



Tanulmányok 4.

A MAGYAR VERSENYJOG MÚLTJA ÉS JÖVŐJE

Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog
20 éves fennállására

Szerkesztette
Tóth Tihamér – Szilágyi Pál

PPKE JÁK
Budapest 2011

A magyar versenyjog múltja és jövője
Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

SOROZATSZERKESZTŐ: VARGA CSABA

TANULMÁNYOK 4.

Alsorozatszerkesztő: *Szabó István*

A MAGYAR VERSENYJOG MÚLTJA ÉS JÖVŐJE

Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog
20 éves fennállására

Szerkesztette
TÓTH TIHAMÉR – SZILÁGYI PÁL

PPKE JÁK
Budapest 2011

A kötet a Réczicza White&Case Ügyvédi Iroda
megbízásából kerül kiadásra.

WHITE & CASE

©Szerzők 2011

© Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, 2011

ISSN 1417–7285 (fősorozat)

ISSN 2061–7240 (alsorozat)

ISBN 978-963-308-024-5

Kiadja: Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Budapest

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomdai munkák: MondAt. Kft.

Felelős vezető: Nagy László

www.mondat.hu

TARTALOM

| | |
|--|-----|
| Előszó | 7 |
| VÖRÖS IMRE: A modern magyar versenyjog kezdetei (1984–1996) | 11 |
| BACHER GUSZTÁV: Az üzleti tisztesség: a fogyasztók és a versenytársak érdekeinek védelme | 23 |
| RUSZTHINÉ JUHÁSZ DORINA: Reflexiók a versenytörvény és a jogállamiság viszonyának margójára | 47 |
| RUSZTHINÉ JUHÁSZ DORINA: A versenyjogi fogyasztóvédelem jelentősége | 69 |
| ZAVODNYIK JÓZSEF: A versenyjog elmúlt 20 éve: fogyasztók megtévesztése. Siker és/vagy sikertelenség? | 91 |
| BASSOLA BÁLINT: Erőfölénnyel való visszaélés tilalma – néhány bevezető gondolat | 99 |
| SZAKADÁT LÁSZLÓ: (V)erőfölénnyel való visszaélés? | 107 |
| TÓTH ANDRÁS: Legújabb fejlemények a gazdasági erőfölénnyel való visszaélések terén Magyarországon | 121 |
| KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: A bíróságok kartelljogi gyakorlatának „rejtett hibái” | 127 |
| SZILÁGYI PÁL: Fúziókontroll Magyarországon – alapvetések | 151 |
| HEGYMEGI-BARAKONYI ZOLTÁN – HORÁNYI MÁRTON – BAKI JULIANNA: A magyar fúziókontroll fejlődésének egyes kérdései | 157 |
| BARA ZOLTÁN: A jogbizonytalanság csökkentése az összefonódási eljárások során. Lépések egy „ügyfélbarát” versenyhivatali működés irányában | 199 |
| Irodalomjegyzék | 211 |

ELŐSZÓ

2010. november 25-én rendezett a PPKE JÁK keretében működő Versenyjogi Kutatóközpont a modern magyar versenyjog fennállásának 20. évfordulójára konferenciát. A szervezők nem titkolt szándéka, hogy éves rendszerességgel kerüljön sor lehetőleg a Gazdasági Versenyhivatal „születésnapjához” közel eső időpontban olyan rendezvényre, ahol a magyar és európai versenypolitika, versenyjog fejlődésének hangsúlyos kérdései kerülnek tudományos igénnyel megvitatásra.

A konferencia célja, melyen elhangzott előadások írásos változatát tartja most a kedves Olvasó a kezében, az elmúlt 20 év fejlődésének jövőbe mutató tanulságokkal is járó főbb pontjainak körbejárása volt. A konferencia előadói a magyar gyakorlati és tudományos élet köréből tartottak előadásokat. Az eladók között megtalálható volt Bacher Gusztáv, Bassola Bálint, Bara Zoltán, Berke Barna, Boytha Györgyné, Csorba Gergely, Fejes Gábor, Firniksz Judit, Gombos Katalin, Hegymegi-Barakonyi Zoltán, Juhász Miklós, Kovács András, Nagy Csongor István, Nagy Zoltán, Réczicza István, Ruszthiné Juhász Dorina, Schanda Balázs, Szakadát László, Szamosi Katalin, Szántó Tibor, Szilágyi Pál, Tóth András, Tóth Tihamér, Vissi Ferenc, Vörös Imre és Zavodnyik József.

Az esemény felvezetője Boytha Györgyné és Vörös Imre áttekintő, értékelő két előadása volt, amelyben az előadók időrendben áttekintették a modern magyar versenyjog fejlődését. Az esemény zárásaként, hangsúlyozva a magyar versenyjog fejlődésének folytonosságát, Szamosi Katalin, a Versenyjogi Egyesület elnökének kérdéseire egy asztalnál ülve válaszolt a versenyhivatal eddigi három elnöke, Vissi Ferenc, Nagy Zoltán és Juhász Miklós.

A magyar versenyjog hosszú múltra tekint vissza, már a '20-as, '30-as években a magyar jog és a jogi szakirodalom terjedelmesen foglalkozott az akkor aktuális versenyjogi problémákkal. Természetesen a második világháborút követő fordulat a verseny és a versenyjog szempontjából rendkívül kedvezőtlen fordulatot hozott, azonban már a szocializmusnak hívott időszakban is elkezdődött a későbbi, rendszerváltást követő jogfejlődés előkészítése.

Vörös Imre, aki a modern magyar versenyjog megteremtésének egyik aktív szereplője volt, tanulmányában feldolgozza a modern magyar versenyjog kezdeteit az 1984 és 1996 közötti időszakot vizsgálva, azonban a korábbi időszakba is bepillantást enged a szerző, mutatván, hogy nem gyökerek nélküli a későbbi

fejlődés. A szerző egyik fontos végkövetkeztetése, hogy az 1990-es években megalkotott szervezeti rendszer alapvetően jól működik, és ezen változtatni nem lenne célszerű, vagy indokolt.

Bacher Gusztáv az üzleti tisztesség kérdése köré építi fel tanulmányát, amely a fogyasztók és versenytársak érdekeinek védelmi rendszerét mutatja be. A gyakorló ügyvéd végkövetkeztetése, hogy mind a fogyasztóvédelem, mind a versenytársak védelme a tisztességtelen piaci magatartásokkal szemben közös pontra vezethető vissza, a tisztességesség követelményére.

Ruszthiné Juhász Dorina két tanulmányában is foglalkozik a versenyjog fejlődésével, egyrészt a jogállamiság szempontjából, másrészt a versenyjogi fogyasztóvédelem oldaláról. A Reflexiók a versenytörvény és a jogállamiság viszonyának margójára c. tanulmányban már részben a konferencián elhangzottakra is reagál a közlemények, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a versenyfelügyeleti eljárás, a kötelezettségvállalás, az utóvizsgálat, valamint a végrehajtási kifogások vonatkozásában. Számos olyan „koherencia zavarra” és anomáliára hívja fel a szerző a figyelmet, amelyek a szintén számos versenytörvény-módosítás során sem kerültek orvoslásra.

A versenyjogi fogyasztóvédelem jelentősége c. tanulmányban a GVH munkatársa azt a gyakran felmerülő elméleti és gyakorlati problémát feszegeti, miszerint a versenyhatósági „fogyasztóvédelemnek” hol kezdődnek és érnek véget a határai. A szerző végső megállapításai szerint a fogyasztóvédelmi ügyek nem ítéltelők meg egy kaptafára és alapvető hatást gyakorolhatnak a versenyjog más ágaira is.

Zavodnyik József versenytanács tag szintén a fogyasztóvédelem témájánál maradva teszi fel a kérdést, miszerint siker vagy sikertelenség jellemzi-e a fogyasztók megtévesztéséhez kapcsolódó versenyjogi jogfejlődést? A szerző alapvetően különbséget tesz a korrektül tájékoztatni törekvő piaci szereplők és a „piaci pszichopatak” között. Míg az előzőek esetében sikerek koronázták a GVH, azon belül is a döntéseket meghozó Versenytanács munkáját, addig az utóbbiak esetén a folyamatos küzdelem várható a jövőben is.

Bassola Bálint felvezető tanulmánya a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának témáját vezeti fel, felhívva arra a figyelmet, hogy a közgazdasági eredetű nehéz alapkérdések miatt a versenyhatósági beavatkozás e területen rendkívüli körültekintést igényel.

Szakadát László a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának versenyhatósági alkalmazását vizsgálja részleteiben a 20 éves joggyakorlat alapján. A volt versenytanács tag közgazdász professzor megerősíti azt a korábbi tanulmányokban is megjelenő megfontolást, miszerint a jelenlegi intézményrendszer Magyarországon megfelelő, ám a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmára alkalmazható jogszabályhely javítható lenne, amellett, hogy az elmúlt 20 évben a joggyakorlat alapvetően jó irányba haladt.

Tóth András tanulmánya a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés legújabb fejleményeit tárgyalja Magyarországon a kérdéskört összekapcsolja a közérdek fogalmával, illetve azt vizsgálja, hogy szabályozott magatartás esetében mikor indokolt versenyfelügyeleti eljárás megindítása szabályozott magatartások vonatkozásában. Ezt követően az aktuális gyakorlat legfontosabb kérdéseit elemzi a Versenytanács elnöke, többek között, hogy mely időpont releváns az erőfölény megállapítása szempontjából, mely piacokon kell a gazdasági erőfölényt vizsgálni, a hatósági kérelmek benyújtása piaci magatartásnak minősül-e, hogyan kell a kapcsolt termékek kérdéskörét megítélni.

Kovács András György a bíróságok kartelljogi gyakorlatának „rejtett hibáival” foglalkozik. Ennek során rendkívül érdekes betekintést nyújt a Legfelsőbb Bíróság bírása abba a kérdésbe, hogy Magyarországon a versenyjog kapcsán nem specializált bíróságok bírái milyen döntési helyzetekkel szembesülnek a gyakorlatban, valamint elemez néhány olyan kérdéskört, így különösen a megállapodás fogalmát, amelyek jelentősebb gyakorlati problémákat felvető tárgykörök voltak a kartellekhez kapcsolódó joggyakorlatban.

Szilágyi Pál, a Versenyjogi Kutatóközpont vezetője felvezető tanulmányában a fúziós gyakorlat legérdekesebb kérdéseit mutatja be, úgymint a bejelentési kötelezettséget, a fúziós teszt alakulását és a versenyszempontokon túli szempontok figyelembevételének lehetőségét.

Hegymegi-Barakonyi Zoltán, Horányi Márton és Baki Julianna részletes áttekintést nyújtanak a magyar fúziókontroll fejlődésének egyes fontosabb kérdéseiről. Az ügyvédek elméleti előkérdések felvetését követően részletesen elemzik a vonatkozó joggyakorlatot, amelyből számos tanulságos következtetés vonható le. A gyakorlati szempontok különös hangsúllyal esnek latba a fúziós eljárások dinamikája miatt, amely maximális mértékben igazodik a terület sajátosságaihoz. A szerzők olyan fontos kérdéseket emelnek ki, amelyek a magyar jogfejlődés során sajátos vonásokat adtak a magyar szabályozásnak.

Végezetül Bara Zoltán a fúziókontroll eljárás során a jogbizonytalanságok csökkentési lehetőségeit vizsgálja és ennek kapcsán intézményi reform javaslatokat is tesz. A volt versenytanács tag közgazdász professzor tanulmányában kitér a kapcsolt versenykorlátozásokra, a hatékonyságjavulás értékelésére, az előzetes álláspontok szerepére, mint amelyek különösen fontosak az ügyfelek számára egy eljárás során.

Külön köszönet illeti a Réciczka White&Case Ügyvédi Irodát, amely minden szempontból támogatta a konferenciát, és amelynek segítségével a konferencia nem jöhetett volna létre.

A MODERN MAGYAR VERSENYJOG KEZDETEI (1984–1996)

VÖRÖS IMRE

I. Bevezetés

1. Az 1970-es évek közepén a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében átfogó kutatások kezdődtek a Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat keretében a gazdasági tárgyú jogszabályok funkcionálásával kapcsolatban. A kutatásokat az motiválta, hogy az 1967-ben bevezetett gazdasági reformot jogi formába öntő jogszabályok tényleges működéséről nem volt információ, a tapasztalatok átfogó összegyűjtésem gyakorlati-jogalkotási szempontú és tudományos vizsgálata nem folyt, holott az 1968. január 1-jével hatályba lépett hatalmas jogszabálytömeg valóságos működésének felmérésére megérett az idő. A kutatás azt célozta, hogy a magyar gazdasági jogi szabályozás működési tapasztalatainak összegezése és elméleti általánosítása révén javaslatokat lehessen tenni az adott esetben szükségessé váló módosításokra. Ennek a vizsgálatnak a keretében nemcsak a gazdaságirányítási rendszer, hanem pl. a szerződéses rendszer vizsgálatára is sor került.¹

A vizsgálat kiterjedt a szellemi alkotások közül az ipari tulajdon nemzetközi védelmével kapcsolatban 1883-ban kötött Párizsi Uniós Egyezmény 10bis (1) cikkelyében a tagállamok kötelezettségeként megfogalmazott, a tisztességtelen verseny elleni védelmet biztosító 1923. évi V. tc. vizsgálatára. Ez a törvény a tervgazdálkodásnak a kommunista politikai-gazdasági rendre való áttéréssel egyidejű bevezetésével mégis hatályban maradt – éppen azért, mert említett nemzetközi kötelezettségünk folytán azt nem lehetett hatályon kívül helyezni. A kutatás kezdeti feltételezése az volt, hogy e jogszabálynak túlzott jelentősége nemigen lehet, legfeljebb néhány bírósági ítéletet kell majd átnézni.

¹ Ld. pl. HARMATHY ATTILA (szerk.): *A külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződésai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978. E monográfia a külkereskedelem állami monopóliumának körülményei között a külkereskedelmi vállalatok „belföldi”, azaz külkereskedelmi joggal nem rendelkező vállalatokkal kötött szerződéseit vizsgáltuk, és javaslatokat tettünk a vizsgálat tárgyát képező 32/1967 Korm. rendelet módosítására. A szerződéses rendszerről HARMATHY ATTILA: *Vállalati gazdaságpolitika – szerződések. Állam- és Jogtudomány*, 1977/4. 528–567.; a gazdaságirányítással kapcsolatos kutatási eredményekről: SÁRKÖZY TAMÁS: *A vállalatirányítás jogának távlati fejlesztési elképzelései*. Budapest. 1977.

2. Az 1923. évi V. tc. megalkotására az I. világháborút követően került sor: előtte a Curia csak kifejezetten károkozás miatt ítélt meg kártérítést, mivel „a tisztességtelen versenyből származó igények törvényhozásilag szabályozva nincsenek, ennél fogva a per elbírálásánál csak azt lehetett szem előtt tartani, hogy a versenyző követett-e el a fennálló törvények által tiltott olyan cselekményt, amely kárt okozott.” (4333/1908. IV. p. t.). A törvény indokolása kifejtette, hogy az ortodox liberalizmus ideje lejárt, ezért „az egyesek önértékének érvényesítését” az állam nem nézheti tétlenül. A korabeli szakirodalom a törvény jelentőségét abban látta, hogy a versenytársak védelme mellett a közérdek is jelentőséggel bír, mivel védelem híján a tisztességes kereskedő dilemma elé kerül: vagy maga is kénytelen tisztességtelen eszközök alkalmazásához folyamodni, vagy tönkremegy.²

A '30-as évek elején ugyan alkottak német mintára egy kartell törvényt is (a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc.-et), amely azonban nem bizonyult túl hatékornak. A szakirodalomban Kuncz Ödön az jogbizonytalanságot okozó általános fogalmak (Gesamtwirtschaft = közgazdaság) német jogból való kritikátlan átvételét kifogásolta, és jelezte, hogy a kartellbíróásra bízott érvényre juttatás – az állami kartellpolitika érdektelensége mellett – mindössze három ügyet eredményezett³, azonban a tervgazdálkodásra való áttéréssel a törvényt hatályon kívül helyezték.

Jóllehet, Kuncz Ödön eme híres „A kereskedelmi és váltójog” c. munkája 1949-ig egyetemi tankönyv maradt, és a kartell fogalmának ismerete vizsgakövetelmény volt a közgazdasági és a jogi karokon vizsgázó egyetemi hallgatók számára, az 1970-es években egymást kérdezték az Állam- és Jogtudományi Intézet kutatói, hogy tulajdonképpen mi is az a kartell.

3. A tisztességtelen verseny jogával az 1923. évi V. tc.-vel kapcsolatos kutatások arra az eredményre vezettek, hogy a versenyjog az üzleti tisztesség követelményét középpontba helyező eme joganyagon és szemléletmódon régen túllépett. Amíg a modern piacgazdaságok egyik oszlopa, „statikája” a társasági jog (azaz: hogyan jöhetnek létre a gazdasági élet természetes és jogi személy szereplői ebben a minőségükben), másik oszlopává és az állami beavatkozás fő területévé, a gazdasági jog „szívévé”, „dinamikájává” a versenyjog vált azáltal, hogy korlátozásnak vetette alá a piaci szereplők piaci magatartását, cselekvési lehetőségeit: a versenyzés mikéntjét. Világossá vált, hogy a modern piacgazdaságokban, a versenyjogban a tisztességtelen verseny elleni joganyag mellé

² KUNCZ ÖDÖN és BALÁS P. ELEMÉR: *A tisztességtelen verseny: az 1923. V. tc. magyarázata.* Budapest: Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, 1924. 7.

³ KUNCZ ÖDÖN: *A magyar kereskedelmi- és váltójog tankönyve* Budapest: Grill, 1938. 129. s köv., 143.; KUNCZ ÖDÖN: *Kartelljogunk reformja.* In KUNCZ: *Küzdelem a gazdasági jogért.* Budapest: Egyetemi Nyomda, 1941. II. kötet 641–642.

lépett a versenykorlátozások tilalma-joga, így a versenyjog alatt fogalmilag immár két egymással lazán összefüggő jogterületet értenek. Ez a „piaci KRESz” az Amerikai Egyesült Államokból vett mintából (Sherman Act) kiindulva vált azzá a jogterületté, amit ma versenyjog alatt értünk: a versenymagatartásoknál tágabb értelemben vett piaci magatartás jogává. Ennek a felismerésnek megfelelően a versenyjog átfogó feldolgozása – amely az Állam- és Jogtudományi Intézetben e tekintetben lefolytatott kutatás eredményeit összegezte⁴ – már nem is versenyjogcímet, hanem a piaci magatartást választotta címéül (amiben szerepet játszott az is, hogy az akkori viszonyok között a „verseny” kategóriájának használata nem számított politikai okokból szalonképesnek, inkább megtűrtnek). A versenyjog piacgazdaságokban végbement fejlődésmenetének feltárása⁵ világossá tette, hogy ha a magyar gazdaság működésébe a gazdasági reform elképzeléseinek megfelelően piaci elemeket kívánnak bevinni, nagyobb teret kívánnak engedni az állami vállalatok önálló gazdasági tevékenységének, ez óhatatlanul megköveteli egy korszerű – mindkét jogterületre kiterjedő – versenytörvény megalkotását.⁶

II. Az első „versenytörvény”: az 1984. évi IV. törvény

4. A gazdaságpolitika, a kormányzat a belső gazdasági nehézségek és külső kényszerek hatására – a külsők közé tartozott mindenekelőtt a Világbank hitelezési gyakorlata, amely a piacgazdaság irányába tett lépéseket várt el az akkor már hitelért folyamodó Magyarországtól – végül is egy új versenytörvény megalkotására szánta el magát. A törvény koncepciójának és miniszteri indokolásának kidolgozására e sorok írója kapott az akkori Igazságügyi Minisztériumtól megbízást 1983-ban. Ekkorra már világossá vált, hogy a hetvenes évek elején gyakorlatilag leállított 1967-es gazdasági reform újra indítása elkerülhetetlen gazdasági szükségszerűség.

A tervezet szövegének kidolgozása azzal a nehézséggel járt, hogy az gyakorlatilag külső kontroll nélkül történt, mivel egyrészt a magyar tervgazdaság szándékolt piaci elemekkel bővített modelljét – amely elemek mibenléte és mértéke az állandóan változó politikai légkörben született politikai döntések függvényeként csak spekulatív módon feltételezhető volt – ugyancsak spekulatív értékkel lehetett megalkotni. Márpedig ez a törvény megalkotásának alapfeltétele volt. A modell – amint ez a törvényhez fűzött miniszteri indoklásból kiderül – a tervszerű piacsabályozáson alapuló irányítási mechanizmus lett,

⁴ VÖRÖS IMRE: *A szocialista piacgazdaság joga*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.

⁵ VÖRÖS i. m. V. fejezet

⁶ Ennek alapkonceptióját ld. Vörös i. m. 303–414.

amelyben a verseny elvileg bárhol kialakulhat, ezért szükségessé vált annak jogi szabályozása.

A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény szerkezetét tekintve három részből állt: egy „nagy” generálklauzula általában tiltotta a tisztességtelen gazdasági tevékenységet, vagyis hatálya alá került mind a tisztességtelen verseny elleni joga, mind pedig a versenykorlátozások joga. Egységes versenytörvény született tehát, amely szerkezetet a magyar versenyjog mind a mai napig fenntartotta. A törvény versenykorlátozásokkal foglalkozó fejezete azonban sem a kartellek, sem a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szabályozásánál nem nélkülözhetett egy-egy „kis” generálklauzulát, amelyet egyes tényállások példalódzó felsorolása követett.⁷

5. A tisztességtelen verseny tilalmát tartalmazó fejezet meghaladta az 1923. évi V. tc. azon felfogását, amelyben az alkalmazás feltétele a versenytársi mivolta, azaz a felek közötti versenyviszony megléte volt. A törvény – a versenyjog fejlődésének konzekvenciáit levonva – differenciált azon magatartások között, ahol alkalmazási feltételként fenntartotta a versenyviszony követelményét (pl. utánzás, hírnévrontás), és azok között, ahol ez már nem feltétel (pl. a reklámszédelgés, illetve az abból kiszélesített értelmezéssel megalkotott fogyasztók megtévesztésének tilalma).

6. A fogyasztók megtévesztésének tilalma új tényállásként jelent meg a törvényben: a tilalom abból indult ki, hogy annak középpontjában a megtévesztő magatartás áll és nem csupán a versenytárs reklámszédelgés elleni védelme. A védelem köre tehát bárkire kiterjedt, akinek a megtévesztés sérelmet okozhatott. Ennek megfelelően a törvény a fogyasztó fogalmát tágan húzta meg: ide sorolta a gazdasági tevékenységet nem folytató magánszemély-fogyasztót, valamint gazdasági tevékenységet folytató termelő felhasználót vagy a továbbeladó kereskedőt is, azonban a védelemből természetesen nem zárta ki a versenytársat sem. A tilalom középpontjában ugyanis a megtévesztés, mint piaci magatartás állt, így önmagában a megtévesztésre alkalmasság tilalmát kodifikálta a törvény. A védett alanyi kör kitágításának megfelelően a törvény differenciáltan meghatározta a megtévesztésre alkalmasság kritériumait, kimondva, hogy ennek eldöntésénél különböztetni kell a saját szükségleteit fedező magánszemély-fogyasztó és a gazdasági tevékenységet űző személy között. Előbbi esetben a mérce a tájékoztatásban használt kifejezéseknek a mindennapi életben, gazda

⁷ A törvény átfogó feldolgozását, kommentárját ld. VÖRÖS IMRE: A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalma – a piaci magatartás joga. In VÖRÖS IMRE: *A piaci befolyásolás alapvető jogi eszközei a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésével összefüggésben*. Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Központ, 1985.

sági tevékenységet űzők közötti viszonyban viszont a kifejezéseknek a szakmában elfogadott szokásos jelentése.

7. A jogkövetkezmények részben polgári jogiak: a tisztességtelen verseny esetében a hagyományos személyes jogvédelemmel kapcsolatosak, a kartellszerződésnél a semmisség voltak, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés esetében pedig a törvény bevezette a bíróság szerződés-létrehozatali jogát arra az esetre, ha a visszaélés a szerződéskötés megtagadásában nyilvánul meg. A szankciók másik része közigazgatási jogi természetű volt: a feljogosított miniszter ún. gazdasági bírságot szabhatott ki, és megtilthatta a tisztességtelen gazdasági tevékenységet.

8. A törvényt értékelve, annak pozitívumaként kell említeni azt, hogy a piac szerves részét, alapfeltételét képező gazdasági verseny gondolata a jogrendben is megjelent; tükrözte a modern versenyjogok fejlődési tendenciáit; a jogsértés esetére bírság kiszabását vezette be. A törvény nemzetközi „sikerét” jól mutatja, hogy több tervgazdálkodást folytató kommunista blokkbeli ország (Csehszlovákia, Lengyelország, Kína) gyakran szó szerint átvette annak szövegét.

A törvény nagy hiánya volt viszont az, hogy nem határozta meg a gazdasági erőfölény fogalmát – ennek a tervezetben szereplő fogalomnak a kihagyásához a kormányzat azért ragaszkodott, mivel az akkori állami nagyvállalatokra alapozott gazdasági struktúrában e komoly politikai súllyal bíró vállalatok számos magatartása került volna a törvény tilalmának hatálya alá. A fogalom elhagyása viszont a törvény e részének alkalmazhatatlanságához vezetett. Nem jött létre a versenyhivatal sem: a törvény érvényre juttatása feletti örökösödést egy miniszterre bízta, aki azonban maga is adott ki esetenként olyan utasításokat az állami tulajdonban lévő vállalatoknak, amellyel – az áremelkedés megakadályozása érdekében – árkartellbe kényszerítette azokat: a jogsértést tehát azon miniszter rendelkezése okozta, amelynek a jogsértés szankcionálása volt a feladata. A törvénynek végül nem volt fúziókkal kapcsolatos fejezete sem, hiszen ez a tervgazdálkodás viszonyai között, a szinte kizárólagos állami tulajdonú vállalati struktúrában értelmezhetetlen volt. A tisztességtelen versenyre vonatkozó fejezetet viszont a bírósági gyakorlat számos esetben alkalmazta.

9. A törvény mérlegét abban lehetne megvonni, hogy a modern magyar versenyjog eme első fecskéje az említett negatívumok miatt nem volt valódi versenytörvénynek tekinthető. Legfőbb érdeme az volt, hogy tudatosította a jogász közvéleményben is a gazdasági verseny jogi szabályozása, mint bármilyen piaci elemeket is felhasználó gazdaság működőképessége feltételét és azt, hogy dönteni kell: félmegoldások helyett a versenyjog kiépítését – a versenyhatóság felállítását is beleértve – végig kell vinni. A törvény megfogalmazásai azon-

ban sok tekintetben időt állónak bizonyultak: a végül a miniszteri indokolásba becsempészett gazdasági erőfölény-fogalom, a versenykorlátozások tilalmának körülírása, a tisztességtelen verseny elleni szabályok nagy része átkerült a későbbi versenytörvényekbe, és változatlan vagy finomított, illetve az európai versenyjoggal összehangolt megfogalmazásban él tovább.

III. Az 1990-es versenytörvény

10. A félmegoldások helyetti következetes kodifikációra vonatkozó döntés politikai-gazdaságpolitikai feltételei 1989 nyarára értek be. Az előkészületek azonban már évekkel korábban elkezdődtek. Az akkori Országos Anyag- és Árhivatal az 1980-as évek második felében kormányzati feladatként kapta a versenytörvény korszerűsítését, és kézenfekvőnek mutatkozott az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetével folytatott együttműködés. Ennek keretében átfogó összehasonlító jogi kutatásra került sor: számos kutató és gyakorlati szakember járt nyugat-európai országokban, így az akkori Európai Gazdasági Közösségnél is, hogy felmérje az ottani versenyjogok aktuális állását, megoldásait, tapasztalatait és gyakorlati működését. Az országjelentésekből átfogó tanulmány készült: ennek célja az volt, hogy a jelentésekből összeálló „kásahegyből” modelleket képezzünk, mivel az egyes országok megoldásainak sok közös vonása volt: már akkor is komoly jogharmonizációs nyomást jelentett az európai versenykorlátozási jog – alapszerződésbe foglalt – léte.

11. A kutatás zárójelentése⁸ arra az eredményre vezetett, hogy a versenyjogok két működési modellje alakult ki: az egyik a jogalkalmazási (nem diszkrecionális), bíróságszerű, igazságszolgáltatási, a másik a diszkrecionális-közigazgatási modell. Az elsőben az állami beavatkozás tudatosan nem ölti a gazdaságpolitika akárcsak közvetett megvalósítása eszközének jellegét, azaz nem folytat versenypolitikát. E modell lényege a jogalkalmazás: a mindenkori versenytörvénynek egy tényfeltáró, „nyomozati” szakaszra és egy érdemi jogi elbírálásban: határozathozatalban végződő szakaszra osztott alkalmazása. Ebben a modellben tehát jogalkalmazás folyik, nem pedig a gazdaságpolitika részét képező versenypolitika kialakítása és végrehajtása. Ennek megfelelően a meghozott határozatok bíróságszerű szervezeti-eljárási rendben születnek. A másik modellben a hatóság nagyobb diszkrecióján van a hangsúly, a döntések alapjául generálklauzula-szerűen megfogalmazott általános felhatalmazások szolgálnak, az eljárások pedig gyakran a kormányzati versenypolitika-struktúrapoli-

⁸ A zárójelentés összehasonlító versenyjogi monográfiává átdolgozva az 1990-es években jelent meg: VÖRÖS IMRE: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Budapest: Logod Bt., 1996. A modellek részletes bemutatását ld.: Harmadik cím. 205–225.

tika megvalósítását is szolgálják. Ebben a modellben nem a jogalkalmazási jelleg áll a középpontban, hanem a versenyjogi-versenypolitikai konfliktusok kormányzati kezelése.

12. A munkálatok során az az álláspont alakult ki, hogy a magyar gazdasági valóságnak jobban megfelel a jogalkalmazási-bírószerszerű modell, amely kevesebb helyet hagy a hatósági mérlegelésnek, viszont jogállamisági-jogbiztonsági szempontból az előre láthatóságot, ugyanakkor a hatóság eljárásának transzparenciáját is jobban biztosítja. A munkálatok során világos volt, hogy a külföldi versenykorlátozási jogok megoldásai és alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai mutatják: gazdaságpolitikai kategóriákkal is kell dolgozni, amelyek tartalommal való kitöltése elkerülhetetlenül mérlegelést tesz szükségessé: mindazonáltal ezzel együtt a jogalkalmazási jelleg túlnyomó részben megőrizhetőnek tűnt. Ennek megfelelően készült el 1989 nyarára az új – első „igazi” – versenytörvény koncepciója, majd 1989 őszére annak tervezete.⁹ Az új törvény elfogadása már a szabad választásokkal létrejött Országgyűlésre maradt: a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990: LXXXVI. törvényt a Magyar Közlöny 1990. december 5-i, 121. számában hirdették ki (a vele szorosan összefüggő ártörvénnyel együtt).

Ez a törvény már korrigálta az 1984. évi IV. törvény hiányosságait: meghatározta a gazdasági erőfölény fogalmát, a versenykorlátozások tilalmát korszerűen részletezte bevezetve a de minimis szabályt (csekély jelentőségű versenykorlátozás). Óvakodott ugyanakkor a törvény attól, hogy a magyar piacgazdaság kibontakozása gyakorlati tapasztalatainak bevétele nélkül bevezesse a csoportmentesülés intézményét, hiszen nem voltak előre láthatók azok a szerződéses kikötések, amelyek jellemzően versenykorlátozó jelleggel meg fognak jelenni. A törvény számos módosítása lépésről lépésre teljesítette ki a gazdasági gyakorlat előre haladásával együtt a törvény gazdaságpolitikai és jogpolitikai céljait.

A törvény alapvető újítása a Gazdasági Versenyhivatal létrehozatala volt. Ennek az intézménynek a megteremtése már 1988-tól nem képezte vita tárgyát: a kérdés az volt, hogy a törvény tartalma és a betartásán örökdő hivatal tekintetében melyik modellt válasszuk? A törvény – mint említettük – a jogalkalmazási-bírószerszerű igazságszolgáltatási modell mellett foglalt állást, ezért a Gazdasági Versenyhivatal szervezete és eljárása is erre tekintettel épült ki. A két eljárási szakasznak megfelelően kialakult a vizsgáló és a döntéshozó egység:

⁹ Személyes élményként nem hallgathatók el egy, az akkori időkre jellemző eseményt. 1989 őszén az Igazságügyi Minisztériumban jártak német kollégák, és érdeklődtek a kodifikáció állása felől. A beszélgetést kénytelen voltam azzal felfüggeszteni, hogy ki kell mennem a Kossuth térre, de hamarosan visszajövök. Kérdésükre, hogy miről lesz ott szó, elmondtam, hogy kikiáltják a köztársaságot. Erre természetesen azonnal csatlakoztak, hiszen még sosem voltak köztársaság kikiáltásán.

ez lett a Versenytanács. Az új törvény tehát idejében elkészült, alapvető szerepe volt – a társasági törvény mellett – abban, hogy Magyarország sikeresen vette a gazdasági rendszerváltás akadályait. A kialakuló versenyhivatali gyakorlat egyre több olyan problémát vetett fel, amelyek a törvény finomítását-módosítását tették szükségessé, így ezeknek a tapasztalatoknak az összegezése vezetett a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló – ma is hatályos – 1996. évi LVII. törvény megalkotásához. A törvény időállóságát jól bizonyítja, hogy „túlélte” – persze számos módosítással – EU-csatlakozásunkat is, sőt: folyamatosan alkalmas az EU-tagságból adódó jogharmonizációs követelményekből adódó módosítási igényeknek való megfelelésre is.

IV. A fogyasztóvédelem problémája

13. Ilyen módosítási igényt – és a törvény jelentős gazdaságpolitikai-jogpolitikai irányváltását – jelentette a fogyasztóvédelem problémájának kifejezetten EU-tagságunkból adódó, a korábbiakhoz képest más hangsúlyokkal való megjelenése. A tisztességtelen verseny elleni jog hagyományos tétele a hármas védelmi irány: a verseny működőképességéhez fűződő közérdek, a versenytárs és a fogyasztó érdekeinek védelme. Már az 1984. évi IV. törvény – amint fentebb jeleztük – felvette a fogyasztót a védett körbe: a megtévesztő magatartást egyaránt tiltotta mind a magánszemély-fogyasztó, mind a gazdasági tevékenységet kifejtő vállalkozó-felhasználó (továbbeladó) tekintetében. Az ott megfogalmazott differenciált kétféle kritériumrendszer a megtévesztés beazonosításához hosszú ideig jól szolgálta a hármas védelmi irány támasztotta követelményeket. Végül is a tisztességtelen megtévesztés egyaránt sérti a fogyasztót, ugyanakkor kedvezőtlenül érinti a versenytársat is, és a nem versenytárs gazdasági tevékenységet folytató felhasználót, továbbeladót, hiszen a kétféle következmény ugyanazon érem két oldala.¹⁰ A gazdasági tevékenységet folytató és a fogyasztó viszonya (az ún. Business to Consumer: a B2C reláció), valamint a két gazdasági tevékenységet folytató egymás közötti viszonya (az ún. Business to Business: a B2B reláció) csak a megtévesztési mérce tekintetében tér el egymástól. A fogyasztóspecifikus vonást pedig jól kifejezi az eltérő megtévesztési-megtéveszthetőségi mérce (mely a magánszemély-fogyasztó esetében értelemszerűen szigorúbb). A tisztességtelen verseny elleni joganyag hármas védelmi irányát így békésen szolgálta a megtévesztés tilalmának a versenytörvényekben megfogalmazott tényállása. Ezen az sem változtatott, hogy közben nem megtévesztési és szerződésen kívüli jogviszonyokban jelentős – a nem gazdasági tevékenység

¹⁰ HENNING-BODEWIG-FRAUKE: *Unfair Competition Law: European Union and Member States*. The Hague: Kluwer Law International, 2006. 8.

get kifejítő fogyasztóra modellezett – fogyasztóvédelmi joganyag alakult ki a nemzeti jogrendszerekben.

14. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29 EK irányelv – ún. UCP-irányelv¹¹ – ezen az alapálláson alapvetően változtatott, kihívást intézve az EU-tagállamok nemzeti tisztességtelen verseny elleni joganyagához. Az irányelv ugyanis megbontja a B2B és B2C relációinak egységben a tisztességtelen verseny elleni jogban való kezelését, és a B2C relációt elkülönítve részletes, sokszor a fogyasztót idiótának tekintő tagállami jogszabály meghozatalát írja elő (ilyen pl. a zaklató telefonhívások nevesített tilalma). Ugyanazon magatartás két aspektusának teljes elválasztása zavart okoz, mert koncepcionális váltást hoz a tisztességtelen verseny elleni joganyagban: már nem érvényes az, hogy a védelem a fogyasztókra is irányul, mivel a gazdasági tevékenységet nem folytató fogyasztó teljesen új jogi szabályozást nyer. A változásokat a magyar versenytörvényen is át kellett vezetni, melyet annak 2008. évi módosítása hajtott végre. Ez a korábbi fogyasztóvédelmi (III.) fejezetből törölte a „fogyasztó” kifejezést, és helyette bevezette az „üzletfél” fogalmát. A versenytörvényben tehát a megtévesztés tekintetében a B2B reláció maradt, míg a B2C reláció önálló szabályozást nyert a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2008. évi XVII. törvényben. Ugyanakkor a megtévesztés miatti eljárással kapcsolatos hatáskör a Gazdasági Versenyhivatalnál is megmaradt azzal a feltétellel, hogy a megtévesztés a gazdasági verseny lényeges befolyásolására alkalmas. Ez a feltétel azonban gyakorlatilag minden megtévesztés esetében fennáll – legalábbis az irányelv által megcélzott nagy reklám- stb. akciók esetén, tehát ott, ahol a fogyasztók megtévesztése valóban érdemleges jelentőséggel merül fel.

15. Az irányelv tehát inkább bonyolultabbá tette a jogi szabályozást, miközben megbontotta a tisztességtelen verseny elleni joganyag dogmatikai-jogpolitikai egységét, hármas irányultságát. A hatásköri szabályok a Gazdasági Versenyhivatal szempontjából érdemi változást nem hoztak, viszont több más hatóság bekapcsolódása hatásköri zűrzavarral, az áttekinthetőség csökkenésével jár.

