Tanácsi Rendelet vezette be, 2004. május 1-jétől.

- Átvettük az EU-s szabályok közül az ágazati vizsgálat intézményrendszerét (amelyet azóta több alkalommal is sikerrel alkalmaztunk).
- Megteremtettük annak a lehetőségét, hogy a GVH elnöke a VT elnökével közösen a jogértelmezés egységessége céljából közleményt adjon ki.

4.3. Alkotmánybíróági panasz az EM 62. cikke és a végrehajtási szabály ellen – a 2002. évi X. törvény

Az EM 62. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban fentebb, a 2.1. pontban jelzett értelmezési problémák, valamint a végrehajtási szabályok kihirdetése végül alkotmányossági panaszhoz vezettek. Ez utóbbit illetően a kormányrendelet azokat a pontjait támadta meg az Alkotmánybírósághoz (AB) benyújtott panasz, amely a GVH-t jelölte meg az EM 62. cikk (1) bekezdése végrehajtójának, valamint előírta az EU-s csoportmentességi rendeletek teljes körű alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság egy 1998. júniusi határozatában kimondta, hogy a magyar jogalkalmazó (a GVH) a 62. cikk (1) bekezdése alapján eljárva nem alkalmazhatja *közvetlenül* az EK-s (1993 novemberétől már EU-s) jogalkalmazási kritériumokat, továbbá alkotmányellenesnek nyilvánította a végrehajtási szabályokat megfogalmazó 2/96-os számú határozatának [230/1996. (XII. 26.) Korm. rendeletnek] egyes pontjait, és másfél évet adott azok újrafogalmazására.

A megoldást éveken keresztül tartó egyeztetések során kereste a magyar és a bizottsági szakértők csoportja. Erre fórumként szolgáltak a Társulási Bizottságon belül megalakított Versenyjogi Albizottság évi kétszeri rendszerességgel megrendezett ülései, valamint a társulási megállapodással rendelkező országok versenyhatóságai és állami támogatókkal foglalkozó hatóságai részére a IV. Főigazgatóság által ezen országok fővárosaiban szervezett éves szakmai találkozók,⁸ amely utóbbiaknak rendszeresen elemét képezte a főigazgató és az egyes országok delegációi közötti kétoldalú eszmecsere aktuális kérdésekről. A főigazgató és a magyar résztvevők között 1998–2001 között rendszeresen felmerült

az AB határozat teljesítése mikéntjének a kérdése, és mindkét fél többször is megkísérelte egymásra hárítani a jogalkalmazási kritériumok megfogalmazásának a feladatát. Magyar részről a hivatkozás alapja az volt, hogy ezeket a kritériumokat nyilvánvalóan a bizottsági kollégák ismerik leginkább, az lenne tehát a célszerű, ha ők öntik formába ezeket a szabályokat, amelyeket aztán beemelünk a magyar versenyjogba. A Bizottság részéről az volt az érvelés lényege, hogy ők ezt nem tehetik meg, mivel ezek a kritériumok magukban foglalják a teljes EU-s esetjogot, a bizottsági határozatokban, illetve a bírósági ítéletekben megfogalmazott valamennyi lényeges elvi mondást, amelyek jogszabályi formába öntése lehetetlen.

A megoldás végül 2002 elején született meg, az Európai Gazdasági Térségben alkalmazott szabályozási technika adaptálásával. Ennek eredményeképpen az Alkotmányba ütköző korábbi, 2/96-os társulási tanácsi határozatot felváltotta az 1/02-es társulási tanácsi határozat, amely anyagi jogi szabályként fogalmazta újra a Római Szerződés 85. és 86. cikkét – az EM körülményeire szabva –, továbbá listázta mindazokat a másodlagos uniós jogszabályokat, amelyekben az EM által hivatkozott jogalkalmazási kritériumok (legalábbis részben) fellelhetők. Ezt az újabb társulási tanácsi határozatot hirdette ki a magyar jogban a 2002. évi X. törvény.

Az alkotmányossági panaszban fölvetett aggályok végül nem következtek be: az új társulási tanácsi határozatot a magyar jogban kihirdető 2002. évi X. törvény érdemi változást nem hozott a magyar versenyjogi gyakorlatban, mint ahogy egyébként nem került sor arra sem, hogy a többi tagjelölt ország bármelyikének a versenyhatósága, vagy akár az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága valaha is alkalmazta volna az Európai Megállapodás versenyjogi cikkét (amelynek az alkotmányellenessége egyébként egyetlen másik tagjelölt ország esetében sem merült fel).

4.4. Tpv-t.-módosítások az EU-csatlakozás jegyében

A GVH és az EU Bizottság Verseny Főigazgatósága közötti intenzív és nagyon szakmai kapcsolatok, továbbá a magyar versenyjognak az EU-s

8 1995 és 2001 között nyolc alkalommal került sor ezekre a találkozókra. Az elsőt 1995-ben éppen a GVH rendezte meg Visegrádon, később ez a rendezvény szolgált a további találkozók mintájául.

szabályokhoz történő folyamatos igazítása eredményeképpen a magyar versenyjogról és a GVH-ról nagyon pozitív kép alakult ki uniós versenyjogi körökben. Ezt tovább segítette, hogy a 2004. május 1-jétől hatályba lépő EU-s versenyjogi eljárási reform előkészítését szolgáló munkákba a Bizottság a tagjelölt országok versenyhatóságait, köztük a GVH-t is 2002 őszétől aktívan bevonta és a GVH komoly szerepet vállalt ezekben az előkészületi munkákban. Ebben főképpen az vezérelt bennünket, hogy a csatlakozást követően a tagállami körülményekhez zökkenőmentesen alkalmazkodjunk, és hogy az uniós versenyjog alkalmazása ne okozzon számunkra gondot.

Lényegében ugyanezt a célt szolgálta a Tpv. csatlakozási megfontolásokból végrehajtott korai módosítása is, amelynek szabályait két lépcsőben fogalmazta meg a jogalkotás. Első lépésben 2013-ban a XXXI. törvény alkotta meg azokat a „kiegészítő jellegű nemzeti illeszkedési szabályokat”,⁹ amelyek az uniós jog általános elveiből, különösen az uniós jog elsőbbségének és az uniós versenyszabályok alkalmazását szabályozó 1/2003/EK rendelet¹⁰ mint jogforrás közvetlen alkalmazandóságának figyelembevételével elengedhetetlennek mutatkoztak ahhoz, hogy a rendeletek keretei között az uniós versenyjog alkalmazására felhatalmazott GVH és bíróságok a rendeletről reájuk háruló feladatokat eleget tudjanak tenni. Ennek keretében a törvény:

- módosította a Tpv. hatályát, kimondva, hogy az EK Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazása során az e cikkek hatálya alá tartozó piaci magatartásra is a Tpv. eljárási rendelkezéseit kell alkalmazni akkor, ha az 1/2003/EK rendelet alapján a Gazdasági Versenyhivatal vagy magyar bíróság eljárásának van helye;
- rögzítette, hogy a GVH látja el mindazokat a feladatokat, amelyeket az európai közösségi versenyszabályok a tagállami versenyhatóság hatáskörébe utalnak;
- a Tpv. egy új XIV. fejezettel egészült ki, itt helyezve el az uniós versenyszabályok alkalmazása során követendő eljárásra vonatkozó szabályokat. Így például e fejezet egyik

rendelkezése egyfelől kimondta, hogy e fejezet speciális a Tpv. többi szabályához képest, másfelől, hogy az uniós versenyjog alkalmazása során is a Tpv. eljárási normái szerint kell eljárnia a GVH-nak, az 1/2003/EK rendeletben meghatározott eltérésekkel. Egy másik paragrafus az Európai Bizottság és az Európai Unió tagállamainak versenyhatóságai közötti együttműködési kötelezettséget és annak mikéntjét rögzítette. Fontos részletszabályok kerültek megfogalmazásra arra az esetre, ha az EU Bizottság vagy más tagállami versenyhatóság indított ügyet a GVH által már elkezdett ügyben, továbbá arra az esetre, hogy a Tpv. szerinti eljárási szabályok mentén milyen formában kerülhet sor a GVH részéről a Bizottságból és a tagállami versenyhatóságokból álló Európai Versenyhálózaton¹¹ belül eljárási cselekmények nyújtására más versenyhatóságok részére vagy igénybevételére más versenyhatóságtól;

- fontos volt annak bevezetése, hogy a GVH az EKSZ 81. vagy 82. cikke bírósági alkalmazása során *amicus curiae*-ként járhat el.

A 2003 júniusában elfogadott törvény fentebb ismertetett szabályai 2004. május 1-jén, azaz csatlakozásunk időpontjában léptek hatályba.

Az 1996. évi versenytörvény megalkotása és a hatálybalépését követő folyamatos módosítások, továbbá a magyar csoportmentességi rendeletek megalkotása és folyamatos finomítása az EU-s csoportmentességi rendeletek szabályváltozásához, legfőképpen pedig a 2003. évi XXXI. törvény elfogadása, amely bőven elégséges felkészülési időt hagyott a GVH részére, mind oda vezetett, hogy a magyar versenyjog az ország EU-s csatlakozásának előestéjén teljes mértékben harmonizáltnak volt ítéltető. A jogszabályi szinteken megfogalmazott szabályokat egészítette ki a GVH egy belső szabályzata, amely a GVH egyes szervezeti egységei számára tette egyértelművé, hogy a csatlakozásból, illetve az uniós versenyjog alkalmazásából fakadó új feladatok során mely egységnek pontosan milyen egyeztetési és koordinációs tennivalója van.

⁹ Idézet a törvény indoklásából.

¹⁰ HL L1, 2003. 01. 04., 1–25.

¹¹ European Competition Network – ECN.

Az ideális állapot egy napig tartott, mert a csatlakozást követően a magyar versenyjogban – legálábbis a Tpv. alapján indított ügyek tekintetében – máris feszültség keletkezett az uniós szabályrenddel. A 2004. május 1-jén hatályba léptetett 1/2003/EK rendelet ugyanis megszüntette a versenykorlátozó megállapodások előzetes mentesítésének a lehetőségét – ez volt az uniós versenyjog eljárásjogi reformjának az egyik kiemelkedő szabálya –, viszont ez a lehetőség a Tpv. alapján továbbra is fennmaradt. E különbség elvben nem volt jelentős, hiszen az 1/2003/EK rendelet szerint a GVH 2004. május 1-jétől nem mentesíthetett egyetlen versenykorlátozó megállapodást az uniós jog alkalmazásával eljárva, csak a „tisztán hazai” ügyeket, a Tpv. alapján. Észszerűtlen lett volna azonban megtartani az eltérő szabályokat, annál is inkább, mivel ezek zavart okozhattak volna a vállalkozások számára is. Esetenként ugyanis nehéz eldönteni egy vállalkozás számára, hogy egy adott magatartás (versenykorlátozó megállapodás) érintheti-e a tagállamok közötti kereskedelmet, ami az uniós versenyjog alkalmazásának fontos kritériuma. Ha a nemzeti és az uniós szabály eltér – márpedig ez lényeges eltérés volt –, akkor a vállalkozások számára ez jogbizonytalansághoz vezetett, nem volt egyértelmű, hogy melyik szabályhoz igazodjanak, kérhetnek-e egyedi mentesítést, mert a Tpv. vonatkozik a megállapodásukra vagy sem, mivel az uniós szabályok a mérvadók. Ezért sürgető volt a versenykorlátozó megállapodások egyedi mentesítési lehetőségének kiiktatása a Tpv.-ből is. Erre végül 2005-ben került sor, amikor is a LXVIII. törvény az év júniusában azonnali hatállyal törölte az egyedi mentesítés lehetőségét a Tpv.-ből.

4.5. A magyar versenyjog egyéb jogharmonizációs jellegű módosításai

Jogközelítést szolgáló további módosítások következtek be a magyar versenyjogban EU-s csatlakozásunk óta is, nem feltétlenül törvényi szinten. A teljesség igénye nélkül ezek közül itt most hármat tartunk említésre érdemesnek.

4.5.1. A magyar engedékenységi politika

Az engedékenységi kérelem lehetőségét egy 2003. évi GVH-közlemény vezette be hazai versenyjogunkban, 2004. január 1-jétől kezdődően. Az engedékenységet mint intézményt elsődlegesen az amerikai versenyjogi szakértők szorgalmazták már 2000-tól kezdődően, ezt felkarolta a Nemzetközi Versenyhálózat.¹² és ennek hatására vette át az unió, erősen az európai körülményekre szabott megoldásokkal. A GVH alapvetően ezt az uniós közleményt vette át, ugyancsak közleményi formában. Az ECN-együttműködés előkészítése során, gyakorlatilag már 2003 elejétől kezdődően, az előkészítő munkák során fokozott figyelmet kapott az unió tagállamai engedékenységi politikáinak az összehangolása. Ez a munka valójában 2006-ra érett be, részben már a kezdeti ECN-es együttműködési tapasztalatokra építve, egy e célra létrehozott ECN Engedékenységi Munkacsoport erőfeszítéseinek az eredményeképpen. Az ECN hivatalvezetők szintjén elfogadott dokumentum, az ECN Modell Engedékenységi Program rögzítette azokat az elemeket – mintegy minimumszabályokat –, amelyeket valamennyi tagállami engedékenységi politikáknak tartalmazniuk kell. Jóllehet a dokumentum nem bírt kötelező erővel, a hivatalvezetők vállalták, hogy az elfogadását követő két éven belül az engedékenységi politikájukat összehangolják ezekkel a szabályokkal, vagy ha még nincs ilyen szabályrendjük, akkor a versenyjogukban ezeket meghonosítják. Magyar részről ennek a kötelezettségnek azzal tettünk eleget, hogy egyrészt átvettük a Modell Program szabályait, másrészt pedig az engedékenységi politika szabályait 2009 júniusától a Tpv.-be beépítve a közleményi szintről törvényi szintre emeltük.¹³ Az ECN-es munkacsoport tovább folytatta a munkát, és az időközben felhalmozódott tapasztalatok alapján, az ECN-es együttműködés igényeinek megfelelően további részletszabályokat dolgoztak ki, amelyek 2012 novemberében a Modell Program felülvizsgálatához vezettek. Az aktualizált ECN Modell Engedékenységi Program szabályait 2014. július 1-jétől induló hatállyal a Tpv.-be építette

¹² International Competition Network (ICN).

¹³ Lásd erről: Míks Anna: Az első mindent visz – életbe lépett a GVH megújult engedékenységi rendszere. *Versenytükör*, V/3–4. szám, 2009. augusztus–december 24–28.

be egy módosító törvény, meghonosítva a magyar versenyjogban a teljes kérelemnél kevesebb adatot tartalmazó nem végleges mellőzési kérelem és az Európai Bizottságnál előterjesztett engedékenységi kérelemmel párhuzamos előterjesztett nem végleges előzetes kérelem intézményeit.

4.5.2. A magyar bírságolási politika

Az antitrösztügyekben folytatott bírságolási politikáját az engedékenységi politika elveinek közzétételével egyidejűleg rögzítette a GVH 2003 végén, 2004. januári hatállyal egy közlemény formájában. Ezt a bírságolási politikáját a GVH a nemzetközi tapasztalatok elemzésére építette és nagyrészt az európai modellt követte. Mintegy öt-éves versenytanácsai és bírósági gyakorlat tapasztalatai alapján, részben a felülvizsgálati bíróságok ösztönzésére a GVH úgy ítélte meg, hogy az antitrösztbírság-közleményben foglalt bírságszámítási módszer pontosítása, továbbfejlesztése indokolt, és ez vezetett a jelenleg hatályos 2012. januári bírságközleményhez.¹⁴ Ez a dokumentum a hazai jogalkalmazási tapasztalatok figyelembevételével épített az időközben ugyancsak módosított európai bírságközleményre is. Példaként említhető e tekintetben a fizetési képesség hiányának figyelembevételére a bírság kiszabása során, a részletfizetés lehetőségének biztosítása.

4.5.3. Az egyezségi kísérlet bevezetése

Az engedékenységi politika eredményességének fokozása és versenyjogi eljárásaink hatékonyságának javítása szándékával került sor arra, hogy a kedvező nemzetközi tapasztalatokra építve megteremtjük a magyar jogban is az egyezségi kísérlet (settlement) lehetőségét. Erre végül 2014. július 1-jei hatállyal került sor, e cikk megírásának időpontjáig konkrét jogesetben az alkalmazására még nem került sor.

4.6. A magyar versenyjogi harmonizáció értékelése

Összességében megállapítható, hogy már a magyar versenytörvény 1990. évi előkészítése során is a jogalkotás jelentős mértékben figyelembe vette a nemzetközi és ezen belül kiemelten az európai jogi megoldásokat és szabályozást. Ezt követően a hazai jogalkalmazási tapasztalatok diktálta módosítási igények mellett a jogfejlődésben hangsúlyos szerepet játszott az európai jogharmonizációs kötelezettség, amely elsősorban a társulási időszakra volt jellemző. Ennek során a hazai jogalkotás átvette az európai anyagi jogi szabályok további részletszabályait és „jogalkalmazási kritériumokat”. Viszont ezt semmiképpen nem jellemezte az idegen szabályok elvtelen mechanikus átvétele, csak azokat vettük át, amelyek a hazai jogi környezetbe beleillettek és a gazdasági körülmények által indokoltak voltak. Az uniós csatlakozással megszűnt a jogharmonizációs kényszer és ennek helyét átvette a jogharmonizációs racionalitás. A csatlakozás után sem lett volna sem logikus, sem célszerű egymástól jelentősebb mértékben eltérő szabályrendet alkalmazni, ez csak megzavarta volna a hazai vállalkozások és a Magyarországon működő külföldi cégek jogkövetést célzó törekvéseit. A magyar versenyjog stabilitását jól mutatja, hogy a mostanában a különböző nemzetközi fórumokon (ICN, OECD, ECN) aktuálisan napirendre kerülő, a versenyjogi alkalmazás intézményi hátterére, a jogalkalmazási függetlenségre irányuló felmérések során a GVH mint intézmény kiemelkedően pozitív képet mutat a nemzetközi összehasonlításokban.

5. Áttekintés: a GVH és a Bizottság közti együttműködés versenyügyekben

A GVH-nak a 2002 novemberétől az EU-s eljárási reform előkészítésében vállalt aktív közre-

¹⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2012. közleménye a „Tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról” szóló 1996. évi LVII. törvény 11. és 21. §-a, illetve „Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés” 101. és 102. cikke szerinti tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról <http://www.gvh.hu/data/cms997966/1937231793CADA5B.pdf>.

működése, a magyar versenyjogi jogalkalmazás kiszámíthatósága, valamint a GVH mint jól működő jogalkalmazó intézmény mind nagyon kedvező megítélést biztosított számunkra a csatlakozás időpontjában.¹⁵ Ennek egyik megnyilvánulása, hogy az ECN-együtműködés korai időszakában, 2004 júniusában a GVH-t kérték fel arra, hogy az ECN egyik legfontosabb, az akkor „Átmeneti Kérdések Munkacsoport”-nak¹⁶ elnevezett horizontális munkacsoportban a német versenyhivatallal együtt társelnöki szerepet vállaljon, amelyet azóta is közmegegyezésre betölt.

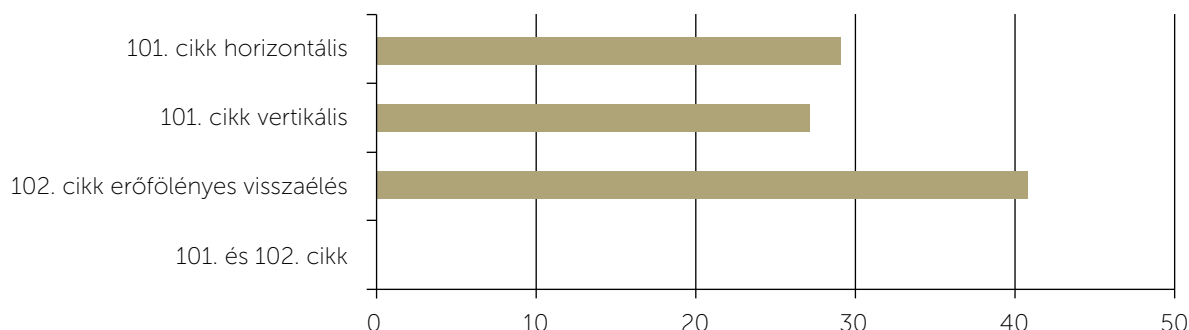
5.1. Ügyvonatkozású tapasztalatok és együttműködések

A GVH az uniós tagság közel 11 és fél éve alatt¹⁷ 117 ügyet indított kettős jogalapon, vagyis az uniós versenyszabályok és a hazai versenytörvény párhu-

zamos alkalmazásával. Ez azt jelenti, hogy az anti-tröszt ügykategóriában indított ügyeknek mintegy harmadában sor került az uniós versenyjog alkalmazására is. Ezt a többi tagállamhoz mérten is viszonylagosan magas arányt a külkereskedelemnek a magyar gazdaságban betöltött jelentős szerepe és ezen belül az EU-s tagállamokkal folytatott külkereskedelmi forgalom nagy aránya magyarázhatja.¹⁸

A 117 ügyből ugyanebben az időszakban 97 ügy került lezárásra, 3 ügy a döntéshozatali, 17 ügy pedig a vizsgálati szakban van. A 97 lezárt ügyből 29 horizontális versenykorlátozó megállapodás volt, további 27 ügy vertikális versenykorlátozás, míg 41 ügy az erőfölényes visszaélések ügykategóriába tartozott (ez igen érdekes jelenség, mert ECN-szinten a 102. cikk alapján hozott döntések aránya mindössze 7%, míg ez a 41 ügy az uniós jogalapon lefolytatott magyar ügyek 42%-át teszi ki). A 101. és 102. cikk együttes sérelme miatt a GVH nem indított eljárást (az ilyen típusú ügyek száma ECN-szinten 15%).

1. ábra. Ügytípusok szerinti megoszlás



¹⁵ Mint tagjelölt állam, Magyarország természetesen nem vehetett részt az 1/2003/EK tanácsi rendelet megalkotásában. Az ahhoz kapcsolódó közlemények tartalma kidolgozásába viszont bevonta a 10 tagjelölt állam versenyhatóságának a képviselőit a Bizottság.

