

Tóth András

Kortárs magyar versenyjog



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Tóth András
Kortárs magyar versenyjog



Tóth András

Kortárs magyar versenyjog



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

Szerzők
Tóth András

Szakmai lektor
Pütkösty András

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Benkő Krisztina
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Gelbert Eco Print Kft.
Felelős vezető: Gellér Róbert

ISBN 978-963-531-783-7 PDF (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-784-4 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-785-1 (ePub)

© A szerző, 2022
© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

As a starting point, let me propose a simple idea: the aim of managerial work in the public sector is to create public value just as the aim of managerial work in the private sector is to create private value.”*

* Mark H. Moore: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press, 1995. 28.

Tartalom

Előszó	11
Módszertani bevezetés	13
A gazdaság mint a versenyjog elsődleges közege	17
Két válság közt: válságkezelés és versenyfelügyelet Magyarországon	17
A versenyfelügyelet fokozása a válságból való kilábalás érdekében	17
Kriziskartellek Magyarországon	19
A versenyhatóság működése hatékonyságának fokozása	21
A GVH kiszámítható jogalkalmazását támogató közlemények kiterjedt alkalmazása	21
Elektronikus ügyintézés bevezetése	23
A fúzióengedélyezési rezsím fejlesztése	23
Gazdasági növekedés és fúziók	25
Problémamentes fúziók jóváhagyásának gyorsítása	25
A bürokratikus terhek csökkentése	26
Előzetes egyeztetés bevezetése és hozadékai	27
A GVH beavatkozásai	28
Start-up befektetések sajátosságainak figyelembevétele	29
A családi vállalkozások generációváltásának előmozdítása	30
Az összefonódás-bejelentés időelőttiségeinek lazítása	31
Nacionalizáció és fúziókontroll	32
Az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH gyakorlatában	33
A nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás	34
A koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés	37
A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai	39
Digitális átalakulás	39
Kitekintés	40
Magyar ügyek	43
Versenykorlátozás joga	43
Fúziókontroll	45
Fogyasztóvédelem	47
Fenntarthatóság és versenyjog	56
Verseny(jog) a fenntarthatósági célok hatékonyabb teljesüléséért	59
Verseny(jog) és fenntarthatóság konfliktusa és annak feloldása	60
Monopszónia és önfoglalkoztatás átalakuló kereteinek versenyjogi kihívásai a munakerőpiacokon	66
A magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során	71
A magyar vállalkozások versenyismereteinek figyelembevétele: megfelelés és ismerethiány	71
A versenyjogi ismerethiány ellensúlyozása a magyar szabályozásban és a GVH gyakorlatában	71
A KKV-jelleg figyelembevétele	72
Megfelelési erőfeszítések elismerése	73
Egyezség	74
A GVH-val együttműködés és a közbeszerzési öntisztázás	76
A nagyvállalati megfelelés erősödése és hatása a versenyjogi jogérvényesítésre	77

A célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos útkeresés Magyarországon és annak ára	77
Információk lényegessége és tartalma fogyasztóvédelmi ügyekben	85
A verseny elfogadottságának erősítése a magyar fogyasztók körében	86
Magyar versenyjog az Európai Unióban	91
Az EU- és a magyar versenyjog viszonya: jogkövetés és kölcsönhatás	91
Kötelező jogharmonizáció	93
Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra	97
Célszerűségi jogharmonizáció a magyar versenyjogban	98
Különállás és jogharmonizáció a magyar fúzió-ellenőrzési jogban	99
Az EU versenyjoga mint a magyar versenyjogi gyakorlat kiszámíthatóságának alkotmányos támasztéka	101
Az EU-versenyjogba ütközés miatti félretétel Magyarországon	102
Magyar versenyügyek hozzájárulása az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez	104
Tibor-Trans-ügy	105
Célzatos versenykorlátozások gyakorlatának magyar ügyek általi fejlesztése	107
A magyar biztosítós kartell: új korszak születik?	107
Az Allianz-ügyet követő európai bírósági gyakorlat: a konszolidáció	109
Ismét egy magyar ügy: az Allianz-ügy szerinti korszakhatár mégis létezik	113
A magyar ügyek általi európai jogfejlesztés egy elmulasztott esete	116
Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában	119
A 2010 utáni időszak mérlege az adatok tükrében	119
A magyar bírói jogorvoslat hatékonysága a versenyügyekben	119
A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez	121
A teljes körű felülvizsgálat követelménye a magyar közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során	122
A felülmérlegelés tilalmának tisztázása a teljes körű felülvizsgálati elv fényében	124
A teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot	129
A magyar versenyjogi döntések felülvizsgálati sztenderdje	131
A versenyjogi anyagi jogi szabályok értelmezése	131
A közvetett bizonyítás jelentőségének növekedése	133
A kétséget kizáró bizonyítás követelménye és a közvetett bizonyítás, valamint a vélelmek	134
A közvetett bizonyítás helytállósága	135
A bizonyítékok hitelessége	138
Adatszolgáltatási kötelezettség	140
Általános megfontolások a bírói gyakorlatban a tényállástisztázással kapcsolatban	141
A tényállástisztázás (adatszolgáltatás) sajátosságai összefonódás-ellenőrzési eljárásokban	142
A magyar versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdéseinek tisztázódása	143
A GVH bírságotlasi gyakorlata	143
Versenyfelügyeleti bírság	144
A GVH bírságotlasi jogosítványa az Alkotmánybíróság gyakorlatában	144
A GVH bírságotlasi gyakorlata a közigazgatási bíróságok döntéseinek fényében	145
Eljárasi bírság	151
Az eljárás elhúzására irányuló magatartás	151
A valós tényállás felderítésének meghiúsítására irányultság	152
Az eljárás elhúzása, illetve a tényállásfeltárás meghiúsulása mint eredmény	155