Meg kell jegyezni, hogy egy irányelv átültetése nem azonos annak szó szerinti átvételével. Az adott esetben a magyar versenytörvény az irányelv jelentős részét már korábban tartalmazta: mindössze az agresszív reklám nevesítése hiányzott. Ennek a versenytörvénybe való beépítésével az átültetés megoldható lett volna. Az irányelv önálló törvénybe foglalása terjedős, kazuisztikus jog-

¹¹ Átfogó elemzését, a magyar jogrendszerre gyakorolt hatásának bemutatást ld. VÖRÖS IMRE (szerk.): *Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem*. Budapest: MTA Jogi Tudományi Intézet, 2007.

szabállyal „ajándékozta” meg a magyar jogrendszert, ugyanakkor a megdönthetetlen vélelemként abban megfogalmazott „fekete lista” tényállásai nemcsak feleslegesek, hanem európai alkotmányosság kérdését is felvetnek: az EUSz nem teszi lehetővé irányelv számára, hogy bármely részének szó szerinti átvételét írja elő: az irányelv márpedig ezt teszi¹² – így került a 2008. évi XVI. tv. mellékletébe az irányelv eme felsorolása. Az alkotmányossági kérdés nemcsak az alapszerződéssel kapcsolatban, de a magyar Alkotmány szempontjából is felmerül: a megdönthetetlen vélelem a jogállamiság, a jogbiztonság szempontjából, de emellett konkrétan a bírósághoz forduláshoz, a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogot is sértve [Alkotmány 57. § (1) bek.] feltétlenül aggályos. A vállalkozó ugyanis meg van fosztva attól a lehetőségtől, hogy bizonyítsa: az irányelv generálklauzulája által előírt „szakmai gondossággal” járt el, magatartása nem tisztességtelen. Ez a szabályozási módszer nem felel meg a kontinentális európai jogrendszerek szabályozási elveinek sem.¹³

V. A közlemények problémája

16. Hasonlóképpen jogállamisági problémát vet fel a versenytörvényhez kapcsolódóan a Gazdasági Versenyhivatal által kiadható közleményeknek – a versenytörvényben rögzített – joga [36. § (6) bek.]. A közlemények kiadását korábban az Alkotmánybíróság önmagában véve alkotmányellenesnek minősítette, mivel azok ténylegesen a jogszabály helyébe lépve jogszabályként funkcionáltak. Egy újabb döntés azonban az európai jogban is ismert intézményre is figyelemmel már úgy foglalt állást, hogy az nem sérti a jogbiztonságot és a jogállamiságot [1392/B/2007 (I.27.) AB határozat, ABK 2009. január, 81. s köv.]. A határozat komoly szakmai kritikát kapott, de a közleménykiadás gyakorlata és a közlemény jogi természete is aggályokat keltett. A kritika részben arra irányul, hogy milyen mértékben kötheti a közlemény az eljáró versenytanácsot, részben pedig az AB határozattól függetlenül fogalmazódott meg az (ezt a bírósági gyakorlat fogalmazta meg), hogy pl. a bírságkiszabás tárgyában kiadott közlemény

¹² Az irányelv 5.cikk (5) bekezdése tartalmazza a megdönthetetlen vélelmet, továbbá leszögezi, hogy az I. melléklet (a fekete lista) szerinti „felsorolást kell alkalmazni minden tagállamban”. Az irányelv szövege a maga egészében is szövegszerűen oly mértékben konkrétan kidolgozott, hogy eltérésre kodifikáció-technikailag nem is ad módot abban az esetben, ha az adott tagállamban ugyanazon tárgykörben egyébként nincs azonos jogszabályi rendelkezés.

¹³ Kelemen Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelemi gyakorlatokról szóló irányelv tükrében. – idézi a külföldi jogirodalomból Gamerith álláspontját: GAMERITH HELMUT: *Studie zum Richtlinienvorschlag über Unlautere Geschäftspraktiken Möglichkeiten einer Harmonischen Umsetzung in die Nationale Rechtsordnung*. Wien: Osztrák Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, 2004. 91. In: *Tisztességtelen verseny – Fogyasztóvédelem*. MTA Jogtudományi Intézet. Budapest 2007. 85.

túlzottan mechanikus: matematikai szemlélete akadályozza a bírságszabás egyediesítését.¹⁴

A közlemények kiadása aligha segíti elő azt a célt, amit el kívánnak vele érni: a joggyakorlat kiszámíthatóságát: a kritikákkal egyet értve úgy gondolom, hogy inkább vissza kellene térni a Versenyhivatal korábbi gyakorlatához, amikor egy-egy témában időnként összeállítást bocsátott ki döntéseinek rövid összefoglalása formájában. Ezek az összefoglalók megkönnyítették a jogkereső közönség helyzetét, mivel nem kellett keresgélni a számos határozat között, ugyanakkor a gyakorlat folyamatos alakulásáról is tájékoztatás adott.

VI. Befejezés – merre tovább GVH?

Ha végiggondoljuk, hogy honnan indult és hová ért a magyar gazdaságban, társadalomban és a nemzetközi porondon a magyar versenyjog és a Gazdasági Versenyhivatal a magyar versenytörvény alkalmazása révén, minden okunk megvan a büszkeségre. A magyar versenyjog elmúlt 20 éve – az előzményekkel együtt – sikertörténet.

Egyértelműen bevált a modellválasztás: a jogalkalmazói-bírószerszerű modell a gazdaság alkotmányának tekinthető versenytörvények alkalmazásához megbízható keretet teremtett. Ezen nem lenne célszerű változtatni. Azok az újabb hallható nézetek, mely szerint a GVH-nak versenypolitikát kellene üznie, vagy pedig a tényfeltáró részlegek és a Versenytanács szorosabb együttműködésére vonatkozó elgondolások a jogalkalmazás elvi alapjától eltávolodó Versenyhivatalt vetítenének előre. Veszélyeztetni egy versenypolitikázás a GVH kezdettől fogva nagyra értékelt és folyamatosan nagy becsben tartott függetlenségét is: a GVH ilyen fajta irányváltása a gyakorlatban ásná alá azt a – formailag megmaradó – függetlenséget, pártatlanságot, amelyet 1990-ben az 1990. évi LXXXVI. törvény megalkotásakor a GVH-nak az Országgyűlés – és nem a kormány! – alá rendelésével véltünk garantálni, és amely a GVH tevékenységét az elmúlt 20 évbe valóban napi politikától lehetőleg távolságtartóvá, bírószerszerűvé tehetette.

¹⁴ A vitához ld. TÓTH TIHAMÉR: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról. Jogállamiság és a joggyakorlatot ismertető közlemények. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 12–18. 12. s. köv.; HARGITA ÁRPÁD: Legyen-e bírságszabás és milyen tartalommal? *Versenytükör*, 2010/3. 14–15. A közlemények uniós jogbeli megjelenéséhez ld. VÁRNAY ERNŐ és TÓTH TIHAMÉR: Közlemények az uniós jogban. *Allam- és Jogtudomány*, 2009/4. 417–472.

AZ ÜZLETI TISZTESSÉG: A FOGYASZTÓK ÉS A VERSENYTÁRSÁK ÉRDEKEINEK VÉDELME

BACHER GUSZTÁV

Bevezetés

A modern magyar versenyjogban egyazon törvény szabályozta a tisztességtelen piaci magatartásokat, a fogyasztó megtévesztését¹ és a kartelljogot. Noha a fogyasztóvédelem a modern versenyjog egyik fontos kérdése, érdemesnek és indokoltnak tűnik – különösen a versenyjog kialakulásának gyökereire figyelemmel – vizsgálni a magyar versenyjog elmúlt 20 évének áttekintése során a tisztességtelen versenyjog szabályainak alkalmazását. A kitekintést indokolja a versenyjog által védelemben részesítendő érdekek összefüggése. A Párizsi Uniós Egyezmény 10^{bis} cikke – mint az ipar vagy kereskedelem tisztességtelen magatartásait sértő versenycelekményt – együttesen szabályozza a megtévesztés és az összetéveszthetőség tilalmát.

Szükséges összevetni a fogyasztók megtévesztése esetén a hatósági eljárást és a versenytárs párhuzamos magánjogi igényérvényesítését. Párhuzamos eljárásokra kerülhet sor a Gazdasági Versenyhivatal (GVH), illetve a fogyasztóvédelmi hatóság és bíróságok előtt. (Ennek egy tipikus példája az összehasonlító reklám.) A tisztességtelen versenyjog a magánjog részre. Nagyon ritkán kerül sor magánjogi jogérvényesítésre, a versenytársak sérelem esetén inkább hatósági bejelentést tesznek perindítás helyett. Nincs a vállalkozások tudatában ez a fajta eszközrendszer, vagy nem tekintik a bírósági igényérvényesítést hatékonynak, összehasonlítva a hatósági eljárással. Alternatív lehetőségként utalni kell az önszabályozás keretében történő vitarendezésre.

A téma kapcsán szükséges összevetni a tisztességtelenség fogalmát a tisztességtelen piaci magatartás (Tpvt. 2–7.§) és az Fttv. definíciója alapján.

¹ 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.) hatálybalépését követően az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpvt.) 8.§-ának hatálya kizárólag az üzletfelek megtévesztésére vonatkozik.

Vizsgálendő a tisztességtelen verseny jogának kapcsolata más rokon jogággal, például a védjegyjoggal, mivel a védjegyjogi védelem a tisztességtelen verseny elleni védelem egy speciális elemének tekinthető. A védjegyjog szintén több esetben használja zsinórmértékként az üzleti tisztesség követelményét.

A példákat a jellegbitorlás és az összehasonlító reklám témaköréből hozom. Az esetek között van olyan, amely még az 1990-ben elfogadott versenytörvényen alapul². Érdeemes megnézni, hogy – figyelemmel a jogfejlődésre – a korábbihoz képest ma eltérő döntés születne-e.

1. A védendő érdekek

Alapkérdés, hogy milyen érdekeket védenek a tisztességtelen versenyjogának szabályai?

A piaci verseny torzításmentes meglétéhez alkotmányosan védett közérdek fűződik [Alkotmány 9.§ (2) bek.]. E közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdekében szükséges a tisztességes verseny követelményeibe ütköző piaci magatartás tilalmazása. A szabályozás célja tehát, hogy védje *egyidejűleg* (i) a gazdasági versenyhez fűződő közérdeket, (ii) a versenytársak és (iii) a fogyasztóversenyjog által közérdekké emelt magánérdekeiket.³A Tptv.védelmének iránya – figyelemmel a preambulumban is megfogalmazott gazdaság- és jogpolitikai célokra – egyfelől hagyományosan a versenytárs érdeksérelme, másfelől a fogyasztók érdeksérelme, továbbá a Tptv. a verseny torzítatlanságához, működőképességéhez fűződő közérdeket is több jogintézmény útján védi. Ezt nevezik - a modern versenyjog jogpolitikai irányultságát tekintve - a védeni kívánt jogtárgyak triászának (a német jogirodalomban ún. „*Schutzzwecktrias*”).

A védendő érdekek szoros kapcsolatát mutatja, hogy például a megtévesztő reklám nemcsak a fogyasztók érdekét sérti, hanem tisztességtelen versenyelőnyt jelent a jogszabályi előírásokat betartó versenytársakkal szemben.

² A joggyakorlatot ismerteti BACHER VILMOS: Bírói gyakorlat a tisztességtelen verseny köréből. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/11. 462–471.

³ A védelem kiterjed mind a fogyasztóra (az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személyre), továbbá a fogyasztónak nem minősülő, egyéb, a Tptv.-ben üzletfélként meghatározott személyre. Közös elem, hogy a piaci viszonyokban mint megrendelő, vevő és felhasználó járnak el.

2. A szabályozás nemzetközi háttere és a közösségi jogalkotás

A szabályozás nemzetközi alapja – mind a mai napig – az ipari tulajdon oltalmára 1883. március 20-án létesült *Párizsi Unió Egyleme* (PUE)⁴. APUE 10.^{bis} Cikke alapján a tisztességtelen verseny tényállását megvalósítja az ipar vagy kereskedelem tisztaságát sértő minden versenycselekmény. Meg kell tiltani nevezetesen:

1. minden olyan természetű cselekményt, amely bármilyen módon alkalmas arra, hogy valamelyik versenytárs telepével, áruival, vagy ipari, illetve kereskedelmi tevékenységével *összetévesztésre* vezessen;
2. minden, a kereskedelmi tevékenység folytatása során használt olyan hamis állítást, amely valamelyik versenytárs telepének, áruinak vagy ipari, illetve kereskedelmi tevékenységének *hírnevét csorbíthatja*;
3. minden olyan megjelölést vagy utalást, amelynek használata a kereskedelmi tevékenység során alkalmas arra, hogy a közönséget az áruk természetét, előállítási módjait, jellemzőit, használhatóságát vagy mennyiségét illetően *megettéveszse*.

A jogfejlődés során az országok többségében a jogalkotás túlmélt a PUE 10.^{bis} cikkében szabályozott esetscsoportokon (összetévesztettség veszélye, jóhírnév-rontás és megettévesztő állítások) és sokkal szélesebb körben foglalkozik a piaci magatartásokkal. A tisztességtelen versenyjog által szabályozott kérdések tehát kibővültek, és a versenytársak védelme mellett a versenyjog kiterjed a közérdek és a fogyasztói érdekek – *versenyszempontú* – védelmére.

A fogyasztóvédelmi szabályok kialakulása viszonylag új jelenségnek tekinthető, az EU tagállamokban többnyire a közösségi jogon alapulnak.⁵

⁴ A Párizsi Unió Egyleme legutóbbi, jelenleg hatályos stockholmi szövegét az 1970. évi 18. törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁵ A fogyasztóvédelmi jog – ahogy a XX. század ötvenes éveitől kifejlődött – különböző magatartások tilalmát tartalmazza, különböző jogterületeket foglal magába: fontos szerepe van a magánjognak (pl. védelem a tisztességtelen szerződési feltételek ellen), a közigazgatási szabályoknak (pl. az egészség védelmére irányuló biztonsági előírások, tájékoztatási normákat előíró normák), valamint egyes piacok liberalizációja (pl. távközlési piac, gáz és energia, szállítási, pénzügyi piacok) különböző piaci ellenőrzési formákat tették szükségessé, ahol speciális hatáskörrel rendelkező kormányzati hatóságiszervek járnak el a fogyasztók védelmében. A különböző jellegű fogyasztóvédelmi jogszabályok széles körű tájékoztatási kötelezettséget írnak elő a vállalkozások részére. Azzal a felfogással szemben, amely a versenyjogi szabályozást elsődlegesen a fogyasztóvédelemre kívánja irányítani, szükséges rámutatni arra, hogy ugyan a fogyasztóvédelem a modern versenyjog egyik legfontosabb kérdése, azonban nem valamennyi fogyasztóvédelmi kérdés tekinthető a versenyjog részének (például a fogyasztóvédelmi magánjog, azaz a fogyasztói szerződések joga, a termékfelelősség szabályozása, tájékoztatási kötelezettséget előíró szabályok, stb.).

A tisztességtelen versenyjog alapvetően nemzeti jog. A Tpv. II. fejezetében szabályozott, szűk értelemben vett tisztességtelen versenycselekmények (jóhírnév megsértése, utánzás, titoksértés, stb.) tárgyában európai közösségi szintű szabályozás még nem alakult ki.⁶ Jogalkotási szempontból nézve nem beszélhetünk egységes, koherens európai tisztességtelen versenyjogról. Mindemellett a nemzeti versenyjogot az EU elsődleges- és másodlagos jogával (irányelveivel) összhangban kell értelmezni.

A közösségi jogban csak részlegesen került sor jogalkotásra ezen a területen. Az első irányelvet 1984-ben fogadták el a megtévesztő reklámokról (84/450/EGK irányelv). A közösség ekkor még ún. minimális jogharmonizációt tűzött ki célul, azaz a tagállamok dönthettek szigorúbb, a piaci szereplők érdekeit a közösségi jognál magasabb szinten védő szabályozás elfogadása, illetve fenntartása mellett. Kiemelendő az összehasonlító reklámokról szóló 1997/55/EK tanácsi irányelv⁷. Az összehasonlító reklámra vonatkozó jogharmonizációt indokolta, hogy egyes tagállamokban a potenciálisan benne rejlő tisztességtelenség miatt tiltott volt ez a reklámmódszer (Franciaország, Németország), máshol viszont különböző feltételekkel megengedett.

Az Európai Megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény alapján a korábbi Reklámtörvény⁸ a jogharmonizációs záradékban feltüntette, hogy összeegyeztethető szabályozást tartalmaz a Tanács 97/55/EK irányelvvel módosított 84/450/EGK irányelvvel.

A közösségi jogalkotás további mérföldköve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK irányelv (*unfair commercial practices* – UCP, továbbiakban: UCP irányelv).

Az UCP Irányelv átültetése következtében a magyar jogban a fogyasztó felé irányuló reklám esetén a kereskedelmi kommunikáció tisztességességének megítélésére a Fttv., a vállalkozás felé irányuló reklám megtévesztő jellegének megítélésére a Reklámtörvény alkalmazandó. A Versenytörvény külön fejezet-

⁶ HENNING-BODEWIG FRAUKE: Nationale Eigenständigkeiten und europäische Vorgaben im Lauterkeitsrecht. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil*, 2010/7. 549–562.

⁷ A későbbiekben ismertetendő UCP irányelv elfogadását követően az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK irányelve (2006. december 12.) a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló irányelveket foglalta egységes szövegbe. (Az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK irányelve (2006. december 12.) a megtévesztő és összehasonlító reklámról [2006] HL 376, 2006.12.27., 21–27.) Ennek hatálya az UCP irányelv elfogadását követően az üzleti szférán belüli kommunikációra szűkül.

⁸ 1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről, 2001. március 1-jétől hatályos szöveg.

ben szabályozza a tisztességtelen verseny tilalmát (II. Fejezet) és az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmát (III. Fejezet). A Versenytörvény alkalmazásában üzletfél a fogyasztónak nem minősülő személy (2/A.§).⁹

3. Kapcsolat a magánjoggal

A tisztességtelen verseny elleni jog nagyon közel áll a magánjoghoz (a polgári joghoz), akár annak részének is tekinthetjük.¹⁰ A versenyjog ebben a körben a vállalkozásokat a Ptk. személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályaihoz hasonló védelemben részesít. Az érdekelt fél a keresetében kérheti – többek között – a jogsértés megállapítását, a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, elégtételadást, továbbá kártérítést a polgári jog szabályai szerint.

A tisztességtelen verseny elleni jog magánjoghoz kapcsolódása abban is megnyilvánul, hogy a Tpv. 2.§-ban szabályozott magatartások elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik, amely a sérelmet szenvedett piaci szereplő keresetindítása alapján jár el. (A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és a megtévesztő reklám esetén – a közérdek védelmében – a GVH, illetve fogyasztóvédelmi hatóság jár el.)

Nem választható szét mereven a Tpv.-ben szabályozott tisztességtelen piaci magatartás és a Fttv.-ben szabályozott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat elleni fellépés. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni fellépésben nemcsak a fogyasztók érdekeltek, hanem a versenytársak is, akik a piaci gyakorlatban folyamatosan figyelemmel kísérik a többi piaci szereplő magatartását. Ennek indoka, hogy amennyiben valamely gyártó/forgalmazó az áru tulajdonságáról valótlan tény állít, a megtévesztés következtében nemcsak a fogyasztót éri sérelem, mert a megvásárolt termék nem felel meg az elvárásának, hanem a versenytársat is, mivel a fogyasztó nem az ő áruját vette meg, így árbevétel kiesés érte.

A Tpv. mellett a Ptk. is biztosít igényérvényesítési lehetőséget. A Ptk. 84.§ (3) bek. alapján¹¹ a személyhez fűződő jogok megsértése esetén érvényesíthető polgári jogi igényekre vonatkozó szabályok [Ptk. 84.§ (1) bek.] irányadóak,

⁹ A Versenytörvény III. fejezete az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása körében tiltja az üzletfelek megtévesztését (8. §), de nem terjed ki e fejezet hatálya az olyan magatartásra, amely a Reklámtörvény értelmében megtévesztő reklám (8/A. §).

¹⁰ DARÁZS LÉNÁRD: „Jellegbitorlás” a tisztességtelen verseny elleni jogban. *Gazdaság és jog*, 2007/11. 19–23., 19.

¹¹ Hatályos 1997. szeptember 1-jétől, megállapította a 1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről.

ha a jogsértés tilos reklám közzétételével történt. A „tilos reklám” fogalmát a reklámjogi szabályok általános reklámtilalmakat és reklámkorlátozásokat meghatározó normái írják körül (pl. „*Tilos ...*”). Figyelemmel arra, hogy a Ptk. – a fenti utaló szabály útján – kifejezetten rendelkezik a tilos reklám esetén érvényesíthető igényekről, a Ptk. 84.§ (3) bek. nemcsak azt jelenti, hogy ha valakinek a személyhez fűződő jogát a reklámban megsértik, akkor jogosult fellépni, hanem akként értelmezhető, hogy ha a reklám a reklámjogi szabályokba ütközik, akkor akinek az érdekét a reklám sérti (például egy versenytárs), felléphet a reklámozóval szemben, és – többek között – eltiltást, kártérítést követelhet.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, és a Reklámtörvény megsértése miatt közigazgatási eljárás (GVH vagy a fogyasztóvédelmi hatóság előtti) lefolytatása nem zárja ki azt, hogy a sérelmet szenvedett fél a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapított polgári jogi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse.¹² Mindemellett kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányának ellenére sincs akadálya annak, hogy a sérelmet szenvedett fél az általános polgári jogi szabályok alapján bírósághoz forduljon (Ptk. 7. §), és a Ptk. 339. § alapján kártérítést, illetve a károsodás megakadályozása érdekében a Ptk. 341.§ alapján eltiltást követeljen.

Nincs közzétett joggyakorlata e rendelkezések reklámozásra történő alkalmazásának. A piaci szereplők feltehetően hatékonyabbnak, illetve költségkímélőbbnek tekintik, ha a hatóságnál tesznek bejelentést. Szerepe lehet a döntésben annak is, hogy a közigazgatási eljárással elkerülhető a tényleges vita a felek között. Amennyiben a bírósági igényérvényesítés – különösen ideiglenes intézkedés keretében – gyorsabb lenne, mint a hatósági eljárás, a piaci szereplők is alkalmaznák. A bíróság előtti igényérvényesítés gyorsaságát fokozza, hogy a Tpvt. 2009. június 1-től hatályos módosítása szerint a Tpvt. 4.§, illetve a 6. §-okban foglalt rendelkezések megsértése esetén ideiglenes intézkedés iránti kérelem a keresetlevél benyújtását megelőzően is előterjeszthető és a bíróság az ideiglenes intézkedés tárgyában soron kívül, legkésőbb az ilyen intézkedés iránti kérelem előterjesztésétől számított tizenöt napon belül határoz. Az ideiglenes intézkedés tárgyában hozott határozat elleni fellebbezést a másodfokú bíróság soron kívül, legkésőbb a fellebbezés benyújtásától számított tizenöt napon belül bírálja el.

A tisztességtelen piaci magatartással elkövetett jogsértések elbírálására hatáskörrel rendelkező állami szervezetrendszeren (közigazgatási hatóság, bíróság) túlemlítendő az e területen kialakult önszabályozás (Reklámetikai Kódex).

Egyes iparágakban (pl. tisztítószerek gyártói) gyakorlat volt korábban, hogy a versenytársak egymás megtevesztő reklámozása miatt bejelentést tettek

¹² Fttv. 15. § (1) bek., Reklámtörvény 24.§ (5) bek.

a GVH-nál. Ez idővel és a GVH bírságot kiszabó több határozatát követően megszűnt, és a versenytársak a reklámozással kapcsolatos jogvitájukat az önszabályozás keretében rendezik. Ennek előnye gyorsasága és alacsony költségei, továbbá elkerülhető a magas bírság. A közérdek nem sérül, mert a megtevésztő reklám közlését a reklámozó abbahagyja, így a jogsértés rövid idő alatt megszűnik.

4. A tisztességtelenség fogalma

A Tpvt. generálklauzulája általánosságban tiltja a tisztességtelen magatartásokat. Azt, hogy milyen magatartás minősül tisztességtelennek, maga a Tpvt. nem határozza meg. A tisztességesség jelenti a piaci versenytársak között a „jó erkölcs” érvényesülését. Annak megítélésénél, hogy egy magatartás tisztességes-e, elsősorban a társadalmi elvárások, a gazdasági életben kialakult szokások az irányadóak. A törvény példalózó felsorolással minősíti az olyan gazdasági tevékenységet, illetve piaci magatartást tisztességtelennek, amely a versenytársak, üzletfelek vagy a fogyasztók törvényes érdekeit sérti vagy veszélyezteti, vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközik. Bármelyik érdek sérelme vagy veszélyeztetése a másik érdek érintettsége nélkül, önmagában is elegendő ahhoz, hogy a Tpvt. 2. §-ának alkalmazásával fellépjenek a magatartás tanúsítójával szemben.

Tekintettel arra, hogy a „tisztesség – tisztességtelenség” mindig a konkrét magatartásokhoz köthető, értékelemet és morális megítélést hordozó kategória, a jogalkotó nem is kívánta a „tisztességtelenség” fogalmát normatív erővel meghatározni. Ezért a „tisztességtelenség” tartalmának meghatározása a bírói jogalkalmazás feladata.

A tisztességtelen piaci magatartás tilalmába ütközik, ha a versenytárs olyan elnevezést használ a termék csomagolásán, amely elnevezés mögötti tartalom nem felel meg az adott termékre vonatkozó kötelező előírásoknak és így a jogszabályi előírásokat betartó versenytársaival szemben tisztességtelenül jut versenyelőnyhöz azáltal, hogy megtakarítja a jogszabályi előírásoknak megfelelő termék gyártásához szükséges beruházások költségeit (BDT2005. 1087.).

A tisztesség fogalmával más jogterületeken is találkozhatunk. A *Ptk.* a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során előírja, hogy a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kölcsönösen együttműköd-

ve kötelesek eljárni [Ptk. 4.§ (1) bek.]¹³. A Ptk. hatálya szélesebb, mint a Tpv. hatálya. A tisztesség határozatlan jogfogalmát az egyes jogszabályokat alkalmazó bíróságok az eset körülményei alapján töltik meg tartalommal. (Nem véletlen, hogy a büntetőjog a tisztesség követelményét nem ismeri.)

A *Fttv.* részletesen meghatározza, mikor minősül tisztességtelennek valamely kereskedelmi gyakorlat, a *szakmai gondosság* követelményére és a *fogyasztói magatartás torzítására* történő utalással.¹⁴

A *Tpv.* alkalmazásában a *piaci magatartás tisztességességének vizsgálata* azonban nem szűkíthető le a *Fttv.* fogalmára.

5. A jellegbitorlás

5.1 A jellegbitorlás kapcsolata a fogyasztó megtévesztésének tilalmával

A Tpv. 6.§ szerint tilos az árut, szolgáltatást (a továbbiakban együtt: áru) a versenytárs hozzájárulása nélkül olyan jellegzetes külsővel, csomagolással, megjelöléssel – ideértve az eredetmegjelölést is – vagy elnevezéssel előállítani vagy forgalomba hozni, reklámozni, továbbá olyan nevet, megjelölést vagy árujelzőt használni, amelyről a versenytársat, illetőleg annak áruját szokták felismerni.

A jellegbitorlással szembeni védelem a fogyasztók érdekét, a megtévesztő tájékoztatással szembeni védelmét is szolgálja, mivel a fogyasztó a jellegzetes és közismert áruval azonos vagy ahhoz hasonló megjelöléssel ellátott árukat ösz-

¹³ A 2006. évi III. törvény 2. § kivette a Ptk. 4. §-ból a „tisztesség” szó elől az „a” névelőt. A törvény indokolása a következő volt: „A jóhiszeműség és tisztesség alapelvét az 1991. évi XIV. törvény fogalmazta meg és illesztette be a Ptk.-ba, annak 4. §-a (1) bekezdéseként, a jóhiszeműség és a tisztesség megfogalmazással. A jogszabályhellyel szemben megfogalmazott bírálatok rámutatnak arra, hogy az helytelenül használja a tisztesség szó előtt a határozott névelőt, ezzel azt a téves értelmezést sugallva, hogy két különböző fogalomról (a jóhiszeműség fogalmáról és a tisztesség fogalmáról) van szó, amit a bekezdés további részében a követelményei többes számú szóhasználat is alátámaszthat. Valójában azonban ez egy fogalom, amelyet a német *Treu und Glauben*, az angol *good faith and fair dealing* fogalmakhoz hasonlóan állandósult szóösszetétel jelöl.”

¹⁴ Fttv. 3.§ (2) Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat,

- a) amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelvének megfelelően elvárható gondossággal jár el (a továbbiakban: szakmai gondosság követelménye), és
- b) amely érzékelhetően rontja azon fogyasztó lehetőségét az áruval kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, akivel kapcsolatban alkalmazzák, illetve akihez eljut, vagy aki a címzettje, és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg (a továbbiakban: a fogyasztói magatartás torzítása), vagy erre alkalmas.

szetévesztheti. Az árujelző szerepe, hogy az árut összekapcsolja a gyártójával, és ekként minőségjelző funkciót is betölt. A fogyasztó részéről érdeksérelemmel jár, ha a termékkel nem az ismert minőséghez, hanem attól eltérően gyengébb termékhez jut (Vj-139/1997).

Példa a joggyakorlatból: Az eljárás alá vont vállalkozás Royal vodka aromával ízesített szeszesital termékét a versenytársa által már korábban forgalmazott Royal vodka esetében alkalmazotthoz hasonló címkével és megjelenéssel (grafika, színvilág stb.), továbbá azzal azonos márkanévvel értékesítette. A Versenytvény 6.§ alkalmazása a bíróság hatáskörébe tartozik. Mindazonáltal a szolgálai utánzásból álló magatartás – a versenytársi sérelem mellett, attól elkülönítetten – a fogyasztók megtévesztésére is alkalmas lehet, ha a két termék külső megjelenéséből adódó hasonlóságok a fogyasztói döntések meghozatalának folyamatában már a fogyasztók megtévesztését (az eljárás időpontjában alkalmazandó Tptv. III. fejezete alá is vonhatóan) hordozzák magukban. Amennyiben a fogyasztók – az összetéveszthetőségből adódóan – az eljárás alá vont termékét választották, egy gyengébb minőségű termékhez jutottak. Mindezzel az eljárás alá vont megsértette a Tptv. 8. §-a (1) bekezdésének a) pontját. (Vj-94/2002. Körös-Royal Kft.).

A fogyasztó megtévesztésének tilalmával való kapcsolatot mutatja, hogy a Fttv. alapján megtévesztő kereskedelmi gyakorlat az a kereskedelmi gyakorlat, amely más vállalkozással, illetve annak cégnevével, árujával, árujelzőjével vagy egyéb megjelölésével való összetévesztésre vezethet [6.§ (2) bek. a) pont], A Fttv. melléklete tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatként nevesíti azt az esetet, ha meghatározott vállalkozás által előállított áruhoz hasonló áru reklámozása olyan szándékosan megtévesztő módon történik, hogy a fogyasztó azt gondolhatja, hogy az árut – a valóságtól eltérően – ugyanaz a vállalkozás állította elő (13. pont). Ezen tényállás hasonlít a jellegbitorlás meghatározásához, és amennyiben az árut olyan megjelöléssel látják el, amely védjegyjelvény tárgya, egyidejűleg megvalósulhat védjegybitorlás is. Eltérés a tényállások között, hogy a jellegbitorlás és a védjegybitorlás objektíven ítélendő meg, ezzel szemben a Fttv. mellékletében meghatározott esetben igazolni kell, hogy a hasonló áru reklámozása szándékosan megtévesztő módon történt. A jellegbitorlás megállapíthatóságához nem szükséges, hogy a termék reklámozására is sor kerüljön, a Fttv. fekete listáján szereplő esetben azonban csak a megtévesztő reklámozás esetén indulhat eljárás.

A jellegbitorlás esetén a jogvita a bíróság hatáskörébe tartozik. A Fttv. rendelkezéseinek megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság (NFH), illetve, amennyiben a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas, a GVH jár el, és a vizsgáló az eljárást akkor is elrendeli, ha a

közérdek védelme az eljárás lefolytatását nem tenné szükségessé [Tpvt. 70.§ (1) bek., Fttv. 26.§ (1) bek.]. A bíróság és közigazgatási hatóság közötti hatáskör megosztás indoka, hogy előbbi esetben a versenytárs, utóbbi esetben pedig a fogyasztók elleni sérelem az eljárás tárgya.

A GVH korábbi gyakorlata során – amely alól a fenti példa kivételnek számít – elzárkózott attól, hogy pusztán a versenytársi érdeksérelem esetén eljárjon, mert önmagában a szolgálai utánzás a fogyasztók megtévesztését nem alapozza meg, kivéve, ha a tényállás a versenytársi sérelemtől elkülönítetten értékelhető, azaz megtévesztő elemek is kísérik. Az a tény, hogy hasonló, vagy azonos csomagolást alkalmaz a versenytárs, még nem befolyásolja a fogyasztó választási szabadságát (Vj-284/1996., Vj-125/1997., Vj-96/1998).

A Fttv.-ben foglalt tilalom alapján azonban nem zárható ki a hatósági gyakorlat változása. Az új szabály következtében több esetben előfordulhatnak párhuzamos bírósági és hatósági eljárások, amennyiben a Fttv. megsértése is megállapítható. A párhuzamos eljárások eredményeként az alkalmazandó jogszabályokban meghatározott külön szankciók együttes alkalmazására kerülhet sor. Egyik eljárásban hozott határozat sem tekinthető a másik eljárás szempontjából előkérdésnek, amely az eljárás felfüggesztését indokolhatná, de indokolt, hogy az eljárások hasonló ténymegállapításokon alapuljanak.

5.2 Az áru eredetének megjelölése az üzleti tisztesség követelményeivel összhangban

Az áru, szolgáltatás jellegzetessége lehet annak eredete. A származás-megjelölés használata mindenkit megillet, aki az adott földrajzi területen olyan szolgáltatást nyújt, amelynek megjelölésére a földrajzi árujelzőt használják. A földrajzi név használata azonban adott szóösszetételben, az összetéveszthetőség miatt sértheti a versenytárs törvényes érdekeit, és így ellentétes az üzleti tisztesség követelményeivel. A versenyjogi védelem alapján a védelem az olyan árujelzöt, szolgáltatást is megilleti, amelynek neve, megjelölése a fogyasztók számára a jellegzetessége folytán vált ismertté.

Példa a joggyakorlatból: A felperes által üzemeltetett Bugaci Csárda mintegy 35 éve működik, bel- és külföldön egyaránt ismert, a Bugacra látogatók a puszta nevezetességeként keresik fel. A puszta bejáratánál az alperesek Bugaci Karikás Csárda név alatt kezdtek üzemeltetni vendéglátó helyet. A vendéglátóhely reklámjában a BUGACI és a CSÁRDA név azonos nyomtatott nagybetű-típussal van rajzolva, míg a KARIKÁS név ettől eltérő rajzolattal jelenik meg. A földrajzi árujelző használatára nem áll fenn, a törvény alapján kizárólagos jog,

alkalmazásának egyetlen korlátja tehát az üzleti tisztesség (mindkét versenytárs Bugac községben csárda kategóriájú vendéglátó üzletet tart fenn, erre a földrajzi árujelzőre vonatkozó szabályok alapján joga van). Az alperesek a bugaci kifejezés, mint földrajzi név használatára jogosultak, amennyiben ezáltal szolgáltatásuk nem lenne összetéveszthető a felperes Bugaci Csárda néven üzemeltetett vendéglátóhelyével. Minthogy a perbeli esetben az összetéveszthetőség reális veszélye fennáll, az alperesek e földrajzi név használatára a jelenlegi szóösszetételben nem jogosultak, mert az így ellentétes az üzleti tisztesség követelményeivel. A szolgáltatásuk származás-megjelölésének más szóösszetételben, – mint pl. Bugaci Karikás Étterem vagy Bugaci Karikás Vendéglő – nincs akadálya (BH 2004/480). Noha a döntéssel érdemben egyetértünk, vagyis azzal, hogy a később piacra lépő versenytárs különböztesse meg az üzletét a korábban a piacon volt versenytárs ismertté vált üzletéről, azonban az utolsó mondat szerint az alperes attól lenne eltiltva, hogy vendéglátó üzletének az adott földrajzi területen jellemző típusát megjelölje a kereskedelmi nevében. Helyesebb lett volna, ha a bíróság nem szolgáltat jogi tanácsot és nem tér ki arra, hogyan nevezze az alperes a vendéglátó üzletét.

5.3 A jellegbitorlás kapcsolata az iparjogvédelemmel (szellemi alkotások védelmével)

5.3.1 Versenyjogi védelem alapja: az adott piacon történt ismertté válás

Az iparjogvédelemmel (szabadalom, formatervezési mintaoltalom, védjegyoltalom) nem rendelkező áruval a piacon elsőként megjelenő versenytársnak az elsőbbség önmagában nem biztosít kizárólagos forgalmazási jogot. Mind a közérdek, mind a fogyasztó szempontjából kívánatos versenyt az ilyen jogosultság indokolatlanul korlátozná, illetőleg megszüntetné. A Tpv-t. a tisztességtelen verseny tilalmát ebben az összefüggésben nem az áru piaci elsőbbségéhez, hanem az *adott piacon ismertté válásához fűzi*, amikor az ilyen áruval jelentkező versenytársat attól kívánja megvédeni, hogy mások – az összetéveszthetőségre építve, vagy azt felhasználva – részesedjenek annak a munkának az eredményéből, amelyet a versenytárs az áru kialakítására és közismertté tételére fordított (BH 1995. 394.). A magyar gyakorlatban nem feloldható nehézséget az okoz, ha az ismertség olyan külsőből adódik, amely egyébként az áru funkciójából következik. Ilyen esetben az egyébként eltérő árujelzőt alkalmazó, később piacra lépő versenytárs kénytelen a funkció által megkívánttól eltérő külső megjelenést alkalmazni (pl. két mosogató csaptelep).