¹⁶ Transitional Issues Working Group – a kezdeti éveket követően a munkacsoport neve „Cooperation Issues and Due Process Working Group”-ra változott és feladata az együttműködési tapasztalatok elemzése, továbbá az ECN-en belül az önkéntes jogharmonizáció, illetve a tudatos eljárásjogi konvergencia elősegítése.

¹⁷ 2004. május 1. és 2015. szeptember 30. között.

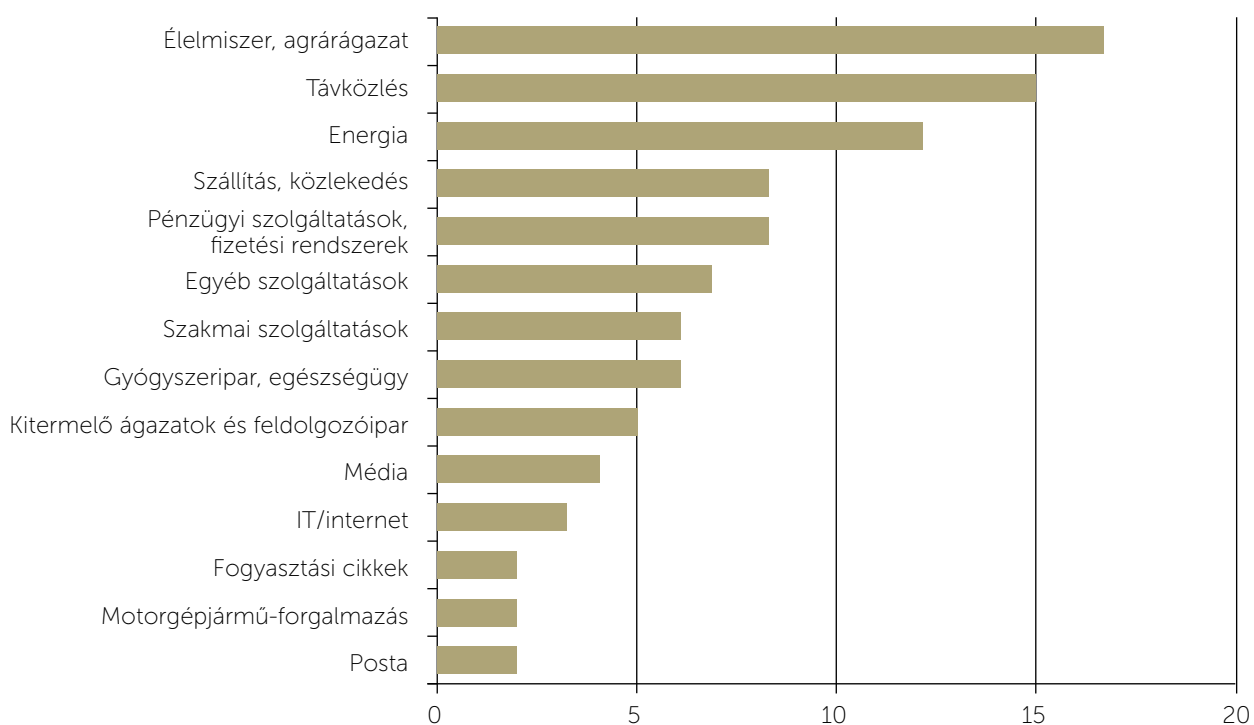
¹⁸ A GVH EU-jogot alkalmazó döntéseiről áttekintést ad Tóth Tihamér: The reception and application of EU competition rules: an organic evolution; in: *The Law of the European Union in Hungary*, HVG Orac 2014, 241–279.

Az iparági megoszlás azt mutatja, hogy az évek során a gazdaság csaknem minden ágazata megjelent a GVH ügyportfóliójában. Mindenesetre kiemelkedő ügyszámmal képviselteti magát az agrár/élelmiszer ágazat, a távközlés, az energiaszektor és az egyéb szolgáltatások.

1. táblázat. Ágazatok szerinti megoszlás

Élelmiszer, agrárágazat	17
Távközlés	15
Energia	12
Szállítás, közlekedés	8
Pénzügyi szolgáltatások, fizetési rendszerek	8
Egyéb szolgáltatások	7
Szakmai szolgáltatások	6
Gyógyszeripar, egészségügy	6
Kitermelő ágazatok és feldolgozóipar	5
Média	4
IT/internet	3
Fogyasztási cikkek	2
Motorgépjármű-forgalmazás	2
Posta	2
Összesen	97

2. ábra. Ágazatok szerinti megoszlás

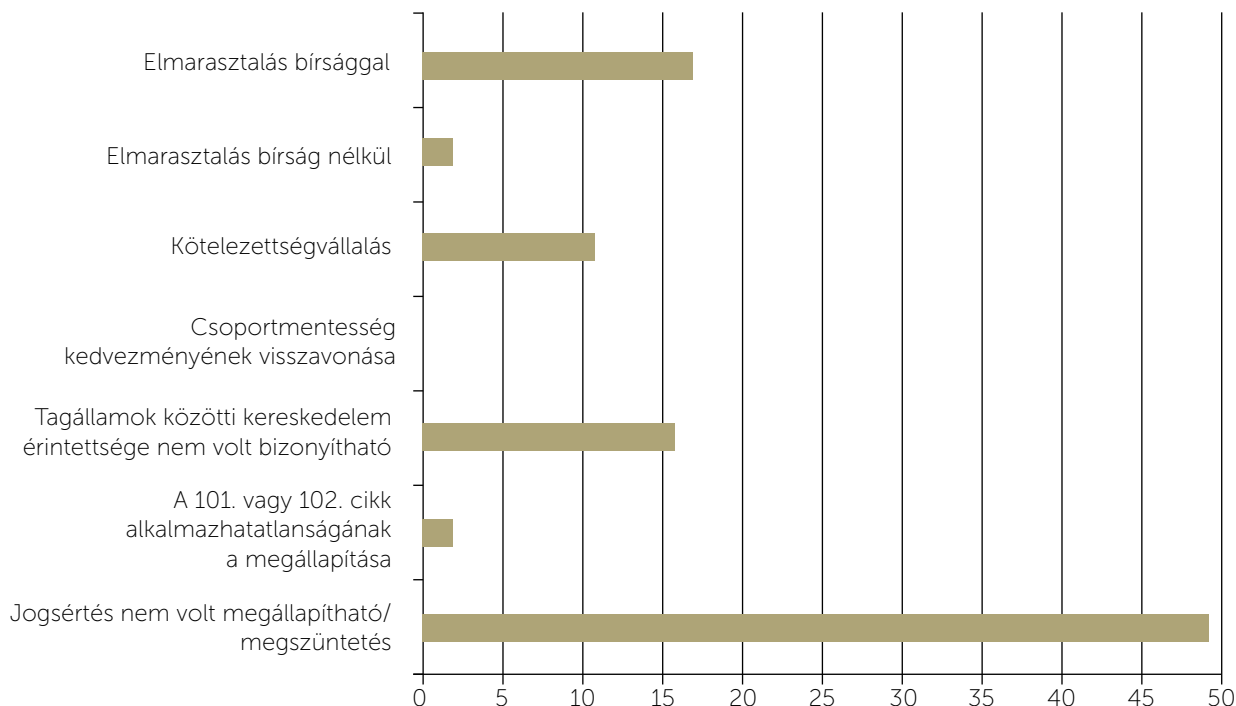


A döntési típusok szerinti megosztás a következő képet mutatja:

2. táblázat. Döntési típusok szerinti megoszlás

Elmarasztalás bírsággal	17
Elmarasztalás bírság nélkül	2
Kötelezettségvállalás	11
Csoportmentesség kedvezményének visszavonása	0
Tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem volt bizonyítható	16
A 101. vagy 102. cikk alkalmazhatatlanságának a megállapítása	2
Jogsértés nem volt megállapítható/megszüntetés	49
Összesen	97

3. ábra. Döntési típusok szerinti megoszlás



A GVH az uniós versenyjog alapján lezárt ügyek mintegy ötödében, 19 ügyben hozott elmarasztaló döntést. Ezek többségében, 17 alkalommal bírságot szabott ki.¹⁹ Az ügyek felében a GVH nem állapított meg jogsértést. A kötelezettségvállalás kiszabására 11 ügyben került sor, ez az összes be-

avatkozással zárult ügynek mintegy harmadát teszi ki, érzékeltetve egyben ennek a döntéstípusnak a GVH gyakorlatában betöltött fontosságát. 16 jogesetben az eljárás során a GVH nem látta igazoltnak, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége megvalósult, ezért az eljárás során az uniós jog alkalmazását megszüntette a hivatal.

19 A bírságadatok a GVH által a határozatban kiszabott, a bírósági felülvizsgálattal nem korrigált összegeket mutatják.

Ennek az az oka, hogy az ügy indításakor még nem állnak rendelkezésre mindazok az információk és adatok, amelyek a jogalap eldöntését teljes biztonsággal megalapozhatnák. Ilyen esetekben két megoldás kínálkozik, a hatóság vagy csak a Tpv. alapján indítja az eljárását és később, ha indokolt, kiterjeszti az uniós jogra is, vagy pedig kettős jogalapon indít, és ha később megalapozatlannak találja az uniós szabályok alkalmazását, akkor ezen a jogalapon megszünteti az eljárását, és a Tpv. alapján folytatja. A GVH többnyire az utóbbi megoldást alkalmazza. Ennek az az oka, hogy az ECN egyeztetési mechanizmusai (ügyallokáció, információcsere, más ECN-taghatóság esetleges eljárási cselekményének igénybevétele) csak akkor nyílik meg, ha az ügyet a GVH uniós jogalapon vizsgálja. Az uniós jogalapon megszüntetett, de a Tpv. alapján folytatott ügyek között szerepel olyan nagy jelentőségű ügy is, mint például a Vj-51/2005. Allianz jogeset, amelyben végül a GVH 6,8 milliárd Ft bírságot szabott ki.

A csaknem 12 éves ECN-es együttműködés ügyvonalozású tapasztalatait megvonva az állapítható meg, hogy a GVH ezen időszak alatt tesztelte az 1/2003/EK rendelet valamennyi intézményét. Így sor került ügyáttételekre (igaz, csak egy irányban, a GVH-tól az EU Bizottsághoz), információátadásra és eljárási segítségnyújtásra. Ami talán meglepőnek mondható így most a hosszú időtávon megvont tapasztalatokat illetően az, hogy ezeknek az együttműködéseknek a száma jóval alacsonyabb, mint amit a rendszer indulásakor, az előkészítési szakaszban, 2002–2004 között feltételeztünk. Ez azonban nem kizárólagos GVH-s tapasztalat, gyakorlatilag a teljes ECN-es kapcsolatrendszerre jellemző.

5.2. Az ECN-együttműködés általános tapasztalatai

Az EU-versenyjog 2004 májusában bevezetett eljárási reformja – és ezen belül különösen a jogalkalmazás decentralizálása – az évek során nagyon jól vizsgázott. Ezt megerősítik az ECN által 2009-ben az ötéves,²⁰ valamint 2014-ben a 10 éves²¹

tapasztalatok alapján végzett elemzések. A reformmal azonnal megvalósult az alkalmazott anyagi jog EU-szintű de facto harmonizálása, tekintettel arra, hogy az EU Bizottság mellett valamennyi EU-tagállami versenyhatóság ugyanazt az anyagi jogot, az EUMSZ 101. és 102. cikkét, valamint az EU-s csoportmentesítő rendeleteket közvetlenül alkalmazza. 2004 májusa óta komoly jogharmonizációra került sor a nemzeti versenyjogokban alkalmazott anyagi jogi szabályokat illetően is, nem csak az új 13 tagállamban, hanem a 15 régi tagállamban is, amelyekre korábban nem vonatkozott a társulási megállapodások által megkövetelt jogközelítési kényszer. Az anyagi jogi szabályokat – az EU-s versenyjogot és a nemzetiakat is – a tagállamok a saját jogrendszerük szerinti eljárásjog, bírságolási és engedékenységi politika, valamint jogalkalmazási intézményrendszer mellett alkalmazza. Az ECN működése során ezeken a területeken is komoly mértékű jogközelítésre került sor, részben önkéntes lépések nyomán, de jelentős részben az ECN különböző munkacsoportjai által kidolgozott elvek és ajánlások mentén. E körben külön említést érdemel a két engedékenységi modellprogram, valamint még az ötéves jelentés által inspirált, a vizsgálati és döntéshozatali jogok kapcsán kidolgozott ECN-ajánlások sorozata.²²

A GVH – részben még a társulási időszakból származó rutin folyamányaként, de – főleg a jogközelítési racionalitásból kiindulva egyrészt aktívan részt vesz a konvergenciát célzó ECN-es munkacsoportok tevékenységében, másrészt pedig élen jár az ajánlások nemzeti jogba adaptálásában.

6. A jövő...

Gyorsan változó világunkban nehéz előrejelzéseket megfogalmazni. Mindenesetre a GVH működésének 25 éve alatt és különösen az utolsó 10 év tapasztalatai alapján, mely utóbbi időszak lényegében az EU-s tagságunk története is, megkockáztatható néhány megállapítás.

A világgazdaság globalizációjának jelenlegi szintje és ennek várható további növekedése továbbra is a versenyhatóságok feladatává teszi

²⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Jelentés az 1/2003/EK rendelet működéséről COM(2009) 206 végleges.

²¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Az antitörzst szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve: Eredmények és jövőbeli kilátások, COM(2014) 453 végleges.

²² Ezeket lásd: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

az országhatárokon túlnyúló versenyjogsértések elleni fellépést, világszerte. Hasonló tendenciák mutatkoznak a fúziókontroll terén is. Mindez szükségessé teszi a versenyhatóságok fokozott nemzetközi együttműködését konkrét versenyjogi esetekben. Az együttműködésnek fontos előfeltétele a különböző anyagi jogi és eljárásjogi szabályok egymáshoz közelítése, amely előnyös lehet az üzleti élet szereplői részére is, hiszen ezáltal a tranzakciós költségeiket mérsékelhetik. Nemzetközi fórumok – az OECD és a 2001. évi megalakulása óta az ICN – lehetőséget biztosítanak ezeknek a törekvéseknek a megvalósítására. Ez a két intézmény az évek során számos ajánlást, kézikönyvet, best practice anyagot dolgozott ki, ezeknek azonban nincs semmiféle kötelező ereje. Az ECN sajátos formáció, az egyetlen olyan integráció, amely közös szabályrenddel és annak alkalmazására közös, magas szintű együttműködési szabályok-

kal rendelkezik. Az ECN-en belül folyó jogközelítési törekvések figyelembe veszik az OECD és ICN által kidolgozott megoldásokat, és azáltal, hogy ezeket az ECN sajátos együttműködési rendszerére adaptálja, lendületet ad ezek átvételére az uniós és tagállami jogok számára. Mindez hozzájárul ahhoz, hogy az európai integráción belül tovább folytatódik az uniós és a tagállami versenyjogok konvergenciája olyan fontos területeken, mint az eljárásjogi szabályok, a bírságolásra és az engedékenységre vonatkozó politikák, valamint az intézmények működése és önállósága.

A GVH számára továbbra is az e területeken folyó fejlemények jelölik ki a jogfejlesztés irányait. Ugyanakkor bármilyen további versenyjogi szabálmódosítás során a jövőben is tekintettel kell lenni az általános hazai jogi környezetre, valamint a magyar gazdaság sajátos hazai körülményeire.

Globalisation of Competition Law and Policy – Multilateral cooperation in the context of International Organisations

Abstract

Over the last decades there has been an increasing trend towards globalisation in the world. More and more companies operate in several countries or worldwide. This development has made it necessary for antitrust authorities to go global and think globally as well. In this integrated and globalised world, international cooperation between competition authorities is a key factor in ensuring that competition law is effectively and efficiently implemented. This article focuses on effective multilateral cooperation between competition authorities. It provides an overview of the relevant platforms and organisations – e.g. ECN, OECD, ICN, and UNCTAD – and identifies their individual priorities and strengths as well as the relationship that exists between them. It analyses the need and the reasons for the success of multilateral bodies and their cooperation with national competition authorities in the field of competition law.

1. Thinking globally – The international cooperation of antitrust authorities

In an integrated and globalised world international cooperation between competition authorities is a key factor for an effective and efficient implementation of competition law.

Over the last decades we have witnessed an increasing globalisation of virtually all economic activity. Today, companies operate in several countries, across continents or even worldwide and accordingly cartels go global as well and unilateral conduct may be based on global strategies. An increasing number of cross-border transactions trigger multi-jurisdictional merger filings and raise the risk that the last decision and the strictest standard will prevail. National antitrust authorities face questions raised by global developments, e.g. the progress of the digital economy which in turn speeds up globalisation. Today, more and more countries – and certainly most leading economies – have a competition law

regime. The likelihood of market interventions taking place on the basis of antitrust principles has thus increased significantly. All these developments have made it necessary for antitrust authorities to go global and think globally as well.

As we will never see a “world competition agency” or a “global competition law” dealing with these issues, a ‘bottom-up’ approach of cooperation between agencies is the only feasible alternative. International cooperation and coordination between agencies allows our authorities to benefit from the experience of a growing number of partners and to strive for certain minimum standards worldwide. This approach is also in the best interests of the companies concerned since it promotes the interoperability of different jurisdictions and helps to create and maintain a level playing field across national borders.

* President of the Bundeskartellamt, Germany.

Competition authorities can cooperate in the framework of formal agreements, they can use national information gateways, exchange information based on waivers provided by the parties or act informally. All these means of bilateral cooperation are undoubtedly of immense importance.

This article, however, focuses on effective multilateral cooperation between competition authorities. It provides an overview of the relevant platforms and organisations and identifies their individual priorities and strengths as well as the relationship that exists between them.

2. Multilateral bodies – Which is the best?

Since the 1950s different platforms of multilateral cooperation have been established, and some of them are of major importance for international cooperation in the field of competition law. There are regional networks such as the European Competition Network (ECN), probably the most prominent one at least from a European perspective (2.1). The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) also deals with competition issues (2.2), the International Competition Network (ICN), the youngest member of the competition family, acts globally (2.3), just as the United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) (2.4). But why do we need so many different international organisations? And, given that competition is the main topic, which is the best? Which is the most valued?

2.1. Multilateral regional networks

The ECN consists of the European Commission and the national competition authorities of the EU member states designated to implement Articles 101 and 102 TFEU according to Regulation (EC) No. 1/2003.¹ The ECN is most appropriately described as a forum for cooperation and discussion between the authorities that implement the EU antitrust rules.²

At the core of the ECN is the fact that national competition authorities and the European Commission apply harmonised European law in a system of parallel competences. All the national competition agencies and the European Commission are entrusted with enforcing the European competition rules and are obliged to apply Articles 101 and 102 TFEU. This leads to the unique situation that the members of an international network apply the same law while forming a decentralised enforcement system. No other area of law in Europe is more integrated with regard to the application of European law and the cooperation between member states and the European Commission.

Within the ECN cases of suspected infringements are allocated between authorities that potentially have jurisdiction. A case is usually dealt with by one and sometimes two or more authorities that are “well placed” to handle the case. National authorities are relieved of their jurisdiction if the Commission formally opens a proceeding on the same infringement.

Competition authorities inform each other on their proposed decisions and take into account comments from other competition authorities. In this way the ECN allows the competition authorities to pool their experience and identify best practices. Another core cooperation instrument is the wide-reaching empowerment of the ECN authorities to exchange and use as evidence information concerning suspected infringements of the EU antitrust rules. The ECN also provides a forum for institutionalised dialogue between the EU’s national competition authorities and the Commission on questions of competition policy in the area of anti-competitive conduct. It has established various horizontal working groups which deal with general questions of antitrust enforcement, and sectoral subgroups which deal with antitrust enforcement in particular sectors.

Besides the ECN there are other important regional organisations, such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the ICN-member COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), just to name two of them. All regional networks are particularly well placed to identify the common interests and needs of authorities

1 In the area of merger control, the EU Merger Working Group was established in 2010 with the aim of fostering increased consistency, convergence and cooperation among EU merger jurisdictions. See: <http://ec.europa.eu/competition/ecn/mergers.html>.

2 Commission Notice on Cooperation within the Network of Competition Authorities, [2004] OJ C 101/43 (“Network Notice”), para 1.

based in the same region. One might ask whether the ECN can serve as a model for other regional networks. As mentioned above, the ECN is unique in the sense that all its members have similar legal traditions and their approach to cases of anti-competitive agreements is essentially similar all over Europe. Furthermore, the European Commission is accepted as *primus inter pares*, and the Court of Justice of the European Union is a binding authority which ensures the coherent application of the law. Most likely the ECN will remain a very unique organisation for a while. Its structures might not yet fit other networks active in a less harmonised environment, so it might be too early to use the ECN as a blueprint. However, experience shows that effective cooperation does not necessarily require the level of integration that can be observed within the ECN.

2.2. The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

Within the framework of the OECD the Competition Committee,³ founded in 1961, provides another very important platform for multilateral cooperation on competition related issues. Today, the OECD has 34 member states. Even if not in a geographical sense, its membership is also homogenous to a certain extent as membership in the OECD is preceded by a formal accession process during which a candidate country and its economic policy are scrutinised. In addition to its members, the OECD has an “enhanced engagement” with five “key partners” (Brazil, India, Indonesia, China and South Africa). These key partners can participate actively in the work of OECD bodies, for example in the OECD committees, Working Groups and Expert Groups.⁴

The Competition Committee, which meets twice a year for several days, is composed of senior officials, often heads of agencies, and is led by a chairperson who is elected among the delegates from the mem-

ber states. Two working groups operate within the Competition Committee: the Working Party No. 2 on Competition and Regulation and the Working Party No. 3 on Enforcement and Co-operation. While the Working Parties are very similar to the Committee in terms of participants, they usually discuss more specific topics and submit their work products to the Competition Committee.

One of the most important work formats of the OECD are recommendations.⁵ As consensual work products recommendations are an ideal reference point for members when (re)designing their own antitrust regulations and case practice. Among the most influential Recommendations are the Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels (1998)⁶, the Recommendation of the Council on Merger Review (2005)⁷ and, most recently, the revised Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings (2014)⁸.