A magánszféra korlátozásával beszerzett bizonyítási eszközök a versenyfelügyeleti eljárásban	155
Alapvető megfontolások a magánszférát korlátozó bizonyítási eszközök jogszerűségével kapcsolatban	156
Rajtatűtés	162
Büntetőügyből származó bizonyíték felhasználása a versenyfelügyeleti eljárásban	164
Védett tanú	166
Iratbetekintés és üzleti titok	168
Az észszerű ügyintézési idő követelménye a versenyfelügyeleti eljárásokban	171
Az Alkotmánybíróság jogfejlesztése az észszerű idő követelményének megsértése kapcsán	172
Közgazgatási bírósági útkeresés az alkotmánybírósági jogfejlesztés fényében	177
Az észszerű idő és az ügyféli érdeksérelem megítélése a versenyügyekkel kapcsolatos európai bírósági gyakorlatban	180
A legújabb magyar gyakorlat értékelése és javaslatok	183
Az elévülés megítélése versenyügyekben	186
A bírósági felülvizsgálat hatása a versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékony közérdek-érvényesítésére	187
Teljes körű versenyhatás-vizsgálat szakhatósági tiltás esetén	187
Összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntéssel szembeni perindítási jog	188
Azonnali jogvédelem a közbeszerzésből való kizárás elkerülése érdekében	193
A bírósági felülvizsgálat hatása az EU-versenyjog hatásos érvényesülése elvére	194
A magyar versenyjogi gyakorlat fejlődése	197
Hub-and-spoke kartell a GVH gyakorlatában	197
Kartellre felhívás	199
Kartellben való közreműködői felelősség	200
Egységes, folytatólagos, komplex jogsértés	202
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés és a nullum crimen sine lege elv	203
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés fogalmi elemei	203
Felelősség	206
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés elévülése	207
A vállalkozások függetlenségének kérdése közbeszerzési kartellekben	208
Az engedékenységi kérelem visszavonása	211
A mögöttes tagi felelősség megosztása bírság kiszabásánál	212
A kereskedelmi törvény szerinti jelentős piaci erővel való visszaélés	213
A jelentős piaci erő számítása alapja	213
Kertv. 7. § (1) bekezdés e) és f) pontjainak viszonya	214
Indokolatlanság	215
Egyoldalúság	215
Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben	216
A fúziós joggyakorlat fejlődése	218
Végrehajtási tilalom	218
A kapcsolódó versenykorlátozások és a végrehajtási tilalom elhatárolása	219
A végrehajtási tilalmat sértő és nem sértő gyakorlatok	219
Jogalkalmazói engedékenységi program a végrehajtási tilalom megsértése esetére	222
Kapcsolódó versenykorlátozások	223
Az irányítási jog gyakorlása kockázati tőkealap esetében	224
Vállalkozásrész megszerzésének összefonódáskénti minősülése	225

Bérleti szerződés megszerzése	226
Ingatlan tulajdonjogának megszerzése	227
Vállalkozásrész és kizárólagos jog átruházása	227
Több ügylet egy eljárásban való elbírálása	227
Tényállásfeltárási kötelezettség fúziókontroll-eljárásban	229
Adathitelesség	231
Lényeges tény fúziós határozat visszavonása szempontjából	232
A Tpv. 24. § (4) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettség	233
A fokozatosság elve a teljes körű eljárás indításai kapcsán	235
Ellenőrzési biztos	235
Összegzés	237
Felhasznált irodalom	239
Hivatkozott jogszabályok	245
Törvények	245
Rendeletek	245
Irányelvek	246
Hivatkozott döntések, ítéletek	247
Az Európai Unió Bíróságának ítéletei	247
Az Európai Törvényszék ítéletei	249
Az Európai Bizottság döntései	250
Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntései	250
Hazai bíróságok döntései	250
Alkotmánybírósági határozatok, döntések	252
A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának döntései	253
Külföldi hatóságok döntései	255
Hivatkozott közlemények	257
A Gazdasági Versenyhivatal közleményei	257
Az Európai Bizottság közleményei	258
Internetes hivatkozások	259
Egyéb hivatkozások	262

Előszó



Ajánlom a könyvet mindazoknak, akik nem csupán szeretnének többet tudni a versenyjog klasszikus nagy területeiről, hanem arra is kíváncsiak, hogy miképpen lehet egyedi látásmódból fakadó módszertannal bemutatni és elemezni a magyar versenyjog 12 évnyi fejlődését 2010 és 2021 között. Ha röviden kellene megfogalmazni a tanulmánykötet legfontosabb üzenetét, akkor az egyértelműen a közérdek védelme az egyéni érdekek védelme előtt. Ez az üzenet tiszteletre méltó és teljes mértékben érthető egy olyan szakember tollából, aki legalább két évtizednyi versenyjogi tapasztalattal rendelkezik. Mindemelett Tóth András közel 12 éve a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) elnökhelyettese, egyúttal a Versenytanács elnöke.

A könyv gazdag elméleti hivatkozások segítségével, ugyanakkor sok-sok gyakorlati jogesettel alátámasztva átfogóan mutatja be a társadalom károktól való megóvásának képességét a versenyfelügyelet, a versenypártolás és a versenykultúra-fejlesztés eszközeivel. Tóth András unikális struktúrában, rengeteg területet érintve, valamennyi eszmefuttatását szakirodalmi hivatkozással, kutatásokkal, valamint az európai és magyar joggyakorlatból vett versenyfelügyeleti példákkal, bírósági ítéletekkel támasztja alá. Külön értéke a munkának a több helyen is felbukkanó bátor kritika, amely minden esetben logikusan levezetett. A szerző nem fél kimondani és cáfolni, ha egy bírósági ítélet ellentmondásos vagy a bíróság nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróság határozatát.

Elfogultság nélkül írhatom, hogy a művet precíz igényesség és teljességre való törekvés jellemzi. Nem maradt ki a dolgozathoz egyetlen olyan releváns ügy sem, amely a GVH elmúlt 12 éves történetében előfordult. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány – ma is hungarikumszámba tartozó – rendkívül izgalmas és aktuális téma napjaink jogalkalmazásából, amelyek kétséget kizáróan alátámasztják, hogy abszolút kortárs mű született: a versenyjog és fenntarthatóság konfliktusának feloldása (mentesülés), az adattal való fizetés jelensége (FB-ügy), a magyar vállalkozások versenyismeretének fejlődése, a monoposzónia és önfoglalkoztatás, az észszerű ügyintézési idő mint kiforratlan joggyakorlat, az aktív perbeli legitimáció vizsgálatának hiánya összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntés közigazgatási bírósági felülvizsgálata során, azonnali jogvédelem a GVH határozatával szemben a közbeszerzési tenderekből történő kizárás elkerülése érdekében, *hub-and-spoke* kartell a GVH gyakorlatában.

A könyv bőven alkalmat ad arra, hogy a szerző gondolataival azonosuljon az olvasó, vagy azokat árnyalva továbbgondolja, esetleg vele építő vitát kezdeményezzen. Ugyanakkor a kiindulópontként javasolt egyszerű ötlet viszont vitán felül áll, hogy tudniillik „a közszférában végzett vezetői munka célja a közszolgálati

érték megteremtése, csakúgy, mint a magánszektorban végzett vezetői munka célja a magánérték megteremtése”.

Javaslom, hogy fejezetenként olvassák!