5.3.2 Párhuzamos (versenyjogi és iparjogvédelmi jogi) jogérvényesítés lehetősége

Fennáll a párhuzamos jogérvényesítés lehetősége. A gyakorlatban elsősorban a védjegybitorlás (valamint használati minta, formatervezési minta bitorlása) és jellegbitorlás egyidejű megvalósítása fordul elő. Nincs akadálya annak, hogy a felperes egyidejűleg két jogcímre – védjegybitorlásra és tisztességtelen piaci magatartásra, ezen belül jellegbitorlásra – hivatkozással indítson eljárást. Hangsúlyozandó azonban, hogy a védjegybitorláson és a tisztességtelen piaci magatartáson (jellegbitorláson) alapuló igények kapcsolatában a versenyjogi védelem pusztán másodlagos, elsődlegesen az iparjogvédelem (pl.: védjegybitorlás) szabályai, és annak szankcióinak alkalmazása kerülhet szóba.¹⁵ Ez a jogalkalmazási visszatükröződése a „tiszteségtelen versenyjog” – mint általános és a védjegyjog – mint speciális viszonyának. A védjegyjog alapján a védjegybitorlás megítélésékor kizárólag a korábbi védjegyet kell összehasonlítani az állítólagos bitorló megjelöléssel. Ha a védjegyjogosult az árun, annak külsején a védjegy mellett egyéb jellegzetes és ismertté vált elemeket is használt, és a versenytárs által használt megjelölés és védjegy összehasonlítása során ezekre a védjegyjog nem alkalmazható, a megoldás lehetőségét a tisztességtelen verseny szabályai adják.

A gyakorlatban a perben párhuzamosan lehet hivatkozni védjegybitorlásra és jellegbitorlásra. Ez különösen akkor indokolt, ha a felperesi jellegzetes áru külsejének nem minden elemét védi védjegyoltalom. A Tptv. 2009. óta hatályos¹⁶ módosítása óta egyformán lehet kérni mindkét jogcím esetében az ideiglenes intézkedés elrendelését (15 napon belül). A legfőbb eltérés, hogy védjegybitorlási perekben a Fővárosi Bíróság rendelkezik kizárólagos illetékességgel, míg jellegbitorlás esetén az alperes székhelye szerint megyei bíróság jár el.

5.3.3 Barbie baba kiegészítők (BH 1993.25.)

Az alperes gyermekjátékok gyárt, a csomagoláson a termékek képe mellett „Barbie” babákat ábrázolt, és a termékek felhasználhatóságára utaló szövegrészt alkalmazott: „uzsonnázókészlet Barbie babához”, „étkezőszék Barbie babához”. A termékek csomagolása mellett az alperes nevét, székhelyét is feltüntette. A bíróság megállapította, hogy az alperes a Tgt.¹⁷ 4. §-ába foglalt tilal-

¹⁵ BOYTHA GYÖRGYNÉ, et al.: *Versenyjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2001. 78.

¹⁶ 2009. évi XIV. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról

¹⁷ A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény

mat megszegte, amikor a saját terméke csomagolásán a felperes által gyártott „Barbie” babák képét megjelenítette, és az uzsonnázókészletet „Barbie babához” ajánlással látta el. Ezzel ugyanis a vásárlókban azt a benyomást keltette, mintha a kérdéses áru a felperes terméke lenne. Ezért függetlenül attól, hogy az alperes a csomagolóanyagot igénytelenebb minőségben választotta meg, mint amit a felperes használ, továbbá saját magát mint gyártót a csomagolóanyagon feltüntette, és eltérő betűtípust használt, a fogyasztók számára nem biztosította a felperes termékétől való megkülönböztetés azonnali lehetőségét. A fogyasztó ugyanis az első benyomás alapján dönt a vásárlási szándékáról, és nem bocsátkozik – különösen játék esetében – az áru tüzetes megvizsgálásába. Az alperes terméke pedig a csomagolása folytán a felperes árujára utal.¹⁸

A mai joggyakorlat alapján amennyiben a fogyasztók számára felismerhető, hogy az alperes kiegészítő termékeket gyárt a Barbie babához, és a babák gyártójától független vállalkozás, feltehetőleg nem kerülne sor a jogsértés megállapítására. A bíróság figyelemmel lenne a Védjegytvény azon rendelkezésére(15.§), amely lehetővé teszi tartozékok gyártására utaló megjelölés használatát, feltéve, hogy az az üzleti tisztesség követelményének megfelel.

6. Az összehasonlító reklám

A magyar versenyjog modernségét jelzi, hogy már 1990-ben szabályozta az összehasonlító reklámot. Az összehasonlító reklám 1997-ben történt közösségi jogharmonizációja előtt több államban ez a fajta reklámtevékenység önmagában tiltott volt. Az 1990-es szabályozás még eltérő fogalmakat használt (áruösszehasonlítás¹⁹).

6.1 A szabályozás által védett érdekek

Az összehasonlítás szükségszerű eleme a versenytársra, illetve árujára történő utalás, így az összehasonlító reklám hatékonnyá tétele érdekében szükséges le-

¹⁸ A felperes tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmába ütköző magatartás elkövetése miatti keresete mellett a perben védjegybitorlásra is hivatkozott.

¹⁹ Tgt. 12. § (1) Az áruösszehasonlítás nem tekinthető megtévesztésre alkalmasnak, ha az elfogulatlan és szakszerű vizsgálat feltételei biztosítva voltak, a vizsgálat a nyilvánossággal közölt összehasonlító adatokon alapul, és a nyilvánossággal az összehasonlított áruk lényeges tulajdonságait, árát és az ár alkalmazásának feltételeit is közölték. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben is megtévesztésre alkalmas az áruösszehasonlítás, ha az a vizsgálati eredményt összefüggéseiből kiragadva, célzatosan és egyoldalúan idézi.

het valamely versenytárs termékeinek vagy szolgáltatásainak azonosítása olyan védjegyre vagy kereskedelmi névre (árjelzőre) való utalással, amelynek az említett versenytárs a jogosultja, és kizárólagos hasznosítási joggal rendelkezik. Az összehasonlító reklámban a versenytárs védjegyének vagy egyéb megkülönböztető jelzésének használata *a védjegyjog és egyéb kizárólagos jogok versenypolitikai okból történő jogszabályi korlátozását jelenti*. A kizárólagos oltalmi jogok és a versenyjog/reklámjog szabályainak egyensúlyaként kell szabályozni, hogy a kizárólagos jog jogosultja mely esetekben nem tilthatja meg, hogy a védjegyét vagy egyéb megjelölését (pl.: formatervezési minta, kereskedelmi név, termékszám, stb.), illetve szerzői jogi védelem alatt álló művét harmadik személy a reklámjában használja.

Az összehasonlító reklám – ha nem felel meg az irányelvi követelményeknek – torzíthatja a versenyt, káros lehet a versenytársakra nézve és kedvezőtlenül befolyásolhatja a fogyasztók / üzletfelek döntését. Mivel az összehasonlító reklám jellegéből eredően fokozottan fennáll a tisztességtelen piaci magatartás veszélye, a megengedett összehasonlító reklám speciális jogszabályi feltételeinek tartalmazniuk kell a termékek és szolgáltatások tulajdonságai tisztességes összehasonlításának kritériumait.

A szabályozás során figyelembe kell venni, hogy a tisztességtelen összehasonlító reklámmal szemben a következő érdekek védelmét kell biztosítani:

- az üzleti tisztesség követelményeit betartó versenytársak érdekét, különösen a szellemi alkotások, teljesítmények és más oltalmi tárgyak (védjegy, kereskedelmi név) jogosultjainak érdekeit (a tisztességtelen piaci magatartásokkal szemben),
- a fogyasztók, megrendelők érdekét (a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal, különösen a megtévesztéssel szemben), valamint
- a piaci verseny tisztaságához és átláthatóságához fűződő közérdeket.

Az összehasonlító reklám sértheti a versenytársak érdekeit és emellett a fogyasztók megtévesztését tiltó rendelkezésbe is ütközhet. A joggyakorlat²⁰szerint egy reklám a versenytárs(ak) termékére tett valótlan (hamis) állítással sértheti a Tptv. 3. §-ába ütközően a versenytárs jóhírnevét, ugyanezen magatartás egyben ütközhet a fogyasztók megtévesztését tiltó jogszabályi rendelkezésekbe; ha annak teljes üzenete más vállalkozás(ok) árujára tett állítás mellett vagy annak felhasználásával a saját árura tartalmaz valótlan közlést. Így az összehasonlítás amellet, hogy sértheti a versenytársak érdekeit, az ennek alapján indított

²⁰ Vj-81/1997. MONSANTO KERESKEDELMI KFT. (1997. október 16.) (továbbiakban: Monsanto ügy (Vj-81/1997.)), Fővárosi Bíróság: 3.K.30046/1998.

per mellett elbírátható a fogyasztók megtévesztésére alapítottan is a GVH által versenyfelügyeleti eljárásban.²¹

6.2 A jelenleg hatályos magyar jogszabályi rendelkezések

A 97/55/EK irányelvet a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény ültette át a magyar jogba. A hatályos Reklámtörvény 13. § az összehasonlító reklámmal szemben – a megtévesztés általános tilalma mellett – pozitív és negatív követelményeket határoz meg:

Pozitív követelmény, hogy az összehasonlító reklám

- a) kizárólag azonos rendeltetésű vagy azonos szükségleteket kielégítő árukat hasonlíthat össze,
- b) tárgyilagosan köteles összehasonlítani az áruk egy vagy több lényeges, meghatározó, jellemző és ellenőrizhető tulajdonságát,
- c) ha tartalmazza az áruk árainak összehasonlítását, köteles azt tárgyilagosan bemutatni,
- d) eredetmegjelöléssel rendelkező termékek összehasonlítása esetén kizárólag azonos eredetmegjelölésű termékekre vonatkozhat [13.§ (2) bek].

Negatív követelmény, hogy az összehasonlító reklám

- a) nem sértheti más vállalkozás vagy annak cégneve, áruja, árujelzője vagy egyéb megjelölése jó hírnevét,
- b) nem vezethet *összetévesztésre* a reklámozó és az azonos vagy hasonló tevékenységet folytató más vállalkozás, illetve annak cégneve, áruja, árujelzője vagy egyéb megjelölése között,
- c) nem vezethet más vállalkozás vagy annak cégneve, áruja, árujelzője vagy egyéb megjelölése jó hírnevéből adódó *tisztességtelen előnyszerzésre*, és
- d) nem sértheti más vállalkozás áruja, illetve annak a Versenytörvény 6. §-ában rögzített jellemzői *utánzásának tilalmát* [13.§ (1) bek].

A követelmények csoportosítása mutatja, hogy a szabályozás milyen érdekek védelmét szolgálja: a negatív követelmények a versenytársnak nyújtanak védelmet a tisztességtelen piaci magatartással szemben, a pozitív követelmények pedig a fogyasztók és üzletfelek érdekeit biztosítják, a megtévesztés elkerülését szolgáló egyes nevesített követelmények felállításával.

²¹ Vj-30/2000. BÜKI ÜDÍTŐ KFT. (2000. május 22.) (továbbiakban: Büli Üdítő ügy (Vj-30/2000.)), Vj-153/2000. TRAUBI HUNGÁRIA RT. (2001. január 8.) (továbbiakban: Traubi ügy (Vj-153/2000.)).

6.3 Az összehasonlító reklám fogalma

A joggyakorlatban már kezdettől fogva felmerült, milyen reklámok tartoznak az összehasonlító reklám (áruösszehasonlítás) fogalma alá.

6.3.1 Szokásos, átlagos árura történő utalás

Azok a reklámok, amelyekben az összehasonlítás a piacon kapható „szokásos”, „hagyományos” áruval, vagy a reklámban szereplő személy által „korábban használt” áruval történik, nem tartoznak az összehasonlító reklám fogalma alá. Megengedhetőségük a megtévesztésre vonatkozó általános szabályok szerint vizsgálendő. Amennyiben a „szokásos”, „hagyományos” megjelölésnek az adott árukategória tekintetében nincs az átlagos fogyasztó számára ismert jelentése, a fogyasztó nem tudhatja mi az összehasonlítás tényleges alapja. Ezért a fogyasztó számára csak akkor nyújt a reklámállítás valós információt, ha az a piacon kapható valamennyi áruval történő összehasonlítás tekintetében is valós.

Az összehasonlító reklám 1997. előtti szabályozása még elérő fogalmakat használt, de a joggyakorlat már a jelenlegihez hasonló elveket alakított ki.

Példa a joggyakorlatból: Az OMO mosópor reklámfilmje egy stilizált laboratóriumban végzett bemutató eseményeit mutatja. A bemutatón egy csoport nőnek egy férfi mutatja be az OMO tisztító hatását. A demonstráció szerint két vászondarab közül az OMO felíratú a vörösbortfolttól tökéletesen megtisztul, míg a másik vászondarab, amelyen a „szokásos mosóporral” felirat található, a vörösbortfolt halványan látszik a tisztítás után is. A bemutató egyik nőtagja felkiált: *Na ne mondja, hogy csak O.-tól lett ilyen! A válasz: De igen!* A fenti reklámmal kapcsolatosan a versenytárs kezdeményezésére indult versenyhivatali eljárás során a GVH megállapította, hogy a reklámfilm egésze, a laboratóriumi környezet, a képi megvalósítás és szövegek egysége azt a látszatot kelti, mintha objektív összehasonlítást végeznének a mosóporok hatékonyságát illetően, és az összehasonlítás eredményeként a reklámozott áru jobb és hatékonyabb, mint az egyéb, ugyanarra a feladatra alkalmas és használható termék. Ezzel a reklámüzenettel a felperes megtévesztette a vásárlókat, és a fogyasztókat, megszegve ezzel a Tgt. 11. §-ának (1) és (2) bekezdését²², valamint az áru-összehasonlításra vonatkozó 12. §-át is.²³

²² 11. § (1) Tilos a fogyasztókat az áru kelendőségének fokozása érdekében megtéveszteni.

(2) A fogyasztók megtévesztésének minősül különösen, ha

b) megtévesztésre alkalmas áruösszehasonlítást alkalmaznak, s azt reklámként vagy más tájékoztatásként nyilvánosságra hozzák.

²³ BH1995. 55.: Az összehasonlító reklám nem azonos a versenytörvényben szabályozott áru-

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a Tgt. 11. §-ának (1) bekezdése generalis klauzulaként megtiltja az áru kelendőségének fokozása érdekében a fogyasztók megtévesztését. Az általános rendelkezéshez képest a 11. § (2) bekezdése részletezi azokat az eseteket, amelyek a fogyasztók megtévesztésének minősülhetnek. Ezek között a b) pont) megtiltja a megtévesztésre alkalmas *áru-összehasonlítást* és ennek reklámként vagy tájékoztatásként történő nyilvánosságra hozatalát. A Tgt. 12. §-a az áru-összehasonlítás fogalmának meghatározása során előírja, hogy áru-összehasonlítás esetében elfogulatlan és szakszerű vizsgálat feltételeit kell biztosítani, a vizsgálatot a nyilvánossággal közölni kell az összehasonlító adatok megjelölésével egy időben. A nyilvánosságnak meg kell ismernie az összehasonlított áruk lényeges tulajdonságát, árát és az áru alkalmazásának feltételeit is. Ezzel szemben az eljárás tárgyát képező reklám *az összehasonlító reklámok* válfajába tartozik, amelynek során a reklám a korábbi általánosan ismert és fogyasztott cikkek tulajdonságait hasonlítja össze a bevezetni kívánt, illetőleg a reklámmal megismertetni kívánt tulajdonságokkal. Ennek során nincsen szó konkrét áruösszehasonlításról, a piacon levő áruk általános színvonalát hasonlítja össze a reklám az új termék által biztosított új és magasabb rendű szolgáltatással. *Az összehasonlító reklám lényege az, hogy nem meghatározott árukat hasonlít össze, hanem a piacon levő, meghatározott áruk által képviselt szolgáltatási színvonalat hasonlítja össze a piacra újonnan belépni kívánó, magasabb szolgáltatást ígérő termékkel.* „Szokásos mosópor” ténylegesen nem létezik, és az eljárás alá vont reklám a piacon ismert termékek tulajdonságaiból létrejövő általános színvonalat megjelenítő fogalomként használta a szokásos mosópor fogalmát. E fogalom használata nyilvánvalóan nem áru-összehasonlítás, hiszen nem konkrét termékeket hasonlított össze saját termékével a reklámfilm.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az eljárás alá vont reklám tájékoztató képi és gondolati környezete az új termékkel kapcsolatos kételkedésen, illetőleg e kételkedés eloszlatásán alapult. Ezt bizonyítja a reklám indító dialógusa, amely kételkedést fejez ki azzal kapcsolatosan, hogy egy férfi is érthet a mosáshoz, ezt a kételkedést erősíti a reklámfilm befejezését megelőző mondat; *Na ne mondja, hogy csak az OMO-tól lett ilyen!*, és ezt kívánja meggyőző erővel feloldani a stilizált laboratóriumi környezet és a kételkedésre adott, a dialógusban megjelenő válasz is. E körülmények reklámpszichológiai elképzeléseken alapulnak, és nem az áru-összehasonlítás megtévesztő eszközével kívánják a fogyasztók érdeklődését a reklámozott termék iránt felkelteni.

összehasonlítással, a reklám azonban a fogyasztókat nem tévesztheti meg [1990. évi LXXXVI. tv. 11. és 12. §].

A Tpv. hatálya alatt elbírált másik jogeset tárgya az volt, hogy a televíziós reklám egy összehasonlító terméktesztre hivatkozik, ahol az összehasonlítás bázisa egy másik prémium árkategóriába tartozó mosópor. Miután a reklám azonosíthatóan és felismerhetően nem jelöl meg egy másik árut, a reklám tartalmilag egy kategória elsőseget hirdető reklám. A Versenytanács általánosságban kifejtette, hogy a fogyasztók számára értelmezhetetlen, az általuk nem használt, illetve nem ismert, az eljárás alá vont vállalkozás által hivatkozott szakmai kategorizálás a prémium, a közép ár és az alacsony ár (vagy ún. gazdaságos) mosópor kategóriák között. Összehasonlító reklámról az esetben lehetne szó, ha a fogyasztói körben ismerten használtak volna a reklámok az árhoz és minőséghez kapcsolódó fogalmat. A jogsértés tényén nem változtat az, hogy egy adott termékhez, vagy egy részpiachoz képest fogalmazódik-e meg valamely jogellenes állítás. Utóbbi körülmény a jogsértés súlyát befolyásolja a bírság összegére kihatóan (Vj-18/2004., Henkel).

6.3.2 Az ár-összehasonlítás feltételei

Az összehasonlító reklám, ha tartalmazza az áruk árainak összehasonlítását, köteles azt tárgyilagosan bemutatni [Reklámtörvény 13.§ (2) bek. c) pont].

Megtévesztőnek tartotta a GVH 1994-ben a Duna Fűszért reklámját, amely elhallgatta, hogy az összehasonlításul alapul vett Csemege Meinl és Spar társaságok üzleteiben a kiszolgálási feltételek eltérőek, mert *más színvonalú (diszkont és supermarket) üzletek árainak összehasonlításáról van szó, és nem adott információt arról, hogy az összehasonlításban szereplő cégek áruválasztéka különböző.* Ennek a körülménynek az elhallgatása megtéveszti a fogyasztókat az üzlet jellegéről. Az igen színvonalas Csemege Meinl és Spar üzletek ismeretében a fogyasztók joggal tételezik fel a hasonló kiszolgálási, árumegjelöltési és az áruválaszték bőségében megmutatkozó színvonalat. A tárgyilagos tájékoztatáshoz ugyanis szükséges, hogy a fogyasztó az üzletre jellemző sajátos körülmény fennállásáról tudjon és ezen ismeret birtokában döntsön arról, hogy a felmérésbe bevont és a hirdetésben közzétett terméket hol vásárolja meg. Ha ugyanis egy kedvező áru termékhez a szokásostól eltérő vásárlási körülmények között lehet hozzájutni, akkor ezen körülmény mérlegelésére lehetőséget kell kapnia a vásárlás előtt. Ennek hiányában döntési szabadságában korlátozva van. Ezen kívül a reklám megjelenítése alkalmas annak a benyomásnak a keltésére, hogy a kedvező ár valamennyi, az üzletben található áru árára vonatkozik, mintegy generálisan átvetítve a többi árura is a kérelmezőknél kedvezőbb

ár általános alkalmazását, és ami, mint a valóságnak nem megfelelő körülmény ugyancsak megtévesztésre alkalmas²⁴.

Ezen határozatban foglaltak értékelése alapján hangsúlyozandó, hogy a hatályos szabályok alapján ma már eltérő következtetésre is lehet jutni, hiszen az átlagos fogyasztók tisztában vannak a különböző üzlettípusok eltérő jellegével. Figyelemmel az Európai Bíróságnak a LIDL jogesetekben²⁵ hozott döntéseire, az áösszehasonlítás megengedett lenne.

6.3.3 Versenytárs jó hírnevéből adódó tisztességtelen előnyszerzés

A gyakorlatban általában jóhírű védjegyekkel ellátott árukkal történik az összehasonlítás. Az összehasonlító reklám tekintetében noha – szemben a fokozott védjegyjogi védelemmel – nincs külön szabály a jóhírű védjegyek oltalmára vonatkozóan, az értékelés során megfelelően figyelembe kell venni, ha a védjegy közismertnek illetve jóhírűnek tekintendő.

Hangsúlyozandó azonban, hogy a jóhírű védjegyeknek biztosított fokozott oltalom nem eredményezheti, hogy ezen áruk ne lehetnének összehasonlítás tárgyai. A jóhírnév kihasználása akkor állapítható meg, ha az összehasonlítás objektíve nem szükséges ahhoz, hogy a reklámozó saját ajánlatának tárgyát és előnyeit a versenytársi áruval szemben bemutassa.

A jóhírnév kihasználására – mind Magyarországon, mind más országokban – a jogirodalomban használt tipikus példa, ha valamely ismeretlen gyártó a termékét közismert luxuscikkkel egyenértékűként reklámozza, annak kiváló minőségéhez kapcsolódó kedvező fogyasztói értékítéletet kívánva átvinni saját termékére (pl. ismeretlen gyártó olcsó parfümjét úgy hirdeti, hogy az azonos illatú, mint valamely közismert, magas presztízsű, azonban drága parfüm) (C-487/07., L'Oréal ügy).

A GVH parfüm megtévesztő összehasonlítása miatt megállapította a fogyasztók megtévesztését, amikor az eljárás alá vont vállalkozó a magyar piacon ismeretlen terméket (Sensationale) a jó minőségű világmárkákhoz (Chanel) hasonlítva kívánta a fogyasztók vásárlási szándékát felkelteni (Vj-67/1993.).

A más vállalkozás, vagy annak cégneve, áruja, árujelzője vagy egyéb megjelölése jó hírnevéből adódó tisztességtelen előnyszerzés kérdése szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy az összehasonlító reklámban ezek használata szükséges a

²⁴ Vj-45/1994. DUNA FÜSZÉRT RT. (továbbiakban: Duna Fűszért ügy (Vj-45/1994.))

²⁵ C-356/04. Lidl Belgium GmbH & Co. KG kontra Etablissements Franz Colruyt NV [EBHT 2006. I-08501. o.] (továbbiakban: Lidl Belgium ügy (C-356/04. sz. ügy)), C-159/09. Lidl SNC kontra Vierzon Distribution SA [EBHT 2010. 00000. o.] (továbbiakban: Lidl SNC ügy (C-159/09. sz. ügy)).

versenytárs azonosításához, és ekként a védjegyjog és egyéb kizárólagos jogok versenypolitikai okból történő korlátozását jelentik. A reklámjogi fogalom értelmezése során figyelembe kell venni, hogy – a Védjegyirányelv²⁶ alapján – a Védjegy törvény is azonos fogalmat használ, amikor – a lajstromozási akadályok és a védjegyoltalom tartalma körében – a belföldön jóhírnevet élvező védjeggyel azonos vagy ahhoz hasonló megjelölésnek olyan alapos ok nélkül történő használatára utal, amely a jó hírű védjegy megkülönböztető képességét vagy hírnevét sértené vagy tisztességtelenül kihasználná [4.§ (1) bek. c) pont; 12.§ (1) bek. c) pont].

A versenytársi védjegy tisztességtelen kihasználásának fogalmát értelmezte az Európai Bíróság.²⁷ A L'Oréal csoport számos szó- és ábrás védjeggyel rendelkezik parfümjeire vonatkozóan. Alperesek parfümutánzatok forgalmazásával foglalkoznak, termékei a L'Oréal parfümjeivel átlagos, illetve enyhe hasonlóságot mutat a parfüm üvege és csomagolása tekintetében, ám azok elnevezése eltérő. A forgalmazó cégek a kiskereskedőknek küldött összehasonlító listákat használnak, amelyekben feltüntetik azoknak a minőségi parfümöknek a szóvédjegyeit, amelyeket termékeik utánóznak. A L'Oréal védjegybitorlási keresetet indított, kifogásolva egyrészt szóvédjegyeik oltalmának megsértését az összehasonlító listák alkalmazása során. Az eljárás folyamán az angol Court of Appeal fordult az Európai Bírósághoz több kérdéssel.

Az első válasz a Védjegyirányelv alábbi 5. cikkének (2) bekezdését értelmezte: *Bármelyik tagállam előírhatja továbbá, hogy a jogosult bárkivel szemben felléphet, aki hozzájárulása nélkül gazdasági tevékenység körében a védjeggyel azonos vagy ahhoz hasonló megjelölést használ az árujegyekben szereplő árukhoz, illetve szolgáltatásokhoz nem hasonló árukkal, illetve szolgáltatásokkal kapcsolatban, feltéve, hogy a védjegy a tagállamban jóhírnevet élvez, és a megjelölés alapos ok nélkül történő használata sértené vagy **tisztességtelenül kihasználná a védjegy megkülönböztető képességét vagy jóhírnevét.***

A kérdés arra irányult, hogy az a harmadik személy, aki valamely jó hírű védjegyhez hasonló megjelölést használ, tisztességtelenül kihasználja-e a védjegyet abban az esetben, ha e használat számára hasznot eredményez, anélkül, hogy mindez a közönség számára összetéveszthetőséget okozna, vagy a védjegyre, illetve annak jogosultjára nézve sérelmet jelentene vagy jelenthetne.

²⁶ A Tanács első irányelve (1988. december 21.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [1989] HL 40, 1989.02.11., 1–7. o. (kodifikált változata: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/95/EK irányelve (2008. október 22.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [2008] HL 299, 2008.11.08., 25–33.).

²⁷ C-487/07. L'Oréal SA, Lancôme parfums et beauté & Cie SNC és Laboratoire Garnier & Cie kontra Bellure NV, Malaika Investments Ltd és Starion International Ltd. [EBHT 2009. I-05185. o.] (továbbiakban: L'Oréal és társai (C-487/07. sz. ügy)).

A Bíróság leszögezte, hogy ha egy harmadik fél a jó hírű védjegy használatával megpróbálja annak elismertségét, presztízsét, vonzerejét kihasználni, és így anyagi haszonra szert tenni – bármiféle pénzügyi ellentételezés vagy saját ráfordítás nélkül –, az a védjegy megkülönböztető képességének vagy jó hírének tisztességtelen kihasználásának minősül. A tisztességtelen kihasználásnak tehát nem előfeltétele sem az összetévesztés veszélyének fennállta, sem a védjegy megkülönböztető képességének vagy jó hírének sérelme, vagy tágabban értelmezve a védjegyjogosultnak okozott sérelem sem.

További kérdések irányultak arra, hogy a konkrét esetben használt összehasonlító listák, amelyekben a hirdető – anélkül, hogy az összetévesztést vagy megtévesztést okozna – azt állítja, hogy terméke olyan alapvető tulajdonságokkal rendelkezik, mint a védjeggyel ellátott termék, megfelel-e az összehasonlító reklám alábbi megengedhetőségi feltételeinek:[...]

- g) nem használja ki tisztességtelen módon valamely versenytárs védjegyének, kereskedelmi nevének vagy egyéb megkülönböztető jelzésének vagy versenytárs termékek eredetmegjelölésének hírnevét;
- h) az árut vagy szolgáltatást nem egy védett védjeggyel vagy védett kereskedelmi névvel ellátott áru vagy szolgáltatás utánzataként vagy másolataként mutatja be.

A Bíróság kimondta, hogy a fenti feltételeket a lehető legkedvezőbben kell értelmezni az objektív összehasonlító reklámok ösztönzésének érdekében, ám biztosítani kell, hogy az összehasonlító reklámot ne lehessen versenyellenes vagy tisztességtelen, illetve a fogyasztók érdekeit sértő módon alkalmazni. A fenti feltételek ugyanis azt szolgálják, hogy összeegyeztessék a védjegyjogosult jogait a versenytársak érdekével és a fogyasztók információs jogával.

A Bíróság a „tiszteségtelen kihasználás” fogalmát akként értelmezte, hogy az az összehasonlító reklám, amely a reklámozó áruit úgy mutatja be, mint valamely védjeggyel ellátott áru utánzatát, ellentétes a tisztességes versennyel, így jogellenes, tehát tisztességtelen kihasználásnak kell tekinteni.

Az Európai Bíróság ítéletét sokan kritizálták. A legerősebb kritikát az Európai Bíróság részére kérdéseket előterjesztő angol bíró fogalmazta meg, akinek az előzetes döntéshozatali eljárást követően az alapügyben²⁸ kellett alkalmaznia az Európai Bíróság jogértelmezését.

A kérdést akként fogalmazza meg, hogy a védjegyjog megakadályozhatja-e az alpereseket abban, hogy a valóságról tájékoztatást adjanak, azaz arról, hogy a jogszerűen forgalmazott parfümjeik hasonló illatúak, mint a jó hírű védjeggyel ellátott termékek.

²⁸ L’Oreal SA & Ors v Bellure NV & Ors [2010] EWCA Civ 535 (21 May 2010).

A tényállást a következőképpen foglalja össze. Jogszerűen lehet gyártani a hasonló illatú terméket. Az ilyen termék illatát legkézenfekvőbb módon akként lehet leírni, hogy a vásárlókat tájékoztatják arról, hogy az illat hasonló X lajstromozott védjeggyel ellátott termék illatához. Nem vitás, hogy az alperesek jelentős promóciós előnyre tesznek szert az ilyen összehasonlító lista alkalmazásával. Mindemellett a fogyasztókat nem téveszti meg az összehasonlító lista. Sem a jó hírű védjegy imázsát, sem megkülönböztető képességét nem sérti a lista. A jó hírű termékek értékesítését nem befolyásolta a lista. A fogyasztók nem ostobák (stupid), mert nem tekintik az olcsó másolatot az eredetivel megegyező minőségűnek.

Jacob szerint – szemben az Európai Bírósággal – a védjegyjog alapján nem indokolt megtiltani azt, hogy jogszerűen forgalmazott termékekről valós nyilatkozatokat tegyenek. Ez ellentétes a szólásszabadság elvével. Ezen alapjogot csak igen szűk körben lehet korlátozni. A (kereskedelmi) információs szabadság másik oldala, hogy a fogyasztóknak igényük van a termékkel kapcsolatos valós tájékoztatásra, hogy megfelelő információk alapján hozzák meg üzleti döntésüket. A verseny szabadsága megkívánja, hogy a kereskedőt ne gátoljuk annak reklámozásában, hogy a terméke ugyanolyan, mint X márka. Példa erre a generikus gyógyszergyár gyógyszerismertetője, vagy a nyomtatók tintapatronjainak értékesítése. A védjegyjog feladata megnézni, hol húzódik a határ a megengedhető és a nem megengedett „free riding” között. Az EB döntése nyilvánvalóan helyteleníti az alperesek tevékenységét, de nem ad egyértelmű szabályokat a kereskedőnek, hogy eldönthető legyen, milyen tevékenység folytatható és mi nem.

Jacob szerint az EB szigorú, mert minden „free riding” szerinte tisztességtelen. Szerinte gazdasági szempontból ez nem megalapozott, de bíróként köteles az EB értelmezését követni.

7. A védjegy használata az áru rendeltetésének jelzésére

Hasonló kérdéseket vett fel a védjegy használata az áru rendeltetésének jelzésére. Alkatrészek és tartozékok gyártása és forgalmazása megengedett gazdasági tevékenység, feltéve, hogy az nem ütközik harmadik személy kizárólagos jogába, vagy nem valósít meg jellegbitorlást. Ugyanez vonatkozik egyes termékekkel kapcsolatban nyújtott szolgáltatásokra (pl.: javítás). Ha a tevékenység folytatása megengedett, lehetővé kell tenni, hogy ezt a reklámokban közlétegyék, mert ennek hiányában szinte lehetetlen lenne például az alkatrész és tartozék értékesítése, javítási szolgáltatás nyújtása.

A Védjegy törvény 15. § (1) bekezdése szerint – a Védjegyirányelv 6. cikk (1) bekezdésével összhangban – a védjegyoltalom alapján a védjegyjogosult nem tilthat el mást attól, hogy gazdasági tevékenysége körében – az üzleti tisztesség követelményeivel összhangban – használja [...]

- b) az áru vagy a szolgáltatás fajtájára, minőségére, mennyiségére, rendeltetésére, értékére, földrajzi eredetére, előállítására, illetve teljesítési idejére vagy egyéb jellemzőjére vonatkozó jelzést;
- c) a védjegyet, ha az szükséges az áru vagy a szolgáltatás rendeltetésének jelzésére, különösen tartozékok vagy alkatrészek esetében.

A szabály célja, hogy összeegyeztesse a védjegyoltalom alapvető célját az áruk szabad mozgásának és a szolgáltatás szabad nyújtásának elvével, a védjegy funkciójának veszélyeztetése nélkül.²⁹ A védjegy alapvető funkciója, hogy a fogyasztók számára garantálja az áru eredetét. A kizárólagos jog alapján a jogosult a védjeggyel azonos vagy összetéveszthetőségig hasonló megjelölés elhelyezését csak akkor tilthatja meg harmadik személyeknek, ha az sérti vagy sértetheti e védjegy alapvető funkcióit.

A jogszerűség szempontjából a használat *szükségességét és tisztességességét* kell vizsgálni.

A rendeltetés megjelölésére szükségesnek tekintendő használatnak is tehát korlátja, hogy akkor minősül jogszerűnek, ha a használat összhangban van az üzleti tisztesség követelményeivel.

Az Európai Bíróság szerint nincs összhangban az ipari és kereskedelmi ügyekben kialakult tisztességes gyakorlattal, ha például:

- a használat olyan benyomást tesz, hogy kereskedelmi kapcsolat áll fenn a védjegyjogosult és a harmadik személy között,
- befolyásolja a védjegy értékét azáltal, hogy tisztességtelenül kihasználja annak megkülönböztető jellegét vagy jóhírnevét,
- sértheti a védjegy jóhírnevét,
- az árut vagy szolgáltatást a védjeggyel ellátott áru vagy szolgáltatás utánzataként vagy másolataként mutatja be (C-228/03, Gillette ítélet, rendelkező rész 2. pont).

A fenti szempontok kialakítása során az Európai Bíróság az összehasonlító reklámmal kapcsolatos azon követelményeket vette alapul, amelyek a versenytárs védjegyének használatára vonatkoznak.

²⁹ C-63/97. Bayerische Motorenwerke AG (BMW) és BMW Nederland BV kontra Ronald Karel Deenik [EBHT 1999. I-00905. o.] (továbbiakban: BMW ügy (C-63/97. sz. ügy)) 25. pont.

Szükséges utalni arra, hogy a versenytárs sérelmén túlmenően megállapítható lehet a fogyasztó megtévesztése is. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatként nevesíti az Fttv. melléklete azt az esetet, ha meghatározott vállalkozás által előállított áruhoz hasonló áru reklámozása olyan szándékosan megtévesztő módon történik, hogy a fogyasztó azt gondolhatja, hogy az árut – a valóságtól eltérően – ugyanaz a vállalkozás állította elő (13.).

8. Összefoglalás

E tanulmányban annak bemutatására törekedtem, hogy a fogyasztóvédelem és a versenytársak védelme a tisztességtelen piaci magatartásokkal szemben több esetben összefonódik.

Mindkét jogsérelem esetében a közös pont: a tisztességesség követelménye.

Mindemellett a hatósági eljárások mellett ritka a magánjogi jogérvényesítés. Ez alól talán kivétel az önszabályozás. A vállalkozói szféra nem tekinti a bírósági igényérvényesítést hatékonynak, összehasonlítva a hatósági eljárással. Alternatív lehetőségként egyre gyakoribb az önszabályozás keretében történő vitarendezés.

Az angol bíró ítéletének bemutatását az indokolta, hogy érzékelhessük, mennyire függ az adott társadalom értékítéletétől és üzleti szokásaitól, hogy mely magatartás minősül tisztességtelennek. A német és osztrák jogi kultúrában hagyományosan szűkebb körben elfogadottak olyan üzleti magatartások, amelyeket az angolszász versenyközpontú értékrend természetesnek tekint. Ez a példa is mutatja, hogy mennyire nehéz a jogharmonizáció mellett is egységes bírói gyakorlat kialakítása.

A tanulmányomban bemutatott további példák pedig arra mutatnak rá, hogy a piaci körülmények változásának eredményeként nem zárható ki eltérő megítélés későbbi jogvitában. Ennek jellemző példája, hogy változhat az átlagos fogyasztó mércéje.

REFLEXIÓK A VERSENYTÖRVÉNY ÉS A JOGÁLLAMISÁG VISZONYÁNAK MARGÓJÁRA

RUSZTHINÉ JUHÁSZ DORINA¹

Egy független demokratikus jogállam szükségszerű alkotóeleme a verseny szabadsága, melynek megvédésére Magyarországon immáron 20 éve a Gazdasági Versenyhivatal hivatott. A versenyjogi szabályozás az elmúlt években sokat változott, a folyamatos törvénymódosítások a korszerűbb és hatékonyabb jogalkalmazást valamint az eljárások résztvevőinek egyre szélesebb körű jogvédelmét célozták. A versenyjogi szabályozás 20 év elteltével sem tekinthető véglegesnek, ennek ékes bizonyítéka, hogy a jubileumi konferencián ezen ünnepi alkalmából elhangzott színvonalas előadások közül többen is felvetették bizonyos versenyjogi jogintézmények, anyagi és eljárásjogi szabályok jobbító szándékú változtatásának szükségességét. A jelen írás a konferencián elhangzott néhány – a szerző érdeklődését felkeltő – törvénymódosítási javaslatra, újító szándékú felvetésre kíván reagálni, illetve a szerzőben korábban megfogalmazódott, de ezidáig még papírra nem vetett kritikai észrevételeket jeleníti meg. Az alábbiakban megfogalmazott észrevételeket a szerző a versenytörvény és a jogállamiság kritériumának viszonya szempontjából vizsgálja, mivel azok ugyanazon töről, Magyarország alaptörvényében rögzített jogállami mércéről² fakadnak.