Policy Roundtables are another valuable format. Participants submit written contributions in advance and have the opportunity to explain their working methods and their views on specific competition issues. Roundtable topics are quite diverse, ranging from individual aspects of merger control proceedings, cartel prosecution or abuse of dominance cases to more general issues, including competition economics. Competition aspects of other topics such as international trade, growth, financial stability or environmental issues are also discussed. The OECD Secretariat, which is well staffed with highly skilled experts, publishes background notes as well as contributions by the delegations together with a summary of the Roundtable discussion and – if applicable – further expert contributions to the Roundtable.⁹ While the Roundtables are generally descriptive, the discussions among competition agencies also provide an excellent opportunity to revise one’s own case practice and legislation. A good example of the impact the Roundtable discussions and meetings can have is the now widespread

3 Previously the Committee was called “Committee on Competition Law and Policy” and, before that, “Committee of Experts on Restrictive Business Practices”.

4 See <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/enlargement.htm>.

5 An overview on Recommendations related to Competition Law and Policy can be found here: <http://www.oecd.org/competition/recommendations.htm>.

6 <http://www.oecd.org/daf/competition/recommendationconcerningeffectiveactionagainstharcocartels.htm>.

7 <http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonmergerreview.htm>.

8 <http://www.oecd.org/competition/international-coop-competition-2014-recommendation.htm>.

9 The documents are electronically available at <http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>.

implementation of leniency-programmes across the globe.¹⁰ More recently the OECD has initiated very timely discussions on online vertical restraints and disruptive innovation.

While the work of the OECD is primarily targeted at its members, it also strives to involve non-member countries.¹¹ Countries with partner status can take part in the technical meetings of the Competition Council and submit contributions to the Roundtables. The Global Forum on Competition (GFC), a two-day symposium held once a year following a meeting of the Competition Council, is another OECD instrument which aims to include non-members. The work of the OECD is highly relevant for non-state actors as well, in particular for companies. The Business and Industry Advisory Committee (BIAC) to the OECD, founded in 1962, enables members to engage in an institutionalised information exchange with the business world.¹² BIAC representatives in particular are invited to make oral and written contributions to the Roundtables and regularly use this opportunity.¹³

2.3. *The International Competition Network (ICN)*

The ICN is a truly global network with the aim of enhancing convergence and cooperation worldwide. The ICN is the youngest but fastest growing forum for multilateral cooperation in competition law.¹⁴ Founded in 2001 by 16 competition authorities, the network today comprises more than 130 agencies and represents the vast majority of the world's competition enforcers. Its broad and diverse membership in terms of the legal tradition, size and geographical aspects of the countries involved, the set-up of the authorities, their culture and language, poses challenges.

But at the same time diversity is one of the ICN's greatest assets as consensus is most valuable and powerful if it reflects the views of a wide range of participants. All its members have the opportunity, and are encouraged, to get involved in the work process, although there is no obligation to get engaged at any stage. In the ICN, inclusiveness is considered the key for commitment and implementation.

The ICN is a virtual organisation without brick-and-mortar headquarters. Its work takes place in results-based, project-orientated specialised Working Groups operating by consensus. At present the ICN has five enforcement Working Groups: Advocacy, Agency Effectiveness, Cartel, Merger and Unilateral Conduct.¹⁵ Each Working Group has co-chairs from different jurisdictions. The ICN is guided by a Steering Group that consists of elected representatives of antitrust agencies and ex officio members. The Steering Group ensures that the ICN focuses on topics that are relevant for its members and takes the needs of its diverse membership into account. The Steering Group and the Working Groups are supported by the ICN Secretariat. This task is kindly performed by the Canadian Competition Bureau.

The ICN follows a hands-on approach and focuses on developing guidance for the authorities' practical work. Its approach of seeking consensus allows for consideration of the specific country situation of each agency. Such a set-up makes the ICN an excellent forum for discussing common challenges and sharing experience and expertise. Both young and mature competition authorities can easily find support.¹⁶ Despite its diverse membership, this approach has enabled the ICN to create an impressive and steadily growing body of practical recommendations, recommended practices and other tools on investigative techniques and analytical frameworks which have significantly contributed to cooperation

10 OECD-Report (2002), *Fighting Hard Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes*, available at <http://www.oecd.org/competition/cartels/1841891.pdf>.

11 This is also explicitly stated in Article 1 of the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, available at: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>.

12 <http://biac.org/>

13 BIAC's written contributions are included in the documentation of the OECD Secretariat of the Roundtables.

14 The ICN was founded in October 2001 on the occasion of the Fordham Competition Law Institute Conference on Cartel Law in New York. Australia, the European Union, France, Germany, Israel, Italy, Japan, Canada, Mexico, South Africa, South Korea, USA, UK and Zambia were the founding members. See <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc608.pdf> for some useful facts about the ICN and frequently asked questions.

15 See <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current.aspx> for a short description of each current Working Group's focus. Former Working Groups are Antitrust Enforcement in Regulated Sectors and Telecom.

16 The ICN's Framework for Merger Review Cooperation (2012) helps to identify each agency's liaison officers and possible ways to exchange information. The creation of a similar framework for cooperation in cartel cases is part of the work for the current ICN year 2015/2016.

efforts among competition agencies. The high-quality written work products represent one of the most comprehensive encyclopaedias on competition law and provide an invaluable resource for both mature and young authorities. All ICN members, and also non-members, have unrestricted access to the ICN work products via the ICN website.¹⁷ The ICN Work Products Catalogue provides an excellent overview.¹⁸

Another unique feature of the ICN is that the network is open to the participation of non-governmental advisors (NGAs), including representatives from the business sector, consumer groups, academics, and the legal and economic professions, with the common aim of addressing practical antitrust enforcement and policy issues. NGAs help the ICN working groups to identify projects, they offer important comments on ICN work products based on their professional experience and actively contribute to producing them. The authorities consider the exchange with NGAs as stimulating and valuable.

ICN members and experts convene at annual conferences to discuss group projects and the implications for competition policy and enforcement. In addition, the ICN working groups organise periodic workshops on specific enforcement and policy topics. The workshops and the annual conferences are great opportunities for first contacts with a large number of other ICN members. The most recent ICN annual conference brought together over 500 participants from 90 jurisdictions, including 130 other representatives and stakeholders.

Participation in the ICN benefits young as well as experienced authorities. New ICN members profit from the experience of more mature agencies accumulated in the vast resource of work products the ICN has already produced, and do not have to face the same difficulties as other agencies before. Even though the ICN agreed principles and practices cannot be directly applied to every jurisdiction, they can serve as guidance and inspiration. Also experienced competition authorities benefit from the involvement of new members. In joining the ICN, they add fresh views on the already existing work products which

can be further developed or updated. Discussions with new ICN members very often inspire long standing ICN members to reflect on specific topics from a new angle.

2.4. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

UNCTAD is another global player for multilateral cooperation with a very diverse membership. With its 194 members¹⁹ UNCTAD focuses on development issues, particularly international trade, which is considered to be “the main driver of development”, and promotes the integration of developing countries into the world economy.²⁰

In 1980 the United Nations Set of Principles and Rules on Competition was adopted (“UN Set”).²¹ Back then, only a small number of countries had antitrust legislation, and therefore there was only very little legislation available which could serve as a model for countries striving to install their own system. The UN Set is meant to ensure that benefits from trade liberalisation are not thwarted by restrictions of competition and that greater efficiencies in trade and development are achieved by protecting competition, controlling the concentration of capital and market power, promoting innovation and protecting consumer interests.

Every five years, UNCTAD organises a conference in order to review the UN Set together with the member countries.²² Additionally, annual meetings are held by the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy (IGE) which are intended to provide a forum for experts from competition agencies and ministries to discuss and exchange experiences. UNCTAD has also adopted a Model Law on Competition,²³ which is intended to serve as a model for countries aiming to introduce a competition law into their legislation. The Model Law includes regulations concerning anticompetitive behaviour, abuse of market power and merger control.

17 www.internationalcompetitionnetwork.org

18 <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc1042.pdf>

19 <http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/UNCTADs-Membership.aspx>.

20 <http://unctad.org/en/Pages/AboutUs.aspx>.

21 Available at <http://unctad.org/en/docs/tdrbpconf10r2.en.pdf>.

22 The 7th United Nations Conference to Review the UN Set on Competition Policy took place in July 2015 in Geneva (<http://unctad.org/en/conferences/UN-Set/7th-Review/Pages/home.aspx>), marking the 35th anniversary of the adoption of the Set.

23 All chapters including revisions can be found here: <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/The-Model-Law-on-Competition.aspx>.

3. Conclusion

Going back to the question of why we need so many different international organisations, it can now easily be seen that the set-up of the international fora and the ways and levels of cooperation by their members differ fundamentally. The simple reason is that all of these organisations reflect the needs of their specific memberships. As a result, each organisation has individual strengths and offers different opportunities. The organisations should be considered as complementing, not substituting each other as they work together very well in striving to achieve more and better cooperation.

Within the ECN, cooperation is extremely intense and close because the member authorities are obliged to apply the same law and form a decentralised enforcement system. The OECD member countries share a high level of commonality. This makes the OECD the perfect forum to address governments, and its recommendations have been very successful. The ICN, on the other hand, is a virtual network consisting of agencies. This set-up enables the ICN to carefully select the topics that matter most for the agencies and to act flexibly. The focus of the ICN is on providing guidance for the authorities' day to day work. The ICN's pragmatic approach is supported by input from NGAs which can directly feed the views of companies, the "clients of competition authorities", into the ICN's work. On their way to written work products, however, both organisations follow a complex and careful path of groundwork and building consensus. Like the ICN, UNCTAD acts on a truly global scale. With the largest number of members and the highest level of diversity it is perfectly suited to take the first step and pave the ground.

Furthermore, it has become clear that the second question "Which organisation is the best?" does not lead anywhere. The organisations cannot be positioned in a hierarchy. The right question is how we can make the most of the immense opportunities they offer in order to respond to a globalised world. Firstly, by remembering that the organisations have different strengths and by making effective

use of each organisation's possibilities. Secondly, by trying to coordinate and bring significant benefits to the members, rather than to duplicate work. A helpful example could be the close contact that exists between the ICN and the OECD which is institutionalised by a liaison currently kindly performed by Commissioner John Pecman, Canada. The bottom line is that the organisations will be most successful and convincing if they complement each other and stand united for the same cause.

The benefit of the complementary work of the different platforms of multilateral cooperation can be illustrated by many initiatives. The local nexus in the German merger regime can serve as an example highlighting both the successful cooperation between different international organisations and the influence they can exert when joining forces. Germany was one of the few countries in the world where the thresholds for merger notification could be triggered by one of the parties alone, even though the other parties had little or no business activities in Germany. When lobbying for the introduction of a second domestic turnover threshold the Bundeskartellamt made use of the ICN Recommended Practices for merger notification and review process and the OECD Recommendation on Merger Review which followed the ICN Recommendation in 2005 and explicitly recognised the important work achieved by the ICN. As a result of this process, the German legislator strengthened the local nexus in the German merger control regime, which significantly reduced the need for merger control filings with a clear focus outside Germany.

Putting aside all the differences of the organisations, what is probably the main reason for their success is the unique spirit of a common network and the aim of working together towards a common goal. Frequent informal cooperation and, in particular, contacts help to build mutual trust; and mutual trust is the indispensable basis for any beneficial and fruitful cooperation. We are already witnessing a high degree of multilateral cooperation in competition matters. We should aim at building on this asset to further enhance our future work.

From resilience to advocacy: the essential role of competition authorities in the economic recovery

Abstract

The financial crisis presented governments with new and urgent challenges, putting pressure on competition authorities to adapt to fast-changing conditions and to levels of state intervention in the economy that had been thought to belong to the past. This paper will survey the manner in which competition authorities reacted, generally emerging from the financial crisis with their legal and policy frameworks intact. Next, this paper will identify certain key challenges and opportunities facing competition authorities in the post-crisis recovery, including the need for a clear articulation of the links between competition and economic growth, evaluating and challenging anti-competitive regulation (including financial sector regulation) and the need to demonstrate value for money in times of public sector spending restraint.

Introduction

The financial crisis presented governments around the globe with new and urgent challenges, requiring rapid policy responses and levels of state intervention in the economy that had been thought to belong to the past. Competition authorities faced significant pressure to adapt to fast-changing conditions during the crisis. This paper will survey the way they reacted, and the challenges and opportunities facing competition authorities in the post-crisis recovery, including the need for a clear articulation of the links between competition and economic growth, evaluating and challenging anti-competitive regulation (including financial sector regulation) and the need to demonstrate value for money in times of public sector spending restraint.

Emergency response: competition authorities' work in the crisis

Our focus in this paper is on recovery, but to do so we need briefly to survey some of the challenges that competition authorities faced during the depths of the crisis, which for these purposes we consider to be late 2008 to 2009. At this time, economic activity – and confidence – was falling fast in almost all OECD countries, resulting in business failures and especially in liquidity or even solvency crises for financial institutions. This directly affected the law enforcement work of competition agencies, for example resulting in many mergers driven by a perceived need for financial support for a weaker party (whether

* The authors are in the Competition Division of the Secretariat of the OECD. The views expressed in this paper do not represent official views of the OECD, of its Competition Committee or any OECD member states.

that party was technically 'failing' or not) and in concerns that firms facing fines (usually for actions taken long before the crisis) could be driven out of business. Perhaps more important still, Governments perceived a need to become involved in the economy, especially to prevent systemic failure in the financial sector through encouraging mergers, or directly through financial bail-outs or straightforward nationalisation, with attendant implications for market competition.

There were many concerns at the time that these political and economic pressures would result in weakened competition law enforcement, either formally through legislation or less formally through pressure on competition authorities. To a large extent, though, competition enforcement principles and processes were applied as before – albeit sometimes under strain, they barely bent and certainly did not break.

Certainly, competition authorities had to deal directly with the consequences of business failure. Most competition law systems allow some version of the 'failing firm' defence, whether formally or simply by comparing the post-merger market structure to one in which one of the merging parties has ceased to exist. There was little increase in reliance on failing firm defences¹ despite the fact that some competition authorities experienced a surge of merger notifications in the midst of the crisis.² This may be, at least in part, the result of authorities maintaining a strict standard for the acceptance of the defence, as exhibited in particular by the European Commission³ and the UK OFT.⁴

Failing firm defences may be nothing new, but the crisis did result in some competition law systems facing **claims that blocking a merger (or state support) could risk failure of the financial system**. Who should decide when a merger could have significant effects on matters other than competition in the directly affected markets? If failure of a large bank were to cause other failures – and if a merger

could prevent such an outcome – then there is an argument that the merger should be allowed even if its immediate effect might be to reduce competition. But should a competition authority take that into account?

Authorities in several countries facing this question effectively answered in the negative, taking the view that this would risk introducing inconsistency into the competition law enforcement system.⁵ The Chief Executive of the UK Competition and Markets Authority, Alex Chisholm, emphasized in a 2015 speech that "keeping to a single, narrow criteria focused on the impact of a merger makes for predictability and consistency."⁶ Similarly, the Government of Canada has indicated that, to the extent that any authorities may have relaxed the application of competition principles during the crisis, they should permanently return to rigorous, competition-focused standards.⁷

This approach need not, and in fact did not, prevent the application of alternative policy objectives, including financial system stability considerations, to crisis mergers. Several jurisdictions had legislation, or adopted it during the financial crisis, with provisions permitting the government to exempt 'systemically important' transactions from competition authority review. Thus, governments could choose to permit mergers on an exceptional basis in urgent situations without diluting the principles with which competition law is applied. Recipients of support from the Financial Market Stabilisation Fund in Germany, for instance, are exempt from merger review by the Bundeskartellamt (EU merger control procedures continue to apply however).⁸ In Italy, legislation was adopted in 2008 that allowed the government to grant ad hoc exemptions from merger control for firms in distress operating essential public services. Although these provisions expired in June 2009, they were used to exempt the merger of airlines Alitalia and Air One from merger control in December 2008.⁹ The Ireland Credit Institutions

1 See, for instance, Diaz (2013).

2 Hart-Scott-Rodino merger notifications increased in the United States from 1,768 in 2006 to 2,201 in 2007 before dropping back to 1,726 in 2008 (Federal Trade Commission Bureau of Competition & Department of Justice Antitrust Division (2013), p.1).

3 Hilip Lowe, Director General of the European Commission's DG Competition stated in May 2009: "Where applicable, we can also take into account a failing firm defence. We would of course examine any such defence very carefully – and it would have to meet strict conditions."

4 Diaz (2013).

5 See, for instance, Nordic Competition Authorities (2009), pp. 49-50; Diaz (2013), para 598.

6 <https://www.gov.uk/government/speeches/alex-chisholm-speaks-about-competition-and-politics>

7 OECD (2010), pp. 41-42.

8 Freshfields (2008).

9 OECD (2014a).

(Financial Support) Act, adopted in 2008, provides the Minister of Finance with the ability to take over merger reviews in the case of systemically important financial sector transactions.¹⁰

The Lloyds TSB/HBOS merger in the UK in 2008 was a particularly high-profile instance, as the transaction was originally determined to merit further review by the Competition Commission (by the Office of Fair Trading). The Secretary of State for Business and Enterprise, after obtaining legislative approval, intervened in the process and cleared the merger on the grounds of protecting the stability of the UK financial system.¹¹ The long-term impacts of this decision are still being grappled with in the UK. The Independent Commission on Banking (2011) recommended measures to enhance competitiveness in the banking industry, including the reversal of the Lloyds TSB/HBOS merger.

Each of these examples relates to a case in which legislation has been adopted to bypass competition authority involvement in systemically important mergers. Some commentators, such as Hanley (2011), have called for the restoration of reviews by competition authorities to precede government intervention, on the grounds that the outcome of reviews can help governments plan and design a post-intervention market structure.

Unlike mergers, **no provisions exist to allow temporary cartels in a crisis**, although the demand to do so has represented one of the strongest challenges to the integrity of the competition law system. In the 1930s, the US selectively suspended cartel law as part of the New Deal programme, and suffered a deeper and longer depression as a result, as we discuss below.

Some competition investigations of cartels during the crisis did encounter the argument that such price-fixing was a reasonable response to the economic downturn. For example, in 2008, the Hellenic Competition Commission disallowed an agreement between Greek fish farming companies that included quotas and price fixing (constituting 30% of the global Mediterranean farmed fish market), portrayed by

the industry as a necessity due to the financial crisis. The Commission found that, while the financial crisis was a factor in the industry's financial performance, the over-ambitious production targets of the firms in question played a significant role and there were no structural issues in the market to justify the proposed cartel.¹² Similarly, the European Commission (2010) announced an investigation into a scheme to reduce shipping feeder vessel capacity and increase charter fees, termed the Baltic Max Feeder scheme, which led to its abandonment. This scheme was justified by its proponents as a response to the economic crisis, but this did not grant it special treatment from the Commission.¹³ The Hungarian Competition Authority also dealt with several instances of what it terms "industrial restructuring agreements" arising from the financial crisis which sought to maintain prices, including sunflower and cooking oil and poultry products. It applied normal cartel standards in dealing with these agreements.¹⁴

In contrast to these examples, crisis conditions were successfully pleaded in a few cases; for example to justify an initiative of the Spanish olive oil industry. The Spanish Competition Authority ruled against a proposed marketing company on the grounds that it was in effect an agreement between competitors to fix prices. Although this decision was upheld by the Court of Justice of the European Union, the Spanish Supreme Court overturned the competition authority on the grounds that the existing exceptional crisis circumstances justified the creation of the marketing company.¹⁵

The strain that the financial crisis put on firms' finances introduced another dimension to the challenges faced by competition authorities during this period by bringing into question **the ability of firms to pay the fines** levied against them. The European Commission responded to this situation by introducing a measure of discretion in setting fines and payment conditions. The Commission took into account inability to pay in setting fines in some cases, including those in respect of the window mounting and calcium carbide industries, although some (such

10 OECD (2009), p.

11 Smith (2008).

12 OECD (2011) pp. 131-138.

13 OECD (2011) p. 45.

14 OECD (2011), pp. 96-97.

15 Rivas (2013), paras. 164-168.

as Rivas (2013)) have observed that this leniency was not consistently applied. The European Commission's fining Guidelines now include fine caps and flexibility in requirements for the payment of fines, including the potential for instalment payments or suspension of requirements to pay pending appeal.¹⁶

Finally, in this section we consider perhaps the most visible effect on competition authorities' work: **assessing government subsidies (bail-outs)** and similar interventions, particularly but not only in the financial sector. There is no common approach to such matters across OECD countries, let alone globally¹⁷. The European Union's system for State Aid control is perhaps the most prominent, but is also unique as it arises mainly from the EU's multinational character.

The State Aid initiatives adopted in the European Union during the crisis carried with them significant potential for competition impacts, given they were concentrated within a small number of countries and financial institutions; however, the design of these interventions was intended to minimize distortions in competition. Specifically, all beneficiaries were required to pay remuneration to the state and competition measures were tailored to market features. Preliminary analysis by the European Commission (2011, pp. 6-18) suggests there have not been significant competition impacts resulting from the State Aid provided during the crisis. In particular, the Commission has observed that limited take-up and a focus on SMEs have limited the scale of impacts.

The European Commission's statements in favour of maintaining competitive conditions in certain cases probably also contributed to this outcome. For instance, when the Government of Ireland announced in October 2008 a scheme to guarantee the deposits of six Irish banks,¹⁸ the European Commission observed the potential for this scheme (which in effect advantaged Irish banks over others operating in the country) to have impacts on banking industry competition, and the Government of Ireland subsequently extended the scheme to all Irish deposits.¹⁹

In addition to the European Commission's involvement in monitoring competition impacts stemming from State Aid, national authorities in Europe also provided oversight. For example, the Norwegian Competition Authority conducted surveillance and analysis to ensure that government stimulus provided under the EU's State Aid rules would achieve "the intended impact on production and employment without competition crime reducing its impact."²⁰ In Denmark, the Competition Authority was involved in the task force charged with designing the Danish Government's general guarantee scheme adopted in October 2008 (an unlimited state guarantee for simple creditors of financial institutions) and a capital injection scheme, and it has provided comments on new financial regulatory initiatives since that time.²¹

Competition authority involvement, or at least awareness of competition considerations, have also in some jurisdictions played a role in **reviewing the divestiture of assets** (particularly shares of firms) acquired for capitalization purposes during financial crisis. These considerations include ensuring that divestitures would not lead to unacceptable increases in firm concentrations and that past public support would not unduly advantage firms relative to competitors who did not receive such support.