Rigó Csaba Balázs
a Gazdasági Versenyhivatal elnöke

Módszertani bevezetés



A versenyjogról szóló átfogó, teljes körű elemzéseknek bevett módszertana van az európai és a magyar versenyjogi irodalomban. Az európai versenyjog átfogó tárgyalása és bemutatása a versenyjog négy nagy területe (versenykorlátozás joga, erőfölénnyel visszaélés, fúziókontroll és állami versenyjog) mentén szokott történni. Ebben a műfajban mind angol,¹ mind pedig magyar nyelven² most már klasszikusnak számító kötetek érhetőek el. A magyar versenyjog átfogó bemutatásának bevett módszertana kommentárjelleggel a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) rendelkezései mentén zajlik.³

Egyre gyakoribb azonban a versenyjog valamilyen egyedi látásmódból fakadó módszertan szerinti leírása, amelyre már magyar nyelven is van több példa.⁴ Sőt, arra is, hogy a magyar versenyfelügyeletről angolul jelenik meg egy meghatározott nézőpontból feldolgozás.⁵ Jelen kötettel a magyar versenyjog elemzésének ezt a kategóriáját akartam bővíteni.

Mivel „a nézőpont meghatározza az álláspontot is”, ezért a magam részéről nem kívánom véka alá rejteni, hogy a hazai versenyjognak a későbbiekben ismertetett módszertan szerinti feldolgozása során markánsan befolyásolta nézőpontomat az a körülmény, hogy az említett időszakban a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban röviden: GVH) elnökhelyetteseként, egyúttal a Versenytanács elnökeként működtem. Már előljáróban fel szeretném hívni a figyelmet azon területekre, amelyek tekintetében szakmai érvelésem mögött a hazai versenyjogi közérdek-érvényesítés hatékonysága, a hatékonyság megőrzésének motivációja húzódtott meg. Például:

¹ Alison Irene Jones – Brenda Sufrin – Niamh Dunne: *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2019; David Bailey – Laura Elizabeth John: *Bellamy & Child: European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2018; Richard Whish – David Bailey: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

² Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

³ Pázmándi Kinga (szerk.) *Magyar versenyjog*, Budapest, HVG-Orac, 2012; Juhász Miklós – Juhász Dorina – Tóth András (szerk.): *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal, 2014; Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac, 2021.

⁴ Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*. Budapest, HVG-Orac, 2021; Tóth András: *Versenyjog és határterületei. A versenyszabályozás jogági kapcsolatai*. Budapest, HVG-Orac, 2016.

⁵ Maciej Bernatt: *Populism and Antitrust: The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a feldolgozás nem a magyar versenyfelügyeleti intézményrendszernek a szerző álláspontja szerinti nézőpontjából való értékelését valósítja meg. A módszertan azonban megkérdőjelezhető, hiszen névtelen, nem ellenőrizhető forrásokra hivatkozik, sokszor egyetlen véleményre alapít következtetést (például a célzatos versenykorlátozás politikai célokra felhasználása kapcsán, miközben a konkrét ügyet a Kúria jóváhagyta. Lásd Bernatt [2022]: i. m. 137.; Kfv.III.37.582/2016/16.), illetve e könyv Összegzés című fejezete.

pusztán egyoldalú gazdasági függés is hozzon létre tényleges irányítást; a GVH ne szabhasson ki bírságot, ha túllépi az ügyintézési időt; a Versenytanács működése teljesen egyértelműen alkalmatlan a tisztességes eljárás követelményének biztosítására.

Amikor a könyvnek a *Kortárs magyar versenyjog* címet adtam, akkor a *kortárs* megjelöléssel együtt a módszertant is választottam. A jog kortársként való szemlélése a pozitív jog működését az aktuális társadalmi viszonyokba ágyazottan és hangsúlyosan kölcsönhatásként mutatja be. A jog kölcsönhatásban van a társadalom többi alrendszerével, és a társadalmi igények és változások alakítják magát a jogot; a komplexitás tudománya rámutatott, hogy az összetettség egy bizonyos szintje után a rendszer új tulajdonságokat kezd mutatni.⁶ Már a komplex rendszerelmélet előtt Montesquieu-nél megjelenik az, hogy a jog adott társadalom körülményeinek és viszonyainak kifejeződése.⁷ Nála a jogrendekben minden esetben tükröződik azon nép szelleme, észjárása, amely e törvényeket létrehozta.⁸ Ez a népszellem jelenik meg aztán Savigny-nél,⁹ ami ezzel járult hozzá a jog társadalomtudományosításához, talán éppen annak érdekében, hogy teljesítse Kant tudománnyal kapcsolatos elvárásait, az esetlegesség kiküszöbölése érdekében (lásd jogalkotói kiszámíthatatlanság).¹⁰ A német történeti iskola így a jogot mintegy „államtalanítva”¹¹ nem pusztán törvények halmazának tekintette, hanem sokkal inkább az emberek meggyőződése kifejezésének, miként a nyelvet, a szokásokat vagy a művészetet. Mindez valószínűleg Hegel filozófiájában gyökeredzik, amely szerint a filozófia nem más, mint annak saját kora gondolatokban megragadva.¹²

Pokol így foglalja össze: „A jog tehát – funkciójának normatív dimenzióban ellátása mellett – ugyanúgy társadalmi jelenség, mint a többi társadalmi funkciót ellátó tevékenységi szféra, a gazdaság, a művészet, a tudomány, a politika stb., és éppúgy vizsgálható minden jogi jelenség a tényszerűség oldaláról, mint a többi társadalmi jelenség.”¹³ A jog tehát eleve kortárs, mert mint a művészet, a jog is tükrözi saját korát és kihívásait. A tételes jog természetesen nem fogható fel az adott társadalom teljes körű tükröződéseként, miként a művészet sem. Egyrészt Jehring szerint is a tételes jog eleve csak azon társadalmi életfeltételek biztosítását emeli ki mindig megvalósítandó célként, amelyek a központosított államhatalom kényszerrendjét

⁶ Parti Tamás: Jog és komplexitás – egy komplex jogrendszermodell. *Magyar Jog*, 68. (2021), 9. 538–539.

⁷ Egresi Katalin et al.: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016. 90.

⁸ Losonczy István: *Jogfilozófiai előadások vázlata*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 111.

⁹ Paksy Máté: *A konstitucionalizmus archeológiája. Történetek és elméletek az összehasonlító alkotmánytan köréből*. Budapest, Gondolat, 2014. 13.

¹⁰ Pokol Béla: A jogtudomány társadalomtudományosodása (és így perspektivikus létrejötte). *MTA Law Working Papers*, (2015), 13. 7.

¹¹ Frivaldszky János – Karácsony András: Jog, jogosultság, erőszak – jogfilozófiai kérdésfeltevések, Jehring tanai nyomán. *Jogelméleti Szemle*, (2010), 2.

¹² Egresi et al. (2016): i. m. 94.