1. A közlemény

A közlemény jogintézményét az elmúlt években számos kritika³ érte, amely támadások ellenére a jogalkotó nem eszközölt változtatásokat vagy pontosításokat a jogszabály szövegén.

¹ A szerző a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa. A tanulmányban kifejtettek nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos álláspontjának.

² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. §-a és a tanulmány megírásának idején az Országgyűlés által elfogadott, de még hatályba nem lépett új Alkotmány (T/2627/187. számú iromány) B) cikk (1) bekezdése azonos szövegezéssel szabályozza a jogállamiság követelményét.

³ A jubileumi konferencián Dr. Vörös Imre professzor úr, volt alkotmánybíró, nyitó előadásában élesen bírálta a közlemény jogintézményét.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A közleménynek kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése. Az Alkotmánybíróság 1392/B/2007. (I. 27.) sz. határozata⁴ csak részben adott iránymutatást a közlemény jogintézményének helyes alkalmazása tekintetében, amikor annak létjogosultságát nem kérdőjelezte meg, ugyanakkor a közlemények lehetséges tartalmát illetően tovább gyarapította a jogalkalmazókban megfogalmazódó kérdőjelek számát, hiszen – ellentmondásosan – nem foglalkozott a górcső alá vett jogszabályhely második mondatával („A közleménynek kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése.”). Az alkotmánybíróági határozat ugyanakkor gondolatjelek közé ékelve „mellékesen” megjegyezte, hogy a közlemény a kiadójára nézve kötelező jelleggel bír. A Legfelsőbb Bíróság egy a közelmúltban hozott ítéletében⁵ szintén erre az álláspontra helyezkedett, ugyanakkor a részletes indokolással – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – adós maradt. A közlemények kapcsán kibontakozott polémiát a jelen írás nem kívánja megismételni, pusztán arra utalnék, hogy csatlakozom Tóth Tihamér álláspontjához, mely szerint „*Azzal a tétellel ugyanis egyet lehet érteni, hogy egy jogalkalmazó közgazgatási szerv adhasson ki jogértelmezésének alapjait ismertető, a kiszámíthatóságot növelő, egyben nem kötelező erejű közleményt. Ha valami sértheti a kiszámíthatóságban is megjelenő jogbiztonságot, az nem a közleménykiadási jogosultság, hanem a hatóság által alkalmazott olykor túlzottan tág jogalkalmazási teret adó anyagi jogi rendelkezések léte lehet. Szintén veszélyt jelenthet a jogbiztonságra, ha egy adott közlemény tartalmilag túlmenne a törvényes felhatalmazás keretein – főként, ha kötelező ereje sem tűnik teljesen tisztázottnak.*”⁶

A közlemény tehát nem veheti át a jogszabályok szerepét, ebből kifolyólag nem tartalmazhat olyan jellegű szabályozást, amelynek jogszabályban lenne a „helye”, ellenkező esetben sérül a jelenleg hatályos Alkotmány 2. § (1) bekez-

⁴ Az Alkotmánybíróság határozatának teljes hivatkozása: 1392/B/2007. (I. 27.) AB határozat, ABK 2009. január, 81.

⁵ A Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 37. 453/2009/5. számú ítélete szerint „*Az alperes döntéshozatala során alapvetően a törvényeknek alárendelt, azonban – és ezt tévesen állapította meg a Fővárosi Ítéltábla – saját jogalkalmazási gyakorlatára is támaszkodhat, mivel a Tptv. 36. § (6) bekezdése feljogosítja és kötelességévé is teszi a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése érdekében saját joggyakorlatának közlemény formában való közzétételére, kiadására, melynek megtörténte esetén az abban foglalt alapelvekhez az egyes döntéseknél igazodni köteles. A bírságközlemény sem mentesíti azonban az alperest azon törvényi kötelezettsége alól, hogy az egyedi hatósági határozatát konkrétan és az ügy sajátosságaira figyelemmel indokolja.*”

⁶ TÓTH TIHAMÉR: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról. Jogállamiság és a joggyakorlatot ismertető közlemények. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 12–18., 13.

désében, az új Alkotmány B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve. A gyakorlatban e téren nehezedik a legnagyobb nyomás a versenyhatóságokra a piaci szereplők oldaláról. A vállalkozások törekvése, hogy a bírságközlemény, illetve a versenyjogi gyakorlat egyfajta matematikai képletként működjön oly módon, hogy a vállalkozások valamely jogsértés elkövetésekor vagy éppen az előtt a saját adataikat/piaci tényeiket behelyettesítve a képletbe teljes mértékben tisztában legyenek azzal, hogy a jogsértés milyen jogkövetkezményekkel jár számukra. Véleményem szerint jogi (felülvizsgálati) szempontból megállapítható, hogy önmagában egy közleménytől, iránymutatástól vagy informális jogértelmezéstől való eltérés nem sértheti a jobbiztonság és a jogos bizalom elvét, az állampolgároknak és egyéb piaci szereplőknek – a jogállamiság követelményéből adódóan – a jogszabályokat kell betartaniuk, nem pedig a jogi kötelező erővel nem rendelkező egyéb normákat. Következésképpen minden olyan versenyhatósági határozat jogszerű, amely megfelel a jogszabályoknak, valós tényeken alapuló okszerű mérlegelés eredménye és eleget tesz a szükséges indokolási kötelezettségnek.

Véleményem szerint a közlemények kapcsán kibontakozott vitát egyértelműen le lehetne zárni, ha a jogalkotó újraszabályozná a jogintézményt. E tekintetben lehet voksolni a kötelező vagy nem kötelező jelleg kodifikálása mellett vagy ellene, a magam részéről – jogalkalmazói aspektusból – már azt is előremutatónak tartanám, ha egy egyértelmű jogszabályszoveget sikerülne megalkotni, mert a gyakorlatban alkalmazhatatlanok az olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek szövegszerűen „nem kötelező erejűek”, azonban „valami”⁷ miatt mégis elvárás, hogy így funkcionáljanak. E körben említhető, hogy az Európai Bíróság jogértelmezése szerint a bírságközlemény elfogadásával egyenesen arányos annak konkrét ügyben történő alkalmazása is: *„Az olyan külső hatások előidézésére vonatkozó magatartási szabályok elfogadásával – mint például az iránymutatás –, amelyek gazdasági szereplőket érintenek, és e szabályok közzétételével, ahol az intézmény kijelenti, hogy ezentúl alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett esetekre, az érintett intézmény korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy ne tenné ki magát annak, hogy egyes esetekben az általános jogelvek – mint az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem és a jobbiztonság elvének – megsértése címén felelősségre vonható. Következésképpen nem zárható ki, hogy bizonyos feltételekkel és a tartalmuknak megfelelően az ilyen általános hatályú magatartási szabályok joghatást fejthetnek ki. Ebben a tekintetben, a 17. rendelet 15. cikkének (2) bekezdése és az ESZAK-Szerződés 65. cikkének (5) bekezdése alap-*

⁷ Szándékosan használom ezen felületes megfogalmazást, mivel az alkotmánybírói határozat és a konkrét ügyekben eljáró, felülvizsgálatot végző bíróságok sem vezették le, hogy álláspontjuk szerint mely jogszabályi rendelkezésekből, jogelvekből következik az a tétel, mely szerint a közlemény kiadójára nézve kötelező érvényű kell(ene), hogy legyen.

ján kiszabott bírság megállapításának módszeréről szóló iránymutatás, még ha nem képezi is a gazdasági szereplőre bírságot kiszabó határozat jogi alapját, mivel ez utóbbi a 17. rendelet 3. és 15. cikkének (2) bekezdésén alapul, általánosan és elvont módon meghatározza azt a módszertant, amelyet a Bizottság magára vállalt az e határozatban kiszabott bírságok összegének megállapítása végett, következésképpen garantálja a vállalkozások jogbiztonságát.”⁸

E tekintetben az egyedi versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálata során eljáró bíróságok és a Tpv. 36. § (6) bekezdéséről szóló, fentebb hivatkozott alkotmánybírósági határozat azonban egyáltalán nem hivatkoztak általános jogelvekre vagy bármilyen jogszabályi rendelkezésre, ily módon adósak maradtak a közleményből fakadó esetleges kötelező erő levezetésével. Ebben a vonatkozásban a közösségi jogból ismert jogos várakozások elve (legal expectations) – véleményem szerint – nem elegendő hivatkozási alap. A jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos követelménye mellett talán a közigazgatási eljárás kódexünkől is levezethető ügyfélegyenlőség elve⁹ lehet a megfelelő kiindulási alap, azonban felsőbb bírósági jogértelmezés hiányában a magam részéről nem merném kijelenteni, hogy a Tpv. 36. § (6) bekezdésének szövegezésétől eltérően a közlemények kötelező erővel rendelkeznek.

A jelen írásban azért kapott helyet a közlemény jogintézménye újragondolásának igénye, mert az Országgyűlés 2010. november 22-én elfogadta a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: új Jat.), amelynek 23. §-a¹⁰ bevezeti az ún. közjogi szervezetszabályozó eszköz jogintézményét,

⁸ C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P., C-208/02. P. és C-213/02. P. Dansk Rørindustri és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2005. II-5425. o. o.] (továbbiakban: Dansk Rørindustri kontra Bizottság (C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P., C-208/02. P. és C-213/02. P. sz. egyesített ügyek)), 210–213. pontok.

⁹ Az ügyfélegyenlőség elvét 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 2. § (1) bekezdése tartalmazza, amely korábban az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Áe.) 2. § (5) bekezdésében is szerepelt. Az ügyfélegyenlőség vonatkozásában említhető az 1/2002. sz. közigazgatási jogegységi határozat is.

¹⁰ 23. § (1) Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv normatív határozatban szabályozza az általa irányított szervek, valamint saját tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját.

(2) A központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője és – törvényben meghatározott esetben – az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetője a vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét, működését és szervezetét szabályozó, a szerv állományába tartozó személyekre nézve kötelező normatív utasítást adhat ki.

24. § (1) A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben a szabályozási tartalom bővítése nélkül jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg.

amely felváltja és egyben jelentős mértékben leszűkíti az állami irányítás egyéb jogi eszköze korábbi kategóriáját. Az új jogalkotási törvény ezen megoldása egyértelmű helyzetet eredményez a tekintetben, hogy immáron csak a Jat.-ban nevesített normatív határozat és normatív utasítás rendelkezhet kötelező erővel a hatályuk alá tartozók vonatkozásában, hiszen az elnevezésükben is benne van, hogy normatív, vagyis szabályozási jellegűek. A közlemény jogintézménye szempontjából az új Jat. 24. § (3) bekezdése bír jelentőséggel, mely szerint állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes, vagyis a jogalkotási törvény egyértelmű hierarchiába sorolja az állami szervek által törvény alapján kiadható más jogi eszközöket, amilyen a Tptv. 36. § (6) bekezdésében nevesített közlemény jogintézménye is. Tekintettel arra, hogy az új Jat. és Magyarország új Alaptörvénye¹¹ egy szigorúbb és egyértelműbb rendszert jelenít meg – véleményem szerint –, szükséges a közlemény jogintézményének újraszabályozása is, mivel a Jat. továbbra sem rendezi egyértelműen azt a kérdést, hogy az állami szervek által törvény alapján kiadható más jogi eszközök rendelkeznek-e kötelező erővel.

Az új jogalkotási törvény szövegszerűen nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ezen jogi eszközök valamilyen fajta, akár csak a kibocsátójukra nézve, részleges kötelező erővel bírjanak, pusztán csak annyit mond, hogy a közleményekben foglaltak nem lehetnek jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel ellentétesek. Ezen utóbbi jogszabályszöveg azért bír különös jelentőséggel, mivel a GVH elnöke az új jogalkotási törvény 23. §-a alapján normatív utasításban jogosult szabályozni a vezetése, irányítása vagy a felügyelete alá tartozó illetve a szerv állományába tartozó személyek tevékenységét, ezen utóbbi kategóriába egyébiránt a versenytanácsstagok is besorolhatók, így módon az új jogalkotási törvény alapján az a helyzet állt elő, hogy a GVH elnöke utasításban szabályozhatja a versenytanácsstagok tevékenységét, holott az

(2) A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.

¹¹ Az új Alaptörvény T) cikke szerint:

- (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.
- (2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.
- (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában¹² kifejezetten kimondta, hogy sérti a versenytanács tagok Tpvt. 38. § (2) bekezdése által biztosított függetlenségét és törvény alá rendeltségét, ha a GVH elnöke egy Jat. szerinti utasításban szabályozza a munkavégzésük rendjét. Való igaz, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, azaz a régi Jat. nem tartalmazta azt a lehetőséget, hogy az országos hatáskörű szerv vezetője az általa nem irányítottak vonatkozásában is utasítást adhasson ki.¹³ Azon felül, hogy az új Jat. 23. §-a és a Tpvt. 38. § (2) bekezdése közötti összhang megkérdőjelezhető, az is vitatható és a gyakorlatban kezelhetetlen helyzetet eredményezhet, hogy az új jogalkotási törvény által felállított hierarchia értelmében a külön törvény alapján kiadott jogi eszköz – amilyen a Tpvt. 36. § (6) bekezdése szerinti közlemény is – nemcsak jogszabállyal, hanem a normatív utasítással sem lehet ellentétes, vagyis a GVH-ra levetítve az az abszurd helyzet állt elő, hogy a versenytanács tagokat elviekben nem kötelezhető, az új Jat. 23. §-a alapján kiadott normatív utasítással nem lehet ellentétes a Tpvt. 36. § (6) bekezdése alapján kiadott közlemény. Összegezve a Tpvt. rendszerében – az Alkotmánybíróság 25/2007. (IV. 20.) számú határozata által is megerősítetten – a közlemény a Tpvt. 38. § (2) bekezdésére figyelemmel a GVH elnöke által kiadott belső utasítás felett kellene, hogy álljon a jogi eszközök hierarchiájában, amely egyértelműen ellentétben áll az új jogalkotási törvény 24. § (3) bekezdésével. Véleményem szerint ezt az ellentmondást mindenképpen szükséges jogszabálmódosítás útján rendezni, mivel az új jogalkotási törvény a jogalkotás rendjének általános szabályait tartalmazza, a versenyjogban megjelenő közlemények jogintézményét – a már korábban felmerült problémákra is tekintettel, de főként az új jogalkotási törvény által okozott ellentmondásos szabályozás miatt – a Tpvt.-ben szükséges újraszabályozni.

2. Az erőfölénnyel való visszaélés

A jubileumi konferencia gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tényállásával foglalkozó panelében többször is felvetődött annak igénye – főként Szakadát László érvelt mellette – hogy szükség lenne a Tpvt. 21. §-ában nevesített visszaélési magatartások újraszabályozására, amelynek keretében jelentős mértékben szűkíteni kellene azon esetköröket, amelyek a jelenlegi szabályozás alapján potenciálisan jogsértőnek minősülhetnek (pl. a Tpvt. 21. § a) pontja szerinti túlzó árazás), mivel ezen ügyekben nincs szükség a hatóság beavatkozására, amelyet – Szakadát László álláspontja szerint – az is bizonyít, hogy hiába indított a

¹² 25/2007. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2007, 933.

¹³ 49. § (1) A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

GVH az elmúlt években versenyfelügyeleti eljárást ezen potenciális jogsértések vizsgálatára, hiszen az eljárások rendre megszüntetéssel zárultak. Szakadát László álláspontja szerint az a körülmény, hogy sok versenyfelügyeleti eljárás indul, amely a végén megszüntetéssel zárul, hatékonytalanságot eredményez, a GVH jelentős mértékű erőforrásokat pazarol olyan ügyekre, amelyeket valójában nem is kellene vizsgálni.

A magam részéről nem foglalnék állást abban a kérdésben, hogy a Tpv-t. ben nevesített visszaélési magatartások közül melyekre nincs szükség, pusztán arra utalnék, hogy valóban nincs sok értelme olyan jogsértéstípusokat a jogszabályban nevesíteni, amelyek a hatóság jelenleg rendelkezésére álló eszközökkel gyakorlatilag bizonyíthatatlanok. Ugyanakkor a Hivatal „védelmében” szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az elmúlt években a vizsgálók sokszor nem azért indítottak versenyfelügyeleti eljárást túlzó árazásos ügyekben, mert az ügyindításkor azt remélték, hogy ez lesz az „évtized jogsértése”. Pusztán azon gyakorlati megfontolás vezérelte őket, hogy Tpv-t. 70. §-a alapján – amely a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételeit tartalmazza – akkor is meg kell indítani az eljárást, ha bejelentési szakban, bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül nem lehet kizárni a jogsértés elkövetését, hiszen a Tpv-t. rendszerében bizonyítási eljárást kizárólag versenyfelügyeleti eljárás keretében lehet lefolytatni, bejelentési szakban pusztán valószínűsítésnek van helye. Adott esetben – rendkívül nehéz meghúzni azt a határt, amely a valószínűsítés és a bizonyítás között húzódik, ezért csak akkor jogszerű a bejelentés közérdek hiánya alapján történő elutasítása, ha az elutasítás alapjául szolgáló ténykérdés nyilvánvaló vagy köztudomású, és nem bizonyítási vagy „quasi” bizonyítási eljárás lefolytatásának eredményeként született.¹⁴

¹⁴ E körben indokolt felidézni a bírósági gyakorlatot:

A bejelentés keretében kérelmezett kizárólag a Tpv-t. 70.§ (1) bekezdésében írt feltételeket vizsgálja. *Az eljárás nem bizonyításra épül, hanem valószínűsítésre.* Ebből adódóan kérelmezett bejelentés folytán kialakított döntése akkor is törvényes, ha okszerűen valószínűsíteni tudja azt, hogy a bejelentett magatartás miért nem meríti ki a hármas törvényi feltételrendszer egy vagy több elemét.” Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.653/2007/6. szám, B-517/2007.

„A bíróság arra kíván rámutatni, hogy a Tpv-t. 70.§ (1) bekezdése feltételes módú szövegezésének értelmezése (sértheti) garanciális fontosságú. Azt jelenti, hogy kérelmezett a Tpv-t. 43/H.§ (8) bekezdés b) pontja szerinti eljárásban nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy a bejelentés miért nem sérti a törvény anyagi jogi rendelkezéseit. Ellenkező esetben – azon túl, hogy a törvény nyelvtani értelmezése is csorbát szenved – az alább ismertetendő hatásköri és jogorvoslati eljárási formák sérülnek.

Ha kérelmezett részletesen elemzi, hogy a bejelentett magatartás miért nem sérti a Tpv-t.-t, akkor olyan döntést indokol, mely az ügy érdemét érintő, és csak a Tpv-t. 77.§ (1) bekezdés i.) pontja szerinti határozati formában hozható meg. Azzal továbbá, hogy ilyen érdemi elemzést tesz kérelmezett, és ezzel tartalma szerint az előbb említett jogszabályhely szerinti döntést a Tpv-t. 7. § (1) bekezdése szempontjából hoz, egyúttal – paradox módon – hallgatólagosan elismeri azt, hogy a bejelentett magatartás lehet törvényt sértő.

Hatásköri szabály azért sérül, mert határozatot csak a versenytanács hozhat (Tpv-t. 77.§), míg a Tpv-t. 43/H.§ (8) bekezdés szerinti végzések kiadója a vizsgáló lehet.

A Tpv. szövegezése és a bírósági gyakorlat lábjegyzetben idézett megállapításából az következik, hogy abban az esetben, ha a bejelentett magatartás esetleges csekély hatása, a bejelentett csekély piaci részesedése, vagy az általa elért jelentéktelen vagyoni előny stb., nem mutatható ki valószínűsítés útján, akkor a vizsgáló kénytelen megindítani a versenyfelügyeleti eljárást. Ennek oka, hogy ezen tényezők esetleges fennállását bizonyítási eljárásban kell vizsgálnia a GVH-nak, amennyiben e tényezők igazolást nyernek, akkor a vizsgáló a Tpv. 71/A. §-a vagy az eljáró versenytanács a Tpv. 72. § (1) bekezdés a) pontja alapján végzéssel megszüntetheti az eljárást, mivel a közérdek fennállása, mint az eljárásindítás egyik konjunktív feltétele, utóbb megdőlt.

Mindebből az következik, amennyiben a vizsgálónak bejelentéses szakban a közérdek hiányának alapjául szolgáló tényezőt nem sikerül valószínűsítés útján kimutatnia, akkor kénytelen a versenyfelügyeleti eljárást megindítani és bizonyítás felvétele útján kimutatni e tényezőt és később intézkedni a versenyfelügyeleti eljárás megszüntetése iránt. Ellenkező esetben a bejelentő jogorvoslati kérelmét a Fővárosi Bíróság nagy valószínűséggel megalapozottnak fogja találni, és a vizsgálót a versenyfelügyeleti eljárás megindítására fogja kötelezni, amely körülmény még „rosszabbul” mutat a statisztikában, mint az a szám, hogy hány indított ügyben szüntette meg utóbb az eljárást a Versenytanács.

Mindezek ellenére nem gondolom azt, hogy a jelenlegi rendszer ne lenne hatékony, bár el kell ismerni, hogy több ügyindítás a fentebb említett okból a kényszerűség eredménye. Fontos jogállami garanciának tartom azt, hogy bizonyítási eljárást kizárólag versenyfelügyeleti eljárásban lehessen lefolytatni, hiszen csak így biztosítható maradéktalanul az eljárás alá vontak jogainak védelme. Természetesen más kérdés, hogy a Tpv.-ben nevesített visszaélési magatartás létjogosultságát kérdőjelezzük meg, vagy elvben egyetértünk annak a törvényben történő szerepeltetésével, csak a jelenleg rendelkezésre álló hatósági eszköztárral nem tudunk vele mit kezdeni. A magam részéről kizárólag az utóbbi esetkörre kívántam reagálni, az anyagi jogi szabályozás megváltoztatá-

A bírósági eljárás formája, és a bírósági döntéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatok képe is alapvetően más. Határozattal szemben tárgyalás a fősabály, addig a szóban forgó végzést nemperes eljárásban bírálja el a bíróság. Határozatot elbíróló ítélettel szemben helye van fellebbezésnek, perújításnak, felülvizsgálati eljárásnak egyaránt (Pp. 340.§ /2/ bek.), addig a nemperes eljárásban hozott bírósági döntéssel szemben a 2005. évi XVII. törvény 3.§ (3) bekezdése értelmében semmilyen további jogorvoslatnak nincsen helye.

A „többben a kevesebb benne van” elve alapján, szigorúan logikai megközelítésben igaz az, hogy ami nem 'sért' az nem is 'sérthet'. Fordítva viszont az állítás nyilvánvalóan nem igaz. [...] Annak eldöntéskor, hogy a bejelentés sértheti-e a Tpv. rendelkezéseit, konkrét elemzéseket nélkülöző, a valószínűséget alátámasztó vagy kizáró, általános szempontok vehetők csak figyelembe.

Kérelmezett végzése kétséget kizáróan olyan indokolást tartalmaz, melyből az tűnik ki, hogy kérelmezett az ügyet érdemben vizsgálta (azt, hogy ezt helyesen tette-e vagy sem, nem képezheti részét jelen nemperes eljárásnak). Ilyen tartalmú érdemi döntést csak a Versenytanács hozhat határozati formában.” Fővárosi Bíróság: 7.Kpk. 45017/2006/2. B-1020/2005.

sával kapcsolatban csak annyit jegyeznek meg, hogy a jelenleg rendelkezésre álló fejtegetéseknél és pusztán statisztikai adatokra hivatkozásnál lényegesen széleskörűbb érvelést és mélyrehatóbb hatástanulmányokat tartanék elfogadhatónak ahhoz, hogy a Tpvt. anyagi jogi szabályait megváltoztassa a jogalkotó.

3. A versenyfelügyeleti eljárás, mint speciális közigazgatási eljárás

A versenyfelügyeleti eljárások a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alól „quasi kivett” eljárásoknak tekinthetők, amely gyakorlatilag azt jelenti, hogy speciális törvény – jelen esetben a Tpvt. – a Ket. rendelkezéseitől eltérhet mindamellett, hogy bizonyos Ket. rendelkezések nem alkalmazhatók az eljárások során.¹⁵ A versenyfelügyeleti eljárások „quasi kivett” jellege önmagában rendkívül megnehezíti a Ket. és a Tpvt. speciális eljárási szabályainak együtt alkalmazását, hiszen a Tpvt. 44. §-ában¹⁶ szereplő kizárt Ket. rendelkezések mellett a Tpvt. lex specialis-ként felülírja a lex generalis Ket. több rendelkezését is.

A Ket. 13. § (2) bekezdés e) pontja szerint e törvény rendelkezéseit a versenyfelügyeleti és a bejelentési eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg, illetőleg a (6) bekezdés értelmében jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg.

A versenyfelügyeleti eljárások során a Ket. alkalmazásának kérdéseivel kapcsolatban Kilényi Géza már 2006-ban kifejtette, hogy nem tartja indokoltnak a versenyfelügyeleti eljárásban nem alkalmazandóként feltüntetni például a Ket. 33. §-ának valamennyi rendelkezését, így egyebek között az (1) bekezdést¹⁷, amely jelenleg 22 munkanapos ügyintézési határidőről rendelkezik egyben megadva a lehetőséget ezen szabálytól való eltérésre. Kilényi szerint „*egyetlen – teljességgel elfogadhatatlan – magyarázata lehet az efféle különködésnek: az, hogy minden főhatóság megpróbál állam lenni az államban és kivonni magát az általános érvényű törvények hatálya alól. Ez pedig visszahozza a XIX. századi „ősállapotot”: az „ahány eljárásfajta – annyiféle eljárási szabály” elv érvényre juttatását.*”¹⁸

¹⁵ KÖKÉNYESI JÓZSEF (szerk.): *A közigazgatási eljárás*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2005. 39.

¹⁶ A Tpvt. 44. §-a sorolja fel azon Ket. rendelkezéseket, amelyek alkalmazása kizárt a versenyfelügyeleti eljárások során.

¹⁷ KILÉNYI GÉZA: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1. 4.

¹⁸ KILÉNYI i. m.

Abban mindenképpen igaza lehet Kilényi professzor úrnak, hogy – bár 2006 óta a Tpvt. 44. §-át többször módosította a jogalkotó, így sok koherencia zavart már sikerült kiküszöbölni – az Alkotmánybíróság által már számos határozatban kifejtett normavilágosság követelménye csak úgy érvényesülhet a Tpvt. és a Ket. viszonyában, ha a Tpvt. 44. §-ában valóban csak olyan Ket. rendelkezések szerepelnek, amelyek kizárása indokolt és nem okoznak további értelmezési nehézséget a jogkereső közönség számára. A Tpvt. 44. §-ának hatályos állapota, bár az elmúlt időszakban jelentős pozitív változásokon esett át, még mindig tartalmaz téves hivatkozásokat. Példának okáért a Ket. már említett 33. § (1) bekezdésének teljes kizárása továbbra is szükségtelen, mivel maga a jogszabályhely ad lehetőséget arra, hogy törvény hosszabb ügyintézési határidőt állapítson meg bizonyos ügyfajtákban, amely lehetőséggel élt a jogalkotó a Tpvt. 63. §-ában. Ugyanígy felesleges a Tpvt. 44. §-a szerinti kizárt Ket. rendelkezések között szerepeltetni a Ket. 72. § (4) bekezdését, amely szerint, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, egyszerűsített döntés hozható, amely nem tartalmazza az indokolást és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. Tekintettel arra, hogy a Ket. ezen rendelkezése pusztán egy lehetőséget tartalmaz, amellyel a hatóság nem köteles élni, nincs értelme kizárni a rendelkezés alkalmazását. Másfelől elképzelhetőnek tartom, hogy a versenyfelügyeleti eljárások során bizonyos esetekben, például az üzleti titok kezelése iránti kérelem elfogadásáról szóló végzés meghozatala során kifejezetten hasznos lenne, ha a vizsgálók hozhatnának egyszerűsített döntést.

4. A kötelezettségvállalás nem teljesítésének jogkövetkezményei

A Tpvt. 75. §-ában szabályozott kötelezettségvállalás jogintézménye korszerű megoldása a versenyjogi szabályozásnak, ezért bevezetése mindenképpen üdvözlendő, ugyanakkor a jogintézmény részletszabályai – véleményem szerint – még nem tekinthetők kiforrottnak, ebből kifolyólag terminológiai zavart okozhatnak, ezért a normavilágosság követelményének érvényre juttatása érdekében mindenképpen szükség lenne a szabályozás részleteinek újragondolására.

A Tpvt. 75. §-a értelmében az eljáró versenytanács a kötelezettségvállalás teljesítését végzéssel teszi kötelezővé. A végzés ellen külön jogorvoslatnak van helye. Ha a vállalkozás nem teljesít, a Tpvt. 78. §-a szerinti bírsággal sújtható, kivéve, ha a körülmények változása miatt már nem indokolt a teljesítés.

A Tpvt. 78. §-a szerinti bírság egy anyagi jogi szankció. Abban az esetben, ha a kötelezettségvállalásról szóló versenytanácsí végzés kötelezettje utóbb nem teljesíti a vállalkozásában foglaltakat, a Tpvt. 76. §-a értelmében az eljáró versenytanács utóvizsgálat keretében végzéssel dönt a Tpvt. 78. §-a szerinti bírság kiszabásáról. Tekintettel arra, hogy a Tpvt. 78. §-ában szabályozott érdemi bírság

anyagi jogi szankció, az ilyen jellegű bírságkiszabás során széles körű és az adott ügy tényeire vonatkoztatott egyedi mérlegelésre van szükség, amelynek a jogállamiság követelményének történő megfelelés szempontjából – álláspon-
tom szerint – nem megfelelő terepe az utóvizsgálat keretében történő végzés meghozatala. E tekintetben – véleményem szerint – az ügyfelek jogai jelentős mértéken csorbát szenvednek, mivel az eljáró versenytanács végzésben szab ki egy anyagi jogi bírságot, amelynek összege akár a vállalkozás előző évben elért nettó árbevételének 10%-a is lehet, amely azért problémás alkotmányjogi szempontból, mert a végzésekkel szemben a Tpvt. 82. §-a alapján van helye jogorvoslati kérelem előterjesztésének. Azon persze lehet vitatkozni, hogy attól még nem tekinthető érdeminek a kötelezettségvállalás nemteljesítése esetén a Tpvt. 78. §-a szerinti bírság, hogy ezen jogszabályhely alapján rendeli el a törvény a bírságkiszabást. Ugyanakkor – véleményem szerint – még ha elfogadást nyerne is ezen álláspont, akkor sem tekinthető egyértelműnek a törvénytörvény és jogalkalmazási nehézségeket okoz, hogy a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében példálózó jelleggel felsorolt bírságkiszabás során irányadó szempontok bizonyítást tesznek szükségessé, amelyre egy egyszerű utóvizsgálati eljárásban tipikusan nem szokott sor kerülni.

A Tpvt. 82. § (3) bekezdésének hatályos szabályozása szerint „Az eljáró versenytanács végzése elleni jogorvoslati kérelmet a Fővárosi Bíróság a közigazgatási hatósági eljárásban hozott végzés elleni bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályok szerint bírálja el.”, ugyanakkor a Tpvt. 44. §-a értelmében a versenyfelügyeleti eljárásban nem alkalmazható a Ket. 109. §-ának (2) bekezdése, amelynek utolsó mondata kifejezetten tartalmazza, hogy a végzéssel szembeni bírósági felülvizsgálat során a közigazgatási bíróság nemperes eljárásban jár el. Véleményem szerint már önmagában ez a kodifikációs hiba sérti a normavilágosság követelményét, hiszen az ilyen végzéseket nyilvánvalóan nemperes eljárásban fogja felülvizsgálni a Fővárosi Bíróság, azonban ezt esetünkben egyetlen jogszabály sem tartalmazza, a felülvizsgálat csak azért történne nemperes eljárásban, mert „korábban is így volt”, bár akkor a Tpvt. 82. §-a kifejezetten utalt a Fővárosi Bíróság nemperes eljárására. Ez csak az egyik kifogás, ami a jelen esetben emelhető, másfelől – és ez tűnik a fontosabbnak – az ügyféli jogok megfelelő gyakorlása szempontjából problémás, hogy a Fővárosi Bíróság egy, a hatóság által alkalmazott anyagi jogi szankcióról nemperes eljárásban fog dönteni, amelyben lényegesen szűkebb jogokkal rendelkezik a kérelmező, mint a peres eljárás felperese. Ezen probléma már korábban is felvetődött, amikor a jogalkotó a vezető tisztségviselők személyes felelősségét kívánta a Tpvt.-ben szabályozni, amely Sólyom László köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll keretében végül megbukott. A kötelezettségvállalás nemteljesítése esetén kiszabható anyagi jogi szankció esetében – véleményem szerint – Sólyom László a vezető tisztségviselők sze-

mélyes felelőssége kapcsán kifejtett érvelése¹⁹, ismételten idézhető, mely szerint az Alkotmánybíróság következetesen védelemben részesíti a tisztességes eljáráshoz való jogot is, amelyet az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből és a 2. § (1) bekezdéséből²⁰ vezetett le. A köztársasági elnök kifejtette, hogy „a tisztességes eljárás követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megkövetelt tulajdonságai közül (amire az igazságos tárgyalás fordulat utal a normaszövegben), hanem az Alkotmány 57. § többi garanciáinak teljesedését is átfogja.”²¹

A köztársasági elnök érvelése szerint a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos értelmezésében bennfoglaltatik, hogy a személyek nem tárgyai, hanem alanyai az eljárásnak, következésképpen sérül a fegyverek egyenlőségének elve – amely nemcsak büntető, hanem polgári jellegű ügyekben, folyó eljárásokban is alkalmazandó –, ha a védelemnek a vádhoz képest kevesebb alkalma nyílik tény- és jogkérdésekben véleményt nyilvánítani.

Sólyom László az Alkotmánybíróságnak küldött indítványában a tisztességes eljárás körébe sorolta a szóbeliség érvényesülését is²², amely oly módon juttatható kifejezésre a bírósági eljárásokban, hogy a bíróság nem hozhat jogszerűen döntést mindaddig, amíg az érintettet nem hallgatta meg. Sólyom László álláspontja szerint azért sérti az érintettek alkotmányos jogait, mert a közigazgatási nemperes eljárások szabályozása értelmében nincs lehetőség tanúbizonyításra és az okirati bizonyítás kizárólagossága miatt a felek személyes meghallgatása is kétséges. Sólyom László a vezető tisztségviselők személyes felelőssége kapcsán kifejtett érvelése nyomán a kötelezettségvállalás nem teljesítése esetén végzéssel történő Tptv. 78. §-a szerinti bírságkiszabás – véleményem szerint – azért nincs összhangban az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseivel, mert sérti a tisztességes eljáráshoz és a nyilvános tárgyaláshoz való jogot azáltal, hogy kizárólag nemperes eljárásban teszi lehetővé a Gazdasági Versenyhivatal végzése elleni jogorvoslati jog gyakorlását.

Tekintettel arra, hogy a jogszabályhely szerinti nemteljesítés esetén érdemi bírság kiszabásának van helye, önmagában megkérdőjelezhető a Tptv. 76. § (4) bekezdés a) pontjának azon fordulata, amely ezen érdemi bírságot végzésben rendeli kiszabni. Ennek oka, hogy a Tptv. 78. §-a szerinti bírság, mint érdemi szankció és a meghatározása során figyelembe veendő szempontrendszer határozati formát kívánna meg az eljárásjogi garanciák maradéktalan érvényesítése

¹⁹ Letölthető:

http://www.keh.hu/admin/data/00000003/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000007/_file/20080624ABIinditvany_versenytorveny_modositas_cimerrel.pdf

²⁰ Alkotmány 2. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.

²¹ I. m. (Sólyom László indítványa) 5. oldal.

²² 1/2008. (I. 11.) ABH – a szabálysértési eljárásban kiszabott pénzbírság megváltoztatásával kapcsolatban.

érdekében. Annál is inkább szükség lenne a határozati formára, mivel a kötelezettségvállalást előíró végzés sajátossága, hogy abban nem kerül kimondásra az eljárás alá vont jogsértése, vagyis maga a jogsértés is (amelyet a kötelezettségvállalás orvosol) is bizonyításra és külön indokolásra szorul. Véleményem szerint a Tpvt. a kötelezettségvállalás nemteljesítése esetére az ügy érdemi megítélése tekintetében is több elvarratlan szálát hagy, amelyek csak eltérő jogalkalmazói jogértelmezéssel korrigálhatók.

Következésképpen a fentebb kifejtett okokból, szükségesnek tartom a kötelezettségvállalás nemteljesítése esetén irányadó szabályozás újragondolását, amelynek keretében elsősorban a hatóság által ilyen esetekben alkalmazható szankció kiszabását kell pontosítani, másodsorban az utóvizsgálati forma sem szolgálja megfelelően a jogállamiság követelményét, hiszen az utóvizsgálat szabályai is aktualizálásra illetve pontosításra szorultak, melynek részleteivel a jelen írás következő fejezetében foglalkozom.

5. Az utóvizsgálat

Az utóvizsgálat a Tpvt. 47. §-a értelmében – a végrehajtáshoz hasonlóan – a versenyfelügyeleti eljárás részét képezi. A versenyfelügyeleti eljárás olyan értelemben is egy speciális hatósági eljárásnak minősül, hogy az alapeljárás és annak utóélete (önkéntes teljesítés ellenőrzése, illetve ennek hiányában maga a végrehajtás) szerves egységet képez.