The Government of the Netherlands provided State Aid to several Dutch financial institutions; namely ING, SNS Reaal, Aegon, ABN Amro and Fortis. The government noted the distortionary impact this type of assistance can have on market structure and indicated that State Aid should be repaid as soon as possible.²² Several of these institutions repaid (e.g., ING has reported that it completed repayments in November 2014) or have at least begun to recover, but in 2013, due to its apparent vulnerability, SNS Reaal was nationalized by the Dutch Government.²³ Subsequently, a restructuring plan involving the spin-off of the firm's property finance proposal was approved in a European Commission decision (2013) on the grounds that the plan will enable the company "to become viable in the long term without unduly distorting competition in the EU internal market."

16 Rivas (2013), paras 306-325. See also: European Commission (2012) and (2009).

17 OECD (2010), pp. 9-11.

18 Murray-Brown (2008).

19 See, for instance the 2008 speech by Neelie Kroes, European Commissioner for Competition Policy entitled *Dealing with the current financial crisis*, and Jenny (2009), p. 219.

20 OECD (2011), p.177.

21 OECD (2010), pp. 48-49.

22 OECD (2010). P.55.

23 Escritt (2013).

Conversely, some public investments have been unwound with minimal competition authority involvement. General Motors shares owned by the Governments of the United States and Canada were sold in 2013 and 2015, respectively (Healey, Welch).

Still in the process of unwinding is the Australian Government's investment in residential mortgage-backed securities. Beginning in October 2008, the Australian Government committed \$16 billion in AAA RMBS to support small lenders and promote competition in the mortgage lending market. Between October 2008 and March 2010, the private sector's contributions to government-supported transactions increased from 20 percent to approximately 80 percent.²⁴ In May 2015, the Treasurer directed the Australian Office of Financial Management to gradually divest the government's RMBS holdings.²⁵ The instructions require sales volume not to exceed \$500 million per month to minimize market disruptions.²⁶

In conclusion, although in the depths of the financial crisis the competition law system was challenged in many countries, it emerged remarkably unscathed. Competition authorities held the line on applying a consistent approach to mergers while demonstrating some flexibility in requests for fine reductions. Some banking mergers were allowed that would otherwise have been judged anti-competitive, but not many. Allowing such mergers on non-competition grounds is controversial, but was undertaken as a well-articulated response to the specific conditions of the crisis, without substantially modifying the applicable competition law regime. Unprecedented state intervention and aid schemes were adopted, but competition authorities have in many cases played an active role in their development, monitoring, evaluation and wind-down.

Consider what failure would have looked like. It is conceivable that competition laws could have been suspended, or that governments could have completely taken back the power to approve or dis-

approve mergers. It is also conceivable that the exceptional decisions taken in the crisis could have set precedents that made competition law softer permanently. Yet in 2015 neither of these seems to describe the reality. The competition systems and institutions survived, and a few have even been strengthened.

Recovery

Nonetheless, the case for competition and for competition law had to be made more vigorously in the wake of the financial crisis, especially in Europe. At the OECD we have supported this exercise by conducting a review of the academic and other literature relating to competition's macro-economic effects and by also conducting our own research.

The evidence that competitive markets contribute to growth is strong. Micro-level evidence using rich data sets from several countries demonstrates that firms and industries subjected to competitive pressures perform better than those that are not²⁷. Some of this literature examines the mechanisms through which this happens (better management focus²⁸, innovation²⁹). Since productivity growth in industry is in the long-term essentially equivalent to GDP growth, this micro-level data seems to solidly show that competition improves long-term growth rates (and there is some macro-level empirical evidence that seems to confirm this too³⁰).

These findings lead to the question of whether competition, notwithstanding its long-term benefits, helps or hinders economic expansion in the *shorter term*, when economies in recession have spare capacity? Or might the productivity benefits actually result in lower employment and GDP in the shorter term?

The role of competition in **expansion out of recession** has been of great relevance for policy-makers during and after the crisis. There is a difference between long-term growth engendered by productivity improvements (which largely increases supply) and economic expansion out of recession. The latter may be more related to demand and employment. It is

24 OECD (2010), p.30.

25 Australian Office of Financial Management (n.d.).

26 Australian Office of Financial Management (2005).

27 OECD (2014).

28 See, for example, Propper, Seiler & Van Reenen (2010).

29 See, for example, Aghion et al. (2005).

30 See for example, Gutmann & Voigt (2014).

quite possible for policies to have long-run growth benefits but short-run costs. Could competition law enforcement be such a policy? If so, there might be a case for suspending or ameliorating it in an economic downturn.

Evidence is somewhat mixed, but OECD researchers' analysis of structural reform in product and labour markets suggests that any losses arising from more competitive product markets are transitory, at the worst. For example, Cacciatore et al (2012) finds that pro-competitive product market reform stimulates GDP immediately, but can lead to some increase in unemployment, typically for a period of one to two years. Similarly, updating earlier work by Duval et al (2007) to take account of the recent recession, Sutherland and Hoeller (2012) conclude that less regulated product markets *reduce* the time required for recovery from a macro-economic shock (but particularly supply shocks, rather than demand-led recessions). There is a rather complex link with labour market reform³¹.

The experience of the 1930s at the very least suggests that softening competition policy – and in particular tolerating cartels – is unlikely to promote recovery. This is hardly surprising. Cartels or monopolies raise prices by restricting output. For a given firm, the ability to maintain prices and profits in this way even in a recession might appear to provide it with the means to maintain employment. However, this is a very narrow perspective, because such profits come at the expense of consumers and impose losses relating to inefficiency on the economy as a whole.

Few countries actively enforced competition laws as early as the 1930s, but one of the few that did – the United States – took a policy decision to roll back its antitrust enforcement in the depths of the Great Depression. The National Industrial Recovery Act (NIRA) of 1933 legalised cartels in participating sectors, as part of a deal in which price-fixing was exchanged for agreements to maintain wages and employment. Industries agreed price and wage codes, enforceable by law (most famously, dry cleaner Jacob Maged was imprisoned for charging 35 cents, rather than the industry standard 40 cents, to press a suit).

The GDP effect seems to have been a reduction in output of the order of 10%, although the relative contribution of product price-fixing and union wage bargaining cannot be distinguished. As Romer (1999) noted “By preventing the large negative deviations of output from trend in the mid-1930s from exerting deflationary pressure, it prevented the economy’s self-correction mechanism from working. Thus, the NIRA can be best thought of as a force holding back recovery, rather than as one actively depressing output.” Of course, this is not to deny the primary role of demand factors both in the Great Depression’s causes and recovery.

One controversial but influential study (Cole & Ohanian 2004) found that this measure delayed recovery from the depression by seven years. This remarkably large effect was widely quoted by competition authorities during the financial crisis, although anyone doing so needs to be aware that some very prominent macroeconomists were highly critical of the study³². The same authors also examined the effects of other countries’ policies³³, some of which – such as fascist Italy – sought actively to promote cartels. Cole & Ohanian estimate output in the mid-1930s was 15-25% lower as a result. They conclude that a large part of the differences in duration and severity of the depression between Western countries was due to changes in competition (or anti-competition!) policies.

At a time when economic policy is often seen to be disconnected from ordinary people’s concerns, competition authorities can tell a better story about the effects of their work and why they do it. In Europe at least, this remains a pressing concern for competition authorities.

A more competitive economy?

Competition law enforcement is only part of the mission, for most competition authorities. Since the crisis, there appears to have been a marked rise in the use of market (or sector) studies³⁴ and other ‘softer’ tools by competition authorities to diagnose

31 Links between competition and employment were discussed at the OECD’s Global Forum in October 2015: <http://www.oecd.org/competition/globalforum>

32 In particular Krugman in the NY Times in 2011 described the Cole and Ohanian’s analysis as exhibiting “incredibly bad faith”. However, this criticism relates more to Cole and Ohanian’s claim that demand expansion did little for the recovery (Krugman was writing at the time of a large US stimulus package), rather than the finding relevant to competition policy: that the NIRA worsened the depression.

33 Cole & Ohanian (2013).

34 The OECD is currently assessing the use of market studies, and recently published a report on the use of these studies in Latin America (see OECD 2015b)

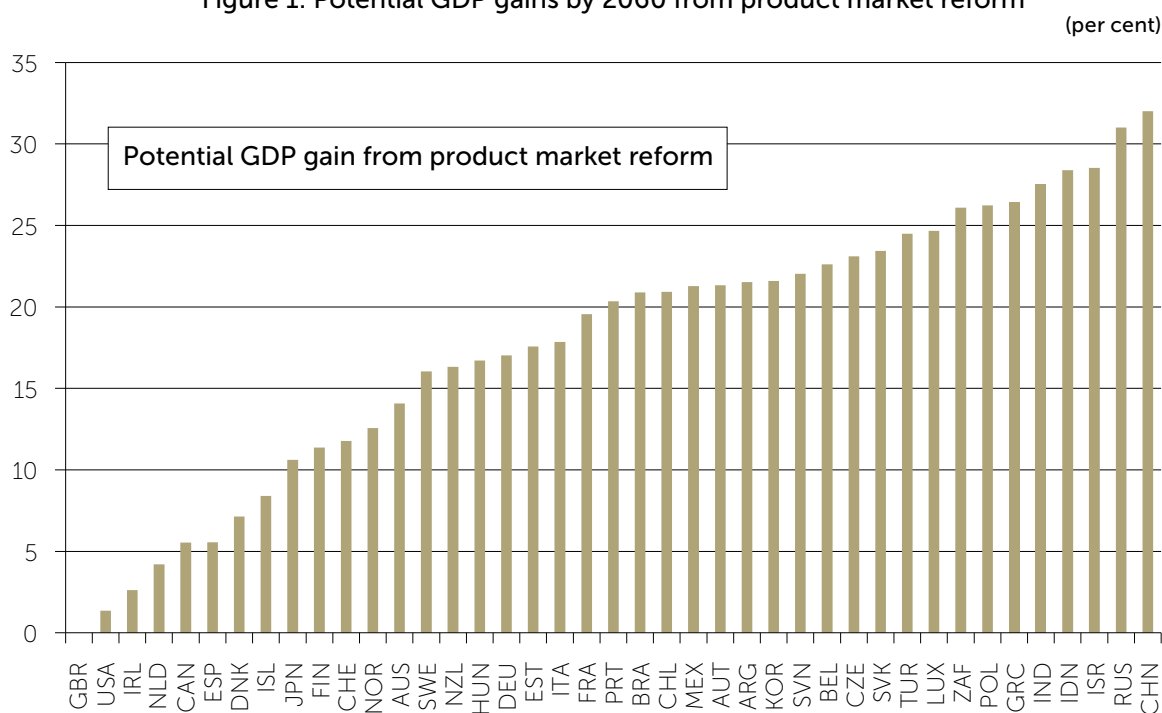
market problems, whether arising from firms' behaviour or from regulation. Most competition authorities have some role in the assessment and challenge of other government policies that might have anti-competitive effects.

The reforms to financial regulation following the financial crisis illustrate some of the tensions between competition as an objective and wider policy considerations. Securities regulations intended to protect the stability of the financial system, for instance bans on short-selling, may in fact narrow the capacity for competitors to innovate or differentiate their offerings, putting a damper on competition. Measures undertaken to capitalize financial institutions under stress during the financial crisis also had negative impacts on the competitive operation of the market, for instance when governments permitted (or in fact encouraged) large institutions to acquire smaller institutions under stress, thereby protecting depositors and creditors but increasing market concentration. In addition, financial institutions that received government support, or simply the classification as a systemically important institu-

tion and therefore the implicit guarantee of the government, enjoy a competitive advantage with practical implications (including lower interest rates) over other institutions. This competitive advantage is particularly troubling from a competition perspective when we consider that it is enjoyed by firms who performed the poorest during the crisis, or who would attract competition concerns due to their relative size in the market. However, the policy issues financial sector regulators face may not necessarily be solved by competition either. Credit rating agencies, for example, form a natural oligopoly and issues related to their quality and veracity, with attendant implications for the stability of the financial system, cannot be resolved (and indeed may be worsened) by promoting competition.³⁵

Reforming anti-competitive regulations can be an important component of structural reforms to increase growth. Analysis by the OECD using its Product Market Regulation Index from 2011 suggests that product market reform has very significant potential to raise GDP in most economies: by as much as 30% in some large emerging economies.

Figure 1: Potential GDP gains by 2060 from product market reform



Source: OECD (2013b)

35 For further discussion, see OECD (2011)

Greece provides the most telling example. No country has suffered more from the crisis. Furthermore, Greece has been among the most heavily-regulated economies in the OECD membership.³⁶ These facts are surely related: the uncompetitive structure of the Greek economy is part of the reason for its economic crisis. On the positive side, the scope for reform to boost growth is therefore high, as the chart above illustrates. The Hellenic Competition Commission (HCC) has received strengthened powers and has contributed to the reform of anti-competitive regulations. Much of this work

has been carried out by the HCC alone, but we at the OECD are proud to have been able to work with the HCC and the Government of Greece to assist in this area.

It is difficult to assess the likely effect of liberalising any specific sector on growth. However, the immediate benefits to consumers can be substantial, as the Government of Greece discovered when it asked the OECD to identify, and propose alternatives to, unnecessary regulatory restrictions on competition in four sectors (retail, food processing, tourism and building materials) in 2013.

Figure 2: Summary of OECD Recommendations from the competition assessment review of four sectors in Greece, 2013

Issue	Annual Benefit	Number of provisions affected	Value, €m
"Fresh" milk	€33m (consumer benefit/year)	2	33
Levy on flour	€8m-11m (value of levy/year)	1	8
Sunday trading	€2.5bn (annual expenditure), plus 30,000 new jobs	3	2 500
Sales and discounts	€740m (annual turnover)	9	740
Over the Counter pharmaceuticals	€102m (consumer benefit/year)	23	102
Marinas	€2.3m (annual turnover)	10	2
Cruise business	€65m (annual turnover)	4	65
Advertising	€1.8b (consumer benefit/year)	14	1 800
Everything else	???	263	???

Source: OECD, 2014.

In response, the Government of Greece passed legislation implementing a great majority of the OECD Recommendations, and has subsequently adopted (or committed to adopting) the remainder.

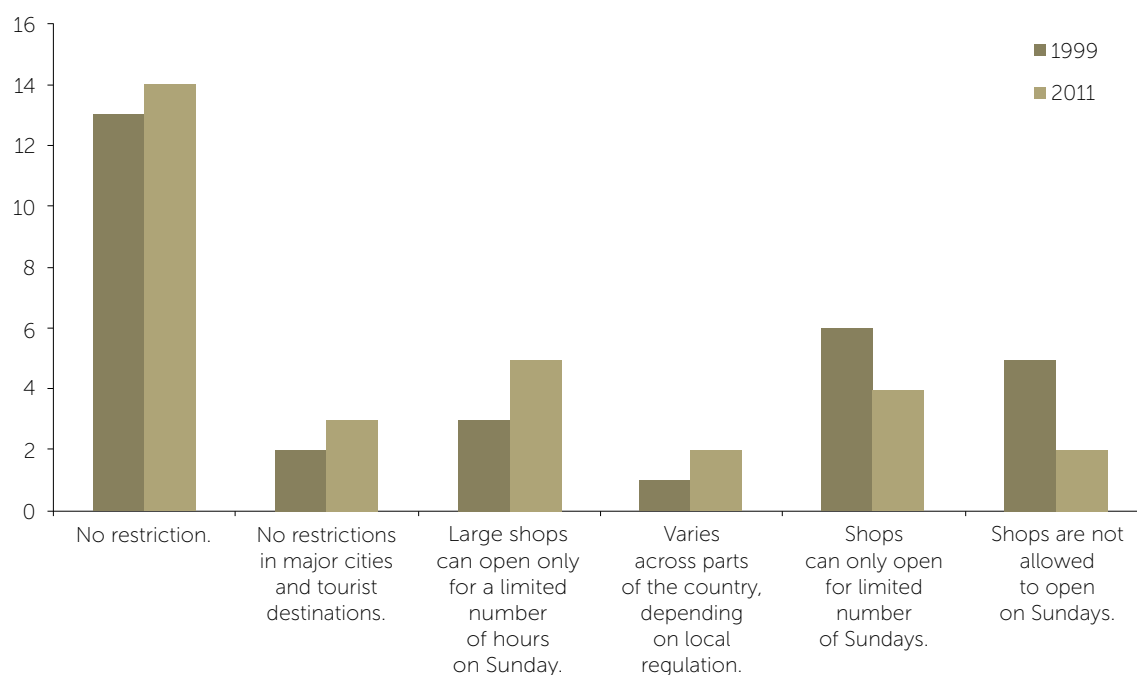
One set of recommendations that seemed particularly likely to help boost economic activity was to liberalise restrictions on shops opening on Sundays.

Box 1. Expected Impact of Liberalising Sunday Trade in Greece

Sunday trading is a particularly valuable (if politically controversial) reform to promote output and employment growth. For the OECD's 2013 assessment of anti-competitive laws and regulations in Greece, we constructed an index of Sunday regulation, for 30 European countries, covering the period from 1999 to 2011. Over this period a number of countries liberalised Sunday trading, at least to some extent, while others continued with a policy of not allowing Sunday openings. These differences helped us to analyse how the change in policy affected the countries that adopted it compared to those that did not, using a well-known econometric methodology (difference in differences). Thus, relying on data for prices, employment and sales from the food, clothing, footwear and household appliance retail industries, the OECD assessed the effect of liberalisation.

36 On the OECD's Product Market Regulation Index (a scale of 0 to 6 from least to most restrictive), Greece had an indicator of 1.74 in 2013 compared to the OECD average of 1.47.

Figure 3: The evolution of Sunday Regulation Index



Notes: The figure presents information on the evolution of regulation regarding Sunday opening across EU countries.

Source: Authors' estimates based on the OECD product market indicator on regulation of shop opening hours and legislation search in secondary sources on timing and extent of reforms.

Source: OECD (2014c)

The results indicated that both employment and output increased in other European countries as a result of liberalising Sunday trading. That is, new firms were attracted into the sectors, increasing employment and sales, but also existing firms took on more staff and saw their business grow.

Applying these results to Greece, the OECD calculated that full liberalisation of Sunday trading would increase employment by 30,000 and would increase the turnover of some retail goods (in particular food) by EUR 2.5 billion.

Of course, liberalising markets does not always have an immediate positive effect on employment and output. Often, liberalisation can result in job losses in specific firms, and even overall in specific sectors, before the long run gains from increased economic efficiency appear. Competition advocates have not always been very effective in tackling this in the public policy debate and it remains a crucial gap in the empirical literature. However, in some cases as the Sunday trading example shows, even a sudden liberalisation can be expected to lead to expanded economic activity.

Building public support for competition institutions

Finally, in this brief overview, we turn to the most direct effect of the financial crisis on competition authorities: the increased budgetary pressures on them, as there have been across the entire public sector. Overall, this has forced competition authorities to 'raise their game' somewhat (or at least to better explain their work), a change that is likely to be permanent, which can only be a good thing.

In many countries, competition authorities were protected to some extent from the general squeeze on public expenditure that the financial crisis engendered. As shown below, the total number of competition-focused staff at the competition authorities of 29 countries for which data exists remained relatively constant throughout the financial crisis, growing slightly between 2006 and 2014. Although there have been reductions at some agencies (competition authorities in Ireland³⁷, Estonia³⁸ and Den-

mark³⁹ have all experienced budget cuts during or after the financial crisis), this undoubtedly reflects the success of competition experts in arguing for – and demonstrating – the importance of competition policy, both generally and specifically in recovery from the crisis. For instance, the Norwegian Competition Authority's budget was increased in 2009 to “intensify the fight against cartels”, which enhanced its investigating capacity, market surveillance and information campaigns.⁴⁰

Figure 4: Competition-Focused Staff at Selected Global Competition Authorities⁴¹

Country	Total Number of Competition-Focused Staff		
	2006	2011	2014
Brazil*	399	257	149
European Commission	593	764	757
France*	511	154	177
Greece	46	45	71
Ireland	28	39	20
Netherlands*	295	214	181
South Africa	80	163	131
US (DOJ)	769	774	641
US (FTC)	367	354	538
UK*	419	318	246
Total (30 Countries)	6,461	6,405	6,570

* Authority which has undergone an institutional redesign or merger during the relevant period

The leadership of many – perhaps all – competition authorities across the OECD countries therefore experienced considerable pressure to demonstrate value for money, as a result of the crisis and the budgetary restraint in the years that followed. All will have responded to this pressure in part by cutting unnecessary costs, in ways that varied from jurisdiction to jurisdiction. Several competition authorities underwent mergers with other authorities

during this period, partly as a result of pressures for increased efficiency⁴². Authorities also responded on the output side of the value for money equation: by seeking to report and measure better the value of their work, to help them focus resources where they can do the most good.

Several competition authorities publish annual assessments of the overall ‘impact’ of their decisions⁴³. Inevitably, such estimates must be made on

37 Gorecki (2012), p. 615.

38 Teffer (2014).

39 OECD (2012) p.85.

40 OECD (2011), pp. 176-177.

41 Based on data from the Global Competition Review's Rating Enforcement Analysis for 2007, 2012 and 2015, Table 2, accessible at: <http://globalcompetitionreview.com/rating-enforcement>.

42 OECD (2015a) discusses some of these recent institutional redesigns.

43 See the survey carried out by Professor Stephen Davies on behalf of the OECD (2013a)

the basis of some rather broad-brush assumptions. For mergers, some simple modelling of the effects of blocked or remedied mergers could yield percentage price increases that the decision has saved consumers, applied across the turnover in the affected markets. Such measures are obviously very crude, involving strong simplifying assumptions. One is that the harm of anti-competitive behaviour can be represented solely through price increases. Another is that consumer benefit is the sole measure that matters. A third is that all of the competition authorities' decisions were correct. None of these assumptions holds absolutely. Furthermore, the measures take no account of deterrence of anti-competitive activity, which is arguably the most important outcome of competition law enforcement.