¹³ Pokol (2013): i. m. 18.

igénylik.¹⁴ Másrészt, ahogy a tételes jogot képzik és alkalmazzák, abban olyan esetlegességek vannak, mint a megismerésben magában, amely során kanti értelemben az emberi elme nemcsak visszatükrözi a valóságot, hanem aktívan alakítja is.¹⁵ Ezért a jog sajátos társadalmi képződmény, akár önállóan vizsgálható társadalmi képletként (organizmusként) is felfogható, mint Luhmann-nál.¹⁶ De semmiképpen sem a többi társadalmi alrendszerrel függetlenül működő. Pokol szerint a társadalomtudományosított jogi szemléletmódnál a normatív dimenzió helyett a tényszerűség, a társadalmi okok és hatások dimenziójába térünk át a jogi normák és a jogi jelenségek vizsgálatánál.¹⁷

A magyar versenyjog kortárs megközelítésének módszertanából fakadóan először azonosítani kell a verseny jogának azt a közegét, amely a jogalkotást és a jogalkalmazást alakítja, befolyásolja. A versenyjog általános közega kapcsán nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy Magyarország az EU tagállama, amelynek történetesen a versenyjog az egyik legfontosabb jogterülete. Ezen túlmenően a verseny mint a piacgazdaság egyik feltétele nem választható el magától a gazdaságtól és annak körülményeitől. A versenyjog társadalmi közegét adják a fogyasztók és a piaci szereplők. És nem lehet megfelelkezni a versenyjogi jogalkalmazás szempontjából a bíróságokról¹⁸ sem. Alábbiakban a magyar versenyjogot ezen felsorolt szempontokból mutatom be:

- A gazdaság mint a versenyjog elsődleges *közega* (*A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai*).
- Magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során (*A magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során*).
- Magyar versenyjog az Európai Unióban (*Magyar versenyjog az Európai Unióban*).
- Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában (*Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában*).

A versenyjog anyagi jogát főként ezen felosztás mentén tárgyalom. Ennek köszönhetően:

- a gazdasági, *A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai* című fejezetben található meg a közeli hozzátartozói minőség megítélése a fúziós jogban, az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH

¹⁴ Pokol (2013): i. m. 13.

¹⁵ Takács Péter: Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi, és a politikai államfogalom. *Pro Publico Bono Online*, 1. (2011), 2. 4.

¹⁶ Pokol (2013): i. m. 74.

¹⁷ Pokol (2013): i. m. 18.

¹⁸ Lásd: Isabelle de Silva: *Un mandat placé sous le signe d l'action et du numérique*. Conseil d'État, interview, Concurrences No 4-2021. 13.

gyakorlatában, az ingyenesség hamis látszatának keltése az online közösségi médiában, a vertikális kettős árazás, a fenntarthatóság mint a versenykorlátozás tilalma alóli mentesülési ok, a *no poach* és *no touch* megállapodások értékelése;

- a társadalmi, *Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában* című fejezetben található a nagyvállalati megfelelés erősödése okán a célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos gyakorlat és a fogyasztói döntések érzékelhető torzításának a kérdése;
- az EU-s és magyar versenyjog viszonyával foglalkozó *Magyar versenyjog az Európai Unióban* című fejezetben található meg, hogy a magyar gyakorlat miként járult hozzá a célzatos versenykorlátozások európai joggyakorlatának fejlesztéséhez.

Azoknak az anyagi jogi kérdéseknek, amelyek a fenti felosztásba nem fértek bele, a könyv végén önálló fejezetet szentelek *A magyar versenyjogi gyakorlat fejlődése* címmel.

Azt az időhorizontot, amelyet átfogok, a versenyjog két legfontosabb közege, a gazdaság és társadalom szempontjából határoltam be. Jelenkori (kortárs) gazdasági és társadalmi helyzetünket két válság fogja keretbe: a 2008-as nagy pénzügyi válság, valamint a 2020-ra begyűrűzött koronavírus-járvány okozta gazdasági válság és az ezekből való kilábalás. Erre figyelemmel a magyar versenyjog 2010 és 2022 közepe közötti fejleményeit dolgoztam fel és mutatom be.

A gazdaság mint a versenyjog elsődleges közege



Két válság közt: válságkezelés és versenyfelügyelet Magyarországon

Amikor a piacgazdaságról van szó, abba beleértendő a versenyszabadság, és fordítva. „A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke ugyanis a gazdasági verseny kibontakozása és védelme.”¹ A verseny tehát nem választható el a piacgazdaságtól, és fordítva, ezért a versennyel és annak szabályozásával, valamint a versenyjog alkalmazásával kapcsolatos legfontosabb külső tényezőt maga a gazdaság adja. Ebből a szempontból lényeges, hogy a magyar gazdaság jelen- és közelmúltbeli állapotát keretbe foglalja két válság: a 2008-as nagy pénzügyi válság, valamint a 2020-ra begyűrűzött koronavírus-járvány okozta gazdasági válság, és az ezekből való kilábalás. Magyarország a 2008-as pénzügyi krízisnek is köszönhetően „összetett, válságok halmazából álló válságot él[t] át”.² Magyarországot 2010-re a legkockázatosabb országok között jegyezték, az EU-ból Magyarország kért először nemzetközi pénzügyi segítséget.³ A válságokból való kilábalás kulcsa az ellenálló képesség növelése. Az ellenálló képesség a zavarokkal való megbirkózást és a változások közepette megnyilvánuló olyan újrászerveződési képességet jelent, amely közben a rendszer nem veszíti el szerkezetét, identitását és funkcióját.⁴ Az ellenálló képesség a gazdaságban többek között a verseny biztosítását,⁵ továbbá az állami működés hatékonyabbá tételét is magába foglalja.⁶ Ennek mentén mutatom be és tekintem át a hazai versenyfelügyeleti intézményrendszer és a versenyt biztosító szabályozás és jogalkalmazás fejlesztését és alakulását.

A versenyfelügyelet fokozása a válságból való kilábalás érdekében

A korábbi válságok tapasztalatai azt mutatják, hogy a versenynek alapvető szerepe van a piacok ellenálló képességének megerősítésében és a gazdaság válságból való gyors kilábalásának támogatásában.⁷ Például az élelmiszer-ellátási láncokat

¹ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH1991. 401., 402.

² Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2020. 152.

³ Matolcsy (2020): i. m. 153.

⁴ Brian Walker et al.: Resilience, Adaptability, and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, 9. (2004), 2., 4.

⁵ Matolcsy (2020): i. m. 207.; OECD: *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. Background Note By Secretariat* (2020. december 2.). 6.

⁶ OECD: *COVID-19: Competition Policy Actions for Governments and Competition Authorities* (2020).