Mindezek alapján az utóvizsgálat az alapeljárásban elfogadott kötelezettségvállalás, előírt előzetes vagy utólagos feltétel és egyéb kötelezettség önkéntes teljesítésének ellenőrzésére szolgáló eljárásnak minősül. A Tpvt. 76. § (1) bekezdésében nevesített esetekben a vizsgálónak kötelessége az utóvizsgálatot elrendelni. A Tpvt. 76. § (2) bekezdése felhatalmazza a vizsgálatot arra, hogy a Tpvt. 76. § (1) bekezdésében nevesített esetek fennállása hiányában is utóvizsgálatot tarthasson, amelynek megindítása tekintetében a vizsgáló diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, azonban az ezen jogszabályhely alapján megindított utóvizsgálatoknak is az kell, hogy legyen a rendeltetésük, hogy a versenytanácsi határozat önkéntes teljesítését ellenőrizzék.

A Tpvt. hatályos 76. § (4) bekezdése eltérő lehetséges lezárási módokat fogalmaz meg az utóvizsgálatok vonatkozásában aszerint, hogy mely jogszabályhely alapján került sor az utóvizsgálat elrendelésére. Mielőtt végigvenném a lehetséges végkimeneteket, előljáróban megjegyzem, hogy az utóvizsgálat elrendelését és lefolytatását szabályozó törvényi rendelkezések nem szolgálják megfelelően a gyakorlat igényeit, több tekintetben inkoherensek és ellentmondásosak, ami jelentős mértékben nehezíti a jogalkalmazói munkát.

Álláspontom szerint a Tptv. 76. § (4) bekezdésében utóvizsgálat lezárása esetén hozható versenytanácsi döntések végkimenetelének nevesítése önmagában nem zárja ki a Tptv. 89. §-a²³ szerinti végrehajtás elrendelését (kivéve azon törvényi eseteket, amelyekben az eljárás alá vont önkéntes vállalásán van hangsúly, emiatt nem rendelhető el a végrehajtás, például fúziók illetve Tptv. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalás), amelyet a Ket. 110. §-ára²⁴ figyelemmel kell alkalmazni a konkrét ügyben.

A következőkben az utóvizsgálat elrendelésének jogszabályi alapját vetem össze a Tptv. 76. § (4) bekezdésében és a Tptv. illetve a Ket. egyéb rendelkezéseiben szereplő lehetséges lezárási alternatívákkal:

5.1. Tptv. 76. § (1) bekezdés a) pont – Tptv. 76. § (4) bekezdés a) pont

Ezen jogszabályhelyek a Tptv. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalás teljesítésének ellenőrzése esetén elrendelendő utóvizsgálatra vonatkoznak. A kötelezettségvállalás önkéntes teljesítésének ellenőrzésére elrendelt utóvizsgálat lezárásaképpen az eljáró versenytanács a következő döntéseket hozhatja.

- Nemteljesítés esetén végzéssel a Tptv. 78. §-a szerinti bírságot szab ki.
- Nemteljesítés esetén végzéssel megszüntetheti az utóvizsgálatot, ha a körülmények megváltozása miatt a teljesítés kikényszerítése nem indokolt.
- Teljesítés esetén az utóvizsgálatot végzéssel megszünteti.

²³ 89. § (1) A vizsgálónak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzése jogerős, ha a végzés ellen határidőn belül jogorvoslatot nem terjesztettek elő, arról lemondtak, vagy a jogorvoslat kizárt. Az eljáró versenytanács döntése a közléssel válik jogerőssé.

(2) A jogerős döntés végrehajtható, ha a döntésben a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap eredménytelenül telt el. A nem jogerős döntés akkor hajtható végre, ha a jogorvoslatnak a végrehajtásra nincs halasztó hatálya.

(3) Az eljáró versenytanács és a vizsgáló a versenyfelügyeleti eljárás során hozott döntésének végrehajtását a teljesítési határidő eredménytelen eltelte után haladéktalanul, külön végzéssel, hivatalból rendeli el.

²⁴ Ket. 110. § (1) A keresetlevél, illetve a kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, a bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére jogosult azonban a keresetlevélben, illetve a kérelemben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantató szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem fogantatósiható.

(2) A végrehajtás felfüggesztésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is.

(3) Nincs helye a végrehajtás felfüggesztésének, ha a határozat

- a polgári védelmi szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelezettséget állapít meg,
- jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja,
- a honvédelmi kötelezettségek részét képező gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelezettséget állapít meg.

A kötelezettségvállalás nemteljesítése esetén alkalmazott utóvizsgálati forma és a Tpvt. 78. §-a szerinti bírságkiszabás kritikáját a jelen írás előző fejezete tartalmazza.

5.2. Tpvt. 76. § (1) bekezdés b) pont – Tpvt. 76. § (4) bekezdés b) pont

E jogszabályhelyek a határozatban foglalt előzetes vagy utólagos feltétel önkéntes teljesítésének utóvizsgálatban történő ellenőrzéséről szólnak. Abban az esetben, ha az utóvizsgálat arra az eredményre vezetne, hogy az előzetes vagy utólagos feltételt nem teljesítette az eljárás alá vont, nincs szükség a Tpvt. 89. § (3) bekezdése szerinti végrehajtás elrendelésére, mivel előzetes vagy utólagos feltétel csak összefonódás engedélyezésére irányuló versenyfelügyeleti eljárásban írható elő és az előzetes vagy utólagos feltétel nemteljesülése a Tpvt. 30. § (4) bekezdésében említett joghatások bekövetkezésének hiányát váltja ki, amely oda vezet, hogy az összefonódáshoz adott engedély nem lesz hatályos. A Tpvt. 30. § (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Az engedély előzetes feltételhez kötése esetén az engedély a feltétel teljesülésével válik hatályossá. Az utólagos feltételhez kötött engedély megadásától hatályos, azonban a feltétel nem teljesülése esetében hatályát veszti.”

5.3. Tpvt. 76. § (1) bekezdés c) pont – Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pont

A hivatkozott jogszabályhelyek a határozatban foglalt kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére vonatkoznak, azonban ezen kötelezettség nem azonos a Tpvt. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalás jogintézményével.

A Tpvt. 76. § (1) bekezdés c) pontjában említett kötelezettség alatt praktikusán csak a Tpvt. 30. § (3) bekezdésében említett fúziós eljárásban előírandó kötelezettséget kellene érteni annak érdekében, hogy az ezen jogszabályhely alapján megindított utóvizsgálatok lezárásához rendelt Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontja nem kapjon új értelmet, amely végső soron oda vezethet, hogy a kötelezettség előírását tartalmazó versenytanácsai döntések utóvizsgálatai kiüresednek, mivel nem adnak érdemi kikényszerítő eszközt a jogalkalmazó kezébe. A továbbiakban vegyük sorra a törvényszöveg alapján jelenleg lehetséges döntési alternatívákat:

- Amennyiben az utóvizsgálat azzal az eredménnyel zárul, hogy az eljárás alá vont a kötelezettséget teljesítette, a gyakorlatban nem vet fel problémát az eljáró versenytanács döntése, hiszen végzéssel megszüntethető az utóvizsgálat.

– Abban az esetben, ha az utóvizsgálat során nyilvánvalóvá válik, hogy az eljárás alá vont nem teljesítette a kötelezettséget, az eljáró versenytanács két döntési alternatíva közül választhat:

a) Ha a kötelezettség teljesítésétől nem lehet eltekinteni, az eljáró versenytanács a Tpvt. 89. § (3) bekezdésének alkalmazásával elrendeli az alaphatározat végrehajtását, illetve szükség esetén a Tpvt. 90. § (1) bekezdésének alkalmazásával végrehajtási bírságot szab ki. Ez a megoldás egyedül fúziós eljárásokban nem működhet, ennek oka, hogy az összefonódás engedélyezésére irányuló eljárásokban a kötelezettség előírása oly módon történhet, hogy a vállalkozás együttműködik a kötelezettség tartalmának meghatározása tekintetében a GVH-val, amelynek előírására csak a vállalkozás önkéntes felajánlása esetén kerülhet sor, ha ez az elem hiányzik, akkor a GVH nem engedélyezi a bejelentett összefonódást. Mindebből az következik, hogyha utóbb kiderül, hogy a vállalkozás nem tett eleget a vele együttműködésben, számára előírt kötelezettségnek, nem rendelhető el a határozat végrehajtása a Tpvt. 89. § (3) bekezdése alapján. Ilyen esetekben fúzióknál két járható út lehetséges:

1. az eljáró versenytanács visszavonja az engedélyező határozatot, hiszen a kötelezettség teljesítésének hiányában a Versenytanács nem tartja aggálymentesnek a fúziót, vagyis a vállalkozások nem kapnak engedélyt az összefonódáshoz;
2. a vállalkozás ugyan nem teljesítette a kötelezettséget, azonban az eljáró versenytanács úgy látja, hogy egyéb körülmények miatt a kötelezettség teljesítése nem indokolt, ezért határozatát módosítja.

Az 1. pont szerinti esetet rögzíti a Tpvt. 32. § (1) bekezdés b) pontja is, amely szerint a Gazdasági Versenyhivatal a 30. § alapján hozott határozatát visszavonja, ha a kötelezett vállalkozás nem teljesítette a határozatban előírt valamely kötelezettségét. Sajnálatos módon a Tpvt. hatályos 76. §-a nem különíti el egymástól a fúziós eljárás keretében előírt kötelezettséget és a Tpvt. 77. § (1) bekezdés g) pontja alapján előírható, érdemi szankciót képező kötelezettséget, amelyet a törvény korábbi szövege²⁵ megtett. Ebből kifolyólag a jelenlegi Tpvt. 76. §-ában említett kötelezettség körébe beleérthető a Tpvt. 77. § (1) bekezdés g) pontja szerinti törvénybe ütközés megállapítása esetén előírható kötelezett-

²⁵ A Tpvt. 2005. november 1-je előtt hatályos 76. §-a alapján nem lehetett máshogy értelmezni az utóvizsgálat keretében említett kötelezettség fogalmát, csak mint amely fúziós eljárásokban és egyedi mentesítési eljárásokban alkalmazható, mivel az akkor hatályos Tpvt. 76. § (3) bekezdés e) pontja kifejezetten a Tpvt. 77. § (1) bekezdés i) pontjára utalt vissza, amely szerint az eljáró versenytanács „[ti. a kötelezettség] nemteljesítés esetén pedig érdemi határozatát visszavonja vagy megváltoztatja [77. § (1) bekezdés i) pont]”, vagyis az eljáró versenytanács határozatában „korábbi határozatát visszavonhatja vagy megváltoztathatja [19. §, 32. §]”.

ség, amely szerint „Az eljáró versenytanács határozatában a törvénybe ütközés megállapítása esetén kötelezettséget írhat elő, így különösen az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától vagy további fenntartásától való indokolatlan elzárkózás esetén [21. § c) pont] szerződéskötésre kötelezhet.”

A Tpvt. 77. § (1) bekezdés g) pontja szerinti kötelezettség teljesítésének utóvizsgálatát nem a Tpvt. 76. § (1) bekezdés c) pontja alapján kellene elrendelni, hanem a Tpvt. 76. § (2) bekezdése alapján. A hatályos jogszabályszoveg mellett kétségtelen, hogy eredetileg két különböző törvényi kategória összesződött, ezért a jogszabályszoveg alapján nem érzékelhető megfelelően a közöttük lévő különbség, holott ez a normavilágosság követelményének érvényesülése szempontjából alapvető fontosságú lenne.

- b) Ha a kötelezettséget az eljárás alá vont nem teljesítette, ugyanakkor annak teljesítését az eljáró versenytanács nem tartja indokoltnak (amely az eset összes, releváns tényei és körülményei alapján ítélt meg), korábbi határozatát visszavonja, illetőleg megváltoztatja.

Ezzel kapcsolatban ismételten érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontjában előirányzott „megváltoztatja” fordulat terminológiai szempontból nincs összhangban a Ket. 114. §-ával, amelyre a hivatkozott jogszabályhely egyértelműen utal, hiszen a Ket. csak a döntés visszavonását illetve módosítását ismeri. Következésképpen terminológiai szempontból az lett volna a helyes, ha a kötelezettség nemteljesítése esetén követendő döntési alternatívaként a döntés módosítása fordulatot alkalmazza a Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontja a döntés megváltoztatása helyett.

A Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontja utolsó fordulatának értelmezése ismételten problémás a fúziós eljárásokban és az egyéb ügýtípusokban alkalmazható kötelezettség fogalmának sajnálatos összesősása miatt. Az lett volna a célszerű, ha a 2005. november 1-jével hatályba lépett törvénymódosítás fenntartotta volna az elvi különbséget a kétféle kötelezettség között. Mivel ez nem történt meg, a két kategória utóvizsgálati kezelése is összekeveredett. A korábbi szövegben nem szerepelt az az opció, hogy a fúziós határozatban előirt kötelezettség nemteljesítése esetén előállhat olyan helyzet, hogy a kötelezettség teljesítése nem lesz indokolt a későbbiekben bekövetkezett helyzet folytán. A Ket.-tel összhangban fúziók esetében is járható út lenne az, hogyha időközben kiderül, hogy az előirt kötelezettség teljesítése nem indokolt, akkor az eljáró versenytanács módosítja az eredeti határozatot, azonban a visszavonásnak (Ket. 114. §) kizárólag olyan esetekben van létjogosultsága, amikor a vállalkozás nem teljesítette a kötelezettséget és nem áll fenn az indokoltság hiánya; kizárólag ezen értelmezés van összhangban a Tpvt. 32. § (1) bekezdés b) pontjával, vagyis az indokoltság hiánya esetén csak módosítani lehet a határozatot, visszavonni nem. A valóság ezzel szemben az, hogy sajnálatos módon a Tpvt. 76. § (4) be-

kezdés c) pontjának szövegébe a 2005. november 1-jei törvényszövegben alkalmazott „vagy” kötőszótól eltérően az „illetve” kötőszó került a két tagmondat közé, amely a magyar nyelvtan szabályai szerint más jelentéstartalmat hordoz.

Az „illetve” szó a magyar értelmező kéziszótár szerint ugyanazt jelenti, mint az „illetőleg”, amely annak kifejezésére szolgál, hogy az állítás mindegyikre vonatkozik. A jelen esetben tehát azt jelenti, hogy visszavonásra és módosításra is akkor kerülhet sor, ha a kötelezettség teljesítése nem indokolt, vagyis a fúziós eljárás utóvizsgálatában egy speciális szabály érvényesül, amely a visszavonást is csak abban az esetben teszi lehetővé, ha a kötelezettség teljesítése nem indokolt, ily módon az utóvizsgálatra vonatkozó jogszabályhely quasi felülírta az alapeljárásban irányadó Tpvt. 32. § (1) bekezdés b) pontját. Ezen állapot olyan helyzetet eredményez, amelyet a jogalkalmazó nem tud megfelelően feloldani, ezért szükséges lenne visszatérni a 2005. november 1-je előtt hatályos Tpvt. 76. §-ának logikájához annál is inkább, mert a kötelezettség két kategóriája összemérésének fenntartása esetén sem megfelelő a normaszöveg.

Ennek oka, hogy az eljáró versenytanács egyébiránt a Ket. 114. §-a alapján határozatának közlésétől számított egy éven belül jogosult döntését módosítani vagy visszavonni, ezért egyéb ügytípusokban irányadó rendezési módként a fúziók kivételével nincs értelme a Tpvt. 76. § (4) bekezdésének c) pontjában kifejezetten megjelölni ezen döntési alternatívát, hacsak azért nem, hogy ilyen esetekben az eljáró versenytanács köteles legyen a határozatát módosítani vagy visszavonni, azonban ezen kötelezettsége külön Tpvt.-beli rögzítés nélkül is levezethető a Ket. 114. §-ából. Mindezek alapján megállapítható, hogy gyakorlati szempontból sem volt értelme a döntés visszavonására illetve megváltoztatására (helyesen módosítására) vonatkozó döntési lehetőséget beletenni a Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontjába minden ügytípusra vonatkoztatva, hiszen kifejezett Tpvt.-beli rögzítés nélkül is élhet a Versenytanács ezen lehetőséggel. Mindazonáltal a Tpvt. 76. § (4) bekezdés c) pontja nem számol azzal a lehetőséggel, hogy csak az a döntés vonható vissza illetve módosítható, amelyet közigazgatási ügyekben eljáró bíróság nem bíralt el, vagyis valamely versenytanács határozat bírósági felülvizsgálata esetén ezen döntési alternatíva egyáltalán nem lesz alkalmazható az utóvizsgálat során vagy következtében. Ilyen eset, vagyis a bírósági felülvizsgálat hiánya, pedig többnyire csak fúziók esetében jellemző, az egyéb ügytípusokban alkalmazott kötelezettség szankcióhoz a gyakorlatban szinte mindig társul a Tpvt. 78. §-a szerinti bírság, amely miatt az esetek nagy hányadában bírósághoz fordulnak a vállalkozások, ezért ez a feltételezett végkimenetel a bírósági felülvizsgálat miatt eleve csekély valószínűséggel lenne alkalmazható.

Az egyetlen dolog ezzel kapcsolatban, amelyet értelme lett volna a Tpvt.-ben rögzíteni, azonban sajnálatos módon szintén kimaradt, az lehetne, hogy a határozat visszavonásának illetve módosításának lehetőségével a Versenytanács

ne csak a döntés közlésétől számított egy éven belül élhessen a kötelezettség nemteljesítése esetén. Maga a Ket. 114. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény e vonatkozásban hosszabb határidőt írjon elő.

5.4. Tpv. 76. § (2) bekezdés – Tpv. 76. § (4) bekezdés d) pont

Ezen esetkört, azon utóvizsgálatok képezik, amelyeket a vizsgáló diszkrecionális jogköre alapján indít meg, vagyis amelyek esetek nem tartoznak a Tpv. 76. § (1) bekezdése szerinti kötelezően elrendelendő utóvizsgálatok körébe.

Amennyiben az utóvizsgálat arra az eredményre vezet, hogy az eljárás alá vont önként eleget tett a versenytanácsi határozatban foglaltaknak, az ügy lezárása rendkívül egyszerű, ugyanis az eljáró versenytanács végzéssel megszünteti az utóvizsgálatot. Az eljárás alá vont önkéntes teljesítésének hiányában a Versenytanács a Tpv. 89. § (3) bekezdése alapján elrendeli a határozat végrehajtását, és végrehajtási bírságot szab ki a Tpv. 90. § (1) bekezdése alapján.

Tulajdonképpen semmi gyakorlati jelentősége nincs annak, hogy nemteljesítés esetén a Versenytanács elrendeli a végrehajtást, hiszen ezt akkor is megtehetné a Tpv. 89. § (3) bekezdése alapján, ha a Tpv. 76. § (4) bekezdés d) pontja nem hatalmazza fel rá kifejezetten. E szükségtelen törvényi nevesítés is azt mutatja, hogy mennyire következtelen és átgondolatlan a Tpv. utóvizsgálatra vonatkozó szabályozása, amelyet minél előbb célszerű lenne a gyakorlati jogalkalmazói igényekhez igazítani, és összhangba hozni a Ket. és a Tpv. egyéb rendelkezéseivel.

Az eddigi jogalkalmazói tapasztalatok alapján lehet, hogy érdemes lenne a Tpv. 76. § (4) bekezdésébe egy olyan esetkört is beemlíteni, amely lehetővé teszi az utóvizsgálat végzéssel történő megszüntetését olyan esetekben is, amikor kiderül, hogy nem lett volna helye utóvizsgálat elrendelésének. Ha a Tpv. 76. § (4) bekezdése tartalmazna egy „az elrendelésre okot adó körülmény nem áll fenn” fordulatot, akkor elkerülhető lenne, hogy az eljárás alá vont kvázi „menlevelet” kapjon, amikor annak feltételei tulajdonképpen nem állnak fenn. Ilyen helyzet tipikusan azon esetekben fordulhat elő, amikor az eljárás alá vont a versenytanácsi határozat hatására – főként a Tpv. 77. § (1) bekezdés f) pontja alapján a jogsértő magatartás további folytatásától történő eltiltás szankció alkalmazásakor – változtat a korábbi gyakorlatán, azonban a határozat meghozatalát követően folytatott gyakorlata sem felel meg a Tpv.-nek. Mivel az időben később tanúsított új gyakorlat a korábban vizsgált és elmarasztalt gyakorlathoz képest új tényállási elemeket tartalmaz, nem kerülhető meg az új gyakorlat teljes versenyfelügyeleti eljárásban történő vizsgálata, ezért ilyen esetekben nem rendelhető el a Tpv. 89. § (3) bekezdés alapján az alaphatározat végrehajtása, hiszen az nem önmagában a tájékoztatástól tiltotta el az eljárás alá vontat, hanem a konkrét ügyben feltárt tényállás melletti jogsértő magatartástól.

Az utóvizsgálatokkal kapcsolatban azt is problémásnak tartom, hogy a hatályos törvényi szabályozás egyáltalán nem tartalmaz kifejezett ügyintézési határidőt e vonatkozásban. Igaz ugyan, hogy a Tpvt. 76. § (3) bekezdése értelmében az utóvizsgálatra a versenyfelügyeleti eljárásra irányadó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, amelynek az ügyintézési határidejét a Tpvt. 63. §-a szabályozza, azonban ezen határidők túlságosan hosszúak egy utóvizsgálat szakszerű és gondos elintézéséhez. A gyakorlatban az utóvizsgálatok elintézésének kifejezett határidejének hiánya azért nem okozott problémát, mert a Gazdasági Versenyhivatal nem élt vissza azzal, hogy elviekben rengeteg ideje van egy utóvizsgálat lefolytatására. Álláspontom szerint egy demokratikus jogállamban elvárás, hogy maguk a jogszabályok tartalmazzák egy adott eljárás reális ügyintézési határidejét, és e tekintetben a jogkereső közönség ne egy hatóság jóindulatára és az eljáró ügyintéző lelkiismeretére hagyatkozzon.

A fentiekben kifejtettek alapján alapvetően szükségesnek tartanám az utóvizsgálat szabályozásának újragondolását. A feltétlen korrigálást igénylő jogalkotói lépések rendkívül egyszerűnek és aprónak tűnnek, azonban mielőbbi kodifikálásukra égető szükség lenne ahhoz, hogy megfelelően tudjon folyni a jogalkalmazói munka.

6. A végrehajtási kifogás

A végrehajtási kifogásra vonatkozó szabályokat a Tpvt. 91. §-a tartalmazza, mely szerint:

„91. § (1) Az, akinek a jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás elrendelése, illetve a végrehajtási bírság kiszabása sérti, a sérelemről szerzett értesüléstől számított három nap alatt végrehajtási kifogást terjeszthet elő a Versenytanács elnökénél.

(2) A Versenytanács elnöke a végrehajtási kifogásról öt munkanapon belül dönt. A végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs.”

A végrehajtási kifogás hatályos szabályozása – véleményem szerint – sértheti a hatékony jogorvoslat követelményét, tekintettel arra, hogy a gyakorlatban sokszor előfordulhat olyan eset, hogy a végrehajtást elrendelő illetve a végrehajtási bírság kiszabásáról rendelkező végzés meghozatala során az eljáró versenytanácsban maga a Versenytanács elnöke is részt vesz, így gyakorlatilag az ilyen tartalmú döntéssel szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmet olyan személy fogja elbírálni, aki maga is részt vett a kifogásolt döntés meghozatalában. Az a körülmény, hogy a Tpvt. 49–51. §-ai, illetve a Ket. 42. §-a alapján lehetőség van a Versenytanács elnökének az ügy intézéséből történő kizárásá-

ra, nem oldja meg a problémát, hiszen kizárása esetén nem ad iránymutatást a törvény, hogy ki jogosult ez esetben a végrehajtási kifogást elbírálni, hiszen a Versenytanácsnak egyetlen elnöke van és a Tpv. 91. §-a a végrehajtási kifogások elbírálására szolgáló jogorvoslati „fórumként” kifejezetten a Versenytanács elnökét említi.

Tekintettel arra, hogy a Versenytanács jelenleg nem működik akkora létszámmal, hogy a Versenytanács elnöke teljes egészében kivonhassa magát az érdemi jogalkalmazói munkából, csak elviekben biztosítható, hogy quasi független felettesként bírálja el a végrehajtási kifogásokat.

Mindezek alapján – álláspontom szerint – a végrehajtási kifogás hatályos szabályozása szintén nem megfelelő, ezért mielőbbi módosítást igényelne.

Összegzés

A tanulmányban megjelölt koherencia zavarok, anomáliák alapvetően kodifikációs hibákra vezethetők vissza, amelyek annak ellenére benne maradtak a Tpv.-ben, hogy az elmúlt években a versenyjogi szabályozás számos módosítás esett át. Ugyanakkor olyan kritikára okot adó rendelkezése is van a Tpv.-nek, példának okáért a 36. § (6) bekezdése szerinti közlemény jogintézménye, amely az új jogalkotási törvény parlamenti elfogadása miatt került a „tarthatatlan” kategóriába. A jelen írásban igyekeztem röviden összefoglalni azon Tpv. rendelkezéseket, amelyek nincsenek összhangban az Alkotmány 2. §-a szerinti jogállamiság elvével, ezért – véleményem szerint – indokolt a módosításuk annak érdekében, hogy a Gazdasági Versenyhivatal maradéktalanul jogszerűen léphessen fel a gazdasági verseny szabadságát sértő vállalkozói magatartásokkal szemben. Egy majdani törvénymódosítás, vagy esetleg egy új versenytörvény szövegezése során a jogalkotó rendkívül nehéz helyzetben lesz, hiszen feltehetően már egy formálisan teljesen új, bár a régivel sok tekintetben megegyező tartalmú alkotmánnyal kell összhangba hoznia a versenyjogi szabályozást és a jogalkotás újraszabályozott rendje szerint kell eljárnia.

A VERSENYJOGI FOGYASZTÓVÉDELEM JELENTŐSÉGE

RUSZTHINÉ JUHÁSZ DORINA¹

A versenyjogi fogyasztóvédelem jelentősége, létjogosultsága hosszú évek óta megosztja a versenyjogtudomány művelőit mind külföldön, mind Magyarországon. A piaci versenyfolyamatokba való minél kisebb állami beavatkozást szorgalmazók tábora – mely körbe főként az angolszász jogterületeken praktizáló, illetve az angolszász szabályozással és értékrenddel szimpatizáló versenyjogászok és közgazdászok tartoznak – nem támogatják, hogy az állam a versenyjog részévé, sőt akár bárminemű szabályozás részévé tegye, a jelenleg tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmába sorolható törvényi tényállásokat.² Harman bíró egy elé került jogvita kapcsán egészen odáig ment, hogy „*Ez az állítólagos magánjogi vétség valójában azt jelenti, hogy verseny volt, és hozzáfűzendő az egykori régi óvodai felkiáltás: 'nem szabad!' Én ehhez csak a dadám nagyobb óvodásoknak szóló mondását idézném: 'A világ nagyon tisztességtelen hely, és minél hamarabb megismered, annál jobb.'*”³ Az idézett kissé cinikus véleménnyel a magam részéről nem értek egyet, ugyanakkor abban mindenképpen van némi igazság, hogy a piaci versenyfolyamatok nem akkor élnek virágkorukat, ha az állam a lehető legrövidebb „pórázon tartja” a vállalkozásokat, ugyanakkor a fogyasztók széles rétege, főként a közép- és kelet-európai államokban nem képes megfelelően eligazodni a felé irányuló reklámok és egyéb piaci tájékoztatások között. Mindebből az következik, hogy a versenyjogi fogyasztóvédelem létjogosultsága – álláspontom szerint – semmiképpen sem kérdőjelezhető meg, más kérdés, hogy adott esetben nem szerencsés, ha a versenyhatóság erőforrásainak túl nagy hányadát fordítja a versenyjo-

¹ A szerző a Gazdasági Versenyhivatal és a Versenyjogi Kutatóközpont munkatársa. A tanulmányban kifejtettek nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának.

² A tanulmányban az egyszerűbb fogalmazás kedvéért fogyasztómegevesztéses ügyeknek vagy versenyjogi fogyasztóvédelemnek nevezem az Fttv. (2008. évi XLVII törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról) hatálybalépése óta a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmába ütköző magatartásokat vizsgáló ügyeket.

³ Swedac v. Magnet & Southern [1989] FSR 243–249., idézi OHLY ANSGAR: Irány a harmonizált európai versenyjog? *Jogtudományi Közöny*, 2005/11. 444.

gi fogyasztóvédelem érvényre juttatására, mialatt a versenyjog „klasszikus” területei háttérbe szorulnak.

Magyarországon a versenyjogi fogyasztóvédelem vitathatatlan és elismerésre méltó sikereket ért el, még ha sokan – főként azon piaci szereplők, aki sokszor kerültek fogyasztó megtévesztés miatt a versenyhatóság célkeresztjébe – fanyalognak is a versenyhatóság beavatkozásai kapcsán. A magam részéről az „arany középutat” választók táborával szimpatizálok, akik alapvetően a versenyjog „klasszikus” antitröszt területeire helyezik a hangsúlyt, de elismerik a versenyjogi fogyasztóvédelem létjogosultságát és fontosnak tartják, hogy ilyen hatáskörrel a versenyhatóság továbbra is rendelkezzen. A versenyjogi fogyasztóvédelmi ügyek jelentőségét az is alátámasztja, hogy az elmúlt években ezen ügyek kapcsán jelentős jogfejlődés ment végbe, amelyek a versenyjog antitröszt területein is messzemenőkéig éreztetik a hatásukat. A jelen tanulmányban kísérletet teszek arra, hogy az elmúlt évek joggyakorlatát elemezve – a teljesség igénye nélkül – bemutassam, hogy példának okáért milyen gyakorlati és szabályozásbeli, az adott ügyön túlmutató, antitröszt ügyekre is kiható jogfejlődést „köszönhetünk” a versenyjogi fogyasztóvédelemnek. Ebbe a körbe sorolhatók a fogyasztós ügyek bírságkiszabása kapcsán megfogalmazott bírósági kritikák, a közlemény jogintézménye kapcsán kibontakozott jogvita, az áruk szabad mozgása és a versenyhatósági tiltó határozat összefüggései, a panaszkezelési rendszer szabályozásának reformja. Az általam felállított lista még tovább folytatható lenne, azonban a jelen tanulmány kereteibe csak néhány joggyakorlati és szabályozási érdekesség fér bele.

1. Bírságkiszabás és közlemény

A versenyhatóság bírságkiszabási gyakorlatát a határozatok bírósági felülvizsgálatát végző bíróságok elsőként fogyasztómegtévesztéses ügyekben kifogásolták. A későbbiekben a fogyasztómegtévesztéses ügyek kapcsán kifejtett elvek mentén a Gazdasági Versenyhivatal antitröszt ügyekben kiszabott bírságindokolását is kritika tárgyává tették. A bírságkiszabás kapcsán kialakult vita lassan a végéhez közeledik, köszönhetően a Legfelsőbb Bíróság egyre részletesebb és egyértelműbb iránymutatásainak. A tanulmány ezen fejezetében sorra veszem a bíróságok fogyasztómegtévesztéses ügyekben megfogalmazott kritikáit, amelyek a GVH antitröszt bíráskiszabására is hatást gyakoroltak olyannyira, hogy 2009-ben a versenyhatóság az antitröszt bírságközlemény⁴ visszavonásáról

⁴ A GVH elnöke és a Versenytanács elnöke 2003. december 15-én adta ki az antitröszt ügyekben kiszabott bírság összegének megállapításáról szóló 2/2003. számú közleményét, melyet 2005. december 20-án a 2/2005. számú közleménnyel módosított. A közleményt hivatalosan 2009.

döntött. A versenyhatóság bírsággiszabása körül kialakult polémia komplex feldolgozását Hargita Árpád, Kovács András és Marosi Zoltán kiváló tanulmánya tartalmazza.⁵

A fogyasztómegegyezéses ügyek közül a Vj-54/2006., a Vj-45/2006. és a Vj-114/2007. számú ügyek a legjelentősebbek. A témakörhöz kapcsolódnak a Vj-102/2004., a Vj-22/2005. és a Vj-199/2005. számú ügyek kapcsán született bírósági ítéletek is, azonban ezek a versenyjog antitröszt területéhez tartoznak. Tekintettel arra, hogy a fogyasztómegegyezéses ügyek kapcsán kibontakozott bírsággiszabási jogvita „átgyűrűzött” az antitröszt ügyekre is, a továbbiakban nemcsak a fogyasztómegegyezéses, hanem az antitröszt ügyekben kifejtett bírósági álláspontot is ismertetem.

A Tptv. 36. § (6) bekezdésében szabályozott közlemény jogintézménye körül kialakult alkotmányjogi jogvita ismertetése meghaladná a jelen tanulmány kereteit. E vonatkozásban csak annyit jegyeznek meg, hogy Tóth Tihamér álláspontjával⁶ értek egyet, aki szerint önmagában a jogalkalmazási gyakorlat alapjait ismertető közlemények kiadása jogszerű, azonban a közlemény kiadására felhatalmazással rendelkezőknek fokozottan ügyelniük kell arra, hogy ne lépjenek túl a felhatalmazás kereteit, vagyis a közlemények csakis olyan tartalommal rendelkezhetnek, amelyeknek nem jogszabályban lenne a helyük, ellenkező esetben ugyanis sérül a jogállamiság alkotmányos követelménye.

Mielőtt rátérnék a versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát végző bíróságok kritikáinak ismertetésére, szükségesnek tartom röviden felvázolni a Gazdasági Versenyhivatalt megillető bírságotlasi jogkör szabályozási és gyakorlati hátterét. A hatályos szabályozás értelmében az eljáró versenytanács akkor szabhat ki bírságot az eljárás alá vont vállalkozással szemben, ha megsérti a GVH hatáskörébe tartozó tilalmakat.⁷ A bírság kiszabásának célja, hogy az eljárás alá vont vállalkozás későbbiekben tanúsított piaci magatartására befolyással legyen, vagyis elrettentse attól, hogy újabb, hasonló jogsértést kövessen el. A Legfelsőbb Bíróság a következőképpen fogalmazta a bírság kiszabásának célját: „A Legfelsőbb Bíróság rámutat arra, hogy a bírság kiszabásának célja az, hogy a vállalkozókat visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól

május 18-án vonta vissza a versenyhatóság arra tekintettel, hogy a Versenytanácsai és a felülvizsgálatot végző bíróságok gyakorlata alapján a bírsággközleményben foglalt bírságszámítási módszer pontosítása, továbbfejlesztése szükséges.

⁵ HARGITA ÁRPÁD – KOVÁCS ANDRÁS – MAROSI ZOLTÁN: Bírság mérlegelése, bírságösszeg meghatározása versenyügyekben. *Jogtudományi Közöny*, 2011/2. 91–109.

⁶ TÓTH TIHAMÉR: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról. Jogállamiság és a joggyakorlatot ismertető közlemények. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 12–18., 13.

⁷ Fttv., 1996. évi LVII törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tptv.), 2005. évi CLXIV törvény a kereskedelemről, 2008. évi XLVIII törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól.

*és egyúttal megteremtse a gazdasági verseny tisztességét. Ez a cél pedig csak olyan mértékű bírsággal valósítható meg, amely a versenyjogsértést megvalósító vállalkozónak érezhető megterhelést jelentő anyagi hátrányt okoz.*⁸A Tpv. 78. §-a értelmében az eljáró versenytanácsnak a bírsággal kapcsolatos mérlegelési jogkörének gyakorlása során az eset összes körülményére figyelemmel kell lennie. A konkrét bírságösszeg – a Tpv. szerint – a következő mérlegelési szempontok alapján kerül meghatározásra, amely felsorolás nem taxatív:

- a jogsértő állapot időtartama;
- a jogsértéssel elért előny;
- a jogsértő felek piaci helyzete;
- a magatartás felróhatósága;
- az ügyfél eljárást segítő együttműködő magatartása;
- a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítása.

A Tpv. a felsorolt körülményeken kívül még azt a támpontot tartalmazza a jogalkalmazó számára, hogy a jogsérelem súlyának értékelése körében különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének fokát, a fogyasztói érdekek sérelmének körét és kiterjedtségét kell figyelembe venni. A Tpv. 78. §-a kifejezetten úgy fogalmaz, hogy a bírság összegét az eset összes körülményeire tekintettel kell meghatározni, amely kifejezést a joggyakorlat úgy értelmez, hogy a törvényben megfogalmazott „összes körülmény” kifejezés csupán a releváns körülményekre vonatkozik, s a jogszabályi megfogalmazás csak példálózó felsorolást ad a lehetséges mérlegelési szempontokról. A Fővárosi Bíróság jogerős ítélete⁹ – amely álláspont már több ügyben is megerősítést nyert – szerint mindez azzal jár, hogy azok mindegyikének értékelése, figyelembevétele nem szükséges minden esetben, csak akkor, ha az eset releváns körülményei közé tartozik. Ez a bírói jogértelmezés egyértelműen a gyakorlat igényeihez igazodik, hiszen az „összes körülmény” kategóriája tulajdonképpen sohasem határolható be teljes egészében, ezért életszerűtlen lenne elvárni a versenyhatóságtól, hogy „mindent” figyelembe vegyen, még azt is, amiről nincs tudomása, vagy amely vonatkozásban nem állnak rendelkezésére megbízható adatok.

Kezdetben a Gazdasági Versenyhivatal határozatainak felülvizsgálatát végző bíróságok nem kifogásolták elvi érvennyel a versenyhatóság bírságotlasi gyakorlatát. A későbbiekben azonban a Fővárosi Ítéletábla (az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság elvi szinten nem kifogásolta a teljes bírságkiszabási gyakorlatot, pusztán a nettó árbevételhez történő bírságarányosítás kapcsán fogalmazott meg kritikát) fentebb hivatkozott fogyasztómegetvesztéses ítéletekben kifejezésre juttatta egyet nem értését, a szerintük mechanikus, az egyedi ügy saját-

⁸ Legfelsőbb Bíróság: Kf.III.27.599/1995. 3. számú ítélete.