As a measure of the value of the competition authority's work, such measures are certainly incomplete. However, many authorities put out statistics that are still less complete, such as measures of activity (number of cases undertaken, for example). The impact measures could be seen as a rather sophisticated refinement of these activity measures – weighted for affected turnover and a simple estimate of the severity of the harm avoided – and interpreted in a similar manner.

The OECD's Competition Committee has agreed a Guide to assist competition authorities to conduct such assessments⁴⁴. It sets out key principles and a standardised methodology, including default numerical assumptions to be used when no case-specific data are available. There is no requirement on competition authorities to estimate impact at all, and those that choose to do so can choose to use other assumptions. However, we felt it might be useful particularly for authorities that want to start estimating impact to have an external reference standard to use.

There has been considerable take-up of the OECD guidance for impact assessment. Several jurisdictions (such as Denmark, Hungary, Iceland, Italy,

Lithuania and Portugal) have started reporting impact in the last few years, using the guidance. A few others that were already reporting impact have changed their approach, to become consistent with the guidance.

Of course, quantifying benefits is not the only way in which competition authorities have had to do better, in the harsher post-crisis world. Like securities regulators, in the wake of the financial crisis competition authorities continue to grapple with the burden their supervision and enforcement activities place on market participants, as well as the need to maintain an atmosphere of credible deterrence. Unlike securities regulators, progress on furthering the effective **international coordination** of competition authorities has been slow, and this is something the OECD is working to address.⁴⁵

Conclusion

Competition authorities emerged from the financial crisis with their legal and policy frameworks intact, largely as a result of the sparing use of merger approval powers at the political level, the refusal to relax the application of competition principles in competition authority reviews and the protection of competition legislation from the introduction of standards of review unrelated to competition (such as systemic stability provisions). Authorities face no fewer challenges in the aftermath of the crisis, including advising governments on winding down crisis measures, the articulation of the benefits of competition as well as competition authority activity, international coordination and stakeholder management. These challenges must be tackled in order for countries to continue to unlock the economic benefits of competition, and to prepare competition authorities for any future crises that may test them as strenuously as the last one.

44 <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

45 See, for instance, Davies (2014).

A versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi vonatkozásai a magyar bírósági gyakorlatban**

Human rights aspects of the Hungarian competition enforcement in the practice of the courts

Abstract

In the past years Hungarian courts examined many aspects of the HCA in light of the case law of the ECHR. It seems that the most important issues have yet to be clarified by the Constitutional Court in Hungary since some recurrence of the claimants' arguments is apparent. It is clear on the basis of the Constitutional Court's practice that the Court resists becoming the fourth reviewing court in competition cases in Hungary. The Court approved the legality of the step-by-step clarification of liability rules through judicial interpretation. The Constitutional Court also clarified that the GVH does not have to comply with the constitutional requirement of the right to fair trial. Although competition law enforcement is considered as having criminal nature, this does not mean that the same strict requirements of criminal procedures should be applied to competition enforcement provided that the reviewing court is entitled to review the GVH's decision on the merits as regards both the factual and the legal aspects of the case. According to the Constitutional Court the reviewing administrative courts in Hungary are entitled to review the GVH's decision on the merits both regarding the factual and legal questions of the case and amend or annul the GVH's decision.

1. Bevezetés

Az elmúlt néhány évben Magyarországon is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi vonatkozásaira, amit a bíróságok mostanra már számos megközelítésből tisztáztak. Jelen tanulmány célja, hogy egy áttekintést adjon arról, hogy hogyan értelmezik a magyar bíróságok a versenyjog emberi jogi vetületeit.

A legérdekesebb emberi jogi kérdések Magyarországon is a versenyjogi jogalkalmazás büntetőjogi természetének vizsgálata kapcsán merülnek fel. Az Alkotmánybíróság és a Kúria is szorosan követi az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát.

2. Pártatlanság, ártatlanság véelme, tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Számos alkotmánybírósági döntés rámutatott arra, hogy az eljárás tisztessége olyan minőség, amely az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével ítéltető meg.¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a pártat-

* A Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal.

** A szerző köszönetet mond a tanulmány elkészítésében nyújtott segítségért a Gazdasági Versenyhivatal Döntéshozatalt Támogató Csoport munkatársainak: Priskin Boglárkának, Horváth Botondnak és Simon Stellának.

¹ 14/2002. (III. 20.) AB határozat; 15/2002. (III. 29.) AB határozat; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat; 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

lanság követelménye az ártatlanság vélelméből fakadó elvből származik. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás fogalmát olyan komplex követelménynek tekinti, amelynek konkrét ügyekben történő érvényesülése többnyire szorosan összefügg az ártatlanság vélelmének alkotmányos rendelkezéseivel.² A 26/B/1998 (IX. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság összegezte a korábbi gyakorlatát, kifejtve, hogy „[...] az ártatlanság vélelme elsősorban a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított részéről az elfogulatlan, pártatlan megközelítés követelményét szolgálja, ehhez kapcsolódóan a megalapozott bizonyítás kötelezettségét, továbbá a prejudikáció tilalmát. Mindez egyben garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el.” Más szóval, az ártatlanság vélelmének a célja, hogy megakadályozza a hátrányos (visszafordíthatatlan) jogkövetkezményeket, amelyek a megalapozatlan felelősségből erednek.

Az Alkotmánybíróság nem korlátozta az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciáit a büntetőjog területére, amikor úgy találta, hogy ezt az elvet a versenyjogi ügyekben is alkalmazni kell.³ Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján megállapítható, hogy „[...] a kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárások kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat.⁴ Versenyfelügyeleti eljárás alá vállalkozások vonhatók, melyek jellemzően jogi személyek. A büntetőjogi elmarasztaláshoz hasonló hátrány e szervezetek tekintetében a bírság, mely – mértékétől függően – a vállalkozás gazdasági megrendüléséhez, akár fizetéseképtelenségéhez és emiatt megszűnéséhez is vezethet. Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog ultima ratio jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjogkorlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak.⁵ A versenyfelügyeleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros

értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatóak. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a »vádról való döntéssel« szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is. [...] A tisztességes eljárás-hoz való jog és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolása eredményeként a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott és a 7/2013. (III. 1.) AB határozattal megerősített alkotmányos követelménynek versenyfelügyeleti ügyekben is megfelelően érvényesülnie kell. Eszerint a bíróságnak lehetősége kell legyen arra, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket (jelen esetben »vádat«) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében [...] meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.⁶

„Az Alkotmánybíróság esetjoga alapján és az EJEB és az uniós bíróságok ítélezési gyakorlatát is figyelembe véve nem következik azonban a tisztességes eljárás-hoz való jogból, hogy már a GVH előtti eljárásnak meg kellene felelnie a XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha bíróság a határozatot mind tény, mind jogkérdésben – a kereseti kérelem tartalmáról függően – teljes körűen felülvizsgálhatja, és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést. Az ártatlanság vélelmét is magában foglaló tisztességes eljárás-hoz való jogból származó követelmények teljesülnek, ha a versenyfelügyeleti eljárásban szabnak ki bíróság által felülvizsgálható bírságot. [...] 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel – a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. [...] A hatósági döntés megváltoztatására és hatályon kívül helyezésére a bíróság egyaránt jogosult. A tényállás tekintetében a bíróság maga is folytathat le bizonyítást, a jogszabályok értelmezésében a bíróság állásfoglalása irányadó a GVH számára.”⁷ Ezt nem ássa

2 19/2009. (II. 25.) AB határozat.

3 19/2009. (II. 25.) AB határozat; 35/B/2009. AB határozat.

4 IV/1629/2013., 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

5 További (büntetőjogi) szankciókról bővebben: DANNECKER–JANSEN (szerk.): *Competititon Law Sanctioning in the European Union*. Kluwer European Monographs, 2004/46.

6 IV/1629/2013., 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

7 IV/1629/2013., 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

alá az a tény, hogy a versenyfelügyeleti eljárásokat – az uniós joggal összhangban – számos alapvető jogi garancia övezi – amelyek nagyon hasonlóak a büntetőjogi garanciákhoz – annak érdekében, hogy biztosítva legyen a tisztességes eljáráshoz való jog elve.

3. A bírósági felülvizsgálat hatálya

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a bírósági felülvizsgálat mélysége, alapossága alapvető fontosságú, amikor a versenyjogi jogalkalmazásnak az alapvető jogoknak való megfelelése kerül mérlegelésre. A Kúria megvizsgálta, hogy a felülvizsgálati bíróságokat a hatóságok mérlegelési jogkörében hozott döntéseik – pl. a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) – által kiszabott bírságok tekintetében korlátozó hatályos magyar szabályok vajon összeegyeztethetők-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének („EJEE”) 6. cikkében rögzített teljes körű felülvizsgálat követelményével.

Több ítéletében⁸ kiemelte már a Kúria, hogy a bírságösszeg bírósági módosítására csakis jogszabálysértés megállapítása esetén kerülhet sor. Jogszabályszerű a mérlegelési jogkörben hozott határozat, ha „[...] a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. [...] Ebben az esetben a bíróság saját érvrendszerét nem alakíthat ki a bírság mérséklésének alátámasztásául; ez sérti a felülvizsgálat törvényi követelményét, önkényes jogalkalmazáshoz, következtelen jogértelmezéshez és az e téren kialakult joggyakorlat elbizonytalanodásához vezethet. Amennyiben a bírságösszeg meghatározása tekintetében jogszabálysértést nem tud megjelölni, annak felülmérlegelésére, és – akár pozitív, akár negatív – megváltoztatására nincs jogszerű lehetőség.”⁹

Lényeges, hogy a Kúria az EJEB ítélezési gyakorlata (Menarini-ügy¹⁰) alapján megállapította,

hogy a versenyügyekben a fentebb említett felülvizsgálati korlátok nem alkalmazhatók, mivel az gátolná a 6. cikk által előírt teljes körű felülvizsgálat követelményét, tekintettel arra, hogy az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése az EJEB gyakorlatát az uniós jogba inkorporálja azon esetekben, amikor a tagállam uniós jogot hajt végre.¹¹

4. Fegyverek egyenlősége

Az Alkotmánybíróság – az EJEB joggyakorlatához hasonlóan – megerősítette a fegyverek egyenlősége elvének az alkalmazását nem csupán a büntetőjogi, hanem versenyjogi ügyekben is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a fegyverek egyenlőségének elve a tisztességes eljáráshoz való jog egyik eleme, ami megköveteli,¹² hogy a felek „[...] megismerhessék a felelősségük alapjául szolgáló bizonyítékokat és arra észrevételt tehessenek. Az eljárás alá vont vállalkozások hatékonyan úgy tudják a védekezésüket felépíteni, hogy hozzáférhetnek a GVH, illetve a bíróságok döntését alátámasztó módon releváns dokumentumokhoz.”¹³

5. A versenyjogi jogalkalmazás kiszámíthatósága

Az Alkotmánybíróság a 3100/2015. (V. 26.) számú határozatában megerősítette, hogy a jogértelmezés és a törvények értelmezése a bíróságok alapvető feladata, még ha a jogi szabályozás – beleértve a büntetőjogi szabályozást is – egyértelmű. Ennélfogva nem alkotmányos kérdés, hogy a GVH vagy a felülvizsgálatra jogosult bíróság mérlegeli a bizonyítékokat vagy a versenyjogi szabályokat értelmezi. Sőt mi több, „nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jog elvét, ha valamely kérdés jogi megítélése, jogszabályhely bírói értelmezése csupán az ítéletből ismerhető meg a felek számára, de e jogkérdés tekintetében a felek az eljárás folyamán az észrevételeiket előadhatták.”

8 Pl.: Kfv. IV.37.499/2009/10.

9 Kfv. IV.37.499/2009/10.

10 Az EJEB 2011. szeptember 27-i, 43509/08, Menarini Diagnostics s.r.L. kontra Olaszország ügyében hozott döntése.

11 Kfv. III.37.690/2013/29.

12 Az Európai Bíróság is többször foglalkozott a fegyverek egyenlőségének kérdésével, többek között: C-521/09 P. sz. ügy, Elf Aquitaine SA kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2011:620. „A fegyveregyenlőség célja az eljárásban részt vevő felek közötti egyensúly biztosítása: így a bírósághoz benyújtott valamennyi dokumentumot az eljárásban részt vevő bármelyik fél megvizsgálhatja és vitathatja.” Lásd: C-199/11. sz. ügy, Europese Gemeenschap kontra Otis NV és társai, ECLI:EU:C:2012:684, 72. pont.

13 IV/01697/2013.; 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

6. A nullum crimen és a nulla poena sine lege elve az egységes és folytatólagos jogsértések alkalmazásával kapcsolatban

A kérelmező vitatta az egységes és folytatólagos jogsértés alkalmazásának a nullum crimen és a nulla poena elveknek való megfelelését. Az Európai Unió Bírósága („Európai Bíróság”) már korábban alkalmazta az EJEE 7. cikkét¹⁴ versenyjogi ügyekben. A Törvényszék szerint a nullum crimen és a nulla poena sine lege elv „[...] megköveteli, hogy minden közösségi szabályozás, különösen, amely szankció alkalmazásával jár, vagy azok kiszabását lehetővé teszi, világos és egyértelmű legyen avégett, hogy a jogalanyok a félreérthetőség veszélye nélkül megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járhassanak el. Ugyanígy [...] ezen elv mind a büntetőjogi jellegű szabályokra, mind pedig a közigazgatási szankciókat kiszabó vagy azt engedélyező, sajátos közigazgatási intézkedésekre kötelező.”¹⁵ „Azonban meg kell állapítani, hogy a Bizottság előtti eljárás csak közigazgatási jellegű, [...] és hogy a közösségi versenyjogra alkalmazandó büncselekmények és büntetések törvényessége elvének [...] nem feltétlenül ugyanaz a terjedelme, mint valamely szigorú értelemben vett büntetőjog által érintett helyzetre való alkalmazásuk esetén.”¹⁶

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság „[...] a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének alkalmazhatóságát [...] nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre sem.”¹⁷ „A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes intézmények működésének a kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”¹⁸

Habár a fenti „[...] jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában

is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása vonatkozásában – a büntetőjoghoz hasonlóan – követelmény a tilalmazott magatartások és a megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények ésszerű előreláthatósága. [...] Ez nem jelenti egyben a büntetőjogi legalitás mint alkotmányos elv egészének kiterjesztését a versenyjogi jogsértésekre, és nem kívánja meg azt sem [...],” hogy a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek „[...] a tulajdonképeni büntetőjoggal teljesen azonos szinten érvényesüljön a versenyjog területén. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül a büntetőjog ultima ratio jellege, s az sem, hogy ebből fakadóan számos alapjog korlátozására is sor kerülhet egy büntetőjogi felelősségre vonás folytán, [...] míg a GVH-nak biztosított eszközök alaptermészetüket tekintve kevesebb jogkorlátozással járó közigazgatási szankciók. Miután a tilos magatartások körét a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladatává vált, [...] hogy kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit. [...]” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[...] a joggyakorlatnak így a versenyfelügyeleti eljárásokban kiemelt szerepe van, mely nem volt kiszámíthatatlan, sőt, nagyrészt ésszerűen előre látható volt az adott ügyben. [...] Az egységes és folytatólagos (komplex) jogsértés fogalma, jellege így az AB szerint – hozzáférhető határozatokon keresztül – ismert lehetett az indítványozó számára is, és ésszerűen előre látható volt, hogy e gyakorlatot a GVH követni fogja. [...] Az egységes és folytatólagos jogsértés a versenyellenes magatartás megvalósításának módja, mely különböző jogértelmezési kérdéseket vet fel (mint – miként arra az indítványozó is hivatkozott – az elévülési idő kezdetével, a bizonyítandó tények körével, a bírság mértékével kapcsolatban).” Azonban „[...] a Tpv. anyagi jogi normáinak [...] értelmezése, ennek alapján az ügy megítéléséhez (a jogvita eldöntéséhez) szükséges bizonyítandó tények körének meghatározása a GVH, illetve a felülvizsgálatot végző bíróságok feladata.” Az Alkotmánybíróság szerint „[...] az anyagi jogi szabályok helyes vagy helytelen értelmezése nem hozható kapcsolatba az eljárás tisztességes vagy méltánytalan jellegével. Az egységes és folyamatos jogsértés

14 1. Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt büncselekmény. Ugyancsak nem lehet a büncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.

2. Ez a Cikk nem zárja ki valamely személy bíróság elé állítását és megbüntetését olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely elkövetése idején a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek szerint büncselekmény volt.

15 T-99/04. sz. ügy, AC-Treuhand kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2008:256., 139. pont.

16 T-99/04. sz. ügy, AC-Treuhand kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2008:256., 113. pont.

17 IV/1629/2013., 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

18 3200/2013. (X. 31) AB határozat.

fogalmának kialakítása és alkalmazása ezért nem hozható érdemi alkotmányos összefüggésbe [...]” a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvekkel.¹⁹

7. Előzetes álláspont

A Tpv. rendelkezései szerint²⁰ a Versenytanács megküldi a feleknek az előzetes álláspontját, ami a Versenytanácsnak az érintett ügygel kapcsolatos előzetes jogi értékelését tartalmazza. Az elmúlt néhány évben számos indítványozó/felperes azt állította, hogy a pártatlanság követelményét sérti, hogy az eljáró versenytanács előzetes álláspontot ad ki, mely a határozat meghozatala előtt már az eljárás alá vontak „bűnösségét” állapítja meg. A bíróság elutasítva e kifogást arra mutat rá, hogy az eljáró versenytanácsnak épp az eljárás alá vontak védekezéshez való jogának biztosítása érdekében állt fenn azon kötelezettsége, hogy az ügyre vonatkozó előzetes álláspontját kiadja.²¹ A Kúria azt is kiemelte, hogy a GVH „[...] eljárásával összefüggésben a pártatlanság és függetlenség az EJEE-ben írt módon nem kérhető számon.”²² Az EJEB gyakorlata alapján ugyanis egyértelmű, hogy a quasi büntetőjogi szankcióval járó versenyügyekben nem kell az büntetőjogi garanciák teljes körét biztosítani, ha a közigazgatási döntés ellen érdemi bírói felülvizsgálat biztosított.²³

Nemrégiben az Alkotmánybíróság szintén az előzetes álláspontok alapvető jogi vetületeit vizsgálta. „Az Alkotmánybíróság szerint kartellügyekben is a hatékony védekezés előfeltétele ugyanakkor, hogy az eljárás alá vont vállalkozások megfelelően informáltak legyenek az ellenük felhozott tények és azok GVH, illetve a bíróságok általi lehetséges jogi minősítését illetően. A vállalkozások csak úgy képesek védekezéshez való jogukat hatékonyan gyakorolni, ha tisztában vannak azzal, milyen cselekmény elkövetése miatt vonják őket felelőségre (tények) és az jogilag miként minősül.”²⁴

Az Alkotmánybíróság – a korábban ismertetettek szerint – rámutatott a versenyjogi jogérvényesítés és a büntetőeljárásokhoz kapcsolódó eljárási garanciák *ultima ratio* jellegéből fakadó különbségekre.

„Az Alkotmánybíróság esetjoga alapján és az EJEB és az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatát is figyelembe véve nem következik azonban a tisztességes eljárás-hoz való jogból, hogy már a GVH előtti eljárásnak meg kell felelnie [...]” a tisztességes eljárás követelményének, „[...] ha a bíróság a határozatot mind tény-, mind jogkérdésben – teljes körűen felülvizsgálhatja és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, vagy maga hozhat döntést.” A pusztán tény, hogy az előzetes álláspontot ugyanazok a Versenytanács-tagok fogadták el, mint akik a döntést meghozták, nem sérti a tisztességes eljárás-hoz való jogot. Nincs olyan alkotmányos elvárás, hogy a GVH-nak a bíróságokkal szemben támasztott követelményeknek (pl. függetlenség, pártatlanság) meg kellene felelnie, mivel Magyarországon a Versenytanács döntésével szemben mind tény-, mind jogkérdésben teljes körű, háromfokú bírói felülvizsgálatra van mód.²⁵

8. A bizonyítási mérce a versenyjogi ügyekben

A Ket. 2. § (3) bekezdése rögzíti a tényszerűség elvét mint a törvényesség elvének egyik formáját: A közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza. Az Alkotmánybíróság a versenyügyeket illetően részletesen is kibontotta a közigazgatási hatóság hivatalbóliságból (Ket. 3. §) fakadó kötelezettségének tartalmát a tényállásfeltárás és bizonyítás kapcsán.

„Az Alkotmánybíróság szerint a kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma – az ártatlanság vélelmének részeként – a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve a felülvizsgálatot végző bíróságokat. [...] Ez azt jelenti, hogy a versenyjogi felelőséget megalapozó összes jelentős tény a GVH-nak kell bizonyítania, azon tények pedig, melyek valósága tekintetében kétség merül fel, az eljárás alá vont javára veendő figyelembe.”²⁶ Lényegesnek tartom megjegyezni, hogy

19 IV/01629/2013.; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

20 Tpv. 73. § (1) bek.

21 Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.451/2008/7. számú ítélete.

22 Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.451/2008/7. számú ítélete.

23 Juhász Miklós: Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és a versenyjog kapcsolatáról, Magyar Jog, 2013. 9. szám, 515–524.