⁷ Lásd: Tóth András: A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében. *Verseny-tükör*, 8. (2012), 2. 31–35.

erő sokkok hatásainak kutatása során kimutatták, hogy azok a gazdaságok, ahol élénk a verseny, kevésbé valószínű, hogy fennakadásokat szenvednek.⁸ Az OECD 2008-as pénzügyi válságra adott stratégiai válasza is arra mutat rá, hogy a verseny a válságból való kilábalásban is fontos szerepet játszik.⁹ A magyar versenyhatóság is ennek fényében fokozta a versenyjogi jogérvényesítést. A válság kezdeti éveiben (2008–2009) összesen 8 erőfölénnyel való visszaélés és 13 versenykorlátozó magatartás tilalmába ütköző ügyben hozott döntést a GVH. 2010–2011-ben már 19 erőfölénnyel való visszaélés ügyben és 12 versenykorlátozó magatartás tilalmába ütköző ügyben járt el a hivatal. Miközben a 2008-as válság első két évében a GVH nem szabott ki erőfölénnyel való visszaélés miatt bírságot, addig 2010–2011-ben már 245 millió forint összegben. Versenykorlátozó magatartások esetében a kiszabott bírságok összege a válság kezdeti két évéhez képest majdnem megduplázódott (5 milliárd forintról 9,6 milliárd forintra emelkedett). A versenykorlátozó magatartások terén ez a tendencia a 2010-es években végig folytatódott, a GVH összesen 44,6 milliárd forint bírságot szabott ki ebben a körben, kétharmaddal többet, mint a 2000-es években összesen kiszabott 26,8 milliárd forint. A GVH a fogyasztóvédelem terén is fokozta az aktivitását, és a 2000-es évekhez képest (5,6 milliárd forint) 2010 után több mint háromszor annyi bírságot szabott ki (18,9 milliárd forint).

2013 és 2018 között 150 milliárd forintnál több maradt a fogyasztók zsebében azáltal, hogy a GVH áremelkedéssel járó kartelleket számolt fel, vagy ilyen fúziókba avatkozott be, így a jóléti haszon 6,66-szorosa időarányosan a GVH-ra fordított kiadásoknak.¹⁰

A szigorodó jogérvényesítés része, hogy a GVH országgyűlési beszámolója alapján a GVH 2014 óta több mint 100 esetben eljárásbírságot több mint 900 millió forint összegben, 2013 óta 29 céggel szemben alkalmazott ideiglenes biztosítási intézkedést, 38 esetben tett büntetőfeljelentést, és 27 esetben kezdeményezett felszámolást.

A versenyfelügyelet intenzitásának fokozása¹¹ a magyarországi versenymutatók alakulásán is meglátszik. Az Európai Unió adatai szerint:¹²

- 2009–2019 között:
 - 13%-kal (az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny jobb fogyasztói árakat eredményez, miközben az EU-átlag csak 2%-os javulást mutat, és e tekintetben visszaesés vagy

⁸ Diana L. Moss – Laura Alexander: When COVID-19 is the Symptom and Not the Disease: Consolidation, Competition, and Breakdowns in Food Supply Chains. *American Antitrust Institute*, 2020. május 7.

⁹ OECD: *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis* (é. n.).

¹⁰ GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020). 16.

¹¹ E tekintetben vissza kell utasítani azt a vádat, hogy a magyar versenyjogi jogérvényesítés korlátozott lenne. Bernatt (2022): i. m. 127.

¹² Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január).

- stagnálás mutatkozik 13 tagállamban, köztük a legnagyobb mértékben Belgiumban, Spanyolországban, Szlovákiában és Portugáliában;
- 17%-kal (messze az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny nagyobb választékot eredményez, miközben az EU-átlag csak 5%-os javulást mutat, és e tekintetben visszaesés mutatkozik 8 tagállamban.
- 2014–2019 között:
- 10%-kal (az EU-átlag fölött) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny magasabb minőséget eredményez, miközben az EU-átlag stagnálást mutat, és e tekintetben visszaesés mutatkozik 6 tagállamban, köztük a legnagyobb mértékben Belgiumban, Portugáliában, Olaszországban, Franciaországban, Szlovéniában. Például míg Franciaországban csak a lakosság 60%-a gondolja így (ezzel az utolsó az EU-ban), addig Magyarországon 77%-uk;
 - 5%-kal (az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny innovációt és gazdasági fejlődést eredményez;
 - az EU-átlaggal megegyezően 4%-kal javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny őket fogyasztóként pozitívan érinti;
 - Magyarországon az EU-átlag alatt érzékelnek a fogyasztók versenyproblémákat az energetika, távközlés, közlekedés szektoraiban.

Kríziskartellek Magyarországon

A válságok időszakában felmerül, hogy a versenyhatóságok átmenetileg hunyjanak szemet az olyan vállalati versenykorlátozások felett, amelyek ezekben a vészterhes időkben a munkahelyek megőrzésére, a túlkapacitások racionalizálására, a termelők túlélésének, megélhetésének biztosítására, az árak stabilitására hivatkozással szoktak létrejönni.¹³ Ezzel kapcsolatban a korábbi uniós versenyügyi biztos kifejezetten azt hangsúlyozta, hogy a válságok megszorító hatásait nem súlyosbítani, hanem enyhíteni kell.¹⁴ A GVH két válságkartell esetében is fellépett. Az egyik a 2011-es végtörlesztős kartell (Vj-74/2011.), amely ügyben a devizahitelt nyújtó bankok összehangolták arra vonatkozó stratégiájukat, hogy a jogalkotó által megteremtett fix árfolyamú végtörlesztés előmozdítása érdekében a forintalapú kiváltó hitelek terén nem fognak aktív versenyző magatartást tanúsítani. Ezt az ügyet a GVH jogalap tekintetében jogerősen megnyerte.¹⁵

A másik ügyben a GVH 2012 augusztusában indított eljárást (Vj-62/2012.) számos magyarországi kereskedelmi láncsal szemben, mert azok a minisztérium

¹³ Lia Vitzilaiou: Crisis Cartels: For Better or for Worse? *CPI Antitrust Chronicle*, (2011), 2. 7.

¹⁴ Neelie Kroes: *Working Together to Clear Up the Banking Mess*. SPEECH/09/269.

¹⁵ Kfv.III.37.582/2016/16.

felhívására megegyeztek a Magyarországon termesztett görögdinnye 2012. július közepétől alkalmazandó áraiban, másrészt abban, hogy a Magyarországon kívüli megtermelt dinnyét nem vagy csak diszkriminatív árazással forgalmazzanak Magyarországon. Az Országgyűlés 2012. november 19-i ülésnapján elfogadta a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény módosítását, amelynek eredményeként az eljárást a GVH vizsgálati szinten megszüntetni kényszerült.¹⁶ Tóth Tihamér szerint a GVH joggal értelmezi úgy a helyzetet, hogy a közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy a versenyjog mozgásterét szűkítő változások következtek be ezzel párhuzamosan uniós szinten is. 2009-ben például a tejárak jelentős csökkenésére a gazdák kríziskartellekkel válaszoltak, ami magával vonta az EU versenyhatóságainak beavatkozásait.¹⁸ A gazdák később erős nyomást gyakoroltak a politikusokra, elérve egy politikai kompromisszumot („Milk Package”, 2012),¹⁹ ami tovább erodálta a versenyjog szektorsemleges jellegét, és precedenst teremtett a Közös Agrárpolitika 2013-as reformjára, amely tovább szűkítette a versenyjog mozgásterét a mezőgazdasági szektorban. Például a tej- és sajtágazatban²⁰ 33%-os nemzeti részesedésig a termelői szervezetek tárgyalhatnak a termelői nyerstej eladásáról.