⁹ Fővárosi Bíróság: 7.K.32.143/2004/7. számú ítélete.

tosságait nem megfelelően értékélő, matematikai módszereken alapuló bírság-számítással kapcsolatban. A Fővárosi Ítéltábla a felgyülemlett kifogásainak összegzéseképpen, valamint abból a célból, hogy a Gazdasági Versenyhivatal számára megfelelő iránymutatást adjon, quasi saját bírságközleményt alkotott.¹⁰ Az Ítéltábla ítéletének lényegesebb elvi jelentőségű megállapításai:

- A törvény előtti egyenlőség alapelvének [Alkotmány 57.§ (1) bekezdés] az egységes jogalkalmazás felel meg, és ebbe beletartozik, hogy a szankcionálást – a büntetés jellegű bírság kiszabását – befolyásoló körülmények értékelése ne mutasson feltűnő és indokolatlan eltéréseket.
- A bírságkiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, nem elvontan, nem mechanikusan – a GVH bírságközleménye szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével –, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni és megindokolni. Valamely, általában súlyosítónak vagy enyhítőnek tartott tényezőt akkor lehet a konkrét ügyben is ilyenként értékelni, ha az indok, amely miatt annak súlyosító vagy enyhítő hatása van, az adott ügyben is megállapítható. A bírságkiszabási körülményeket egymással egybevetve, összefüggésükben kell értékelni. Nem a számuk, hanem az adott esetben meglévő hatásuk a döntő a bírság összegének meghatározásánál. A bírságot befolyásoló tény nyomatóka annál nagyobb, minél nagyobb mértékben áll fenn az indok, amely miatt az adott körülménynek enyhítő vagy súlyosító hatása van. Azonos jelentőségű enyhítő és súlyosító körülmények egymás hatását semlegesíthetik. Lehetséges, hogy a súlyosító körülményeknek együttesen vagy közülük egynek olyan nagy nyomatóka van, hogy az a szemben álló körülmények hatását teljesen kioltja, és az enyhítő körülmények mellett is sor kerülhet a maximális összegű bírság (a Tptv. 78. §-ának (1) bekezdése szerinti, a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel tíz százalékának) kiszabására.
- Szem előtt kell tartani a szankcionálás során az egyéni és az általános megelőzés szempontjait: ez azt jelenti, hogy az adott szankció alkalmazása folytán az eljárás alá vont újabb jogsértéstől való tartózkodása legyen elérhető. Az egyéni visszatartás nem feltétlenül jelenti az eljárás alá vont értékrendjének kedvező irányú változását, ugyanis az megvalósul akkor is, ha az újabb jogsértéstől csupán az újabb szankció kiszabásának lehetősége miatt tartózkodik. Megfelelően megválasztott fajtájú és mértékű szankciókkal emellett valamennyi piaci szereplő magatartása meghatározott irányba befolyásolható. A joghátrány ezen utóbbi, általános visszatartó hatása akkor

¹⁰ Fővárosi Ítéltábla: 2.Kf.27.057/2008/15. számú ítélete a Vj-45/2006. MBI Nemzetközi Marketing Tanácsadó és Biztosításközvetítő Kft., UNION Biztosító Zrt. and Kereskedelmi és Hitelbank Rt. (2006. szeptember 7.) ügyben.

- kedvező, ha az abban kifejeződő etikai megítélés a társadalom tagjaiban a pozitív, kívánatos értékrend megszilárdulásának folyamatához járul hozzá.
- Nem jogszerű fogyasztómegetévesztéses ügyekben automatikusan a reklám-költségből kiindulni, illetve az Ítélet tábla nem ért egyet az ismétlődés, mint súlyosító körülmény értékelése során figyelembe vett egy jogsértés=egy szorzó elvvel.

Összességében az Ítélet tábla „bírságközleményével” még akár egyet is lehetne érteni, ha a hatályos szabályozás a versenyhatóság határozatainak felülvizsgálatát végző bíróságok számára nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi szempontok figyelembevételét is lehetővé tenné. A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint bírságközleményei jogszerűek, ily módon nem ütközik a hatályos jogszabályok rendelkezéseibe azon megoldás, amely egy alapösszeget tekint kiindulópontnak (rendszerint a reklámköltséget, ha megfelelő adatok állnak rendelkezésre, illetve antitröszt ügyekben a releváns forgalmat), amelyet oly módon korrigál a jogalkalmazó, hogy az eljárás alá vont által korábban elkövetett versenyjogsértések számával felszorozza az alapösszeget, vagyis az ismételt jogsértés ezen ügytípusokban is különös nyomatékkaal esik latba.

Mindkét bírságközlemény kapcsán hangsúlyozandó, hogy a versenyhatóság nem mechanikusan követi azokat, hiszen azok megfogalmazása rugalmas, ily módon megfelelően lehetővé teszi a jogalkalmazó számára, hogy konkrét ügyben egyedileg mérlegeljen. A versenyhatósági határozatok másodfokú bírósági felülvizsgálatát végző Fővárosi Ítélet tábla álláspontja szerint¹¹ a bírságkiszabás során a kiindulási pont nem lehet minden esetben automatikusan ugyanaz, e körben nem fogadható el általános kiindulási alapként a reklámozásra fordított összeg, illetve megítélése szerint az ismételt jogsértés valamint több éven át tartó jogsértés esetén a korábbi jogsértések számával illetve az érintett megkezdett évek számával az alapösszeg felszorozása nem vezethető le a Tpv. 78. §-ából, ily módon jogszabálysértő.

Elvi szempontból sem értek egyet a másodfokú bíróság ezen álláspontjával, mivel való igaz, hogy a Tpv. 78. §-ában nem szerepel az alapösszeg és a szorzó alkalmazása, ugyanakkor erre vonatkozó tilalmat sem tartalmaz a jogszabályhely. Önmagában attól nem lesz mechanikus a jogalkalmazás, és így a versenyfelügyeleti bírság meghatározása, ha a jogalkalmazó a konkrét ügyekben a saját jogalkalmazói gyakorlatát ismertető – egyébként az Alkotmánybíróság¹² által is megerősítetten jogszerűen kiadott – bírságközleménynek megfelelően

¹¹ A Fővárosi Ítélet tábla: 2. Kf. 27. 484/2008/7. számú ítélete a VJ-114/2006. Magyar Telekom Rt. (2006. december 21.) ügyben és a Fővárosi Ítélet tábla: 2. Kf. 27. 165/2008/14. számú ítélet a Vj-22/2005. Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság (2006. július 10.) ügyben.

¹² 1392/B/2007. (I. 27.) AB Határozat, ABK 2009. január, 81.

jár el. Ugyanúgy nem követ el jogszabálysértést a jogalkalmazó, ha jogszerűen kiadott bírságközleményét a konkrét ügyre – a Tpv. 78. §-ára, a Ket. alapelveire és az alkotmányos elvekre figyelemmel – egyediesítve követi, azaz kifejezetten megindokolja, hogy mely szempontokat és milyen súllyal (enyhítőként vagy súlyosítóként) vett figyelembe.

Az a körülmény, hogy „a közlemény a bíróságokat nem köti” semmiképp sem értelmezhető úgy, hogy a bíróságok a felülvizsgálat során a konkrét határozatban – a közlemény alapján – elvégzett bírságszámítást indokolás nélkül figyelmen kívül hagyhatnák. Amennyiben a felülvizsgálatot végző bíróságok annak ellenére negligálják a versenyhatóság közleményét, hogy a határozatban a hatóság kifejezetten hivatkozott a közleményben szereplő jogalkalmazási gyakorlatának alapjaira, valójában nem jogszerűségi felülvizsgálatot végeznek, hanem egy az egyben újra eldöntik az ügyet, amely tiltott felülmérlegelésnek minősül.

A GVH bírságkiszabása kapcsán kialakult jogvita hosszú utat járt be és lassan a végéhez közeledik, mivel a Legfelsőbb Bíróság egyre markánsabban és részletesebben fogalmazza meg álláspontját a bíróságok versenyhatósági indokolása és azok bírósági felülvizsgálata során követendő zsinórmértékek vonatkozásában. Példának okáért a közelmúltban született ítéletében¹³ a Legfelsőbb Bíróság a következőket szögezte le:

- Az alperes döntéshozatala során alapvetően a törvényeknek alárendelt, azonban – és ezt tévesen állapította meg a Fővárosi Ítéletábla – saját jogalkalmazási gyakorlatára is támaszkodhat, mivel a Tpv. 36.§ (6) bekezdése feljogosítja és köteleességévé is teszi a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése érdekében saját joggyakorlatának közlemény formában való közzétételére, kiadására, melynek megtörténte esetén az abban foglalt alapelvekhez az egyes döntéseknél igazodni köteles. A bírságközlemény sem mentesíti azonban az alperest azon törvényi kötelezettsége alól, hogy az egyedi hatósági határozatát konkrétan és az ügy sajátosságaira figyelemmel indokolja.
- Az alperes gyakorlatának megfelelően a bírság kiszámításánál kiindulhat a jogsértő magatartás reklámköltségéből, azonban a reklámköltségként csak az a ráfordítás vehető figyelembe, mely a jogsértő magatartáshoz kapcsolódott. A másodfokú bíróság helytállóan mutatott rá arra, hogy az ismételt jogsértés megítélése a közömbös és a felperes terhére rendkívüli nyomatékkal bíró értékelési határon belül mozoghat, mely álláspontja összhangban áll a hazai és a nemzetközi gyakorlattal. Azzal is egyetért a Legfelsőbb Bíróság, hogy az ismételt jogsértés megállapításához nem szükséges az

¹³ A Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 37. 453/2009/5. számú ítélete a Magyar Telekom Rt. (VJ-114/2006) ügyben.

- azonos tényállás, és az, hogy a kezdeményezett jogorvoslati eljárásban a közigazgatási perben eljáró bíróság jogerős ítélete már rendelkezésre álljon.
- A másodfokú bíróság álláspontjával ellentétben nem jogsértő az „egy jogsértés=egy szorzó” elv alkalmazása, mivel arra a Tpvt. kifejezett tilalmat nem tartalmaz, és a törvény a körülmények szabad értékelését teszi lehetővé. Hangsúlyozza azonban a Legfelsőbb Bíróság, hogy ez az elv a „bűnisméltés”-nek a jogsértés súlyának meghatározásánál kiemelt szerepet, meghatározó jelentőséget tulajdonít, mely elv alkalmazása csak akkor fogadható el, ha a korábbi és az új magatartás, annak tényállása, az értékelt – enyhítő és súlyosító – körülmények azonosságát mutatnak.
 - A bíróság összegének, számításával (szorzó alkalmazásával) történő megállapítása esetén, az alperesnek a határozatban utalnia kell a szorzó alkalmazásának tényére, a szorzó mértékére, mert szükséges, hogy a mérlegelés helyessége utóbb e körben is ellenőrizhető legyen.

A Legfelsőbb Bíróság az imént idézett 2010 elején született álláspontját egy egészen friss végzésében¹⁴ a következőképpen egészítette ki, illetve tette egyértelműbbé:

- A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozza, hogy a Tpvt. 78.§-a alapján az alperes a bíróságot mérlegelési jogkörében határozta meg, és az általa alkalmazott Közlemény, illetőleg ezen belül is a ténylegesen felhívott közleménypontok jelentették egyben a mérlegelés szempontjait. A Közlemény alkalmazása körében nem annak van jelentősége – ellentétben a másodfokú bíróság álláspontjával, hogy az jogilag a közigazgatási perben eljáró bíróságot nem köti, hanem annak, hogy az alperes milyen szempontok alapján mérlegelte a bíróság megállapítását. Amennyiben a Közlemények kerültek alkalmazásra, úgy ezek képezik a mérlegelés szempontjait, tehát a bírósági felülvizsgálat során is kizárólag ezek megalapozottságából lehet kiindulni.
- Az Alkotmánybíróság az 1392/B/2007. (1.27.) számú határozatában nem tartotta alkotmányellenesnek a Tpvt. 36. § (6) bekezdését és 78. § (8) bekezdését megállapítva, hogy nem sérti a jogállamiság elvét, ha egy jogalkalmazó törvényi felhatalmazás alapján a jogalanyokra és a bíróságokra nem kötelező saját jogértelmezésének alapjait ismertető közleményt ad ki. A Fővárosi Ítéltábla tévesen hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság Közleményhez igazított felülvizsgálati eljárása jogszabálysértő. Az előzőek szerint az alperes által alkalmazott Közlemény az egyedi határozatokban

¹⁴ A Legfelsőbb Bíróság: Kfv. IV. 37. 058/2009/14. számú végzése a Vj-102/2004. ABB POWER TECHNOLOGIES MANAGEMENT LTD., ABBSWITZERLAND LTD., AREVA T&D HOLDING S.A., AREVA T&D S.A., SIEMENS AG, VA TECH T&D GMBH, ABB KFT., AREVA HUNGÁRIA VILLAMOS KAPCSOLÓBERENDEZÉSEK KFT., SIEMENS RT., TESSAG HUNGÁRIA KFT. and ALSTOM HOLDING S.A. (2005. december 22.) ügyben.

- a releváns körülmények mérlegelési szempontjaként jelentkezik, amelynek törvénysértő volta nem állapítható meg.
- A Legfelsőbb Bíróság már több eseti döntésében foglalkozott az alperes elnökének a Versenytanács elnökével együttesen kibocsátott Közlemények jelentőségével, illetőleg értékelhetőségével. A Versenytanács Elvi Állásfoglalása mellett a jogalkotó 2000-ben szükségét látta lehetővé tenni az EK versenyjogához igazodóan – olyan Közlemények kibocsátását is, amelyek akár a konkrét ügyektől elszakadva is koherens módon tükrözik a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelfogását, várható jogalkalmazó Irányvonalát. Ezek a Közlemények ugyan a Tpv. 36. § (6) bekezdése szerint kötelező erővel nem bírnak, rendeltetése azonban a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése. A konkrét esetben a bírságkiszabás szempontjait rögzítő Közlemény a bírságkiszabás egységességének biztosítása és a kiszámíthatóság érdekében tartalmaz bírság megállapítási módszereket, amelyek az objektivitásra törekvés érdekében nem különböző jelzőkkel, hanem matematikai műveletekkel értékelik az egyedi ügyekben előfordulható releváns körülményeket. Önmagában tehát az a körülmény, hogy az egyedi határozat a korábbi Közleményben közzé tett szempontok alapján súlyozza a bírságkiszabás szempontjából releváns körülményeket és indokolt esetben matematikai műveleteket is alkalmaz, önmagában az alperesi határozatot törvénysértővé nem teszi és a felülmérlegelés tilalma folytán a bíróság számára nem biztosít hatáskört a bírság összegének megváltoztatására.
 - A Legfelsőbb Bíróság eseti döntésében már hivatkozott arra is, hogy a Közlemény kötelező erejének hiánya nem mentesíti az alperest attól, hogy egyedi határozatában annak betartásával határozzon. A Közlemény alapvető célját és jelentőségét, a jogalkalmazás kiszámíthatóságát vonná el ettől a jogintézménytől ennek a kötelezettségnek a hiánya. Az azonban előfordulhat, hogy az egyedi ügyben különleges releváns körülmények felmerültek tekintettel az egyedi határozat a Közleménytől eltérjen, ennek azonban az egyediesítés indokául szolgáló körülmény feltüntetése mellett részletes indokát kell adnia az alperesnek. A jogszabályban biztosított mérlegelési jogosultság az alperes elé azt a kötelezettséget állítja, hogy a jogszabályban rögzített szempontok figyelembe vételével egyediesített és transzparens döntést hozzon, amely egyszerre szolgálja a szankciót és a prevenciót, továbbá arányos az elkövetett jogsértés súlyával. A transzparencia érdekében és a túl általános megfogalmazások helyett ezért a matematikai módszerek igénybevétele is törvényes.

A Legfelsőbb Bíróság idézett álláspontja kapcsán mindenképp üdvözlendő, hogy az – Ítéletáblához hasonlóan – komolyan foglalkozik a bírságkiszabás és a közleményalkotás/követés kapcsán kialakult jogvitával és egyre részletesebb,

egyértelműbb állásfoglalással segíti a jogalkalmazók munkáját. Véleményem szerint a Legfelsőbb Bíróság még egyetlen kérdés megválaszolásával és részletesebb kifejtésével adós maradt: mi alapján állítható, hogy „a Közlemény kötelező erejének hiánya nem mentesíti az alperest attól, hogy egyedi határozatában annak betartásával határozzon” illetve közlemény kiadása esetén a versenyhatóság „az abban foglalt alapelvekhez az egyes döntéseknél igazodni köteles”? A Legfelsőbb Bíróság eddig egyetlen döntésében sem vezette le, hogy milyen jogelvek, jogszabályi rendelkezések alapján köteles a versenyhatóság magát tartani a közleményekben foglaltakhoz. A magam részéről kíváncsian várom azt a majdani döntést, amely választ ad arra a kérdésre, hogyan kell értelmezni a Tpv. 36. § (6) bekezdésében nevesített kötelező erő hiánya és – a Legfelsőbb Bíróság valamint az Alkotmánybíróság által – a versenyhatóságon számon kért a közleményhez való kötöttség közötti ellentmondást, ha egyáltalán ellentmondásról van szó, vagyis a törvényben nevesített kötelező erő és a bíróságok által használt kötöttség nem ugyanazon töről fakadnak?

2. Az áruk szabad mozgása és egy versenyhatósági tiltó határozat összefüggései

A magyar versenyjogi fogyasztóvédelem történetében már többször előfordult, hogy – elsősorban a 2005/29/EK irányelv implementációjának megfelelő, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) hatálybalépése előtt – a GVH célkeresztjébe került és elmarasztalt vállalkozások gyakran hivatkoztak arra, hogy a versenyhatóság határozata ellentétes a közösségi joggal, azon belül is az áruk szabad mozgásának az EUMSZ. 34. cikke (az EK SZ. korábbi 28. cikke) alapján biztosított alapszabadságával. Az első ilyen ügy a Vj-126/2004. számú versenyfelügyeleti eljárás bírósági felülvizsgálati szakasza volt, amely végül a Legfelsőbb Bíróság EBH 2008. 1831. számú elvi határozatával zárult. Maga az ügy első ránézésre rendkívül jelentéktelennek tűnik, de ahogy a régi közmondás is tartja *a legnagyobb folyónak is kicsi kútfeje*. Véleményem szerint ez a látszólag lényegtelen ügy is egyértelmű bizonyítéka annak, hogy nem lehet jelentéktelen a versenyjogi fogyasztóvédelem, ha a versenyhatóság beavatkozása olyan sokrétű és messzire vezető következményeket von maga után, mint a jelen esetben történt és amelyről a tanulmány ezen részében szót ejtek.

A Legfelsőbb Bíróság határozatát számos kritika érte, a legmarkánsabban talán Liber Ádám és Vincze Attila kifogásolták a Legfelsőbb Bíróság megállapításait.¹⁵ Véleményem szerint – bár minden tisztelem a szerzőké – a Legfelsőbb

¹⁵ LIBER ÁDÁM – VINCZE ATTILA: A megtévesztés tilalma és az áruforgalom szabadsága – egy elvi bírósági határozat bírósági margójára. *Magyar Jog*, 2009/11. 663–670.

Bíróságot ért kritika nem tekinthető teljes mértékben megalapozottnak, mivel több tény- és jogkérdést is elmulasztottak megemlíteni, így elemezni is, az egyébként kiváló tanulmányukban. A jelen írás ezen fejezetében kísérletet tesz arra, hogy felvázoljam azon körülményeket, amelyek más megvilágításba helyezik a Legfelsőbb Bíróság sokszor kritizált határozatát.

A szerzők álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság érintett határozata nyíltan ellentmond az Európai Bíróság esetjogának. Mielőtt rátérnék a szerzők egyes állításainak elemzésére röviden szükségesnek tartom feleleveníteni, hogy mi is volt a jelen ügy történeti tényállása: A GVH 2004. november 25-én kelt Vj-126/2004/39. számú határozatában megállapította a felperes jogsértő magatartását, mert álláspontja szerint a felperes háromféle vékony ágyazó habarcs termékének csomagolásán, szórólapján, termékkatalógusában és a Construma építőipari szakkiállításán a *No.1. jelölést* alkalmazta. A versenyhatóság álláspontja szerint a felperes termékei esetében alkalmazott *No. 1. jelölés* beleütközik a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 8. § (2) bekezdés a) pontjába, amely a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) 7. §-ában foglalt megtévesztő reklám tilalmával hasonló tartalmú. A Grtv. 15. § (3) bekezdése értelmében megtévesztő reklám esetén a jogsértés megállapítása részben a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, azonban eljárására a Tpv. rendelkezéseit kell alkalmazni a Grtv. 17. § (2) bekezdése alapján. Az alperes bíróság kiszabásának mellőzésével eltiltotta a felperest a jogsértő magatartás folytatásától. A gyakorlatban a versenyhatóság határozata azt eredményezte, hogy a felperes csak úgy forgalmazhatja Magyarországon három ágyazó habarcs termékét, ha azok csomagolásán nem tünteti fel a *No. 1. jelölést*.

A szerzők elsősorban a Legfelsőbb Bíróság következő megállapítását kifogásolják: *„A megtévesztő jelölés használatának tilalma nem azonos a felperes által hivatkozott, a Római Szerződés 28. cikkében említett az áruk behozatalára vonatkozó mennyiségi korlátozással vagy azzal azonos hatású intézkedéssel. A felperes által hivatkozott tanulmány maga mondja ki a „K -és M”- ügyben hozott döntést idézve, hogy az ún. termékértékesítési körülményekre nem vonatkozik a Római Szerződés 28. cikke. Ezzel összefüggésben a C-ügyben és az M-ügyben hozott döntés szerint a megtévesztés általános tilalmán alapuló döntés kihat a tagállamok közötti kereskedelemre, ha a tilalom miatt a vállalkozás arra kényszerül, hogy termékeit egyedül az adott tagállamban eltérő jelölés alatt forgalmazza és ezzel járulékos csomagolási, címkézési költsége merül fel. Ezzel összefüggésben a 28. cikkben megfogalmazott tilalom felmerülhet, azonban az az adott tagállam jogosult fogyasztóvédelmi intézkedések megtételére és csupán a megtévesztő jelölés használatának tilalma nem jelenti egyúttal, hogy az adott termék forgalmazását korlátozná és így a 28. cikk rendelkezésébe ütközne.”*

Elsőként meg kell említeni, hogy a felperes a versenyfelügyeleti eljárás során, annak ügyfeleként egyáltalán nem hivatkozott arra, hogy termékein a *No. 1. jelölés* megtiltása – álláspontja szerint – az EUMSZ. 34. cikkébe (az EK SZ. korábbi 28. cikke) ütközően sérti az áruforgalom szabadságát, valamint olyan tartalmú bizonyítási indítványt sem terjesztett elő, hogy vizsgálni kellene más tagállamok fogyasztói szokásait is. Ehhez hozzáfűzném, hogy a Tptv. 1. §-a¹⁶ – mely a törvény hatályáról rendelkezik – alapján sem érvényesül olyan automatizmus, hogy más tagállamokban élő fogyasztók szokásait valamely piaci magatartás vizsgálata során számításba kellene venni, ezért az eljáró versenytanácsnak határozata indokolásában elegendő volt azt bizonyítani, hogy miért tartja a vizsgált jelölést a hatályos jogszabályokba ütközőnek. Amennyiben az eljárás alá vont vállalkozás szerint a más tagállamokban élő fogyasztók szokásai valamilyen szempontból relevánsnak tekinthetők az adott ügyben, akkor elő kellett volna állnia ilyen jellegű bizonyítási indítvánnyal, amelynek az akkor hatályos eljárási törvény alapján csak akkor adhatott volna helyt a hatóság, ha a bizonyítási indítvány iránti kérelmét megfelelően alátámasztja. Ezzel szemben az eljárás alá vont a versenyfelügyeleti eljárás során egyáltalán nem terjesztett elő ilyen tartalmú bizonyítási indítványt, a bírósági eljárásban szintén nem merítette ki a rendelkezésére álló bizonyítási lehetőségeket, pusztán arra hivatkozott, hogy más tagállamokban a fogyasztókat nem téveszti meg az általa alkalmazott *No. 1. jelölés*, azonban ezen állításait semmilyen hitelt érdemlő bizonyítékkal nem tudta alátámasztani. Véleményem szerint az a körülmény, hogy más tagállamokban nem indult eljárás a Kft.-vel szemben nem bizonyítja, hogy a más tagállamokban élő fogyasztók esetében az alkalmazott jelölés nem megtévesztő. Következésképpen nem megalapozott a szerzők azon kifogása, hogy *„a hatóság és a bíróságok nem prezentáltak meggyőző, hihető és tényszerű indokot arra nézve, hogy a vonatkozó jelölés miatt kizárólag a magyar fogyasztó tekintetében alkalmas a megtévesztésre, míg más tagállami fogyasztók tekintetében ilyen kifogás nem merült fel.”* Mindehhez még hozzátartozik az is, hogy a szerzők az idézett megállapításuk megfogalmazása során minden bizonnyal figyelmen kívül hagyták, hogy az akkor hatályos Grtv. 17. § (3) bekezdése szerint a reklámozó indokolt esetben a reklám ténybeli állításainak bizonyítására kötelezhető, valamint a Pp. 164. §-ának (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el. Mindebből az

¹⁶ 1. § (1) E törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak – ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is a VI. fejezetben szabályozott magatartások kivételével – (a továbbiakban az előzőek együtt: vállalkozás) a Magyar Köztársaság területén tanúsított piaci magatartására, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. E törvény hatálya alá tartozik továbbá – a II–III. fejezetekben szabályozott magatartások kivételével – a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása a Magyar Köztársaság területén érvényesülhet.

következik, hogy a szerzők által hiányolt bizonyítás elvégzése a hatályos jogszabályok alapján nem a versenyhatóság és a bíróságok, hanem éppen a felperes kötelezettsége lett volna.

A szerzők állítása szerint *„a jelen ügyben pedig a No.1. jelölés nyilvánvalóan a csomagolás/kiszereles részét képezte. A Keck-formula szerint „árura vonatkozó intézkedések” – így különösen megnevezés, forma, méret, súly, összetétel, kiszereles, címkézés, csomagolás – köréből tehát a Legfelsőbb Bíróság önkényesen kiemelte a terméknev érintettségének állítólagos hiányát, mint annak bizonyítékát, hogy az alkalmazott jelölés megtévesztővé nyilvánítása a vonatkozó áru EK-Szerződés 28. cikk szerinti szabad forgalmát nem korlátozza. Érthetetlen és nyílt logikai zavar van tehát jelen a bíróság határozatában: a bíróság ugyanis elismeri, hogy a No.1. jelölés a csomagolás részét képezi, ezzel szemben a 28. cikket azt követően sem látja alkalmazandónak, miután a járulékos csomagolási költségek miatt a 28. cikk alkalmazhatóságát kimondó Mars-formulára utal.”*

Véleményem szerint a Legfelsőbb Bíróság szerzők által kifogásolt állítása érthető és logikus, ugyanis az EUMSZ. 36. cikkének (az EKSz. korábbi 30. cikke) azon fordulata, amely szerint az EUMSZ. 34. cikkének (az EKSz. korábbi 28. cikke) rendelkezése nem zárja ki a megengedhető korlátozások indokoltságát, arra enged következtetni, hogy a kivételi körbe tartozó szükséges és arányos korlátozások nem sértik az EUMSZ. 34. cikkét (az EKSz. korábbi 28. cikke). Következésképpen ahhoz, hogy a versenyhatósági határozat tekintetében a nemzeti bíróság megállapíthassa a kivételi kör alkalmazhatóságát, nem szükséges előfeltétel, hogy az EUMSZ. 34. cikkébe (az EKSz. korábbi 28. cikke) ütközést is kimondja, hiszen éppen ez esetben állna fenn a logikai ellentmondás: azért nem ütközik az EUMSZ. 34. cikkébe (az EKSz. korábbi 28. cikke) a versenyhatósági határozat, mert az EUMSZ. 36. cikke (az EKSz. korábbi 30. cikke) alá tartozik.

Véleményem szerint a Legfelsőbb Bíróság vitatott megállapítása kapcsán a félreértést feltehetően az okozza, hogy az ítélet rövid, a releváns megállapítások is sommásak és bár érthető és logikus a Legfelsőbb Bíróság érvelése, egy részletesebb magyarázat, amely a teljes logikai ívet végigvezeti elkerülhetővé tette volna, hogy félremagyarázzák ezt az egyébként kiemelkedő fontosságú felsőbbbírósi döntést.

A szerzők tanulmányukban előszeretettel hivatkoztak arra, hogy a jelen ügy a Mars-¹⁷ és Clinique-¹⁸ ügyek alapján ítéltető meg, ugyanakkor – véleményem szerint – ezen ügyek és vitatott magyar ügy teljesen más tényállást ölelnek fel,

¹⁷ C-470/93. Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. kontra Mars GmbH [EBHT 1995. I-01923. o.] (továbbiakban: Mars-ügy (C-470/93. sz. ügy)).

¹⁸ C-315/92. Verband Sozialer Wettbewerb eV kontra Clinique Laboratoires SNC és Estée Lauder Cosmetics GmbH [EBHT 1994. I-00317. o.] (továbbiakban: Clinique-ügy (C-315/92. sz. ügy)).

a Clinique -ügyben az elnevezés gyógyhatására hivatkoztak a nemzeti bíróság előtt a megjelölés használatának megtiltása érdekében, a Mars -ügyben pedig „a 10 %-kal több” a csomagoláson történő aránytalan feltüntetése miatt.

Kiemelésre érdemes a Mars -ítélet 15. pontja: *„állandó ítélkezési gyakorlat, hogy a Közösségen belüli szabad mozgásnak a nemzeti rendelkezések eltéréseiből adódó akadályait el kell fogadni akkor, ha egy ilyen rendelkezést olyan kényszerítő követelményeknek való megfelelés indokol, mint különösen a fogyasztók védelme vagy a kereskedelmi ügyletek tisztességessége. Ugyanakkor, a megengedhetőség érdekében az szükséges, hogy az ilyen jogszabályok arányban álljanak a kitűzött céllal, és e célt a Közösségen belüli kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedésekkel ne lehessen elérni. (Ld. C-120/78. sz., C-238/89. sz., C-126/91. sz. ügyek)”*

Ezzel ellentétben a jelen ügy teljes mértékben megítélhető a Graffione -ügy¹⁹ alapján, amelyben az Európai Bíróság a Clinique- és a Mars -ügyben foglaltakat meghaladóan újfent további elemekkel gazdagította a közösségi jog értelmezését. A Graffione -ügyben az Európai Bíróság megismételte a Mars- ügy 15. pontját (17. pontban), majd a 25. pontban úgy rendelkezett, hogy *„a nemzeti bíróságnak kell megállapítania, hogy a fogyasztók megtévesztésének kockázata kellően súlyos-e ahhoz, hogy fontosságban felülmúlja az áruk szabad áramlásának követelményét.”*

A 26. pontban a következő iránymutatást adta a nemzeti bíróságok számára: *„a nemzeti bíróságoknak az összes releváns tényezőt figyelembe kell venniük, különösen a termékek eladási körülményeit, a termékek csomagolásán elhelyezett információkat és azok ábrázolásának világosságát, a reklámhordozó megjelenését és tartalmát és az érintett fogyasztói kör szempontjából a tévedés kockázatát.”*

Az Európai Bíróság ítéletének 22. pontjában elismerte, hogy az egyes tagállamokban élő fogyasztók között nyelvi, kulturális és szociális szempontból olyan számottevő különbségek lehetnek, hogy ami az egyik tagállamban élő fogyasztót nem téveszti meg, az nem feltétlenül igaz egy másik tagállamban élő fogyasztó esetében is.

Az Európai Bíróság esetjoga alapján megállapítható, hogy az áruk szabad áramlásának elvéhez a belső piacon aktív gazdasági szereplőknek nem fűződik abszolút joguk. A Cassis de Dijon ügyben említett közérdekű célok alapvető felsorolását az EUMSz 36. cikke (az EKSz. korábbi 30. cikke) tartalmazza,

¹⁹ T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Société artésienne de vinyle, Montedison SpA, Imperial Chemical Industries plc, Hüls AG és Enichem SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. II-00931. o.] (továbbiakban: Limburgse Vinyl (T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. sz. egyesített ügyek)).

azonban e lista nem tekinthető teljes körűnek, az Európai Bíróság az esetjog fejlődése során újabb elemekkel bővítette, például a környezet²⁰ és a kulturális javak²¹ védelme, valamint a fogyasztóvédelem²² stb.

Az Európai Bíróság megítélése szerint az EUMSZ 36. cikkére (az EK SZ. korábbi 30. cikke) alapított megengedhető korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek, és meg kell felelniük a szükségességi és arányossági tesztnek. Véleményem szerint a versenyhatósági határozatban megállapított szankció nem diszkriminatív, szükséges és arányos:

1. A jogsértő magatartás folytatásától való eltiltás szankciója, vagyis a felperes háromféle vékony ágyazó habarcs termékének csomagolásán, szórólapján, katalógusában és a Construma építőipari szakkiállításon a No.1 jelölés alkalmazásának megtiltása, hatását és célját tekintve sem minősül diszkriminatívnak, mert a versenyhatóság versenyfelügyeleti tevékenysége során már számtalan alkalommal megállapította a kellő alap nélkül használt No.1. jelölések fogyasztók megtévesztésére való alkalmasságát Magyarországon gyártott termékek esetében is. A GVH csak 2004. év folyamán 5 alkalommal állapította meg a No.1. jelölés fogyasztók megtévesztésére való alkalmasságát és tiltotta el az eljárás alá vont vállalkozásokat a jogsértően használt No.1 jelölés a termékek csomagolásán való alkalmazásától.
2. A versenyhatósági határozatban alkalmazott szankció feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a torzulásmentes gazdasági verseny helyreálljon az érintett piacon, amelynek egyik legfontosabb eszköze a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának megtiltása.
3. A fogyasztók megtévesztésére alkalmas No.1. jelölés alkalmazásának megtiltása arányos szankció, amely döntését a versenyhatóság a versenyfelügyeleti eljárás során beszerzett bizonyítékokra alapozta. A GVH teljes körűen figyelembe vette a Tpv. 78. §-ában foglalt szempontokat, így a jogsérelem súlyának megítéléséhez a gazdasági verseny veszélyeztetettségét, a fogyasztói érdeksérelem körét és kiterjedtségét részletes piacvizsgálat segítségével mérte fel. A versenyhatóság az eljárás során beszerzett bizonyítékokból – amelyek hiánytalanul részét képezik a jelen ügy iratanyagának – és az ezek alapján megismert összes körülményből következtetett arra, hogy a felperes magatartása alkalmas a fogyasztók megtévesztésére és változatlanul alkalmas befolyásolni az érintett pia-

²⁰ 302/86. Európai Közösségek Bizottsága kontra Dán Királyság [EBHT 1988. 04607. o.] (továbbiakban: Bizottság kontra Dánia (302/86. sz. ügy)).

²¹ 60/84. és 61/84. Cinéthèque SA és társai kontra Fédération nationale des cinémas français [EBHT 1985. 02605. o.] (továbbiakban: Cinéthèque-ügy (60/84. és 61/84. sz. egyesített ügyek))

²² Limburgse Vinyl (T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. sz. egyesített ügyek).

con folyó gazdasági versenyt, ezért döntött a felperes jogsértő magatartás folytatásától való eltiltása mellett.

Véleményem szerint a szerzők tanulmányukban azt sugallják, mintha a versenyhatóság önkényesen, „mintegy hasra ütve” állapította volna meg, hogy a kérdéses *No. 1. jelölés* a fogyasztók megtévesztésére alkalmas, holott a versenytanácsai határozatból is megállapíthatóan részletes vizsgálatot folytatott, melynek markáns részét képezte a piacvizsgálat is, illetve e vonatkozásban kialakult joggyakorlat áll rendelkezésre. Az a körülmény, hogy a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének véleményét – amely szerint a *No. 1. jelölést* a fogyasztó a reklámyelvet jellemző túlzások közé sorolja be – nem fogadta el a versenyhatóság, nem jelentheti a határozatának jogszerűtlenségét, hiszen az Intézetnek nincs hatásköre a Tpv. 8-10. §-ának alkalmazására, valamint nem tekinthető szakhatóságnak sem, amelynek a véleményére a GVH-nak kötelezően alapoznia kellett volna a határozatát.

A szerzők szerint a Legfelsőbb Bíróság ítélete abban a vonatkozásban „*egy fából vaskarika*” [sic!], hogy a *No. 1. jelölés a termék csomagolásának részét képezi, ezzel szemben a 28. cikket azt követően sem látja alkalmazandónak, miután a járulékos csomagolási költségek miatt a 28. cikk alkalmazhatóságát kimondó Mars-formulára utal.*”

A szerzők állításával szemben hangsúlyozandó, hogy sem a versenyfelügyeleti eljárás során, sem a bírósági perben nem nyert bizonyítást, hogy a „Sopro’s No.1.” egységes terméknévként jelenik meg a fogyasztók számára. Ezzel szemben a felperes több alkalommal is önállóan alkalmazta a *No.1. jelölést* még a nevezett háromféle ágyazó habarcs termék csomagolásán is. Ezen kívül a felperes a *No.1. jelölést* a termékektől függetlenül is alkalmazta például a Construma építőipari szakkiállításon és teherautó-ponyváin. A felperes által a bírósági perben csatolt építőipari műszaki engedélyek sem támasztották alá, hogy a felperes egységes terméknévként alkalmazná a „Sopro’s No.1.” kifejezést, ugyanis az engedély nem az eljárás tárgyát képező termékekre, hanem egy ún. „Dyckerhoff SOPRO No.1. csemperagasztó” termékre szólt. Az eljárás tárgyát képező termékek pedig a Sopro’s No.1. 400 Flexibilis ragasztó, a 404 Flexibilis gyors ragasztó és a 996 Flexibilis fehér ragasztó voltak.

Mindettől függetlenül azt gondolom, hogy éppen a szerzők álláspontja „fából vaskarika” abban az értelemben, hogy csak azért, mert egy – egyébként tényekkel alá nem támasztott, a valóságnak meg nem felelő – reklámállítás egy termék csomagolásán szerepel, az ne lenne kifogásolható fogyasztóvédelmi szempontból az áruk szabad áramlására hivatkozással. Véleményem szerint egy ilyen értelmezés teljesen elferdíti az Európai Bíróság joggyakorlatát is, hiszen ezen az alapon azt is rá lehetne írni példának okáért a kérdéses ügy tárgyát képező csemperagasztók csomagolására, hogy „gyógyítja a rákot” vagy más egyéb

nem helytálló állítást, és a hatóságok nem tehetnének semmit egy ilyen gyakorlattal szemben. Az Európai Bíróság esetjoga nyilvánvalóan nem azt mondja ki, hogy a termékek csomagolására valóságnak meg nem felelő (azaz hazugságnak minősülő) állításokat is elhelyezhetnek a vállalkozások, és azt egy másik tagállamban bármiféle korlátozás nélkül hozhatják forgalomba, és a fogadó tagállam hatóságai tétlenül kötelesek szemlélni az ilyen típusú gyakorlatot.