24 IV/01697/2013.; 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

25 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

26 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

a bizonyítottsággal kapcsolatosan felmerülő kétség objektív és nem szubjektív kategória, tehát nem azon múlik a kétség felmerülése, hogy az ügyfél vitatja a tények adott bizonyítékok alapján való hatósági megállapítását vagy ugyanazon bizonyítékok alapján az ügyfél más okszerű magyarázatot is tud adni. Ez persze nem zárja ki, hogy a hatóság éppen az ügyfelek előadása nyomán értékelje újra a bizonyítékok alapján levont ténybeli következtetését. „Az eljárás alá vont vállalkozásoknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy a GVH megállapításaival szembeni észrevételeiket előadják, a bizonyítékaikat – a jóhiszeműség és a relevancia elveinek a betartásával – bemutatathassák, a GVH következtetéseit megcáfolják.”²⁷

A hivatalbóliság elvéből következően a hatóság az, akinek okszerűen le kell tudnia vezetni, hogy mely bizonyítékok alapján milyen ténybeli következtetésekre jutott (vö. Pp. 339/B. §). Ebből következően a hatósági okszerű levezetésnek kell logikailag zárt rendszert képeznie. „A GVH által megállapított tényállás azonban nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.”²⁸ Ez azonban nem zárja ki az Alkotmánybíróság szerint, hogy a hatóság akár közvetett bizonyítékokat használjon fel vagy olyan „a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak – egyébként a szakértői véleményekre jellemző módon – esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan.”²⁹ Ebben a körben azonban az Alkotmánybíróság ismét egyértelművé tette, hogy nem kíván negyedik felülvizsgálati bírói fórum lenni: „[...] az eljáró bíróság feladata az, hogy állást foglaljon arról, hogy a hatóság a tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett-e, [...] az egyes, az eljárás alá vont személy által vitatott tények valóságát a GVH bizonyítékokkal megfelelően alátámasztotta-e. Ennek érdekében a bírósági eljárásban is lehetőség van további bizonyítás lefolytatására. Ugyanakkor a bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bírói belső meggyőződésére van bízva, így annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége [...], az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, [...] hogy a testület azt nem

vizsgálja, hogy a bírósági döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat.”³⁰

9. Bíróságkiszabás a GVH eljárásaiban

9.1. A bírság mértéke és a tulajdonhoz való jog

A versenyügyekben kiszabható bírságok súlya miatt értékeli úgy a bírói gyakorlat, hogy az ilyen eljárások büntetőjogias természetűek. Az ebből fakadó következmények fentebb részletesen is bemutatásra kerültek, ugyanakkor azokon túl az is felmerült, hogy a bírság mértéke sértheti-e a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a bírság mértékének alkotmányossága a tulajdonhoz való joggal összefüggésben nem vizsgálható. Alapjogi lag a tulajdonost „[...] a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozásokkal szemben illeti meg védelem, és nem biztosít védelmet a jogszerűtlen tulajdonosi magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben.”³¹

9.2. A vállalkozások társulása tagjának felelőssége a vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság esetén

Az indítványozó a Tpv. rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, amely szerint a vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság összege legfeljebb

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 353/B/2009. AB határozat.

a tagvállalkozások előző évi nettó árbevételének tíz százaléka lehet.³²

A Tptv. 78. § (6) bekezdése szerint ha a vele szemben kiszabott bírságot a vállalkozások társulása önként nem fizeti meg, és a végrehajtás sem vezet eredményre, az eljáró versenytanács külön végzéssel a bírság megfizetésére a jogsértő döntés meghozatalában résztvevő, a határozatban ekként nevesített tagvállalkozást egyetemlegesen kötelezi.

Az Alkotmánybíróság kiemelte,³³ hogy „[...] a tagvállalkozások másodlagos felelősségének külön végzéssel történő megállapítását megelőzi a versenyhatóságnak azon határozata, amikor magáért a Tptv. által tilalmazott magatartás kifejtéséért (azaz a jogsértő döntésben való közvetlen vagy közvetett részvételért) állapítja meg a vállalkozások társadalmi szervezetének, köztestületének, egyesülésének vagy más hasonló szervezetének a felelősségét. Tehát a felelősség nem pusztán a tagvállalkozás tagi mivoltából, sokkal inkább az általa kifejtett jogellenes magatartásból fakad. E határozat alapjául szolgáló eljárásban a tagvállalkozások magatartását is vizsgálja az eljáró versenytanács. A határozat rendelkező részében nevesített tagvállalkozás ügyfél, és a határozatban foglaltakkal szemben védekezését előterjesztheti, jogorvoslatot kérhet. Ezt a támadott jogszabályi rendelkezés sem akadályozza, amely maga is akképp szól, hogy bírsággal az a tagvállalkozás sújtható, amely a jogsértő döntés meghozatalában részt vett. Ennek megfelelően a tagvállalkozásnak lehetősége van, hogy arra hivatkozzon, hogy nem vett részt a társulásban, nem tudott annak jogellenes működéséről, vagy az ilyen működéstől hatékonyan elhatárolódott, illetve a jogsértő döntés ellen szavazott. Éppen a jogbiztonságot szolgálja az a szabály, hogy csak azon vállalkozáscsoport-tagtól, illetve társadalmi szervezetben (stb.) résztvevő tag-vállalkozástól legyen a bírság behajtható, amely vállalkozás a jogsértő döntés meghozatalában részt vett és ebbéli minőségében a versenyhatóság határozatában nevesítésre is került. Ugyanez a védekezési-kimentési lehetősége fennáll a tagvállalkozásnak a másodlagos felelősséget megállapító külön végzéssel szemben – melynek célja valójában a végrehajtásnak az elsődleges kötelezettel szembeni eredménytelensége esetén a másodlagosan felelős vállalkozásokra való kiterjesztése –, hiszen e határozat ellen is külön jogorvoslatot biztosít a jogszabály.” Az Alkotmánybíróság szerint „[...] mindezekre tekintettel a felelősség alóli mentesülés lehetőségét a jogszabály megfelelően biztosítja, illetve a tagvállal-

kozás felelőssége nem megdönthetetlen vélelmen, hanem a hatósági eljárás során lefolytatott bizonyítékokból levont következtetésen alapul, mely ellen a bírósági jogorvoslat biztosított, így az ártatlanság vélelmének a sérelme nem állapítható meg. [...] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyesülés szabadsága sem nyújt védelmet a bizonyítottan jogsértő cselekményekkel szemben.”

9.3. Csoportszintű bírság maximum figyelembevétele

A Tptv. 78. § (1b) bekezdés első mondata szerint a bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon – a határozatban azonosított – vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. Tehát a GVH döntése függvényében a bírság alapja lehet a vállalkozás, illetve azon vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. Ez utóbbi esetben szükséges, hogy a GVH a határozatában azonosítsa ezt a vállalkozáscsoportot. Egy alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel a Tptv. 78. § (1) bekezdésének a kétféle bírságmaximumot (az adott vállalkozás, illetőleg a vállalkozáscsoport árbevételének 10%-ában) lehetővé tevő rendelkezése, miközben a törvény nem határozza meg azokat a szempontokat, amelyek alapján a bíróság ellenőrizni tudja, a kettő közül melyiket veheti figyelembe a hatóság.

Érthető és nem alaptörvény-ellenes tehát az Alkotmánybíróság szerint, ha – megint csak összhangban az európai uniós versenyjoggal – a Tptv. 78. § (1) bekezdése széles körű lehetőséget biztosítva a GVH-nak e rendelkezés alkalmazásában, a versenyhatóságra bízza azt is, hogy önálló értékelése és felelőssége alapján döntsön, hogy „[...] valamely ügyben az eljárás alá vont vállalkozás vagy az azonosított vállalkozáscsoport árbevételét tartja alkalmasnak és arányosnak a gazdasági versenyt ért jogsérelem okozta hátrányok, torzító hatások kiküszöbölésére, a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó továbbá: a GVH

³² Tptv. 78. § (1) bekezdés b) pont.

³³ 353/B/2009. AB határozat.

a bírságkiszabások előreláthatóságát elősegítő korábbi és jelenlegi közleményei egyértelművé teszik, hogy olyan esetekben, amikor vállalkozáscsoport azonosítható az ügyben, akkor a versenyhatóság annak árbevételét tekinti főszabályként alkalmazandónak.”³⁴

Az EJEB, valamint az Európai Bíróságának eset-jogára is figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy nem tartja tiltottnak „[...] a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezés útján történő fokozatos világossá tételét. Bármennyire is egyértelműen legyen megfogalmazva valamely jogi rendelkezés – beleértve a büntetőjogit is –, mindig nélkülözhetetlen marad a bírói értelmezés szerepe, és mindig szükséges lesz a homályos pontok megvilágítása és a szövegnek a körülmények változása szerinti kiigazítása.” Habár „[...] a büntetésekre vonatkozó szabályoknak is koherens rendszert kell alkotniuk, ez nem jelenti egyúttal azt is, hogy e szabályok ne szorulnának bírói jogértelmezésre. A nulla poena sine lege elvnek ez az oldala a jogalkotó felé fogalmaz meg feladatokat. A Tptv.-ben a törvényhozó a „büntetési tétel” felső határát jelölte meg [...], illetve rögzítette a bíróság összegének meghatározásakor a GVH által mérlegelendő körülményeket. [...] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogsértésért kiszabandó bírság mértékének a meghatározása a törvényi keretek között a jogalkalmazók feladata. A Tptv. előírásait szem előtt tartva a GVH-nak és a közigazgatási perekben eljáró bíróságoknak kell a súlyosító és enyhítő körülményeket figyelembe venniük és értékelniük. [...] Az pedig, hogy e körülménynek milyen súlyt tulajdonít a GVH, nem alkotmányossági kérdés, a bírság arányossága a nulla poena sine lege elvével az indítványozó által felhozott módon összefüggésbe nem hozható.”³⁵ A GVH akkor is a vállalkozáscsoport nettó árbevételét vette alapul, ha a jogsértés ezen maximum bírság alkalmazásának törvényi elfogadása előtt kezdődött el, feltéve hogy ez a Tptv.-módosítást követően is folytatódott. „Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy ez az új típusú bírságmaximum ellentmond-e a nulla poena sine lege elvnek. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogilag helyénvalónak tekinti ebben a kérdésben a Kúria azon érvelését, amely szerint »állapot jogsértések« esetén »a jogsértő magatartás megszűnésének időpontjában hatályos anyagi jogszabályi rendelkezések az irányadók«. [...] A nulla poena sine lege elvéből ezzel kapcsolatban az következik,

hogy magatartása kifejtésekor az elkövető mindig előre láthassa, milyen szankcióval kell számolnia tette jogkövetkezményéért. Az Alkotmánybíróság szerint az, aki egy jogsértő állapotot fenntart, újabb cselekményekkel hajtja végre a piackorlátozó megállapodást, ezen folyamatos cselekményeinek kifejtésekor is képes előre látni magatartása következményeit. Így, ha időközben a jogalkotó súlyosabb szankciót helyez kilátásba, akkor annak elkerülése végett az elkövető dönthet a jogsértéssel való felhagyásról.”³⁶

10. Alapvető jogi kérdések a rajtaütések foganatosításával kapcsolatban

10.1. A jogorvoslathoz való jog a bíróság rajtaütést engedélyező végzésével szemben

A helyszíni vizsgálatot elrendelő bírói döntés nem tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek, így ezzel szemben a törvényhozónak nincs az Alkotmányból eredő kötelezettsége arra, hogy jogorvoslatot biztosítson.³⁷ „[...] Annál is kevésbé állapítható meg ez a kötelezettség, mivel a rajtaütésszerű helyszíni szemlélet engedélyező bírói végzés elleni fellebbezés lehetővé tétele éppen az intézkedés célját hiúsíthatná meg. Az egyes – közbenső – határozatok elleni fellebbezés lehetőségének kizárása azonban nem jelenti feltétlenül a jogorvoslati lehetőség kizárását. Az ügy érdemében hozott határozat esetében tehát a jogorvoslat mindenképp biztosított, és ezen jogorvoslat során van lehetőség a rajtaütésszerű helyszíni szemlélet engedélyező bírói végzés jogszerűségének vitatására is.”³⁸

10.2. Magánélethez való jog tiszteletben tartása és a rajtaütések

„Az EJEB a DEBÚT Zrt. és társai kontra Magyarország ügyben (24851/10, 2012. november 20., 3. bekezdés)

34 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

35 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

36 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

37 1004/B/2004. AB határozat.

38 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás körülményeit is vizsgálva a kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A Bíróság rámutatott arra, hogy a nemzeti bíróságok teljes körűen felülvizsgálták a kutatások törvényességét, amelyeket specializált vizsgálók folytattak le, s amelyekkel szemben kifogást lehetett előterjeszteni, és nem volt bizonyított, hogy a kutatásokat zaklató módon végezték volna. A rajtaütés a versenykorlátozó megállapodást alátámasztó közvetlen bizonyíték szerzésére korlátozódott, s nem merült fel olyan körülmény, amely önkényességre utalt volna, vagy arra, hogy a közvetlen célján túlterjeszkedett volna a kérelmezők hátrányára. Figyelemmel arra is, hogy üzleti célokat szolgáló helyiségek esetén a magánszféra védelmét biztosító jog nagyobb fokú korlátozása is elfogadható, az EJEB 8. cikkben foglalt alapjog korlátozását nem találta aránytalannak.³⁹

Hasonlóan, az Alkotmánybíróság a 3100/2015. (V. 26.) AB határozatában azt vizsgálta, hogy a házkutatásra engedélyt adó bírói döntés elégtelen indokolása sérti-e a magánszférához való jogot. A határozat szerint „az Alkotmánybíróság megítélése szerint GVH számára engedélyezett helyszíni kutatásnak mint a magánszféra korlátozásának legitim célját képezi – összhangban az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdésével – a tisztességtelen piaci magatartások feltárása. A bíróság – mely a helyszíni kutatást előzetesen engedélyezi – feladata, hogy kizárólag e legitim cél érdekében adjon utat a GVH kérelmének. Ebből következően a GVH határozatának törvényességét felülvizsgáló bíróságoknak értelemszerűen figyelembe kell venniük az előzetes engedély megalapozottságát (is). Ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak csak kivételesen, az alapjogot nyilvánvalóan és súlyosan sértő engedélyek esetén van módja, miután az adott ügy eseti körülményeinek mérlegelése, a tények értékelése a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, és a bizonyítékok felülmérlegelésére, a tényállás módosítására az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása. [...] Önmagában az, hogy az indítványozó szerint részletesebb okfejtést igényelt volna az engedély kiadása, nem támasztja alá azt, hogy a GVH visszaélésszerűen vagy alaptalanul kezdeményezte volna a helyszíni kutatást, illetve a bíróság önkényesen engedélyezte volna azt. Kétségtelen, hogy a magánszférába történő behatolás garanciáját képező előzetes bírói engedély csak akkor képes a helyszíni kutatásokat az alkot-

mányos céllal összhangban és az arányosság keretein belül tartani, ha a törvényi követelményeket a bíró alaposan mérlegeli, és ennek szempontjai a bírói döntésből kitűnnek.”

10.3. A rajtaütési jegyzőkönyv

Felmerült, hogy a rajtaütés során kell-e a vizsgálónak kutatási jelentést készítenie és ennek hiányában megállapítható-e a magánszféra sérelme. A GVH a helyszíni kutatásról jegyzőkönyvet készít. Az Alkotmánybíróság szerint „[...] a kutatások alkalmával készített jegyzőkönyvekre az eljárás alá vontak észrevételeket tehetnek, annak hiányosságát a keresetükben is kifogásolhatják, a bíróság így a kutatás lefolytatásának törvényességét az ügyfelek észrevételeinek, érveinek értékelésével együtt tudja megítélni. Önmagában a kutatási jelentés hiánya, és helyette jegyzőkönyv készítése nem ütközik tehát a magánlakás sérthetlenségéhez való jogba.”⁴⁰

11. Védett tanú adatainak zártan kezelése

A Tpv. rendelkezései szerint⁴¹ az erre irányuló indokolt kérelem esetén az eljáró versenytanács elrendeli az eljárás egyéb résztvevőjeként, illetve adatszolgáltatásra köteleztként közreműködő jogi személy nevének, székhelyének, valamint törvényes képviselője nevének zárt kezelését, ha a kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. Két ellentétes érdek ütközik az együttműködő harmadik fél birtokában lévő bizalmas adatok kezelésével kapcsolatban: először is a tanú információs önrendelkezéséhez való joga, másodsor pedig a felek védekezéshez való joga. Érdekes módon az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként azt rögzítette, hogy a személyes adatok védelméhez való jognak megfelelően a büntetőeljárásban a tanúnak „[...] információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy személyi adatainak zárt kezelését kérje; nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt a hatóságot fel kell arra jogosítani, hogy

39 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

40 IV/01697/2013., 3100/2015. (V. 26.) AB határozat.

41 Tpv. 54. §.

a kérelmet megtagadja.”⁴² Közigazgatási eljárásokban (beleértve a versenyjogi jogalkalmazást Magyarországon) azonban a tanúnak (jogi vagy természetes személy esetében egyaránt) valószínűsítene kell, hogy veszélynek teszi ki magát az eljárásban való közreműködése miatt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint „a valószínűsítés nem bizonyítás, így alapvetően elegendő, ha a kérelmet előterjesztő összefüggő, ésszerű indokát adja a védelem iránti kérelemnek.”⁴³

Tehát a védett tanú adatait versenyjogi eljárásokban nem fogják automatikusan bizalmasan kezelni, például egy egyszerű kérelem alapján. Úgy tűnik, hogy a közigazgatási eljárási szabályok sokkal inkább egyensúlyt teremtenek a tanú információs önrendelkezési joga és az eljárás alá vontak védekezéshez való joga közötti érdekek között, mint az Alkotmánybíróság által megkövetelt büntetőjogi szabályok. Máskülönben ha az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a sokkal szigorúbb büntetőjogban a tanúk adatainak zártan kezelése már csak pusztán kérelem alapján (mindenféle indoklás nélkül) jogszerű, akkor mennyivel inkább törekszik az érdekek kiegyenlítésére az a közigazgatási eljárásban alkalmazott megoldás, ami legalább a tanúskodásból eredő potenciális veszély valószínűsítését megköveteli a tanútól. A közigazgatási bíróságok azt vizsgálják, hogy a GVH megfelelően mérlegeli-e a két érdek összeütközését: védett tanú információs önrendelkezési jogát és a felek védekezéshez való jogát.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint: „az alperes (szerk.: a GVH) nem sértette meg a felperesek törvényben biztosított jogait, amikor a védett tanú meghallgatásán nem lehettek jelen, hiszen a Ket. 49. § (2) bekezdése kifejezetten kizárja az ügyfél jelenlétét a védett tanú meghallgatásán, amely szabály az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a strasbourgi esetjog tükrében sem képezte sohasem kifogás tárgyát. A felperesek mindazonáltal utólag megismerhették a védett tanú vallomását tartalmazó – egyébként szó szerinti – jegyzőkönyv kivonatát, melyből a tanúvallomásból bizonyítékként figyelembe vett nyilatkozatok egyértelműen kiolvashatók, és arra észrevételeket tehettek.”⁴⁴

12. A GVH közleményeinek jogi természete

A Tpv. 36. § (6) bekezdése – a GVH elnökének feladatai, jogkörei között – megteremti a GVH közleménykiadási gyakorlatának jogalapját. A rendelkezést a Tpv.-be iktató 2000. évi CXXXVIII. törvény miniszteri indokolása szerint a közlemény kiadására való felhatalmazásra a modern versenyjogok azon sajátossága miatt van szükség, hogy a szabályozás kevés, általánosan megfogalmazott és így a gazdasági környezet változásaihoz képest rugalmasan értelmezhető anyagi jogi szabályra épül, így nagy szerep hárul a versenyhatóságra és a bíróságokra, hogy döntéseik révén tartalommal töltsék meg a generálklauzula-szerű rendelkezéseket. A közlemények hasznos eszköznek bizonyulnak, ugyanakkor jogi kötőerejükkel, s ezzel összefüggésben alkotmányosságukkal kapcsolatban számos kérdés merült fel az utóbbi időkben.

Az Alkotmánybíróság is a közleményeket a jogbiztonság előmozdítására alkalmas eszköznek tekintette, amikor kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felhatalmazást tartalmazó jogszabályi rendelkezések alapján a kibocsátott közlemények nem tartalmazhatnak kötelező jogi iránymutatásokat, feladatuk nem más jogalkalmazó szervek tevékenységének egységesítése. Éppen ellenkezőleg, e közlemények – az Európai Unió gyakorlatára tekintettel – az érintett piaci szereplők számára fogalmaznak meg olyan támpontokat, amelyek alapján világossá válik számukra, hogy a versenytanács milyen szempontrendszert alkalmaz határozatának meghozatala során. Pontosán a GVH jogalkalmazási gyakorlata alapjainak széles körű ismertetése lehet alkalmas arra, hogy – a jogbiztonság követelményének érvényesülését fokozva – világossá tegye a jogalanyok számára a versenyhivatali döntések alapjait, valamint jelen esetben azt, hogy milyen elvek alapján, illetve milyen mértékben kerülhet figyelembevételre a jogsértés felderítésében hatékonyan közreműködő jogsértő vállalkozás eljárást segítő együttműködő magatartása a bíróság kiszabásáról hozott döntés mérlegelésekor. [...] Minthogy a GVH a hivatalos internetes honlapján (www.gvh.hu) a legszélesebb körű nyilvánosság számára biztosítja az e közleményekhez való térítésmentes hozzáférés lehetőségét,”

42 104/2010. (VI. 10.) AB határozat.

43 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.278/2014/99. sz. döntése.

44 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.278/2014/99. sz. döntése.

ezért a közlemények „[...] nem sértik a jogbiztonság követelményét.”⁴⁵

13. A döntés azonnali végrehajthatósága és az ártatlanság védelme

A(z ügy)felek azt sérelmezték, hogy az ügy érdemére vonatkozó jogorvoslati kérelem benyújtása nem függeszti fel a döntés végrehajtását. „Az Alkotmánybíróság szerint az EJEB joggyakorlatából⁴⁶ – mely ugyan nem versenyügyekben, hanem adóbírság kapcsán alakult ki – az következik, hogy a hatósági határozatban kiszabott büntetőjogias jellegű bírság azonnali, bírói felülvizsgálat lefolytatását megelőzően elrendelhető végrehajtása összefüggésben van az ártatlanság védelmével, mert az komoly következményekkel járhat az érintettre, és hátrányosan érintheti a későbbi bírósági eljárásban való védekezését. Bár az azonnali végrehajthatóság nem jár szükségképpen az ártatlanság védelmének sérelmével, az államoknak a végrehajtást – az ellentétes oldalakon fellépő érdekek megfelelő kiegyenlítésével – ésszerű kérétek között kell tartaniuk.”⁴⁷

14. Összegzés

Magyarországon az elmúlt években a bíróságok több szempontból vizsgálták a GVH döntéseit az EJEB gyakorlata tükrében, és úgy tűnik, hogy számos fontos kérdést sikerült már tisztázniuk a versenyfelügyeleti eljárások szabályait illetően, hiszen az utóbbi időben az indítványok és az azokra adott bírósági válaszok tekintetében már bizonyos fokú ismétlődés figyelhető meg.