¹⁶ A Szakmaközi törvény módosítása értelmében mezőgazdasági termékeket érintő – akár folyamatban lévő – kartellejárásokban a GVH köteles kikérni a vidékfejlesztési miniszter állásfoglalását a hazai versenyjog alkalmazhatósága kérdésében, és eljárást csak ezen álláspont alapján folytathatja. A GVH megkereste a vidékfejlesztési minisztert, az általa adott válasz szerint nem állapítható meg a Tpv. 11. §-a szerinti jogsértés a vizsgált magatartás vonatkozásában. Bár a miniszter állásfoglalása az uniós jog alkalmazhatóságát nem érinti, a Szakmaközi törvény az EUMSZ 101. cikke vonatkozásában is kizárta a szankció kiszabásának lehetőségét. „A GVH úgy ítélte meg, hogy a jogkövetkezmény nélküli, pusztán a jogsértés kimondására irányuló eljárás a jelen körülmények között nem vezethet a verseny feltételeinek érdemi javulásához.” GVH: *Döntött a GVH a „dinnye kartell” ügyben* (2013. április 12.).

¹⁷ Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020a), 2. 88.

¹⁸ Philippe Chauve – Antonia Parera – An Renckens: Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders. *Journal of European Competition Law & Practice*, 5. (2014), 5. 309.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról (HL L 94. 2012. március 30.), 38–48.

²⁰ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council (17 December 2013) Establishing A Common Organisation of the Markets in Agricultural Products and Repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 (CMO Regulation). 149. cikk.

A versenyhatóság működése hatékonyságának fokozása

A 2011-ben elindított közigazgatás-fejlesztési program²¹ célja az ügyfélközpontú, szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése volt, amely program a vizsgált időszakban konkrét jogalkotási lépésekben²² is tetten volt. A GVH ennek jegyében 2011-ben a hatóság ügyfélbarát működésének stratégiai irányát jelölte ki, ennek keretében a hatóság az eljárások kiszámíthatóságának növelése és ügyfélszolgálatának megújítása mellett belekezdett a fúziós eljárásrend fejlesztésébe, annak gyorsítását célként deklarálva.²³

Az eljárások határidőben való befejezése 2010 óta a GVH kiemelt célja volt.²⁴ Az egyik legjelentősebb eredmény ezen a fronton, hogy míg 2010-ben az összes ügy 56%-a határidőn túli volt, addig 2021-re megszűntek a hátralékos ügyek a Versenytanácson.²⁵

A GVH kiszámítható jogalkalmazását támogató közlemények kiterjedt alkalmazása

A GVH tehát kiemelt hangsúlyt helyezett jogalkalmazási gyakorlata kiszámíthatóságának és átláthatóságának a növelésére. A versenyjogi jogalkalmazás előreláthatósága és kiszámíthatósága az Alkotmánybíróság szerint is alapvető jelentőségű.²⁶ Ennek jegyében több mint háromszor annyi GVH és Versenytanács elnöki közleményt adtak ki 2010 óta (38 db), mint a 2010 előtti időszakban összesen (12 db).²⁷ A közlemények között van több hiánypótló jellegű is, amelyek más közigazgatási szervek és eljárások szempontjából is iránymutatók lehetnek. Ezek között kell említeni

²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában”* (2011).

²² Így például az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.

²³ GVH: *A GVH 2011. évi beszámolója az Országgyűlés részére* (2021. március 29.).

²⁴ Lásd: GVH: *Középtávú intézményi stratégia 2015–2018* (2014). 28.

²⁵ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 14.

²⁶ Lásd: 30/2014. (X. 30.) AB határozat, 114.; továbbá: „[...] e közlemények – az Európai Unió gyakorlatára tekintettel – az érintett piaci szereplők számára fogalmazznak meg olyan támpontokat, amelyek alapján világossá válik számukra, hogy a versenytanács milyen szempontrendszer alkalmaz határozatának meghozatala során. Pontosan 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 bírság kiszabásáról hozott döntés mérlegelésekor.” 1392/B/2007. AB határozat.

²⁷ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 13.

az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról,²⁸ valamint a GVH nyilvános tájékoztatási gyakorlatáról és a GVH felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól²⁹ szóló közleményt. Ez utóbbi közlemény kapcsán megjegyzendő, hogy az európai ombudsman 2015. márciusi ajánlása³⁰ is sürgeti olyan tájékoztató közzétételét, amely az érdekeltek számára világosan rögzíti a folyamatban lévő versenyhatósági eljárásokkal kapcsolatos nyilvános tájékoztatások kereteit és rendjét. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a jogszerű eljárás követelménye (benne a tisztességes eljárás, törvényesség, pártatlanság elveivel) nemcsak a hatósági döntéssel, hanem a teljes eljárással szemben a pártatlanság követelményét támasztja. A pártatlanság az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ártatlanság vélelméből fakadó követelmény. Az Alkotmánybíróság már korábban³¹ sem csupán a büntetőeljárásban irányadó alkotmányos elvnek tekintette az ártatlanság vélelmét, az Emberi Jogok Európai Bírósága³² és az Európai Unió Bírósága³³ gyakorlatával összhangban alkalmazandónak találta az ártatlanság vélelmét a versenyfelügyeleti eljárásokkal összefüggésben is.³⁴ Minderre figyelemmel a GVH közleménye rögzíti, hogy a GVH nevében eljáró személyek minden olyan intézkedéstől tartózkodnak, amely adott ügyben az eljárás pártatlanságát megkérdőjelezheti, ezzel összefüggésben a nyilvánosság felé irányuló kommunikációjuk során nem kelthetik azt a benyomást, hogy a még folyamatban lévő ügy érdemében eldőlt volna.³⁵ Ebből is következően ugyanakkor a ténybeli közlések tekintetében – így különösen a már meghozott érdemi döntésről szóló nyilvános tájékoztatás esetén – a pártatlanság követelményének sérelme nem merülhet fel.³⁶

²⁸ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról.

²⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2021. közleménye a Gazdasági Versenyhivatal egyes eljárásaival összefüggő nyilvános tájékoztatási gyakorlatáról és a Gazdasági Versenyhivatal felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól.

³⁰ Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission.

³¹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH263. 272.

³² Décision Requête n°2324/08 Societe Bouygues Telecom contre la France.

³³ Európai Unió Bírósága, C-199/92 P. számú ügy (Hüls AG kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1999:358, 149. és 150.

³⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 54.

³⁵ Lásd: Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission, 18.

³⁶ Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy folyamatban lévő francia versenyhatósági eljárásról megjelent sajtóhír kapcsán nem állapította meg az ártatlanság vélelmének sérelmét, mert a sajtóközlemény tárgyilagos volt, és nem állította, hogy az érintett vállalkozás elkövette volna a versenyjogi jogsértést. Lásd: Décision Requête n°2324/08 Societe Bouygues Telecom contre la France; Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission, 23.

Elektronikus ügyintézés bevezetése

Az OECD is hangsúlyozza, hogy a fúziók felgyorsítása, az elektronikus ügyintézés hozzájárul a válságból való kilábaláshoz.³⁷ A GVH 2018 óta lehetőséget biztosít a vállalkozások számára, hogy az összefonódás-bejelentéseket elektronikus formában nyújtsák be a GVH számára, azóta az elektronikusan benyújtott bejelentések aránya folyamatosan emelkedik. 2020-ban, a járványhelyzetben különösen segítette ez az ügyintézés, így ebben az évben már a bejelentések több mint 82%-át elektronikus formában nyújtották be.³⁸ A GVH az iratbetekintés kapcsán is bevezette az akták elektronikus elérési lehetőségét, 2017-től. Az online iratbetekintés során az egyes iratokat akár vízjellel ellátott példányban le is lehet tölteni, és ki is lehet nyomtatni.³⁹

A fúzióengedélyezési rezsim fejlesztése

A Tpv. fúziók ellenőrzésére vonatkozó szabályai a 2010-es évek első feléig nem vezettek a szabályozás alapvető, elvi jelentőségű megváltoztatásához. 2010 után azonban két, az összefonódás-ellenőrzési rendszer alapvonását érintő változtatás is történt: 2014. július 1-jei hatállyal bevezették a végrehajtási tilalmat,⁴⁰ 2017. január 15-étől pedig az addigi kérelmezés helyébe az összefonódás-bejelentés rendszere lépett.⁴¹

A GVH a fúziós eljárásrendjének fejlesztése során három, egymással is összefüggő szempont érvényesítésére törekedett: a vállalkozások terheinek csökkentésére, a fúziós ügyintézés kiszámíthatóságának, átláthatóságának javítására és az eljárások átfutási idejének rövidítésére az adathitelesség megőrzése mellett.⁴² Van egy negyedik tényező is, ez pedig a fúziós jogalkalmazás, amelynek kiszámíthatósága, átláthatósága és észszerűsége szintén hozzájárul az intézményrendszer hatékonyságának fejlesztéséhez.

Az egyik első lépés 2011-ben a GVH által alkalmazott fúziós űrlap és az annak kitöltését segítő útmutató teljes revíziója volt. Az új űrlap megkönnyítette az egyszerűbb és a bonyolultabb megítélésű fúziók elhatárolását, részletesebb adatok benyújtását csak a versenyprobléma lehetőségét felvető ügyletekhez kapcsolódóan írta elő, és így csökkentette a szolgáltatandó adatok körét és így az ügyfelek ezzel összefüggő

³⁷ OECD: *COVID-19: Competition Policy Actions for Governments and Competition Authorities* (2020).

³⁸ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 14.

³⁹ GVH: *Tájékoztató az ügyfelek iratbetekintési jogának a versenyfelügyeleti eljárás versenytanácsai szakaszában való gyakorlásáról* (2018. november 29.). 71.

⁴⁰ 2013. évi CCI. törvény 11. §.

⁴¹ 2016. évi CLXI. törvény.

⁴² Bodócsi András et al.: *Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. Pénzügyi Szemle*, (2021), 2., 271.

költségeit. Ezzel párhuzamosan a GVH lehetővé tette és transzparens módon egy tájékoztatóval, majd közleménnyel szabályozta a fúziós kérelmek benyújtása előtt a GVH-vizsgálóval folytatható egyeztetések lehetőségét. A hatékonyságnövelő intézkedések sorát 2012 márciusában a szervezeti átalakítás folytatta, amelynek eredményeképpen létrejött az erre az ügýtípusra szakosodott vizsgálati egység, a Fúziós Iroda, ami a szakértelem koncentrációja révén az ügyintézés gyorsítását és egységességét is előmozdította.

A korábbi, Ket. (2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól) szerinti, indokolást és a jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó, úgynevezett egyszerűsített döntés 2012. február 1-jétől való alkalmazása fúziós eljárásokban gyorsította az eljárásokat az indokolt döntések számának csökkentésével, amit a GVH a közleményeivel⁴³ igyekezett ellensúlyozni, biztosítva az iránymutatást a jogkeresőknek. Mindennek köszönhetően a jogalkotó 2014 júliusától az egyszerűsített eljárások határidejét 45 napról 30 napra tudta csökkenteni. Emellett a 2016. január 1-jével hatályba lépő, közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosítás a GVH fúziós eljárásainak a határidejét is érintette: a főszabály szerint 30 nap alatt intézendő egyszerűsített fúziós eljárásokban – abban az esetben, ha a kérelem minden szükséges információt tartalmazott – alkalmazandóvá tette az úgynevezett sommás eljárás szabályait (annak nyolcnapos határidejével), ami hozzájárult ahhoz, hogy az egyszerűbb megítélésű fúziós ügyek ügyintézési határideje tovább csökkent.

2017. január 15-étől a korábbi kérelmes eljárást a bejelentéses rendszer váltotta fel a fúziókontrollban, amelynek lényege, hogy nem minden összefonódás-bejelentés alapján indul versenyfelügyeleti eljárás, mint a korábbi kérelmes rezsimben, hanem csak abban az esetben, ha az összefonódás felveti a verseny jelentős mértékű csökkenésének lehetőségét (ekkor úgynevezett teljes körű eljárás indul, alapesetben 4 hónapos határidővel), vagy ha a benyújtott űrlap nem tartalmaz a versenyhatások előértékeléséhez szükséges minden információt (ekkor egyszerűsített eljárás indul, alapesetben 30 napos határidővel). Azon fúziókat, amelyek előzetes értékeléséhez minden, az űrlapban elvárt információt a GVH rendelkezésére bocsátottak, és azok a piaci verseny szempontjából nyilvánvalóan aggálymentesek, a GVH hatósági bizonyítvánnyal veszi tudomásul a bejelentést követő 8 napon belül.