Hangsúlyozandó, hogy a perbeli esetben a versenyhatóság határozata kizárólag azt tiltotta meg a felperes számára, hogy a *No. 1. jelölést* a tényállásban rögzített módon alkalmazza. Az eljáró bíróságok mindegyike egyaránt megállapította, hogy a No.1. kifejezés konkrét terméknévként nem volt beazonosítható, a No. 1. felirat ábrázolt módon való kiemelése pedig kifejezetten valamiféle különleges – felperes által semmilyen módon nem igazolt – tulajdonságot sugallt, amely a fogyasztók megtévesztésére alkalmas.

3. A panaszkezelési rendszer reformja

A Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti tevékenységének mozdítórugói már a kezdetektől a piaci szereplőktől, azon belül is elsősorban a fogyasztóktól érkező piaci jelzések, amelyek a leggyakrabban panasz formáját öltik. Az eljárás alá vont vállalkozások sajtónyilatkozataikban gyakran tesznek olyan kijelentéseket, hogy a versenyhatóság kifejezetten őket szemelte ki, hogy példát statuáljon a piaci többi szereplője számára. A valóságban azonban a GVH nem „pécéz ki” senkit sem, ugyanis a hatóság beavatkozásai az esetek döntő hányadában (e tekintetben talán csak a kartellügyek kivételek) fogyasztói panaszokon, bejelentéseken alapulnak. Tekintettel arra, hogy a Tpv. 43/G. § (2) bekezdése alapján a bejelentéssel, illetve a panasszal kapcsolatos eljárás nem része a majdani a versenyfelügyeleti eljárásnak, az eljárás alá vont vállalkozások ezen iratanyag ismeretének hiányában rendre valamiféle összeesküvés-elméletet sejtnek az eljárásindítások hátterében. Azon természetesen lehet vitatkozni, hogy szükség van-e arra, hogy a bejelentéses és a panaszos eljárás a versenyfelügyeleti eljárás részévé váljon, ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy ezen eljárásokban mindösszesen arról kell döntenie a versenyhatóságnak, pontosabban a kijelölt vizsgálónak, hogy szükséges-e versenyfelügyeleti eljárás keretében kivizsgálnia egy a GVH hatáskörébe tartozó versenyproblémát. Véleményem szerint maradéktalanul megfelelő az a törvényi megoldás, hogy a panaszos és a bejelentési eljárást élesen elkülöníti a versenyfelügyeleti eljárástól, hiszen e két eljárásban pusztán egyfajta előzetes vizsgálat történik, bizonyítási eljárás lefolytatására nem kerülhet sor, ha már arra lenne szükség valamely panaszolt magatartás megítélése érdekében, minden bizonnyal a versenyfelügyeleti eljárás megindítása iránt kell intézkedni.

A Tptv. 43/G. § (1) bekezdése alapján a Tptv. 8., 10., 11., 21. és 24. § rendelkezéseibe, illetve az EK-Szerződés 81. vagy 82. cikkébe, továbbá az Fttv.-ben meghatározott rendelkezésekbe ütköző, a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó magatartás észlelése esetén bárki bejelentéssel vagy panasszal élhet a Gazdasági Versenyhivatalhoz.²³ Megállapítható, hogy a fogyasztók megtévesztését sérelmező panaszok, bejelentések száma hosszú évek óta több, mint a „klasszikus” antitröszt törvényi tényállások megvalósulását valószínűsítő jelzések száma. Már önmagában ezen körülményből is az a következtetés adódik, hogy a versenyjogi fogyasztóvédelemnek sem a létjogosultsága, sem a fontossága nem kérdőjelezhető meg. A GVH 2005 óta folyamatosan a panasz-, illetve bejelentéskezelési rendszer tökéletesítésére törekszik, amely során több lényeges szempontot kellett mérlegelni. Ezen szempontok közül talán a legfontosabb, hogy a 2005 előtti bejelentési rendszer biztosította jogok „megnyirbálása” a bejelentők, panaszosok érdekvédelmének súlyos sérelmével jár-e. Tekintettel arra, hogy a GVH versenyfelügyeleti eljárásainak nem célja az egyéni jogsérelmek orvoslása, a panaszosok/bejelentők érdekvédelmének sérelme – panaszosok esetében az elutasító végzésekkel szembeni jogorvoslati jog teljes megvonása, bejelentők esetében a korábbi kétfokú jogorvoslat egyfokúvá csökkentése – nem olyan súlyú, amely akár jogi szempontból, akár társadalmi elfogadottságát tekintve, ne lenne igazolható.

A Tptv. IX. fejezetének panaszra vonatkozó rendelkezései (43/I. §)²⁴ 2011. január 2-ai hatállyal – többek között – a következőképpen módosultak: A bejelentésnek nem minősülő beadványt a Gazdasági Versenyhivatal panaszként kezeli az e §-ban meghatározottak szerint. A vizsgáló a panaszban foglaltak alapján megteszi a szükséges intézkedéseket. Ez annyiban jelent változást a

²³ A Tptv. hatályos szövege az EKSz.-re történő utalást tartalmazza, az EKSz. 81. cikkének az EUMSZ. 101. cikke, míg az EKSz. 82. cikkének az EUMSZ. 102. cikke felel meg a hatályos uniós jog szerint.

²⁴ 43/I.§

- (1) A 43/H. § (1) bekezdése szerinti bejelentésnek nem minősülő beadványt a Gazdasági Versenyhivatal panaszként kezeli az e §-ban meghatározottak szerint.
- (2) A vizsgáló a panaszban foglaltak alapján megteszi a szükséges intézkedéseket. Az ugyanazon panaszos által tett korábbi panasszal azonos tartalmú, a nyilvánvalóan alaptalan, továbbá a névtelen panasszal kapcsolatos intézkedés megtétele mellőzhető.
- (3) A vizsgáló a panaszost és azt, akivel szemben panasszal éltek, meghallgathatja, valamint tőle további felvilágosítást és információt kérhet. A panaszos kérheti, hogy ne fedjék fel személyét, illetve azt a tényt, hogy panasszal élt a Gazdasági Versenyhivatalhoz.
- (4) Ha a panaszban megjelölt magatartással kapcsolatban más hatóság jogosult eljárni, a Gazdasági Versenyhivatal a panaszt ennek megállapításától számított nyolc napon belül – a panaszos egyidejű értesítése mellett – átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.
- (5) Ha a panaszban megjelölt magatartással kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárást indít, vagy a panasz beérkezésekor a versenyfelügyeleti eljárás már folyamatban van vagy lezárult, erről a tényről a panaszost tájékoztatni kell.

Tpvt. korábbi szövegéhez²⁵ képest, hogy a GVH már nem köteles formális értelemben elbírálni a beérkezett panaszokat, a versenyhatóságnak már nem kell tájékoztatnia a panaszost, ha nem teljesülnek a versenyfelügyeleti eljárás elrendelésének feltételei. Mindebből az következik, amennyiben a GVH a panasz alapján az ügyindítás mellett, áttételtől dönt, vagy már ugyanabban a tárgykörben folyamatban van vagy lezárult a versenyfelügyeleti eljárás, a GVH továbbra is tájékoztatni fogja a panaszost. Hangsúlyozandó, hogy az új szabályozás semmiképpen sem eredményezi azt, hogy a GVH nem foglalkozik a beérkező panaszokkal, csupán az történt, hogy egy a kívülilág számára érdemben kevésbé érzékelhető racionalizálási folyamat eredményeképpen a GVH egy kevésbé formalizált rendszerben kezelheti a panaszokat, amely lehetővé teszi, hogy a GVH az erőforrásait jobban kihasználhassa és csak a megalapozottan a hatáskörébe tartozó jogsértések gyanúja esetén mozgósítsa a vizsgálói kapacitásait.

A panaszkezelési rendszer az elmúlt években több változáson ment keresztül. Elsőként a Ket. hatályba lépése indokolta, hogy a GVH változtasson a Tpvt. bejelentési rendszerén. A panasz 2005 előtt nem is létezett, hiszen csak a bejelentés jogintézményét ismerte a Tpvt. Az eredeti koncepció szerint – amely egészen 2005 novemberéig hatályban volt – a GVH a hozzá érkező fogyasztói, illetve a piac egyéb szereplőitől származó jelzéseket egységesen bejelentésként kezelte. A versenyhatóság a bejelentés érdemi elbírálására azonban csak akkor volt köteles, ha a bejelentő megfelelően valószínűsítette a panaszolt magatartás kapcsán joga, illetve jogos érdeke fennállását. A vizsgáló formális határozatban döntött arról, hogy a bejelentés alapján megalapozottnak látja-e versenyfelügyeleti eljárás megindítását, amennyiben a vizsgáló nem tartotta indokoltnak az ügyindítást, elutasító határozata ellen a Versenytanácshoz lehetett jogorvoslattal élni. A

²⁵ 43/I. §

A 43/H. § (1) bekezdése szerinti bejelentésnek nem minősülő beadványt a Gazdasági Versenyhivatal panaszként köteles kezelni. A panasz tárgyában folytatott eljárásra e § rendelkezései irányadók.

Amennyiben a panaszban foglaltakkal kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal eljárásra nem jogosult, köteles a panaszt tíz munkanapon belül a hatáskörrel es illetékességgel rendelkező szerv részére áttenni, és erről a panaszost értesíteni.

A panaszt a beérkezésétől számított huszonkét munkanapon belül kell elbírálni. Ha az elbírálás megalapozása előreláthatólag huszonkét munkanapnál hosszabb ideig tart, a vizsgáló erről a panaszost az eredeti határidő lejártá előtt az elintézés várható időpontjának megjelölése mellett tájékoztatja.

A vizsgáló a panaszost és azt, akivel szemben panasszal éltek, meghallgathatja, valamint tőle további felvilágosítást és információt kérhet. A panaszos kérheti, hogy ne fedjék fel személyét, illetve azt a tényt, hogy panasszal élt a Gazdasági Versenyhivatalhoz.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos által tett ismételt, továbbá a névtelen panasz elbírálása mellőzhető.

A panasz alapján – ha az alaposnak bizonyul – a vizsgáló dönt a szükséges intézkedések megtételéről, s erről a panaszost tájékoztatja.

Versenytanács elutasítása esetén a bejelentő a Fővárosi Bírósághoz fordulhatott, amely nemperes eljárásban bírálta el a jogorvoslati kérelmet.

2005 novemberében a szabályozás oly módon változott meg, hogy a bejelentésen kívül a Tpvt. bevezette a panasz jogintézményét, a kettő közötti különbség elsősorban abban ragadható meg, hogy a bejelentőnek van jogorvoslati joga a vizsgáló elutasító döntése ellen, míg a panaszosnak nincs. Ahhoz, hogy valaki bejelentői státuszt kapjon az szükséges, hogy megfelelően kitöltse a GVH honlapján közzétett bejelentési űrlapot, vagyis hiába nyújt be valaki versenyjogi szempontból tökéletesen szerkesztett beadványt, amennyiben azt egyszerű levél formában bocsátja a hatóság rendelkezésére és nem tölti ki a GVH honlapján közzétett bejelentési űrlapot, beadványa panasznak fog minősülni.

További lényeges változás volt, hogy a bejelentések elbírálása során a Versenytanács már nem szolgál jogorvoslati fórumként, e tekintetben a korábbi kétfokú jogorvoslat egyfokúvá vált, azaz a bejelentők a vizsgáló elutasító végzése ellen a Fővárosi Bírósághoz fordulhatnak, amely nemperes eljárásban dönt az elé terjesztett jogorvoslati kérelmekről. A korábbi rendszer a bejelentői státuszt élvező piaci szereplőknek szélesebb körű jogorvoslati lehetőséget biztosított, azonban – véleményem szerint – érdemben nem élveztek jelentősen több jogot a bejelentők, hiszen a versenyfelügyeleti eljárás megindításához akkor sem fűződött alanyi joguk, mert akkoriban a Tpvt. 70. § (1) bekezdése²⁶ szerinti szigorú hármas konjunktív feltétel teljesülése esetén indított a vizsgáló versenyfelügyeleti eljárást fogyasztómegettévesztéses ügyekben, mivel még nem létezett az Fttv. A Tpvt. 70. § (1) bekezdését a törvénymódosítások érintetlenül hagyták, ugyanakkor az ún. fogyasztómegettévesztéses ügyekben, amelyekben a GVH által alkalmazott jogszabály már nem a Tpvt., hanem az Fttv., a vizsgáló az Fttv. 26. § (1) bekezdése²⁷ alapján rendeli el a versenyfelügyeleti eljárás megindítását, amelynek a szövegezése annyiban tér el a Tpvt. 70. § (1) bekezdésétől, hogy ilyen ügyekben az ügyindításnak már nem törvényi feltétele a közérdek védelmének szükségessége. Az új szabályozás alapján bár formálisan csak a bejelentők számára biztosít a törvény jogorvoslati jogot a vizsgáló elutasító végzése ellen, a gyakorlatban sokkal nagyobb körben köteles a versenyhatóság versenyfelügyeleti eljárást indítani, mint az Fttv. hatályba lépése előtt tette.

Tekintettel arra, hogy a korábbi szabályozás alapján sem volt arra lehetőség, hogy a panaszosok kikényszerítsék a versenyfelügyeleti eljárás megindítását,

²⁶ A vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely e törvény rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. A végzésben meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.

²⁷ A vizsgáló végzéssel hivatalból vizsgálatot rendel el a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát feltételezhetően sértő olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely tekintetében e törvény szerint a Gazdasági Versenyhivatal jár el.

érdemben nem változott a szabályozás 2011 januárjától. Az új rendelkezések értelmében a GVH már nem köteles formálisan elbírálni a panaszokat, de hangsúlyozandó, hogy a formális elbírást megkövetelő rendelkezések hatályon kívül helyezésével a panaszok tartalmi elbírálásának követelménye nem szűnt meg, ugyanis a GVH a jövőben is köteles eljárni a hatáskörébe tartozó jogsértések megalapozott gyanúja esetén. Véleményem szerint az új rendszer megfelelően kezeli a versenyhatósághoz érkező fogyasztói jelzéseket, amelyeket a Hivatal továbbra is kiemelt fontosságúként kezel, hiszen ezek alapján értesül a versenyhatóság arról, hogy mely piacokon keletkezik versenyprobléma, milyen intenzitású a gazdasági verseny az egyes ágazatokban stb.

Véleményem szerint alaptalanok az olyan kritikai észrevételek, amelyek szerint a versenyhatóság negligálja a fogyasztói panaszokat, hiszen erről a szabályozás értelmében sincs szó, ugyanis a törvény továbbra is kifejezetten előírja a GVH számára, hogy tegye a szükséges intézkedéseket a beékező panaszokkal kapcsolatban. Amennyiben a szükséges intézkedés a versenyfelügyeleti eljárás megindítása, akkor a versenyhatóság intézkedni fog az ügyindítás iránt, ha pedig nem valószínűsíthető a jogsértés gyanúja, akkor a panasz ad acta az irattárba kerül. Ez utóbbi eset kapcsán hangsúlyozni szükséges, hogy a versenyhatóság nem az egyéni érdeksérelmek orvoslására hivatott szerv, ugyanakkor el kell ismerni, hogy a magánjogi jogérvényesítés és a magyar átlagfogyasztó perlési képességére vonatkozó szabályozás és gyakorlat még „gyerekcipőben jár”, ezért úgy gondolom, hogy a jövőben a jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek arra kell törekedniük, hogy a közjogi jogérvényesítés mellett a magánjogi jogérvényesítés is elterjedjen Magyarországon. Következésképpen nem a hatóságoktól kell azt várni, hogy az egyéni érdeksérelmeket orvosolják, vagy reparációs jellegű intézkedéseket kényszerítsenek ki a piaci szereplőktől, hanem meg kell teremteni annak a lehetőségét mind szabályozási, mind gyakorlati oldalról, hogy a fogyasztók akár egyénileg, akár csoportosan megfelelően érvényt tudjanak szerezni a jogaiknak. Már csak azért is a fogyasztók megfelelő „jogérvényesítési szintre hozására” helyezném a hangsúlyt, mert, ahogy a versenyhatóság beavatkozása is a fogyasztók jelzéseinek a függvénye, ugyanúgy a gazdasági verseny is akkor működhet megfelelően, ha a piacon is csak azon vállalkozások tudnak hosszú távon életképesek maradni, akiktől nem pártolnak el a fogyasztók. Véleményem szerint a valódi fenyegetettséget az kell, hogy jelentse, hogy egy vállalkozás piaci magatartásáról a fogyasztók mondanak ítéletet azzal, hogy a jövőben is tőle vásárolnak, vagy éppen ellenkezőleg, a versenytársát keresik fel. Ez a megközelítés a jelenlegi piaci kultúránkban kétségtelenül idealista, ezért egyelőre mindenképpen szükséges a versenyhatóság és a többi fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóság markáns szerepvállalása, ugyanakkor az ügyek vizsgálatában nem szabad elveszni és szem előtt kell

tartani, hogy a fogyasztók egyéni jogérvényesítő képességének megteremtése, illetve erősítése a hosszú távú cél.

4. Zárszó

A tanulmány megírásával az volt a céloom, hogy bemutassak azon területek közül néhányat, amelyekre a hazai versenyjogi fogyasztóvédelmi ügyek hatást gyakoroltak. Azért éreztem szükségét a versenyjogi fogyasztóvédelem ezúttal nem fogyasztóvédelmi szempontú, illetve a konkrét joggyakorlatot elemző bemutatását, mert az elmúlt években többször megkérdőjeleződött a versenyjogi fogyasztóvédelem létjogosultsága, fontossága. Az általam kiválasztott területek is jó példák arra, hogy a versenyjogi fogyasztóvédelmi ügyek nem ítélték meg „egy kaptafára”, és olyan jogi kérdéseket vetnek fel, amelyek nemcsak ezen jogterület sajátjai, hanem a versenyjog „klasszikus” törvényi tényállásai kapcsán is felmerülnek. A tanulmányban három olyan területtel foglalkoztam, amelyek esetében az adott ügyön túlmutató jogi probléma kifejezetten fogyasztómegevesztéses ügyekben merült fel, de írhattam volna még a közgazgatási jog és a büntetőjog konkrét ügyekben megnyilvánuló kapcsolatáról is. Ez utóbbi is egy olyan terület, amely a fogyasztómegevesztéses ügyeken túlmutató tanulságokkal szolgálhat, hiszen a közbeszerzési kartellek büntetőjogi szankcionálása terén még nem áll rendelkezésre számottevő tapasztalat, így szükségszerűen adódik, hogy az ilyen ügyekben a hatóságok közötti együttműködés és a két jogterület bizonyítási eljárásainak különbségéből kifolyólag a jogalkalmazók a fogyasztómegevesztéses ügyek tapasztalataira fognak hagyatkozni.

A versenyjog fogyasztóvédelmi ága sokrétű, olykor rutin, olykor a joggyakorlatot érdemben megváltoztató ügyekkel tarkított, melyek vitathatatlanul hozzájárultak a magyar versenyjog fejlődéséhez. A tanulmány I. fejezetében említett fogyasztómegevesztéses ügyek hatására a versenyhatóság és a bíróságok újragondolták a bírságkiszabás elveit, menetét, a II. fejezetben említett ügyben a magyar jogalkalmazás és a közösségi jog összhangját kellett bizonyítani a versenyhatóságnak a bíróságok előtt, a III. fejezetben pedig egy korszerű szabályozási reformot „köszönhetünk” a versenyjogi fogyasztóvédelmi ügyeknek. A felsorolt esetek kapcsán kibontakozott, egészben vagy részben megoldott problémák olyan eredményt produkáltak, amely a versenyjog „klasszikus” területein folyó jogalkalmazói munkában is hasznosíthatóak. Ez a körülmény szintén azt bizonyítja, hogy a versenyjogi fogyasztóvédelem szorosan összefügg a versenyjog „klasszikus” területeivel, létjogosultsága és fontossága vitathatatlan.

A VERSENYJOG ELMÚLT 20 ÉVE: FOGYASZTÓK MEGTÉVESZTÉSE. SIKER ÉS/VAGY SIKERTELENSÉG?

ZAVODNYIK JÓZSEF¹

1. Az elsősorban a Versenytanácsnak a magyar közigazgatási rendszerben elfoglalt különleges helyzete révén sajátos szervezeti struktúrában tevékenykedő Gazdasági Versenyhivatal működésének kezdetétől rendszeresen megfogalmazódik az a kérdés, hogy milyen helyet foglal el a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása, a fogyasztók megtévesztése tilalmának) szabályozása a versenyjog egészében, gyakorta vitatva a kialakult jogi környezet megfelelő voltát.

A versenyjog fogalmát illetően többfajta definíció adható. Richard Whish meghatározása értelmében a versenyjog a verseny folyamatának védelme a fogyasztói jólét maximalizálása érdekében.² A versenyjog tehát a vállalkozások verseny kapcsán tanúsított azon magatartásának jogi eszközökkel (nem kizárólagos jelleggel) történő szabályozása, amely egyik megnyilvánulása a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlat. E gyakorlat – függetlenül annak eredményességétől, fogyasztói döntésekre gyakorolt hatásától – kétségtelenül befolyással bír a verseny folyamatára, s ezen megközelítés alapján a vállalkozásoknak a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlataira (a fogyasztói döntések befolyásolására, a fogyasztók megtévesztésére irányuló magatartásaira) vonatkozó jogi szabályozásnak vitathatatlanul helye van a tágabb értelemben vett versenyjog egészében.

2. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásának tilalmára) vonatkozó jogi szabályozás, mint az állami beavatkozás egyik sajátos megnyilvánulási formájának indokoltsága kapcsán – az arra történő utalás mellett, hogy a fogyasztókkal

¹ A Gazdasági Versenyhivatal munkatársa, a Versenytanács tagja.

² WHISH RICHARD: *Versenyjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2010. 1.

szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat hatással van a verseny folyamatára – kiemelendő, hogy

- ezen vállalkozói magatartások esetében reális alternatívaként jelenleg nem merül fel valamiféle, elsősorban erős, független, a piaci folyamatokra tényleges hatással bíró fogyasztóvédelmi szervezetek révén megvalósuló társadalmi (nem állami) kontroll érvényre jutása, illetőleg jogi szabályozás általi érvényre juttatása, kikényszerítése,
- a vállalkozások jelentős része esetében a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyására, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartásokkal) szemben a vállalkozások önszabályozása által megvalósított fellépés sem az elmúlt 20 évben nem mutatkozott, sem jelenleg nem mutatkozik széles körben alkalmazható, megfelelő, hatékony megoldásnak, nem vitatva természetesen adott (elsősorban nagy-) vállalati körben az önszabályozás jelentőségét,
- mindeközben a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyására, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartásokkal) szembeni fellépés fontos legitimációs tényező a piaci folyamatokba történő állami beavatkozás, s főleg a Gazdasági Versenyhivatal részére, amelynek a szempontjából ez az ügycsoport egyfajta sikertörténetnek minősíthető.

3. Az elmúlt években a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyására, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartásokkal) kapcsolatos ügyek jelentős, egyes esetekben meghatározó, de mindenképpen megkerülhetetlen részét adták a Gazdasági Versenyhivatal eljárásainak, amint azt például az elmúlt 5 év adatai mutatják (az adatok csak az érdemi döntésekre vonatkoznak, így nem tartalmazzák például a vizsgálói lezárásokat):³

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| a Tpvt. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése tárgyában vizsgált ügyek száma | 79 | 85 | 84 | 66 | 51 |
| nem a Tpvt. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése tárgyában vizsgált ügyek száma | 112 | 93 | 74 | 50 | 42 |
| a Tpvt. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése tárgyában vizsgált ügyek számának aránya az összes ügyhöz viszonyítottan | 41,4% | 47,8% | 53,2% | 56,9% | 54,8% |

³ Forrás: a Gazdasági Versenyhivatal beszámolója az Országgyűlés részére.

4. Noha legfeljebb csak igen áttételesen tekinthető valamiféle megalapozott mutatószámnak, megemlíthető, hogy ezen ügycsoport a Versenytanács által kiszabott bírságok (évente változó mértékben) jellemzően az összes bírság nem elhanyagolható részét adják. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban: Tpv.) III. fejezetének, illetve a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) rendelkezéseinek a megsértése miatt kiszabott bírságok mértéke, illetve ennek a Versenytanács által az adott évben megállapított bírságok (általában egy-egy jelentősebb kartellügy által meghatározott) összegéhez viszonyított súlya az elmúlt években az alábbiak szerint alakult:⁴

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|---------|----------|---------|-------|---------|
| a Versenytanács által kiszabott bírságok összesen (millió Ft) | 3.353,5 | 11.681,2 | 2.359,9 | 734,5 | 6.026,3 |
| a Tpv. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése miatt kiszabott bírságok (millió Ft) | 439,0 | 1.823,0 | 1.286,0 | 713,5 | 906,8 |
| a Tpv. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése miatt kiszabott bírságok aránya | 13,0% | 15,6% | 54,5% | 97,1% | 15,0% |

5. Megjegyzendő továbbá, hogy a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal (a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyására, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartásokkal) kapcsolatos ügyek kapcsán kiszabott bírságok a Gazdasági Versenyhivatal (bírságbevételekkel kapcsolatban nem lévő) költségvetéséhez viszonyítottan is jelentős mértéket jelentettek, amely azt jelzi, hogy az ezen eljárások közvetlen anyagi oldala sem jelenthetik azt, hogy az állami szerepvállalás egyfajta „állami áldozatnak” lenne minősíthető:

| | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| GVH költségvetése (millió Ft)* | 1.522,6 | 1.787,4 | 2.294,5 | 2.399,0 | 2.121,3 |
| a Tpv. III. fejezetének, illetve az Fttv. rendelkezéseinek a megsértése miatt kiszabott bírságok aránya a GVH költségvetéséhez viszonyítottan | 28,8% | 102,0% | 56,0% | 29,7% | 42,7% |

* A GVH évi költségvetésének Országgyűlés által jóváhagyott bevételi főösszegének és a fejezet főösszege év közbeni módosításának összege, amely 2008-ban és 2009-ben a GVH Versenykultúra Központ által felhasznált összeget is tartalmazza. Forrás: idem.

⁴ Idem.

6. Az ügycsoport, mint egyfajta legitimációs tényező vonatkozásában nem mellőzhető az a körülmény sem, hogy az ezekkel az eljárásokkal kapcsolatos hírek adták a Gazdasági Versenyhivatal sajtómegjelenéseinek nagy részét, azaz, hogy a versenytanácsi döntések közvélemény általi megítélése alapvetően kedvező.

7. Az elmúlt 20 év értékelése során nem mellőzhető a kialakult következetes, részleteiben is kidolgozott versenytanácsi és bírói gyakorlat jelentőségének hangsúlyozása. Ebben a gyakorlatban a jogszabályi változások sem okoztak lényegi, a kikristályosodott elveket érintő módosulásokat. Kiemelendő továbbá, hogy (figyelemmel mindenekelőtt a jogszabályi környezetnek az Fttv. alapját képező, a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, 98/27/EK, 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005/29/EK irányelv kapcsán megmutatkozó, több vonatkozásban bekövetkezett változásaira) a joggyakorlat egyes megközelítései előremutatónak minősíthetők (vö. például a viselkedési közgazdaságtan elmúlt években megfigyelhető előtérbe kerülésével).⁵

8. A fellépés sikeressége kapcsán nem feledhető, hogy a szabályozott releváns terület kiterjedtsége két évtized alatt is többször változott, s párhuzamosan jelentkezik a releváns kereskedelmi gyakorlatok körének egyes területeken történő jogi szabályozással történő tágítása és más területeken megvalósuló szűkítése.

A releváns kereskedelmi gyakorlatok körének tágítása vonatkozásában megemlíthető, hogy míg a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény alapján a fogyasztók megtévesztésének tilalmába csak az áru kelendőségének fokozását célzó magatartások ütköztek, addig a Tpv-t.-ben ez a célzat nem jelenik meg, azzal, hogy fő szabály szerint a szerződéskötésig volt vizsgálható a vállalkozás magatartása. Az Fttv. alapján ezzel szemben a vállalkozásnak a szerződéskötést követően tanúsított magatartása is értékelhető.⁶

⁵ Amint azt Koltay Gábor és Vincze János ismerteti, a viselkedési közgazdaságtan (viselkedés gazdaságtan) az egyének gazdasági viselkedésével foglalkozik, az egyéni döntések és cselekvések mozgatórugóit kutatja. Mivel a döntések mögötti szabályok zöme pszichológiai jellegű, így ez a tudományterület „közgazdaságtan és pszichológia” néven is ismert. KOLTAY GÁBOR és VINCZE JÁNOS: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szempontjából. *Közgazdasági Szemle*, 2009/6. 495–525. 521. Lásd még ZAVODNYIK JÓZSEF: Értelem és érzelem. A kereskedelmi gyakorlatokkal megcélzott ésszerű(tlen) fogyasztó. *Gazdaság és Jog*, 2010/7–8.

⁶ Vö.pl. BALOGH VIRÁG, KASZAINÉ MEZEY KATALIN, PÁZMÁNDI KINGA és ZAVODNYIK JÓZSEF: *Magyar fogyasztóvédelmi és reklámjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2010. 122–123.

A releváns kereskedelmi gyakorlatok körének szűkítésével kapcsolatban példaként a nem kapható, illetve nem kellő mennyiségben rendelkezésre álló áru reklámozása említhető.⁷ A 1990. évi LXXXVI. törvény 11. §-a (2) bekezdésének e) pontja rögzítette, hogy a fogyasztók megtévesztésének minősült különösen, ha olyan árut reklámoznak, amely nem vagy nem kellő mennyiségben, választékban áll a fogyasztók rendelkezésére, kivéve ha – új áru bevezető reklámozása vagy nehezen eladható árukészletek felszámoló jellegű reklámozása esetén – ezt a körülményt a fogyasztókkal közlik. A Tpv. alkalmazása során kialakult gyakorlat a későbbiekben egyfajta „objektív felelősség”-et teremtett, a Versenytanács egyfajta automatizmussal jogsértést állapított meg, ha a reklámozott termék a kereskedelmi elárusítóhelyen nem vagy nem kellő mennyiségben volt elérhető, függetlenül a hiány hátterétől. Az Fttv. mellékletének 5. pontja (csalogató reklám) változást eredményezett a korábbi gyakorlatban. Az Fttv.-ből nem lehet valamiféle „készletgaranciát” levezetni, azaz nem várható el a vállalkozástól, hogy az adott időtartam (így különösen a meghirdetett akció teljes ideje) alatt minden körülmények között garantálja a reklámozott vagy az azt helyettesítő áru szolgáltatását. A jogszabály alapvetően azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a vállalkozás megfelelően készüljön fel a kereskedelmi kommunikációban tett ígéret teljesítésére, azon ésszerűen várható fogyasztói igény, fogyasztói kereslet kielégítésére, amelyek növelése érdekében például éppen a vállalkozás folytat széles körben reklámtevékenységet. Ha a vállalkozás egy általa lebonyolított akcióhoz kapcsolódóan alkalmaz csalogató reklámot, akkor a várható kereslethez igazodó árumennyiség meghatározása során figyelemmel kell lennie az akció jellegzetességeire. A csalogató reklám kapcsán tehát immáron elsősorban az vizsgálendő, hogy a vállalkozás a vásárlásra felhívás meghirdetésekor az eset összes körülményére (s így pl. az akció feltételeire) tekintettel, alappal feltételezhette-e, hogy az adott, vagy az azt helyettesítő árut megfelelő időtartamig és mennyiségben tudja majd szolgáltatni.⁸

9. A Gazdasági Versenyhivatal fellépése sikerességének és/vagy sikertelenségének mérlege vonatkozásában (azaz a fellépéseknek a vállalkozások kereskedelmi gyakorlatára gyakorolt hatását illetően) megkülönböztetendők a vállalkozások különböző csoportjai, illetőleg a sikeresség eltérő fokai.⁹

⁷ A tisztességtelen versenyről szóló 1923: V. tc. alkalmazása körében a 8-12 tagból álló Jurytanácsokban működő és az érintett feleket szükség esetén megidéző, az érdekösszeütközések békés megoldására törekvő Jury leszögezte, a raktáron nem tartott áru hirdetése tisztességtelen versenynek minősül, mivel a hirdető célja, hogy a vevőt, főleg a raktáron nem lévő áru olcsóságával, üzletébe csalja (J. 1783-17/1925.).

⁸ Részletesebben lásd ZAVODNYIK JÓZSEF: Csalogató reklámok a GVH Versenytanács előtt. *Versenytükör*, 2010/1–2.

⁹ A Gazdasági Versenyhivatal (legalább részben) sikeres fellépése kapcsán megemlítendők a fűszerpaprikával kapcsolatos eljárások. A Vj-6/1991. RÉSZVÉNYTÁRSASÁG KALOCSAKÖRNYÉKI

Sikeres fellépés elsősorban a nagy piaci szereplők esetén tapasztalható, a kereskedelmi gyakorlatokra gyakorolt hatás egyes piacokon (egyres kérdéseken) igen erőteljes (pl. telekommunikáció, kozmetikai termékek, hitelkártya). Kérdésebb a fellépés sikeressége azokon a piacokon, ahol a vállalkozások piaci tevékenységének központi eleme a megtévesztés (pl. a kizárólag a vállalkozás által tett ígéret szerint, ténylegesen azonban nem gyógyhatású termékek esetén). Igen kétséges a siker a piac pszichopatói esetében.

Amint azt Robert D. Hare megállapítja, „a pszichopatók a társadalom ragadozói, akik kellemes modorukkal és manipulációval kíméletlenül gázolnak át az életem, összetört szívek, szétzúzott remények és üres pénztárcák tömkelegét hagyva maguk után. A lelkiismeret és a mások iránti együttérzés teljes hiányának következtében, a büntudat és a megbánás legcsekélyebb érzése nélkül, félrúgva a társadalmi normákat és elvárásokat, önző módon elveszik, ami kell nekik, és úgy cselekszenek, ahogy kedvük tartja. Megrökönyödött áldozataik kétségbeesetten kérdezik: kik ezek az emberek? Mitől olyanok, amilyenek? Hogyan védhetjük meg magunkat tőlük?”¹⁰ A Versenytanács elmúlt 20 évének gyakorlatában is beazonosíthatók „pszichopató” vállalkozások, a „piac pszichopatói”, akik az általuk megcélzott fogyasztók szemszögéből meggyőző piaci fellépést tanúsítva sikeresen manipulálják a fogyasztókat, erre építve fel egész működésüket, s a megtévesztettekkel (így például gyakran a súlyos beteg fogyasztókkal, azok hozzátartozóival) szembeni empátia, a megbánás teljes hiányát mutatják. Ezen vállalkozások vonatkozásában a Gazdasági Versenyhivatal fellépésének a vállalkozások kereskedelmi gyakorlatának jövőbeli kedvező, a jogszabályi rendelkezéseket tiszteletben tartó, nem kizárólag a szankció követ-

AGRÁRIPARI ügyben a Versenytanács jogsértést állapított meg, amikor a kiskunfélegyházi östermelőtől beszerzett paprika forgalmazása „kalocsai különleges édes paprika” megnevezéssel történt. A Vj-18/1992. KALOCSAKÖRNYÉKI AGRÁRIPARI RT. és KKT MURÁNYIÉS MURÁNYI ELJÁRÁSBAN a vállalkozás elhallgatta, hogy az általa forgalmazott paprika nem felel meg az állami szabványnak, illetve olyan árut forgalmazott, mely az áruval szemben támasztott szokásos követelményeknek nem felelt meg. A Versenytanács arra a következtetésre jutott a Vj-197/2004. számú ügyben, hogy a vállalkozások a fogyasztók megtévesztésére alkalmas csomagolásban hozták forgalomba azon fűszerpaprika-örlemény termékeit, amelyek külföldről származó fűszerpaprika-örleményt is tartalmaztak. A Gazdasági Versenyhivatal (eddig érdemben sikertelenül lépett fel a fogyasztói csoportokat szervező vállalkozásokkal szemben (lásd e körből a Vj-6/1993. számú eljárást). 2005 és 2008 között ugyan a fogyasztói csoportokat szervező vállalkozások visszaszorulása volt megfigyelhető (Vj-1/2005., Vj-149/2005., Vj-150/2005., Vj-183/2005., Vj-207/2005. stb.), azonban 2009-ben és 2010-ben új fogyasztói csoportokat szervező vállalkozások jelentek meg, akikkel szemben a Versenytanács lényegében eredménytelenül hozott ideiglenes intézkedéseket (pl. Vj-13/2010., Vj-18/2010., Vj-28/2010., Vj-45/2010.), állapított meg jogsértést és szabott ki bírságot. 2010 júniusában a Gazdasági Versenyhivatal ajánlást fogalmazott meg az országgyűlés részére a fogyasztói csoportokkal kapcsolatos szabályozás kialakításáról, majd 2010 novemberében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete az újabb fogyasztói csoportok szervezésének megtiltását javasolta.

¹⁰ HARE ROBERT D.: *Kímélet nélkül. A köztünk élő pszichopatók sokkoló világa*. Budapest: Háttér Kiadó, 2004. 9.

keztében jelentkező változásában megmutatózó sikeressége igencsak kétségesnek mutatkozik, amely természetesen nem változtat azon az elváráson, hogy a Gazdasági Versenyhivatal tegyen meg mindent ezen vállalkozások fogyasztóinak, illetőleg a versenytársak érdekeinek védelme végett.

ERŐFÖLÉNNYEL VALÓ VISSZAÉLÉS TILALMA – NÉHÁNY BEVEZETŐ GONDOLAT

BASSOLA BÁLINT¹

A monopólium és az azzal való visszaélés elleni jogi fellépés (kísérlete) idestova több mint 120 évre nyúlik vissza. Az egyesült államokbeli trösztellenes Sherman Act ugyanis már 1890-ben bizonyos monopolista magatartásokat büncselekménynek nyilvánított: „[e]very person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony [...]”. A korai jogalkotási lépések ellenére a jogalkotás sokáig (valószínűleg a mai napig) nehézségekkel és ellentmondásokkal (volt) teli, s az amerikai bíróságoknak ezen a területen született szinte minden döntése komoly szakmai vitákat váltott és vált ki. Elég, ha ebből a szempontból a Standard Oil², az American Tobacco³, az IBM⁴, a Kellogg⁵ és a Trinko⁶ ügyekre gondolunk.