Az nyilvánvaló az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, hogy az Alkotmánybíróság nem akar a negyedik felülvizsgálati bíróság lenni a versenyügyekben. Egyértelművé tette, hogy a bizonyítás felvétele, értékelése és mérlegelése a GVH és a bíróságok hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság jóváhagyta a felelősséget megállapító szabályok bíróság általi

fokozatos világossá tételének jogszerűségét, és hangsúlyozta, hogy a bíróságok általi jogértelmezés alapvető fontosságú, még akkor is, ha a jogszabály egyértelmű.

Habár a versenyfelügyeleti eljárásnak is van egyfajta büntetőjogi természete, de ez nem azt jelenti, hogy ugyanazokat a szigorú követelményeket kell alkalmazni, mint a büntetőeljárásban, ha a GVH döntéseit felülvizsgálati bíróság mind tény-, mind jogkérdésben teljes körűen felülvizsgálhatja, és a döntés megváltoztatására és hatályon kívül helyezésére is jogosult. Az Alkotmánybíróság szerint – és ezt az EJEB is megerősítette – a felülvizsgálatra jogosult közigazgatási bíróság Magyarországon jogosult mind tény-, mind jogkérdésben teljes körűen felülvizsgálni a GVH döntéseit, és a döntés megváltoztatására és hatályon kívül helyezésére is jogosult. A felülvizsgálati bíróság maga értékelheti a bizonyítékokat és a GVH kötve van a döntéséhez. Érdekes módon a Kúria az egyik nemrégiben hozott döntésében az EJEB ítélkezési gyakorlata (Menarini-ügy) alapján megállapította, hogy a versenyügyekben a felülvizsgálati korlátok a megállapított bírságösszeg felülmérlegelésére (széles körű mérlegelési jogkörön belül) nem alkalmazhatók versenyügyekben az uniós jog szerint, mivel az gátolná a 6. cikk által előírt teljes körű felülvizsgálat követelményét. A rajtaütést engedélyező bírósági végzés elleni fellebbezés kizárása nem sérti a jogorvoslatihoz való jogot, hiszen az ügy érdemében hozott határozat esetében a jogorvoslat mindenképp biztosított, és ezen jogorvoslat során van lehetőség a rajtaütésszerű helyszíni szemlélet engedélyező bírói végzés jogszerűségének vitatására is.

A Kúria kiemelte, hogy az előzetes álláspont elősegíti a felek védekezéshez való jogát. Hasonlóan, az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a GVH közleményei a jogbiztonság elősegítésének eszközei. Az Alkotmánybíróság azt is tisztázta, hogy a tulajdonhoz való jog nem véd a GVH által kiszabott bírság ellen, vagyis olyan bírságok ellen, amelyeket jogsértés elkövetése miatt szabtak ki a tulajdonossal szemben.

45 1392/B/2007. AB határozat.

46 Västberga Taxi Aktiebolag és társa kontra Svédország (36985/97), 2002. július 23., 118. bekezdés; Janosevic kontra Svédország (34619/97), 2002. július 23., 106. bekezdés.

47 IV/1629/2013., 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

A fogyasztóvédelem szerepe a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységében

The role of consumer protection in the enforcement practice of the Hungarian Competition Authority

Abstract

The paper deals with the consumer protection activity of the Hungarian Competition Authority (GVH). It provides a general overview of the GVH's experience acquired in consumer protection cases over the 25 years of the functioning of the authority. The contribution shows major developments of the enforcement practice, fostering of competition culture and competition advocacy. The paper highlights that European competition authorities have integrated consumer protection in their portfolio giving thereby an emphasis on the aim of competition by enhancing consumer welfare. On the one hand, the paper demonstrates the intervention practice of the GVH in the supply side of the market by enforcing consumer protection laws against undertakings, on the other hand, it shows the involvement of the GVH in the demand side to support an informed decision-making of consumers. The contribution describes why the GVH focuses on small and medium enterprises in its enforcement and how its competition advocacy promotes compliance with competition law regulations.

1. Bevezető

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) integrált jogalkalmazó hatóságként a hagyományos versenyhatósági (antitröszt, fúziókontroll) feladatok mellett már tevékenysége megkezdésétől, 1991-től fogyasztóvédelmi feladatokat is ellát a verseny tisztességének biztosítása érdekében. 1991-től 2008-ig a GVH több vonatkozó jogszabály rendelkezéseit is alkalmazta, így például a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpvt.” vagy „Versenytörvény”), valamint a régi reklámtörvény¹ megtevesztéssel, döntések tisztességtelen befolyásolásával, összehasonlító reklámmal kapcsolatos rendelkezéseit. Nagyobb léptékű módosítás a tilalmi rendszerben 2008. szeptember 1-jétől következett be,

a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet átültető, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”) hatálybalépésével. Ugyan például a feketelista szerinti tényállások alapján történő értékelés révén is új elemekkel egészültek ki a korábbi megállapítások, de mivel a joggyakorlat alapvetően korábban is hasonló elveket követett, így érdemi változtatása nem vált szükségessé.

A fogyasztóvédelmi feladatkörrel rendelkező hatóságok közé tartoznak az általános fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező kormányhivatalok és az ágazati felügyeleti és ellenőrzési feladatokat ellátó Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság is. A fogyasztó-

* A Gazdasági Versenyhivatal elnöke.

¹ A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVII. törvény.

védelmi feladatot ellátó hatóságok körén belül a GVH valamennyi ágazat szereplői elleni fellépésre hatáskörrel bír, ezáltal széles körű rálátással, illetve átfogó gyakorlattal rendelkezik. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor kifejezetten a fogyasztók, üzletfelek döntéseit jogszerűtlen, tisztességtelen módon befolyásoló gyakorlatok esetén lép fel², figyelembe véve azt is, hogy elérhetővé vált-e olyan mértékű hatás, hogy szükséges a közérdek védelme, megvalósul a verseny érdemi érintettsége, azaz a fogyasztói döntések torzulása befolyással lehet-e már a versenyre. Így az Fttv. rendelkezései alkalmazása esetében³ a verseny érdemi érintettsége állapítható meg például, ha egy megtévesztő kommunikáció, kereskedelmi gyakorlat széles körben jelenik meg, országosan sugárzott televízióreklám vagy fogyasztókkal szemben országsszerte alkalmazott magatartás révén. Amennyiben ez nem állapítható meg, akkor az Fttv. rendelkezéseit alkalmazva a kormányhivatalok, illetve a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, valamint kifejezetten pénzügyi szolgáltatások esetén a Magyar Nemzeti Bank járnak el, így a rendszer valamennyi esetet átfogja.

Amikor a GVH sajtóközleményt jelentet meg valamely döntéséről, sokan felkapják a fejüket, ha olyan hírrel találkoznak, hogy a GVH százmillió, vagy akár milliárdos bírságot szabott ki egy kartellügyben. Az állampolgárok nagy része tudja, hogy a kartellezés káros: magasabb árakat eredményez, s így végső soron az adófizetők, állampolgárok, a fogyasztók a vesztesek. Ugyanígy végső soron a fogyasztók látják a kárát, ha egy vállalkozás visszaél erőfölényével, kiszorítja versenytársait egy adott piacról, illetve megnehezíti a piacra történő belépést. Mindezek mellett meglehetősen nagy kihívás lenne számszerűsíteni, hogy pontosan milyen összeget tesz ki pl. egy kartellügyben az a kár, amely felmerült, s amelyet végső soron az adófizető állampolgárok viselnek. Ez annak ellenére így van, hogy a GVH is végez olyan hatáselemzéseket, amelyek nemzetközi standardokon alapuló közgazdasá-

gi módszerekkel számszerűsítik a kartellügyek és fúziós beavatkozások fogyasztóknál jelentkező jóléti következményeket⁴.

Úgy vélem, nyugodtan kijelenthetjük, hogy a klasszikus antitrösztügyek a maguk hétköznapi valóságában többnyire „messze” állnak az állampolgárok többségétől, a negatív hatások – pl. szűkebb kínálat, magasabb árak – a fogyasztók számára gyakran csak közvetetten érzékelhetők.

Más a helyzet a fogyasztóvédelmi ügyekben.⁵ Ezek alapvetően konkrét sérelmek, fogyasztói jelzések alapján indulnak, s a fogyasztók érdekeltsége itt általában közvetlenül megfogható, az érdeksérelem is többnyire könnyebben számszerűsíthető, hiszen a sérelmet szenvedett fél közvetlenül, az egészségi állapotán, zsebében, számláján érzékeli az őt ért sérelmet, és a GVH-közlemény olvasója is magától értetődőbben érezheti úgy, hogy őt vagy ismerősét is érinti a probléma. Nézzünk erre néhány példát!

Több olyan ügy is indult a GVH előtt, amelyben az eljárás alá vont vállalkozás azt ígérte, hogy eladja a fogyasztó meglévő üdülési jogát. Ezzel szemben az esetek jó részében kiderült, nemcsak hogy az eladás nem valósult meg, de még egy újabb üdülési jogot is szerzett a fogyasztó, amelynek fenntartási költségei többletteherként jelentek meg.⁶

Előfordul az is, hogy „gyógyító” hatásúként vagy egészséget megőrzőként hirdetett terméket, szolgáltatást vásárol a valaki, s utóbb kiderül, hogy az nem rendelkezik az ígért hatással. Ezek ára gyakran több tízezer forint is lehet, s nem sajnáljuk kifizetni, hiszen ki az, aki ne szeretne meggyógyulni, ha beteg vagy javítani egészségi állapotán. A gyógyhatással, egészségre hatással kapcsolatos ígéretre vonatkozó, jogsértés megállapításával zárult eljárások 2014-ben a GVH fogyasztóvédelmi ügyeinek mintegy 32%-át tették ki.

2 Ezen eljárásokat fogyasztók érintettsége esetén az Fttv., illetve üzletfelek érintettsége és összehasonlító reklám vizsgálata esetén a Tpv., valamint a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos, az Fttv. eljárási szabályaira visszautaló ágazati előírások (lásd például alább) alapján folytatja le a GVH. A következőkben az Fttv. rendelkezéseire figyelemmel lefolytatott eljárásokat ismertetem.

3 Az Fttv. szerinti tilalomba vagy egyes ágazati előírásokba ütköző magatartások esetén.

4 Lásd a GVH honlapján: http://www.gvh.hu/gvh/elemzesek/tarsadalmi_haszon (letöltve: 2015. szeptember 30.).

5 Ezeket fogyasztók érintettsége esetén a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”), illetve üzletfelek érintettsége és összehasonlító reklám vizsgálata esetén a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Versenytörvény vagy Tpv.), valamint a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos, az Fttv. eljárási szabályaira visszautaló ágazati előírások (lásd például alább) alapján folytatja le a GVH. A következőkben az Fttv. rendelkezéseire figyelemmel lefolytatott eljárásokat ismertetem.

6 Lásd pl. VJ/20/2014. EURO BENEFIT Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. elleni eljárást.

Tapasztaltuk, hogy egyes termékbemutatókon az eljárás alá vont célja a fogyasztók azonnali döntéshozatalra készítése volt, megfosztva őket a megalapozott, tájékozott döntéshez szükséges időtől. Ilyenkor az értékesítő valószínűleg olyan látszatot keltett, hogy az adott termék vagy szolgáltatás az állítólagos árkedvezménnyel csak nagyon korlátozott ideig, az adott időpontban áll rendelkezésre (VJ/114/2010.). Ráadásul, ha egy vállalkozás akár a forrást is biztosítja a vásárláshoz, könnyebben dönthet a fogyasztó a szerződéskötés és ezáltal anyagi kötelezettség vállalása mellett. Gyakori az ilyen ügyekben, hogy mire hazamegy a vevő, s nyugodtan végiggondolja a helyzetet, rájön, hogy olyan terhet vállalt, amelyet valójában nem akart (VJ/20/2014.).

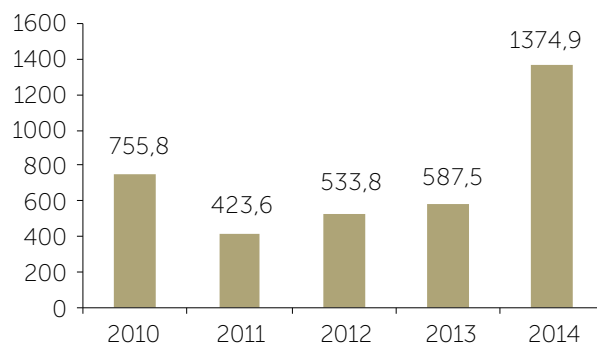
Sokan azt hiszik reklámhirdetések alapján, hogy kölcsönhöz jutnak, holott fogyasztói csoportba léptek be. A csoportoktól viszont nem a remélt hitelhez jutnak, hanem csak vásárlási jogot szereznek, ezt is csak egy szerencseelem beiktatásával. 2005 óta fo-

gyasztói csoportok szervezői ellen 31 eljárást folytatott a GVH.

A fenti példákat még lehetne sorolni. Nyilvánvaló, hogy ezekben az esetekben a fogyasztó, a vásárló – szemben a klasszikus antitrösztügyekkel – közvetlenül szembesül a jogsértés hátrányos következményeivel, akár a szó szoros értelmében is a saját bőrén tapasztalja meg azokat. Ezért mondhatjuk nyugodtan, hogy az alacsonyabb bírságösszegek és a folyamatos, de az egyes ügyek tekintetében esetleg kisebb médiaérdeklődés ellenére a fogyasztóvédelem kiemelt fontosságú a GVH jogalkalmazásában.

Az elmúlt években a GVH hozzávetőlegesen mintegy évi 110-120 ügyet indított, s nagyjából ugyanennyit zárt le. Ezen ügyeknek mintegy 55%-át, tehát a nagyobbik felét, fogyasztóvédelmi tárgyú ügyek teszik ki. A fogyasztóvédelmi ügyekben kiszabott bírság a 2012 és 2014 közötti időszakban 0,5–1,4 Mrd Ft között alakult.⁷

Fogyasztóvédelmi ügyekben kiszabott bírság (M Ft) 2010–2014



2. Tudatos fogyasztói döntéshozatal elősegítése

A fogyasztók védelmét az eljárásokon túlmenően maguknak a fogyasztóknak a tájékozottabb, tudatosabb fellépése is segítheti. A GVH-nak az alábbi eszközei vannak a tudatos fogyasztói döntéshozatal elősegítése érdekében:

- a versenyfelügyeleti eljárások, ide értve a jogalkalmazásról nyújtott tájékoztatást is,

- a versenykultúra fejlesztése, így a fogyasztók és vállalkozások tájékoztatása, valamint
- a versenypártolás, a minél optimálisabb szabályozás kialakítása, segítése az eljárási tapasztalatok nyomán.

A GVH beavatkozása kínálati oldalon a vállalkozások magatartásának befolyásolására (versenyfelügyeleti eljárások lefolytatása, mind „fogyasztóvédelmi”, mind antitröszt szabályok alapján) irányul, keresleti oldalon pedig arra, hogy elősegítse,

7 2012 – 530 M Ft, 2013 – mintegy 590 M Ft, 2014 – közel 1,4 Mrd Ft.

támogassa a fogyasztókat annak érdekében, hogy minél jobb döntéseket tudjanak hozni. Az egyes eszközök természetesen egymást kiegészítve is alkalmazhatók – akár párhuzamosan, hogy a fogyasztók figyelmét felhívja a GVH az eljárások során vizsgált problémákra, akár egymást követően, amikor az eljárásokkal meg nem oldható problémára végül szabályozást javasol a hatóság.

3. Jogalkalmazás

Az eljárások kapcsán felmerülhet, hogy kit tekint a GVH fogyasztónak, milyen jellemzőkkel rendelkező, milyen tudatossági szintű fogyasztót feltételez a GVH, például amikor egy-egy reklámot értékel. A GVH az eljárások során az észszerűen eljáró átlagfogyasztó magatartását veszi figyelembe⁸, azt értékeli, hogy egy adott tájékoztatással, annak üzenetével kapcsolatban mit gondol a „hétköznapi”, átlagos fogyasztó. Alapvető tájékozódást, tájékozottságot a GVH elvár, feltételez, kiemelendő azonban, hogy a fogyasztónak nem szükséges eleve kételkednie.⁹

Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve – UCP Irányelv¹⁰ –, amelynek az átültetése az Fttv. révén valósul meg, rögzíti, hogy az átlagfogyasztókra vonatkozó vizsgálat nem statisztikai alapú vizsgálat, és a nemzeti hatóságok (így a GVH is) saját mérlegelési jogkörükben határozzák meg az átlagfogyasztó adott esetben tanúsított jellegzetes viselkedését.¹¹

Az átlagfogyasztó jellemzői egyes piacok, szolgáltatások, termékek kapcsán is eltérők lehetnek (például egy klasszikus betéti termék vagy egy specifikusabb befektetési szolgáltatás esetén). Ugyanakkor idővel ugyanazon fogyasztói csoport is megismerheti egy-egy szolgáltatás, termék tipikus jellemzőit, így erre tekintettel a GVH által figyelembe vett fogyasztói kép is módosulhat. Például a GVH egy, mobilszolgáltatással kapcsolatos eljárása során

megállapította, hogy a hűségnyilatkozat megtételének előírása az érintett piacon – egyebek között éppen a vállalkozásoknak korábbi, a hűségnyilatkozatra is kiterjedő tájékoztatási gyakorlata révén – a fogyasztók előtt is ismertén általánosan (a készülékek, a tarifacsomagok stb. körében egyaránt) elterjedtnek tekinthető. Mindez azt eredményezi, nem lehet automatikusan megállapítani a jogsértés megtörténtét, ha az eljárás alá vont vagy versenytársai – egyéb különleges körülmények fennálltának hiányában (pl. általánosan alkalmazottnál hosszabb időre szóló hűségnyilatkozat megkövetelésének esetében) – nem közlik reklámjaikban a hűségnyilatkozat megtételének szükségességét, mivel nem tekinthető igazoltnak, hogy e kereskedelmi gyakorlat a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készítetné, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas. Előbbiekre is figyelemmel a GVH az eljárás megszüntetése mellett döntött.¹²

Emellett az észszerűen eljáró átlagfogyasztó esetére irányadó általános tisztességtelenségi tilalom betartatása révén külön, specifikus előírások által nem fedett, de problémás kérdések is kezelhetők. Ilyen problémás kérdés volt pl. az ún. „magyar termék” kérdése. Amikor a GVH az első ilyen eljárásait megindította, majd meghozta határozatait, még nem született meg a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény, illetve a vonatkozó 74/2012. (VII. 25.) VM-rendelet, de az átlagfogyasztó terminológiájának alkalmazásával a GVH mégis dönteni tudott.

A GVH a jelzések alapján észlelte, hogy a fogyasztók által vásárolt termékek esetén a magyar, hazai jelleg a termék tulajdonságain túlmutatóan a termék előállításában egyfajta többlettartalommal töltődött meg, s a termék magyar, hazai jellege egyben a magyarországi értékteremtéssel, a termelés során keletkező nyereség Magyarországhoz kötődésével, a magyar munkahelyekkel, azok megőrzésével való kapcsolatot is jelenti.

8 Lásd az Fttv. 4. § (1) bekezdését.

9 Lásd a GVH Versenytanácsa Elvi jelentőségű döntései, I.4.2. pontját; az „átlagfogyasztó” fogalmának tartalmáról lásd a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.425/2010/10. számú ítéletét a Vj-56/2008. számú ügyben: „az átlagfogyasztóknak [...] alapvetően nem kell kételkedniük a reklám-állítások valóság-tartalmában, és különösen nem kell arra gondolniuk, hogy a kedvező hatás ígérete mögött esetenként hatástalanság vagy éppen kedvezőtlen hatás áll.”; további megállapításokat tesz ZAVODNYIK József: Nagykomentár a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló törvényhez, Wolters Kluwers Kft., Budapest, 2013, 232.

10 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

11 Lásd a Preambulum (18) pontját.

12 Lásd a Vj/78/2012/15. szám alatti határozat 46. pontjában foglaltakat.

A GVH az átlagfogyasztó szemszögéből vizsgálta azt, hogy a kereskedelmi kommunikáció alapján mit tart a fogyasztó magyar termékek, ehhez képest értékelte a vállalkozások kommunikációját¹³.

A GVH 2012-ben kutatást végeztetett a lakosság körében a „magyar termék” megjelölés miatt indított fellépések ismertsége felmérése céljából. A válaszok szerint a magyar termék ismérve, hogy magyar alapanyag felhasználásával készül (96% szerint), Magyarországon készül (89% szerint), magyar munkaerő közreműködésével készül (81% szerint), magyar cég készíti (79% szerint), illetve magyar márkanéve van (63% szerint). Azaz amellett, hogy végül a bírósági felülvizsgálat próbáját kiállták az ilyen tárgyú döntéseink, a felmérés is visszaigazolta a határozatainkban megfogalmazott álláspontunkat.

Külön kell szólni a különösen sérülékeny fogyasztókról.¹⁴ A velük szembeni kommunikációt évek óta fokozott figyelemmel kíséri a GVH. A UCP irányelv alapján is kifejezetten az esetükben jellemző magatartást szükséges figyelembe venni, amennyiben egy gyakorlat kizárólag ezen csoportot célozza meg, lévén ezen fogyasztók koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk, egészségi állapotuk miatt különösen kiszolgáltatottak. Számos esetben vizsgált a GVH betegségek, például a rák gyógyítását ígérő gyakorlatot, hiszen a beteg fogyasztók vagy hozzátartozóik fokozottan érzékenyek a gyógyulást ígérő üzenetekre, nagymértékű anyagi áldozatot is készek meghozni a gyógyulás érdekében, mindamellett, hogy akár egészségüket is kockáztathatják, tehát különösen nagy fogyasztói kár, hátrány merülhet fel.