A bejelentéses rendszer a fúziók ügyintézésének szervezeti oldalát is érintette: a vizsgálók csak a kijelölt eljáró tanács egyetértésével dönthetnek hatósági bizonyítvány kiadásáról⁴⁴ vagy eljárás indításáról, emellett a Fúziós Iroda az egyetlen vizsgálati szervezeti egység, amelyet szervezetileg is a döntéshozó Versenytanács elnöke irányít.

⁴³ Jogalkalmazási, eljárásindítási feltételekről és kötelezettségekről szóló közlemények.

⁴⁴ Lásd: Tpv. 43/N. § (1) bekezdés *b*) és *cd*) pontok; Tpv. 67. § (4), (5), (5a) és (7) bekezdései, valamint a Tpv. 69. §.

A fúzióengedélyezés egyfajta mintavételezés, ezért a hatékonysága négy mutatón keresztül mérhető: az egyik, hogy a problémamentes fúziókat a rendszer milyen gyorsan és milyen bürokratikus teher mentén engedi át; a másik, hogy az ehhez szükséges adatok hitelessége miként biztosítható; a harmadik (ezzel összefüggésben), hogy a versenyproblémákat felvető fúziókat a közérdek mentén miként sikerül kezelni; és a negyedik, hogy a fúziós jogalkalmazás mennyiben kiszámítható.⁴⁵ Jelen fejezet ezen mutatók közül csak azokkal foglalkozik, amelyeknek kifejezetten a gazdasági növekedés szempontjából van jelentőségük. A jogalkalmazás kiszámíthatóságáról és az adathitelesség biztosításáról 9. Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben *Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben* című alfejezet szól.

Problémamentes fúziók jóváhagyásának gyorsítása

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság általános recessziót eredményezett, a beruházási szándék csökkent, megtört a közvetlen külföldi tőkebefektetések tendenciája,⁴⁶ ami a fúziók számát is visszavetette. A válság mélypontját követően megindult a gazdasági növekedés, ami a piaci tranzakciók számának emelkedésével járt. A GVH-hoz bejelentett összefonódások száma 2010-hez képest 2020-ra 42%-kal nőtt.⁴⁷ A bejelentett összefonódások számát a fúziós bejelentési küszöbszám emelése sem törte meg 2017-ben, ami arra utal, hogy gazdasági növekedés fokozta a vállalati összefonódási kedvet Magyarországon. A Covid-világjárvány okozta gazdasági növekedés lassulása a GVH által vizsgált tranzakciók összetételére is hatással volt: a GVH-hoz bejelentett összefonódások kisebb vállalkozások feletti irányításszerzésre vonatkoztak.⁴⁸ 2020-ban a világjárvány ellenére mintegy 10%-kal nőtt az összefonódás-bejelentések száma 2019-hez képest.⁴⁹

Az a fúzióengedélyezési intézményrendszer, amely 2010 előtt a GVH-ban működött, alkalmatlan lett volna a 2008-ban indult gazdasági válságból való kilábalás kezelésére.⁵⁰ Az Európai Bíróság esetjoga is elismeri, hogy a versenyjogi ügyek

⁴⁵ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 15.

⁴⁶ KSH: *Makrogazdaság 2008–2009* (2010).

⁴⁷ Ezt árnyalja, hogy a bejelentési küszöbszámok közül az 500 millió forintos növekményi küszöb 1 milliárd forintra emelkedett a Tptv. 2017. január 15-től hatályos módosításakor.

⁴⁸ GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről, Gyorsjelentés a Gazdasági Versenybíróság tevékenységéről* (2020).

⁴⁹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 7.

⁵⁰ Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2. 254–275.

elhúzódása károsan érintheti a befektetők pénzügyi érdekeit.⁵¹ Mivel az adott ország fúzióengedélyezési rezsimje kihat a befektetők pénzügyi érdekeire, így annak hatékonysága egy növekedő gazdaságban, a befektetőkért folyó versenyben, alapvető fontosságú. Különösen igaz ez az olyan nyitott gazdaságra, mint a magyar, amit az is mutat, hogy az egész EU-ban a magyar versenyhatóság alkalmazta harmadik legtöbbször az összes tagállam közül az EU versenyjogát GDP-arányosan.⁵² Ehhez képest a GVH 2010-ben még 43 összefonódás-bejelentést intézett, és azok 90%-át átlagosan 103 nap alatt kezelte. 2020-ra a GVH 69 bejelentés mellett az ügyek 80%-ában már átlagosan 4 nap alatt volt képes döntésre jutni.⁵³ (Ami ahhoz képest különösen szembetűnő, hogy 2010-ben az aggálymentes fúziók átlagos átfutási ideje több mint 100 nap volt.) A 2010. évi adatokhoz képest a teljes körű fúziós eljárások átlagos ügyintézési ideje 2020-ra 62%-kal, az I. fázisú ügyek elintézési ideje 82,5%-kal csökkent.⁵⁴

A bürokratikus terhek csökkentése

2017-ben a 2016. évi CLXI. törvénnyel⁵⁵ a fúziós bejelentések 80%-ában az igazgatási szolgáltatási díj 4 millió forintról 1 millió forintra csökkent, ennek hatására a GVH fúziós eljárási díjbevételeinek körülbelül harmada (éves átlagban 40-60 millió forintnyi összeg) a vállalkozásoknál marad.⁵⁶ A gazdasági szereplők adminisztratív terheit csökkentő 2017. évi változás volt – szintén a 2016. évi CLXI. törvény alapján – a bejelentési küszöbszám emelése, amelynek eredménye, hogy a jogalkotó indokolása szerint⁵⁷ körülbelül 10-15%-kal csökkent azoknak a tranzakcióknak a száma, amelyek végrehajtásához a GVH hozzájárulása szükséges. A 2016. évi CLXI. törvény indokolása szerint az akkor hatályos küszöbszámok 2005 óta változatlanok, miközben 2005 és 2015 között az infláció 50%-os volt. Ez azonban nem vezetett a 15 milliárdos küszöb emeléséhez, mert mint az indokolás megjegyezte: „Európai összehasonlításban a hatályos 15 milliárd forintos magyar küszöbérték GDP-arányosan érezhetően magasabb, mint az európai országok átlaga, és a hozzánk hasonló nagyságrendű országok többségét tekintve is magas, azonban az eltérés nem tekinthető jelentősnek.” Ezzel szemben az akkor 500 milliós forintos küszöbérték

⁵¹ Európai Unió Bírósága, C-385/07. sz. ügy (Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2009:456, 186.

⁵² GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020). 8.

⁵³ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 13.

⁵⁴ Bodócsi András et al.: *Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. Pénzügyi Szemle*, (2021), 2.

⁵⁵ 2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról.

⁵⁶ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 13.

⁵⁷ Lásd: 2016. évi CLXI. törvény indokolása.