Amennyiben üzletfél (megrendelők, vevők, igénybevevők és felhasználók) érintett¹⁵, a GVH magasabb szintű tudatosságot vár el, a szakmai kör megteveszthetőségi mércéjét a laikus fogyasztókéhoz képest magasabbra helyezi.¹⁶ Az üzletfelek jellemzően professzionális, az adott termék kapcsán tájékozott

felekként járnak el, bár természetesen felmerült eljárások során, hogy nem az egyébként jellemző tevékenységükkel kapcsolatos a vizsgált magatartás. A GVH megállapította például, hogy védjegy jellemzői kapcsán megvalósult ezen kör megtévesztése, illetve irodaszerek forgalmazója az üzletfelek választási szabadságát indokolatlanul korlátozta, az ajánlat, illetve az áru valós megítélését jelentősen megalapozta az üzleti módszerével.¹⁷

Álláspontom szerint a GVH jogalkalmazó tevékenységének megfelelő kommunikálása, a versenyfelügyeleti eljárás során hozott megalapozott döntések világos indokolása, a döntések honlapon való közzététele nemcsak a vállalkozások számára nyújthat támpontot a tekintetben, hogy a GVH milyen jogkövető magatartást vár el a piaci szereplőktől. Egy jó döntés jó kommunikálása egyben arra is alkalmas, hogy a fogyasztói tudatosságot is növelje. A döntések kommunikálásával kapcsolatos hatást mutatja egyes esetekben az eljárás alá vont vállalkozások kötelezettségvállalással kapcsolatos hajlandósága is. Egy-egy kötelezettségvállalás megjelenése pozitívabb üzenetet eredményezhet esetükben, mint ha jogsértés megállapítására, ezzel kapcsolatos híradásokra kerülne sor. Amennyiben az ügy, továbbá a kötelezettségvállalás jellege lehetővé tette, a GVH számos esetben elfogadta a vállalásokat, amelyek révén egyes esetekben a GVH-döntések megjelenésének hatásán is túlmutató fogyasztói tájékoztató kampányok megvalósultak.

A versenyfelügyeleti eljárások mellett az ágazati vizsgálatok is segítik a piaci feltételek, a fogyasztók döntési körülményeinek minél optimálisabb kialakítását. A GVH 2009. évi, „Váltás egyes lakossági és kisvállalati pénzügyi termékek esetében” témakörben lefolytatott vizsgálata során például kutatási eredményeket¹⁸ is figyelembe véve javasolta hiteltermékek esetében az egyoldalú szerződésmódosítási jogok korlátozása, átlátható és kiszámítható árazási technikák érvényesítése, váltási díjak maximálása

13 VJ/17/2011. Auchan Magyarország Kft., VJ/21/2011 Spar Magyarország Kereskedelmi Kft., VJ/88/2010. Hansa-Kontakt Kft.

14 Lásd az Fttv. 4. § (2) bekezdését.

15 Lásd a Tpv. 2. §-át.

16 Lásd a GVH Versenytanácsa Elvi jelentőségű döntései, II.8.1. pontját.

17 Lásd például a VJ/103/2009/20. szám, VJ/54/2013/181. alatti határozatokat.

18 A GVH ágazati vizsgálata a váltási költségek mértékének és hatásának elemzése során többféle forrásból származó adatokra támaszkodott. A fogyasztóktól történő közvetlen információkat egy 2006-ban elvégzett kérdőíves felmérés nyújtotta, amelynek segítségével a GVH a váltással kapcsolatos fogyasztói percepciókat igyekezett feltárni. Az elvégzett felmérés eredményein 2007-ben egy kiegészítő elemzés elvégzésére is sor került, a fogyasztók váltási preferenciájának mélyebb vizsgálatára.

mellett a transzparencia növelését, így összehasonlító mutatók, egyénre szabott tájékoztatás fejlesztését, és hiteltermékek, valamint folyószámlatermékek esetében is fogyasztói információs rendszer (összehasonlító weblap) létrehozását, amely megteremti az ajánlatok egyéni összehasonlíthatóságának lehetőségét.¹⁹ A weblappal kapcsolatos javaslatok később a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által működtetett, összehasonlítást segítő weblap fejlesztése keretében hasznosultak.

4. Versenykultúra-fejlesztés

A jogalkalmazás mellett a Tpvt. kifejezetten nevesíti a GVH-nak a versenykultúra, illetve a fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztésében és terjesztésében betöltött szerepét, s egyben felelősségét is. A Tpvt. 33. § (4) bekezdése szerint a GVH a verseny társadalmi elfogadottsága, a vállalkozások jogkövető magatartásának előmozdítása, a versenybarát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése, valamint a fogyasztói tudatosság növelése érdekében – különösen a versenyjog, a verseny- és fogyasztóvédelmi politika körébe tartozó tudományos-oktatási programok, a versenyjoggal, verseny-, illetve fogyasztóvédelmi politikával foglalkozó szakemberek képzésének támogatásával, a versenypolitikával, valamint a fogyasztói döntéshozatallal és az annak védelmével kapcsolatos tájékozottság növelésével – hozzájárul a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztéséhez, a verseny, valamint a fogyasztói döntéshozatal közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlődéséhez.

A GVH e feladatát ellátva kiadványok megjelentetése és edukációs célú kampányok lefolytatása mellett támogatja többek között civil szervezetek programjait és tevékenységét, valamint hozzájárul szakmai, illetve felsőoktatási programok létrejöttéhez.

A vállalkozások jogkövető magatartásának elősegítése céljából 2012 vége óta a GVH a kis- és középvállalkozásokat célozta meg. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy ennek mi az oka. A hivatalos statisztikák szerint a mikro-, kis- és középvállalkozások az összes működő vállalkozás 99,9%-át képviselik, és az üzleti szférában foglalkoztatottak 73,8%-ának biztosítanak munkahelyet.²⁰ A GVH belső statisztikái alapján kimutatható, hogy 2010–2013 között a fogyasztóvédelmi ügyek eljárás alá vontjainak közel 78%-a volt kis- és középvállalkozás, a kartellügyekben ugyanez 70% felett van. Önmagában az eljárás alá vontak mérete még nem feltétlenül indokolná a külön figyelmet, ugyanakkor egy a GVH által végzett kutatás a magyarországi kis- és középvállalkozások képviselőinek körében egyértelműen alátámasztotta, hogy érdemes e vállalkozásokra fókuszálni. A felmérés azt mutatta, hogy a kis- és középvállalkozások tekintetében mind a versenyszabályok ismerete, mind a tudatos döntéshozatal, tájékozódási szokások kapcsán komoly problémák vannak. A 2012-es kutatás²¹ célja a GVH funkcióival és tevékenységével, a versenytörvénnyel, a gazdasági versennyel, valamint a versenyjoggal kapcsolatos vállalkozói, gazdasági vezetői ismeretek, percepciók feltérképezése volt. A törvényt alig ismerők aránya 37%, míg az azt gyakorlatilag egyáltalán nem ismerőké 4%. A megkérdezett vállalati vezetők 16-18%-a sporteseményekkel hozta összefüggésbe a versenyjogot. A versenykultúra fejlesztése tehát elsősorban a kis- és középvállalkozásokat célozta, mivel tapasztalataink szerint a nagyvállalatoknak van kellő pénzügyi forrásuk arra, hogy a versenyjogi megfelelést jogi tanácsadókkal elősegítsék.

Szintén a kis- és középvállalkozásokhoz kapcsolódóan egészítette ki a GVH 2014-ben komplex médiakampánnyal a 2012-ben indult versenyjogi megfelelést támogató programjait. A versenyjogi megfelelést átfogóan értelmező és bemutató www.megfeleles.hu weboldal tartalmi mellett a tisztességes versenyhez és piaci magatartáshoz fűződő érdek megértését és elfogadását a médiakampány figyelemfelhívó, attitűdváltást támogató megjelenései segítették. A televíziós, rádiós és nyomtatott

19 Lásd a vizsgálat lezárásakor készült Vizsgálati jelentést; http://www.gvh.hu/data/cms998828/banki_%C3%A1gazati_vizgy_2009_02_09_pdf.pdf.

20 <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/belgazdasagert-felelos-allamtitkarsag/felelossegi-teruletek> (letöltés: 2015. 09. 28.).

21 Elérési útvonal: http://www.gvh.hu/gvh/versenykultura_kozpont/versenykultura_felmeresek/komplex_felmeresek/6365_hu_komplex_felmeresek.html (letöltés: 2015. 09. 28.).

sajtóban elhelyezett felhívások mellett az internet-használók is mintegy nyolc és fél ezer alkalommal nyitották meg a GVH hirdetéseit. A kampányt egy szakmai konferenciával zártuk 2014 novemberében. A kis- és középvállalkozások tudatosabbá válása révén reméljük, hogy e vállalkozások tulajdonosai, munkavállalói majd fogyasztóként is tudatosabban lépnek fel.

A megfelelési programba becsatornáztuk mindazokat a szervezeteket, amelyek közelebbi kapcsolatban állnak a vállalkozásokkal, ideértve a vállalkozásokat tömörítő érdekképviselőket²², az ügyvédek és könyvelők szakmai szervezeteit.

Évente több ezer jelzés érkezik a GVH-hoz, s mintegy 2000 körüli a főként fogyasztóktól érkező panaszok, bejelentések száma. Ezekre reagálva adtunk ki különböző tájékoztatókat, kezdeményeztünk kampányokat, s a társhatóságokkal (Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, Magyar Nemzeti Bank/Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) is együttműködve próbáltuk segíteni a fogyasztókat az eligazodásban.

E tevékenység keretében valósult meg például a „Ne dőljön be” kampány, amely a fogyasztói csoportok potenciális célközönségére fókuszált. A fogyasztói csoportokat szervező cégek általában megtévesztő pénzügyi ajánlatokat kínáló és gyakran sokakat félrevezető hirdetései ellen indított 2012. évi „Ne dőljön be” kampány hatásosságát és eredményességét több ezer elbizonytalanított ügyfél, a hivatalnál jelentkezett több száz károsult és a GVH által készített felmérés eredményei igazolják.

A kampány során önálló tematikus honlappal, a helyi médiumokra erőteljesen fókuszáló sajtómegjelenésekkel, a helyi önkormányzatok honlapjain elhelyezett bannerekkel, a helyi önkormányzatok, valamint a kormányhivatalok ügyfélváróiban elhelyezett szórólappal hívta fel a figyelmet e káros jelenségre és a megelőzés, illetve a lehetséges fellépés eszközeire.

A kampány keretében külön ingyenes információs telefonvonalat is indított a GVH, amelyre a hir-

detések és az intenzív sajtómegjelenések hatására kiugró számban érkeztek hívások: a kampány kezdetét követő egy hónap során naponta közel 100 hívás érkezett az ügyfélszolgálati irodára, a megkeresések száma november végére meghaladta a 2500-at.

A kampányt követő felmérésekből²³ az derült ki, hogy a lakosság mintegy 85%-a találkozhatott a fogyasztói csoportok tipikus reklámszlogenjeivel, ugyanakkor csak a megkérdezettek 6-8%-a hisz ezeknek a hirdetéseknek – ők tekinthetők tehát a kifejezetten veszélyeztetett célcsoportnak. A fogyasztói csoportok mibenlétét illetően a kampányt megelőzően a válaszadók 16%-a tudta helyesen meghatározni a fogalmat, míg ez az arány a GVH kampányának hatására szignifikánsan 20%-ra emelkedett. A kampány központi üzenetével, a „Ne dőljön be!” szlogennel elmondásuk szerint minden második megkérdezett találkozott, s közülük 82% jól azonosította a kampány mondanivalóját. A szlogennel találkozóik közül minden ötödik válaszadó nyilatkozta azt, hogy a jövőben óvatosabban fog viselkedni a hirdetésekkel kapcsolatban.

A GVH lényegesnek tartja, hogy a hosszabb ideje fennálló, általános problémákról való tájékoztatások mellett az aktuális témákra is felhívja a figyelmet. Utóbbi a célja a GVH honlapján elérhető tájékoztatók közül a „Gondolja végig higgadtan” című sorozatnak, amelyben a GVH foglalkozott például a termékbemutatókkal, az ingatlanhirdetésekkkel, „csodaszerekkel”, üdülőhasználati joggal is, és a GVH ügyfélszolgálati irodájához beérkező panaszok tükrében folyamatosan tájékoztató anyagokat helyezünk fel.

Mind a fogyasztók, mind a kisvállalkozások segítésére a GVH versenyügyi tanácsadó irodákat hozott létre 2014 júniusában 5 vidéki nagyvárosban (Eger, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr). Ezek működtetésére a GVH szerződést kötött a Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesületével (FOME). A GVH-nak, mint országos hatáskörű szervnek, nincs vidéki hálózata, így ezen együttműködés révén is kívánja erősíteni a könnyebb, közvetlenebb elérést, a tapasztalatok szerint számosan előnyben részesítik a személyes kapcsolatfelvételi lehetőségeket.

22 Partnereink voltak többek között a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyarországi Brit Kereskedelmi Kamara (BCC), a Magyar Könyvelők Országos Egyesülete, a Magyar Könyvvizsgáló Kamara, a Márkaszövetség.

23 http://www.gvh.hu/gvh/versenykultura_kozpont/versenykultura_felmeresek/ugyismertsegi_felmeresek/6366_hu_ugyismertsegi_felmeresek.html

Az irodahálózat fogadja és megválaszolja a fogyasztóktól a gazdasági versennyel és a versenyjoggal, illetve a versenyjogi értelemben vett fogyasztóvédelemmel (tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, jogsértő összehasonlító reklám, üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása) kapcsolatban érkező megkereséseket és kérdéseket. Fentiekén túl az irodák a nem a GVH hatáskörébe tartozó fogyasztói ügyekben is tanácsot adnak, és egyablakos rendszerben gondolkodva indokolt esetben az illetékes szervekhez irányítják az érdeklődőket és együttműködést alakítanak ki további fogyasztók elérése érdekében, például a fogyasztóvédelmi témákkal foglalkozó, internetes Homár bloggal is.

A jelenleg már felnőtt korú fogyasztók informálása mellett lényeges az iskoláskorúak megfelelő felkészítése is. A Nemzeti Alaptanterv a középiskolai nevelés-oktatás egyik kiemelt feladatává teszi a pénzügyi-gazdasági alapismeretek tanítását annak érdekében, hogy a tanulók tudatos fogyasztókká váljanak, képesek legyenek gazdálkodni a rendelkezésükre álló erőforrásokkal, tudjanak a pénzzel bántani, és mérlegelni tudják a döntéseikkel járó kockázatokat. A GVH évek óta támogat diákversenyeket²⁴, és támogatja, segíti főiskolai, egyetemi hallgatók dolgozatai megvalósítását, mind pályázatok, mind konzultációs, könyvtár-látogatási lehetőségek révén.

5. Versenypártolás

Versenypártolási tevékenysége keretében – nagyon leegyszerűsítve – a GVH a versenyt érintő, értékesítési, piacra lépési feltételekre vonatkozó, így végső soron a fogyasztók döntési helyzetét is javító szabályozások megalkotását segíti elő oly módon, hogy információkkal látja el a jogalkotót a fogyasztók döntési képességét befolyásoló körülmények javítása céljából. Azaz a Versenytörvény szerint a GVH nem csak a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok esetében, hanem ennél jóval szélesebb

körben, gyakorlatilag minden, a verseny feltételeit érintő rendelkezéssel kapcsolatban jogosult kifejtetni az álláspontját. (Számomra érdekes dogmatikai kérdés, hogy a GVH, mint jogalkalmazó szerv, milyen szerepet játszhat a jogalkotói folyamatok befolyásolásában. Kétségtelen, hogy a legtöbb versenyhivatal rendelkezik jogszabály-veleményezési hatáskörrel. Látni kell, hogy a versenyhatóságok e szerepe – európai – történeti hagyományokra is visszanyúl, így kerülhetett a piaci magatartás tisztességtelen tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvénybe²⁵ és a jelenleg hatályos Versenytörvénybe²⁶ is a versenypartolásnak az a szabálya, hogy a GVH-nak véleményezési joga van a versenyrelációt érintő szabályozási koncepciók és jogszabálytervezetek vonatkozásában.)

A tervezetek megküldése a '90-es évek közepe óta folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.²⁷ A GVH tevékenységét 2008/2009-ben átvilágító OECD is azt a megállapítást tette, hogy a jogalkotók vonakodnak megküldeni a szabályozástervezeteket a GVH-nak. Ez sokszor nem is érthető, mivel a kevésbé átgondolt szabályozás diszkrépanciát okozhat a jogalkalmazásban, vagy akár a kívánt jogalkotói akarat megvalósításában is. A végleges szabályozás megalkotásánál persze mindig kérdéses, és ez a jogalkotó felelőssége, hogy milyen egyéb szempontok, közpolitikai figyelembevétel indokolt. Mindezek mellett a GVH a kezdetektől kezdve töretlenül látja el versenypártolási tevékenységét.

A 2000-es évek második felében több, a pénzügyi szektort érintő ágazati vizsgálatot²⁸ is lefolytattott a GVH, így például az egyoldalú kamatemelés, szerződésmódosítások gyakorlatáról, illetve a bankváltás lehetőségéről. A témában született jogi szabályozások jó részben figyelembe vették az ágazati vizsgálatok tapasztalatait, az ott megfogalmazott javaslatokat.

A fogyasztói csoportokkal kapcsolatos eljárásaink kapcsán tapasztaltuk, hogy önmagában a verseny-

24 A pénzügyi kultúra viszonylag alacsony szintjére tekintettel főként pénzügyi témakörben, a PénzSztár középiskolai diákversenyt és a K&H Vigyázz, Kész, Pénz! pénzügyi vetélkedőt.

25 60. §: *A miniszter köteles a Gazdasági Versenyhivatal véleményét kikérni minden olyan jogszabálytervezettel kapcsolatban, amely a versenyt – így különösen valamely tevékenység gyakorlását vagy a piacra lépést – korlátozza, kizárólagossági jogokat biztosít, továbbá az árakra vagy az értékesítési feltételekre vonatkozó előírásokat tartalmaz.*

26 Tpv. 33. § (3) bekezdése.

27 „Kikérik, de figyelmen kívül hagyják a véleményünket” – Fahidi Gergely. Interjú Vissi Ferencsel, a Gazdasági Versenyhivatal elnökével, in: HVG. – 16. sz. (1997. 04. 19.), 57. A4/9343.

28 Jelzáloghitelezés (2005), bankváltás (2009), média (2009), lakástakarék-pénztári piac (2010–2011).

felügyeleti eljárás nem alkalmas a probléma megoldására. Folyamatosan, a parlamenti beszámolóinkban is megfogalmazva kezdeményeztük a kérdés jogi szabályozását²⁹, s a megalkotott jogszabály-módosítás és rendelet³⁰ részben figyelembe vette a GVH által tett javaslatokat.

A termékbemutatók szabályozása esetében is élt a GVH a versenypártolás lehetőségével. A szigorításokkal, kötelező tájékoztatási előírásokkal kapcsolatban javasoltuk a termékbemutatókon hiteltermékeket értékesítő hitelintézetek, illetve a bankokra vonatkozó szabályozásért, a banki tevékenység felügyeletéért felelős szervek bevonását.

A GVH 2007-ben ágazati vizsgálatot indított az elektronikus média gazdasági ágazatba tartozó televíziós műsorszolgáltatás (műsörtartalom-szerkesztés és -csomagolás) nagy- és kiskereskedelmi, valamint televíziós hirdetési piacán a televíziós reklámok értékesítésével, a sport- és filmjogokhoz való hozzáféréssel, a televíziós műsorcsatornák továbbításának feltételeivel kapcsolatos piaci folyamatok megismerése és értékelése céljából.

6. Összegzés

A fogyasztói döntéshozatal védelme egyben a hatásos verseny védelme is. Jelentős számú fogyasztó döntésének torzulása ugyanis a piac folyamatait

és a versenyfolyamatokat is torzíthatja. Ily módon a verseny szabadságának és a fogyasztói döntés szabadságának védelme kölcsönösen feltételezi egymást. Mind a fogyasztóvédelem, mind a versenypolitika közös célja a fogyasztói jólét növelése.

Nyilvánvalóan fontos cél önmagában is a verseny védelme. Akkor van azonban ennek igazi értelme, ha végső soron a fogyasztók is érzékelik ennek előnyeit. Álláspontom szerint nem lehet véletlen, hogy egyre több nemzetközi példát találunk arra, hogy a versenyhatóságok portfóliójában megjelenik a fogyasztóvédelem. Az Európai Unión belül például a következő tagállami hatóságok rendelkeznek kettős feladatkörrel egyéb fogyasztóvédelmi/piacfelügyeleti intézményekkel együttműködve: az olasz (1992)³¹, a lengyel (1996), a dán (2010), a máltai (2011), a holland (2013), a brit (2013), a finn (2013), az ír (2014) hatóság. Nemzetközi viszonylatban pedig az Amerikai Egyesült Államokban (1914) és Ausztráliában (1995) működik szintén kettős tevékenységet végző hatóság. A tapasztalatok szerint a kettős tevékenység, a különböző területeken tevékeny egységek együttműködése révén az eszközök optimálisabb megválasztása, hatásosabb fellépés valósítható meg. Ezt kívánjuk érvényesíteni a belföldi és nemzetközi együttműködéseinkben is, mivel hiszünk abban, hogy a verseny védelme, a fogyasztói döntéshozatal védelme közös feladat, a piaci szereplők, különböző hatóságok együttműködése révén valósítható meg.

29 Lásd a 2011. évi és 2012. évi Országgyűlés részére készült, a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról szóló beszámolók javaslatokat tartalmazó részeit.

30 A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosítása, illetve a fogyasztói csoportokról szóló 530/2013. (XII. 30.) korm. rendelet.

31 Zárójelben a kettős jellegű tevékenység megkezdésének éve szerepel.