A mai – a későbbi amerikai és hatásában bizonyos szempontból az európai – jogalkalmazás nézőpontjából igen fontos lépés volt, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság már bő húsz évvel a Sherman Act hatályba lépése után

¹ A szerző ügyvéd, a Kővári Tercsák Salans Ügyvédi Iroda munkatársa.

² Ld. United States v. Standard Oil Co. of New Jersey et al., 221 U.S. 1 (1911)

³ Ez az ügy abból a szempontból volt különösen érdekes, hogy a Legfelsőbb Bíróság strukturális vállalati kötelezettségekkel próbált gyógyírt találni bizonyos monopolista antitröszt aggályokra. Az American Tobacco (AT), mely öt nagyméretű amerikai cigaretta gyártó összefonódásával jött létre, fúziót javasolt több gyártónak, amelyek azonban az ajánlatot elutasították. Erre válaszul az AT rendkívül agresszív üzletpolitikát tett magáévá: évekig átlagköltség alatt árazott, s ezzel ugyan nagy veszteségeket szenvedett, azonban elérte, hogy konkurensei versenyképtelenné váltak. Ezt követően felvásárolta az így meggyengített riválisait, s ily módon a piac jelentős részét uralma alá vonta. Ekkor pedig már monopolszintre emelhetette árait, hiszen gyakorlatilag nem volt kitéve a verseny nyomásának. Az amerikai versenyhatóság monopóliummal való visszaélés vádjával antitröszt eljárást kezdeményezett az óriásvállalat ellen, melynek során végül a Legfelsőbb Bíróság a cég részekre darabolása mellett döntött. Ld. United States v. American Tobacco Co., 221 U.S. 106 (1911)

⁴ Ld. United States v. International Business Machines Corporation (1969)

⁵ Ld. Unites States v. Kellogg Co. (1972)

⁶ Ld. Verizon Communciations Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, 124 S. Ct. 872 (2004).

kifejtette, hogy az ún. „rule of reason” elve alkalmazandó a monopolizációs ügyekre, azaz a bíróságok nem minősíthetnek automatikusan jogszerűtlennek egy adott magatartást, hanem mérlegelniük kell annak versenyt serkentő és versenyt torzító hatásait is.

Ami az európai uniós színteret illeti, a Római Szerződés már 1957-es megalkotásától kezdve tartalmazott az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozóan tiltó rendelkezéseket, azonban az első erőfölénnyel való visszaélést megállapító döntés csak 1971-ben született.⁷ Hasonlóan az amerikai jogalkalmazáshoz, az európai közösségi joggyakorlatra sem kevésbé igaz az a megállapítás, mely szerint szinte mindegyik döntés számottevő szakmai hullámokat vert mind az üzleti döntéshozók, mind pedig az antitrösztrel foglalkozó jogászok körében. A legekleatásabb példája ennek a közelmúltbeli Microsoft elleni eljárás volt, melyben az Európai Bizottság közel fél milliárd euró versenyfelügyeleti bírságot szabott ki a szoftveróriásra.⁸

A európai uniós jogalkalmazás kiszámíthatósága szempontjából igen fontos lépés volt az Európai Bizottság nemrég kiadott, az erőfölényes vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására vonatkozó, bizottsági jogérvényesítési prioritásokról szóló közlemény⁹ Azért is volt igen lényeges az említett iránymutatás közzététele, mert ebben az Európai Bizottság egyértelműen megfogalmazta, hogy a hatékony versenyfolyamatot, nem pedig a versenytársak védelmét tartja alapvető jelentőségűnek, valamint nagyobb nyitottságot fog tanúsítani az üzleti racionalitással kapcsolatos érvekre. Ezzel nyilvánvalóan választ kívánt adni azokra a kritikákra, amelyek a bizottsági joggyakorlatot túlságosan merevnek, formalisztikusnak és a gazdasági ésszerűségi érveket figyelmen kívül hagyónak titulálták. Ezzel el is jutottunk egy olyan fejleményhez, amely a közelmúltban Magyarországon is kezd számottevő teret nyerni: ez a közgazdasági elméletek alkalmazása a versenyjogilag releváns tényállások megítélésében. Míg az Egyesült Államokban az antitröszt-közgazdászoknak – szakértőkként – hagyományosan komoly szerep jut a versenyjogi ügyekben, addig ez Európában sokáig váratott magára. Az Európai Bizottság ez irányú elkötelezettségét mutatja, hogy 2004-ben létrehozta a „Chief Economist” posztját, s szintén ugyanerről a filozófiáról tanúskodik, hogy a Gazdasági Versenyhivatal 2005. óta foglalkoztat egy vezető közgazdászt.

⁷ Ld. IV/26 760. GEMA (1971. június 2.).

⁸ Érdemes megemlíteni, hogy az Európai Bizottság döntésében foglaltakat az Elsőfokú Bíróság a T-201/04. sz. ítéletében megerősítette. T-201/04. Microsoft Corp. kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2007. II-03601. o.] (továbbiakban: Microsoft Corp. kontra az Európai Közösségek Bizottsága)

⁹ Ld. EURÓPAI BIZOTTSÁG: Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (2009)

A közgazdasági elemzés begyűrzése a versenyjogi joggyakorlatba azért is üdvözlendő, mert a versenyjogi jogalkalmazásnak az erőfölényes ügyekben (is) számtalanszor kell közgazdaságilag mérhető jelenségekről ítéletet mondania. Az európai uniós joggyakorlat szerint ugyanis a visszaélés az erőfölényben levő vállalkozás magatartásához kapcsolódik oly módon, hogy az adott vállalkozás piaci gyakorlata úgy befolyásolja a piac szerkezetét, hogy egyrészt gyengül a verseny határfoka, másrészt ennek következtében bizonyos, az áruk, szolgáltatások kereskedelmét érintő kialakított versenyviszonyokhoz képest eltérő mód-szerek érvényesülnek, amely megüti, hogy az addig fennálló versenyviszonyok fennmaradjanak vagy javuljanak.¹⁰

Az erőfölényes vállalkozások magatartása kapcsán lényeges kiemelni a joggyakorlatban kialakult azon elvet, mely szerint bár a gazdasági erőfölény fennállta önmagában nem jogszerűtlen, azonban ezekre a vállalkozásokra piaci működésükben – tekintettel a jelentős piaci hatású, adott esetben nagyszámú piaci partnert érintő szerződéseikre, és ezáltal a versenyt, mint közérdeket széleskörűen érintő negatív hatásokra – az átlagos piaci erejű vállalkozásokhoz képest fokozott felelősség [*special responsibility*] hárul, mely azt követeli, hogy az ilyen helyzetben lévő vállalkozás ne engedje, hogy az általa tanúsított magatartás a valódi, torzításoktól mentes versenyt korlátozza.¹¹ Kérdés azonban, hogy a különleges felelősség, mint többletkövetelmény konkrétan mit jelent, azaz az ilyen vállalkozásoknak milyen mércéhez kell tartaniuk magukat, a jogalkalmazó milyen magatartást vár el tőlük? Nyilvánvaló, hogy amennyiben ez nem egyértelmű, akkor e tekintetben jobbizonytalanság keletkezhet, mely ezenkívül önkényes jogértelmezésre adhat lehetőséget. A joggyakorlat alap-

¹⁰ Ld. T-151/01. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2007. II-01607. o.] (továbbiakban: Grüne Punkt (T-151/01. sz. ügy)) 120–122. pontjait Lásd még C-385/07. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2009. I-06155. o.] (továbbiakban: Der Grüne Punkt (C-385/07 P. sz. ügy))

¹¹ Ld. többek között C-322/81. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1983. 03461. o.] (továbbiakban: Michelin (C-322/81)); ld. továbbá T-210/01. General Electric Company kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2005. II-05575. o.] (továbbiakban: General Electric (T-210/01. sz. ügy)) 549. pont; a magyar joggyakorlatból ld. Vj-10/2001 MATÁVKábelTV Kft., XII. fej.; ld. továbbá Vj-10/2001. MATÁVKÁBELTV KFT. (2011. május 15.) (továbbiakban: MATÁVKábelTV Kft. (Vj-10/2001.)) 38. pont; ld. továbbá: Vj-23/2006. KÁBELSZATNET-2002. KFT. (2006. október 24.) (továbbiakban: KábelszatNet-2002. Kft. ügy (Vj-23/2006.)); Vj-126/2000. UPC MAGYARORSZÁG KFT. (2001. január 23.) (továbbiakban: UPC ügy (Vj-126/2000.)), Vj-30/2002. KIS-ASTRASAT (2002. december 18.) (továbbiakban: Kis-AstraSat ügy (Vj-30/2002.)), 48/2002. KÁBEL TELEVÍZIÓ SZOLGÁLTATÓ KFT. (2002. december 10.) (továbbiakban: Kábel Televízió Szolgáltató ügy (Vj-48/2002.)), Vj-42/2003. FIBERNET KOMMUNIKÁCIÓS RT. (2004. június 10.) (továbbiakban: FiberNet ügy (Vj-42/2003.)), valamint Vj-16/2006. VIDANET KÁBELTELEVÍZIÓS SZOLGÁLTATÓ ZRT. (2007. február 28.) (továbbiakban: ViDaNet ügy (Vj-16/2006.)). Az erőfölényben lévő vállalkozások fokozott felelősségéről ld. WHISH RICHARD: *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. 188–189.

ján általánosságban megállapítható, hogy az erőfölényes vállalkozás egyrészt nem használhatja ki úgy erőfölényes helyzetét a fogyasztók kárára és a saját előnyére, mely ellentétes azzal az erőforrás-allokáció aránnyal, ami egyébként versenykörülmények között kialakulna (ún. kizsákmányoló típusú visszaélések – exploitative practices),¹² másrészt pedig nem használhatja ki erőfölényes helyzetét arra, hogy – saját erőfölényes helyzetét erősítendő – a már egyébként is szűkebb keretek közé szorított versenyt mesterségesen tovább korlátozza (ezek az ún. kizsákmányoló típusú visszaélések – exclusionary practices).¹³ Az iméntiek versenyhivatalok általi tárgyyszerű megítélésében szintén számottevő segítséget nyújthatnak az antitröszttel kapcsolatos közgazdasági elméletek.

Ami az erőfölénnyel való visszaélés területén a magyar jogalkalmazási fejleményeket illeti, érdemes röviden elemzés tárgyává tenni a 2000. év óta kiszabott versenyfelügyeleti bírságokat és az azok mögött látni vélt indokokat.

A statisztikák a következőket mutatják:

¹² Erre szolgál példaként a hátrányos szerződési feltételek elfogadásának az erőfölényben lévő vállalkozás általi kikényszerítése (ld. EUMSZ. 102. cikkének a) pontját; ld. Tpv. 21. §-ának a) pontját). Az erőfölénnyel való visszaélésnek kizsákmányolás általi megvalósulása esetén a vállalkozás piaci hatalmát (market power) használja ki a fogyasztókkal szemben annak érdekében, hogy közvetlenül növelje nyereségét. A kizsákmányoló visszaélések esetében nem szükséges a versenyre gyakorolt hatások és az esetleges hatékonysági előnyök vizsgálatára és összevetésére, ugyanis e magatartásokra – jellegükből adódóan – ezek nem jellemzőek. A kizsákmányoló magatartások vizsgálatánál tehát a jogalkalmazó alapvetően viselkedéskontrollt valósít meg. (ld. A verseny szabadságával kapcsolatosan a GVH által követett alapelvek (2007. május 8.) 3.126., valamint 3.131–3.132. pontjait). Ld. ezenkívül WHISH i. m. 199–200.

¹³ Ld. például az erőfölényes vállalkozás általi üzletkötéstől való elzárkózás (ld. Tpv. 21. §-ának c) pontját). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az erőfölényes vállalkozásokkal szemben támasztott fokozott felelősség sem korlátok nélküli, ugyanis például egy ilyen helyzetű vállalkozástól sem várható el a saját érdekeivel ellentétes, számára gazdasági hátrányt okozó üzleti kapcsolat létesítése vagy fenntartása (ld. Vj-136/2004. FŐVÁROSI CSATORNÁZÁSI MŰVEK RT. (2004. november 18.) (továbbiakban: Fővárosi Csatornázási Művek ügy (Vj-136/2004.)) 36. bekezdés). A közösségi joggyakorlathoz ld. bővebben WHISH i. m. 200–205. és 687–702. Az említett két magatartáscsoporthoz (kizsákmányoló típusú visszaélések és kizsákmányoló típusú visszaélések) a közösségi versenyjog szakirodalmához szokta tenni azokat a visszaéléstípusokat is, amelyek az európai uniós belső piacot károsítják (pl.: az erőfölényes vállalkozás magatartása hozzájárul a belső piac szegmentálásához, ld. 40-73-48-73., 50-73., 54-73-56-73., 111-73., 113-73. és 114-73. Coöperatieve Vereniging “Suiker Unie” UA és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1975. 01663. o.] (továbbiakban: Suiker Unie és mások kontra Bizottság (40-73-48-73., 50-73., 54-73-56-73., 111-73., 113-73. és 114-73. sz. egyesített ügyek)).

| Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés: 2000. január 1. – 2011. május 25. között a GVH által bírsággal lezárt versenyfelügyeleti eljárások | | | |
|---|---------------|-------------|---------------------------------------|
| Év | Összes bírság | | |
| | db | ezer forint | átlagos bírságösszeg (ezer forint) |
| 2000 | 5 | 11.800 | 2.360 |
| 2001 | 2 | 10.000 | 5.000 |
| 2002 | 11 | 215.500 | 19.590,9 |
| 2003 | 4 | 55.500 | 13.875 |
| 2004 | 5 | 165.000 | 33.000 |
| 2005 | 3 | 39.000 | 13.000 |
| 2006 | 5 | 1.166.000 | 233.200 |
| 2007 | 0 | 0 | 0 |
| 2008 | 0 | 0 | 0 |
| 2009 | 0 | 0 | 0 |
| 2010 | 0 | 0 | 0 |

A táblázatból megállapítható, hogy – a 2002. évet kivéve – az erőfölényes ügyekre alacsony szám és – az utóbbi évek fogyasztós és kartell ügyeihez képest – viszonylag alacsony összegű versenyfelügyeleti bírság jellemző.

Az ügyek alacsony számának oka, hogy Magyarország viszonylag kis méretű és az export-import szempontjából rendkívül támadható piacnak (*contestable market*) minősül, ezért nehezen monopolizálható. Különösen igaz ez Magyarország európai uniós csatlakozása óta, hiszen így hazánk is része lett annak a belső piacnak, melyben immár 27 ország között szabad az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke áramlása.

Az alacsony bírságösszegek mögött pedig – kapcsolódva az előbbihez – az húzódik meg, hogy azok az ügyek, melyekben a GVH bírsággal szankcionálta az erőfölénnyel való visszaélést, szűk, kis volumenű piacokat érintettek (pl. temetőt fenntartó vállalkozások, vámudvart működtető vállalkozás), melyeknél az eljárás alá vont vállalkozások éves üzleti forgalma – ez utóbbit a bírságki-szabásnál kell figyelembe venni¹⁴ – általában nem volt jelentős mértékű. Ez alól kivételt képez a MÁV-ot büntető határozat, melyben a GVH egymilliárd forint összegű versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte a vasúttársaságot.¹⁵

¹⁴ Ld. Tpv. 78. § (1) és (2) bek.

¹⁵ Ld. Vj-22/2005. MAGYAR ÁLLAMVASUTAK ZÁRTKÖRŰEN MŰKÖDŐ RÉSZVÉNYTÁRSASÁG (2006. július 10.) (továbbiakban: MÁV ügy (Vj-22/2005.)).

Szembetűnő, hogy 2007 és 2010 között nem volt egyetlen bírságkiszabással zárult erőfölényes ügy sem. Milyen okok húzódnak meg ennek hátterében? Egyrészt az említhető itt, hogy míg korábban az erőfölényes ügyek jelentős számát a kábeltelevíziók magatartásának (általános szerződési feltételek egyoldalú hátrányos módosítása; programcsomag előzetes bejelentés nélküli hátrányos válatoztatása; árszint lényeges emelése stb.) értékelése tette ki, addig ezek a vállalkozások az évek során – a GVH határozataiban foglalt iránymutatások alapján – „megtanulták”, hogy miképpen kell jogkövető magatartást tanúsítaniuk. Ehhez hozzá kell tenni, hogy immár Magyarország egész területén eljut(hat) minden otthonba a digitális műholdas televíziózás is, mely teljesen átalakította a releváns piac versenyjogi meghatározását. Mivel a hálózat kialakításának jelentős beruházási költségei és az állandó költségek ebből is fakadó magas aránya miatt a kábeltelevíziós szolgáltatás csak nagyszámú, koncentráltan elhelyezkedő előfizető esetén gazdaságos tevékenység, ezért a piacra lépés gazdasági szempontból korlátozott azokon a földrajzi területeken, ahol már működik kábeltelevíziós vállalkozás. Az egész ország területén elérhető digitális televíziózás azonban „hálózatfüggetlen”, s ily módon reális versenytársát képezi a korábban az egyes földrajzi piacokon monopóliumot élvező kábeltelevíziós vállalkozások szolgáltatásának.

A másik ok a kötelezettségvállalás (*commitment*) intézményének alkalmazásában rejlik. A Tptv. ezirányú módosítását 2005-ben a közösségi jogi szabályozás ihlette;¹⁶ lényege, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során az eljárás alá vont vállalkozás kötelezettséget vállalhat arra, hogy magatartását összhangba hozza a hazai ill. az uniós versenyjogi szabályokkal. Ha az újabb jogsértéstől való tartózkodást a GVH ily módon biztosítottnak látja, akkor úgy zárja le az eljárást, hogy előírja a vállalt kötelezettség teljesítését, anélkül, hogy megállapítaná a jogsértés elkövetését vagy annak hiányát.¹⁷ Az említett törvénymódosítás ugyan már 2005. november elsején hatályba lépett, azonban az erőfölényes ügyek hosszabb vizsgálati ideje¹⁸ miatt csak az azt követő években került sor ezen intézmény alkalmazására. A GVH statisztikái szerint 2005 és 2008 között összesen 12, erőfölénnyel való visszaélés „vádjával” indult versenyfelügyeleti eljárás zárult kötelezettségvállalással.

A fentiekhez hozzátartozik, hogy annak ténye, hogy a GVH 2007 és 2010 között egyáltalán nem szabott ki versenyfelügyeleti bírságot, nem feltétlenül jelent negatívumot, hiszen elengedhetetlen, hogy a versenyhatóság rendkívüli körülmétekintéssel mérlegelje az esetleges beavatkozás indokoltságát: ennek során

¹⁶ Ld. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] HL L 1. 1–25. 9. cikk és Preambulum 13. pont.

¹⁷ Ld. Tptv. 75. § (1) bek.

¹⁸ A vizsgálat elrendelésétől számított 180 nap, mely két alkalommal, egyenként 180 nappal meghosszabbítható (ld. a Tptv. 63. §-a [2] bekezdésének b) pontját és [6] bekezdését).

ugyanis el kell határolnia a versenyszabályokba ütköző magatartásokat azoktól az üzleti lépésektől, melyeket a természetes versenyfolyamatok keretében tesznek a cégek.¹⁹

¹⁹ A kizorító árazást hozva példaként: jogszerű a vállalatok azon tevékenysége, amelyek során olyan időszakos akciót, szezon végi kiárusítást vagy csupán néhány termékre kiterjedő árengedményt vezet be, melyek célja a vevők átcsábítása más eladóktól, valamint olyan image kialakítása, mely az adott vállalkozást a fogyasztók szemében olcsónak láttatja, ezek a marketingfogások hatékony versenyt indukálhatnak és a fogyasztók számára pozitív hatással – alacsony árakkal – járhatnak. Ezzel szemben azonban, amikor egy domináns vállalat huzamosabb ideig tartó üzleti stratégiája kifejezetten arra irányul, hogy hatékonysággal nem indokolhatóan olyan alacsony árakat állapítson meg, hogy azzal riválisait versenyképtelenné tegye, az már az antitörzst szabályokba ütközhet.

(V)ERŐFÖLÉNNYEL VALÓ VISSZAÉLÉS?

SZAKADÁT LÁSZLÓ¹

Az alábbi dolgozatban egy általánosnak tekinthető szempontrendszer alapján megkísérlem a keretét felvázolni annak, hogyan lehetne értékelni a Gazdasági Versenyhivatal első húszéves gyakorlatát, egy kiterjedtebb és alaposabb elemzés során az erőfölényes ügyekben hozott döntések vonatkozásában. Mint jeleztem, álláspontom szerint a gondolati keret több eleme a versenyjogi joggyakorlat más területén is alkalmazható lenne, most ebben az írásban az érvelés csak az antitröszt egy szűkebb területére korlátozódik.

A jogrendszer naiv értékelése és a valóság

A jogrendszer számít. A jogalkotás naiv értékelése szerint a törvények nem szolgálnak szűk csoportérdekeket, a törvények nem rónak ki indokolatlanul felesleges költségeket a közösség többségére, a jogalkotókat nem befolyásolják csoportérdekek, és egyéni érdekek sem jelennek meg a törvényalkotás és a végrehajtás során. Naiv ember gondolhatná csak azt, hogy a törvények csak jók lehetnek, a jogszabályok csak a közérdekét szolgálhatják, éppen úgy, ahogy a törvényeket alkotók vagy az azokat végrehajtók. De naivítás lenne annak a feltételezése is, hogy akár a törvények alkotói, akár azok végrehajtói tökéletesen, hibátlanul végzik munkájukat. Mivel azonban ez általában sem igaz az emberekre, így ezt nem is kérhetné senki rajtuk számon. A józan ész alapján nincsenek, és nem is lehetnek ilyen elvárásaink. Ugyanakkor ezeken a területeken talán a szándékos, vagy nem szándékolt, de bekövetkező hibáknak, tévedéseknek, rossz döntéseknek a következményei jelentősebbek lehetnek, mint úgy általában.

Az emberek, bármi is a munkájuk, csak emberek, és ugyanúgy sokfélék, mint társaik bárhol, bár nem vitathatóan a szelekciós mechanizmusok alapján nem teljesen egyformán és nem is teljesen egyforma emberek válogatódnak ki az egyes munkakörökbe.

¹ A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem Mikroökonómia Tanszékének docense, a Versenyjogi Kutatóközpont munkatársa.

Véleményem szerint értelmesnek tekinthetők tehát az alábbi kérdések:

- a) Jók a törvények? Mi alapján állíthatjuk ezt? Ha nem létezik társadalmi jóléti függvény, akkor kinek az érdekét szolgálja egy adott jogszabály? Hogy születik meg egy jogszabály? Miért változik meg egy jogszabály? A változásnak mik a következményei? A változás kinek kedvez és kiknek kedvezőtlen?
- b) Ki hajtja végre az adott jogszabályt? Számít az intézményi struktúra? Minek az elérésére alkalmas, minek az elérésére nem alkalmas az adott intézményi struktúra? Kik a végrehajtók? Milyen szelektációs mechanizmus révén válogatódnak ki a végrehajtó apparátus tagjai? Milyen az ösztönző rendszer? Kiknek kedvez az intézményi struktúra megváltoztatása?
- c) A meghozott hatósági döntések megfelelők-e, azaz jó-e a végrehajtás? A jogérvényesítés során követnek-e el első- és másodfajú hibát? Milyen korrekciós mechanizmusok működnek? Hogyan változnak mindezek időben?
- d) A költségek tekintetében hatékony a végrehajtás?
- e) Javítható-e a jogrendszer (a végrehajtást is beleértve)?

Magyarországon vannak versenyjogi szabályok. A trösztellenes szabályok egy része az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára vonatkozik. A trösztellenes szabályok, és így az erőfölénnyel való visszaélés tilalmába ütköző magatartások feltárásáért és magakadályozásáért, valamint jogsértés esetén a magatartás szankcionálásáért alapvetően és elsődlegesen a Gazdasági Versenyhivatal felelős. Ebben a rövid dolgozatban arra a kérdésre keresem a választ, hogy a magyar szabályozás jogszabályi kerete, maga a törvény jó-e és a törvény alkalmazásához rendelt intézményi struktúra megfelelőnek tekinthető-e. Mindezeket túl ahhoz is igyekszem szempontokat adni, hogy vajon a magyar versenytörvény erőfölénnyel való visszaélés tilalmát kimondó szakaszaival kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal jól élt-e a ráruházott hatalommal, vagy esetleg visszaélt a törvényileg ráruházott „verőfölényes” helyzetével?

Általános elméleti keretek

A közgazdaságtan néhány alapelve szerint az emberek saját jólétük optimalizálására törekzenek, nem tesznek semmi olyat (a határon sem), ami számukra veszteséget okoz (azaz, a racionális emberi cselekedetek mértékét is az előnyök és a költségek határozzák meg), a költségek és a nyeremények egy része a döntéshozóknál jelentkezik, másik részük másoknál, továbbá az információszerzés költséges.

Mindezekből levezethetők bizonyos általános jelenségek, következtetések. Így egyebek mellett az is, ami a gondolatmenet és a dolgozat megállapításai

szempontjából kitüntetett jelentőség bír: ha létezik is közjó (társadalmi jóléti függvény), a közérdek realizálása, a kollektív cselekvés problematikus lehet, ami hatékonysági következményekkel járhat.²

Általános jelenségnek tekinthető az, hogy a kollektív cselekvés logikájából adódóan a szabályozásnak a közérdektől való eltérítésére olyan igény (kereslet) alakulhat ki, amelyet legalább részben ki is elégítenek.³

Ugyanakkor persze az intézményi struktúrában rendszerint több csoport, közösség érdeke is megjelenhet egyidejűleg, ami miatt a feltételes optimalizációs probléma egyfelől bonyolultabb, másfelől pedig egy éppen kialakult egyensúlyi állapot megváltoztatására igény merülhet fel a rendszerben, akár nagyon rövid időn belül is.

A fenti problémakörön túlmenően, éppen úgy, mint a lógás, potyázás, valamint az opportunista magatartás különféle megnyilvánulásainak, a rossz döntések meghozatalának a lehetősége is fennáll, ha az információszerzés költséges. A döntések költséges volta miatt pedig általában is elmondható, hogy a való világban a dolgok általában nem tökéletesek, ám pont ezáltal optimálisak – legalábbis, ami a gyakorlatot illeti. A rendszer hatékonysága szisztematikusan alapvetően csak az intézményi struktúra megváltoztatása révén javítható.

Konkrét elemzési keret

Tényszerűen megállapítható, hogy (1) ugyanarra a problémára vagy közel azonos problémakörre eltérő jogszabályi kereteket alkottak különböző országokban, (2) az egyes jogrendszerekben más és más intézményi struktúrát alakítottak ki – néha még azonos vagy nagyon hasonló jogszabályi környezet esetén is, (3) a jogérvényesítés során a jogalkalmazók időnként eltérő döntéseket hoznak, azaz egy magatartás jogszerűségét időnként másképpen ítélik meg az eltérő jogrendszerekben, valamint (4) a prioritások is változók. Általában is elmondható, hogy országoként eltérő jogszabályokat alkothatnak, különböző intézményi megoldásokat választhatnak, illetve nem azonos joggyakorlatot folytathatnak egy adott problémakörhöz kapcsolódóan.

Ezeket a ténybeli megállapításokat is szem előtt tartva, a csoportszintű, nem piaci döntések kérdéseivel foglalkozó közösségi döntések elmélete alapján⁴ te-

² ARROW KENNETH JOSEPH: *Social choice and individual values*. New York: Wiley, 1963., OLSON MANCUR: *Nemzetek felemelkedése és bukása*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.

³ STIGLER GEORGE J.: Az állami szabályozás elmélete. In STIGLER: *Piac és állami szabályozás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989. és PELTZMAN SAM: Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 1976/2. 211–240.

⁴ Lásd például GWARTNEY JAMES és WAGNER RICHARD E.: The public choice revolution. In

hát – egyebek mellett – az alábbi értelmes kérdések tehetőek fel a magyar versenytörvénnyel kapcsolatban:

- (1) Optimális-e a versenytörvény, így annak az erőfölénnyel való visszaélés tilalmával foglalkozó szakasza, valamint lehet-e a jelenlegi szabályozáson javítani, illetve kiknek az érdekét szolgálja az adott törvény, illetve annak egyes passzusai, így az erőfölénnyel való visszaélés tilalmával foglalkozó egyes rendelkezései? Jelen dolgozat keretein belül csak az első kérdéssel kapcsolatban fejtem ki gondolataimat. Az utóbbi kérdés megválaszolása komolyabb és időigényesebb történeti elemzést is megkövetelne, ami messze meghaladja pillanatnyi lehetőségeimet és korlátaimat.
- (2) A hazai versenytörvény végrehajtásához rendelt intézményi struktúrája optimális-e vagy lehet rajta javítani?
- (3) Hatékony-e a törvény végrehajtása? Mint azt fentebb már jeleztem, a hatékonyság kapcsán is több kérdést lehetne vizsgálni. Ebben a dolgozatban a teljesség igénye nélkül ahhoz kívánok szempontokat adni, hogy miként lehetne értékelni azt a kérdést, hogy vajon a jogérvényesítés során követett-e el első- és másodfajú hibát a Versenytanács döntései meghozatalakor.

A jogszabályi keretek

Lássuk először a jogszabályi kereteket! Szerintem még ma is sokan meglepődnek azon, hogy a hazai és az európai versenyjogi szabályok nincsenek teljesen összhangban. Sokan vélik úgy, hogy bár vannak eltérések a normaszövegben, de ennek valójában nem sok jelentősége van. Ennél sokkal fontosabb az, hogy a joggyakorlat egységesedik. Az utóbbi persze tényleg fontos, és sok szempontból ennek valóban nagy jelentősége van, azonban már csak a magánjogi jogérvényesítési lehetőségek és a joggyakorlatbeli változások egyértelmű jelzése miatt is magam jelentőséget tulajdonítok annak, hogy mi jelenik meg a jogszabályokban.

A szerző álláspontja szerint egy optimális versenyjogi rezsimben az antitröszt szabályok nem terjednek ki az erőfölényes problémákra vagy a piac monopolizációjának tilalmára, azok a horizontális versenykorlátozó megállapodásokra korlátozódnak csak. Kétségtelenül több közgazdasági modell létezik annak bemutatására, hogy vállalatok képesek lehetnek a piac lezárására, a piac monopolizálására vagy akár kizsákmányoló piaci magatartás folytatására.⁵ Az

HECKELMAN: *Readings in Public Choice Economics*. Ann Arbor: The Michigan University Press, 2004.

⁵ Lásd például CARLTON DENNIS W. és PERLOFF JEFFREY M.: *Modern piacelmélet*. Budapest: Panem, 2003., PEPALL LYNNE, RICHARDS DANIEL J. és NORMAN GEORGE: *Piacelmélet – Modern megközelítés gyakorlati alkalmazásokkal*. Budapest: HVG-ORAC, 2008., MOTTA MASSIMO:

sem lehet kétséges, hogy a gyakorlatban is bekövetkezik efféle – az esetek akár jelentős körében – nem kívánatos magatartás. Ennek ellenére ezen a területen a versenyjogi törvények jogi szempontból megalapozatlanok, a szerző álláspontja szerint. A valós gazdaságok piaci alapvetően nem tökéletesen versenyző piacok. A piacelméletben megfogalmazott egyes nem tökéletesen versenyző piaci modellek nem szolgálhatnak a versenyjogi beavatkozás alapjául az általunk most vizsgált részterületen. Állami beavatkozásra persze lehet lehetőség így is. Ha erre van igény, akkor annak a versenyjogon kívülre kell esnie. Mivel ez az alternatíva gyakorlati szempontból nem tűnik megvalósíthatónak, így a továbbiakban nem is szentelek figyelmet az ezen lehetőség melletti érvek felsorakoztatására. Vannak ugyanis olyan lehetőségek, amelyek megvalósítása nem csak elvi lehetőség. Lássuk tehát inkább ezeket!

Elvben mindenféleképp, de Európában reálisan nem igen valósítható meg az amerikai alternatíva. Amint az a jogszabályból kiderül, az európai gyakorlattól eltérően az Amerikai Egyesült Államokban a Sherman-törvény 2. szakasza a piacok monopolizációjának a tilalmát mondja ki. (Lásd az 1. számú mellékletet.) A monopolizáció tilalma egyfelől abban tér el az erőfölénnyel való visszaélést tiltó szabályozástól, hogy ennek bizonyítása nem követeli meg az erőfölényes helyzet bizonyítását mint előfeltételt, tartalmilag „csak” a piaclezárást, kizorítást kell megmutatni. Ugyanakkor ez a tilalom kizárja a kizsákmányoló típusú visszaéléssel szembeni hatósági fellépést. Tapasztalatom szerint főleg Európának azon a tájékán, ahol hazánk található, ennek az eltérésnek azért még komoly jelentősége van. (Ráadásként jegyzem meg, hogy e szabályozási különbségnek van egy olyan következménye is, aminek a figyelmen kívül hagyása több közgazdászt vezetett arra, hogy az európai bíróságok felfaló árazásos ügyekben követett gyakorlatát és álláspontját támadják. Ma már magam úgy látom, hogy a visszanyerés bizonyítása az erőfölényes ügyekben nem szükséges, arra csak a monopolizáció tilalmát előíró rendszerekben van szükség. Ugyanakkor nem teljesen haszontalan a vizsgálatok során még egyszer visszatérni erre a problémára, mert az erőfölény meghatározásakor esetleg elkövetett hibára ráirányíthatja a figyelmünket.)

Magyarország számára két olyan valós alternatíva áll rendelkezésre, amelyek előrelépést jelentenének. A holland megoldás szerintem jobb, de az európai joganyag teljes harmonizációja pusztán már szintén javulást jelentene. Ma már szerintem nem igazán védhető az erőfölényes ügyekre vonatkozó magyar szabályozás. A holland jogrendben mindössze a generálklauzulát találhatjuk meg. (Lásd a 4. számú mellékletet.) A közösség joganyagban a generálklauzula mellett az erőfölénnyel való visszaélés négy különös esetét sorolja fel a törvény

(lásd a 2. számú mellékletet), amelyen túlhaladva a magyar szabályozás (lásd a 3. számú mellékletet) tíz különös visszaéléstípust nevesít. A hat „hungarikum” a következő: az üzleti kapcsolattól való elzárkózás, az indokolatlan előnyszerzés, az áruvisszatartás, a felfaló árazás, a piacra lépés akadályozásának és a hátrányos piaci helyzet teremtésének tilalma.

A magyar részletszabályok szerintem több olyan kitételt is tartalmaznak, amelyek amúgy sincsenek összhangban bizonyos általános elvekkel. Erre alább még visszatérek, amikor a hibalehetőségeket veszem számba.

Az intézményi struktúra egyes elemei

Az intézményi struktúra véleményem szerint alapjaiban jó, azon megítélésem szerint nem kell változtatni. A GVH létrehozásakor figyelembe vett szempontok és döntések kiállták az idő próbáját, és alapjában igazolták a várakozásokat és a kialakított szervezeti felállást, valamint a kapcsolódó egyéb intézményi megoldásokat.

Hazánkban a versenyfelügyeleti eljárásokban a döntéshozó szerv a Versenytanács. Egyes országokban (ilyen állam például Németország) vagy az Európai Bizottság esetében a versenyhatóság vezetője (Németországban az elnök vagy a Versenypolitikai Főigazgatóság esetében a versenypolitikai biztos) dönt, más országokban bizottsági döntés születik a versenyhatósági eljárások során. Az amerikai rendszerben a döntés részben arról születik, hogy az ügyet a bíróság elé vigyék-e. Az amerikai rendszer egy további sajátossága az is, hogy amennyiben a Szövetségi Kereskedelmi Bizottság biztosai döntenek, ők egyenként is megfogalmazhatják álláspontjukat az adott ügyről. (Lásd ezzel kapcsolatban az 5. számú mellékletet.)

Általában elmondható, hogy a bizottsági döntés hatékonyabb lehet, mind a politikai ráhatás, mind a korrupció miatti kisebb sebezhetősége miatt. Továbbá, „a több szem, többet lát” bölcsélet igaznak bizonyulhat, tekintettel a versenyfelügyeleti eljárások bonyolult jellegére.

A dolgozat szerzője – talán elfogultan – a Versenytanács fokozatosan kialakult összetételét is szerencsésnek tartja abból a szempontból, hogy a közigazdászok bevonása a testületbe erősítette az amúgy is megfigyelhető közgazdasági szemléletmód megjelenését és térnyerését.

Azokban az országokban, ahol bizottsági döntés születik, a bizottságok nagysága, összetétele változatos képet mutat. Franciaországban viszonylag nagy tanács van, és a tagok is szélesebb körből kerülnek ki, mint más országokban. Az amerikai Szövetségi Kereskedelmi Bizottság viszonylag kis testületnek tekinthető, a maga öt tagjával.

Amint az 5. számú mellékletből szintén kiderül, minden figyelembe vett országban a hatósági döntést követően van lehetőség bírósági felülvizsgálatra. Ez tekinthető az általános gyakorlatnak. Egyes országokban pedig magát az első fokon születő döntést is a bíróságok hozzák.

Hatékony jogérvényesítés

A hatékonyság fontos szempont számos esetben, de nem mindig könnyű meghatározni a mérés egységét. A jogrendszerek esetében egy fontos értékelési szempont lehet, hogy vajon milyen mértékben sikerül elkerülni azt, hogy a születő döntések ne eredményezzenek se első-, se másodfajú hibát. Elsőfajú hibát követnek el a jogrend végrehajtói, ha ártatlant megbüntetnek, azaz például az agresszív, de a piac lezárását nem eredményező piaci magatartást tanúsító vállalatot jogsértéssel marasztalnak. Másodfajú hibáról pedig akkor beszélhetünk, ha a bűnöst nem büntetik meg, azaz a piac monopolizálódását eredményező magatartás szankcionálatlanul marad.

A költségek növelésével esetenként persze lehet csökkenteni az efféle hibák bekövetkezésének a valószínűségét, de a költségek növekedése csak indokolt esetben kívánatos. A hibák elkerülése és a költségek növekedése közötti átváltással érdemes számolni. Az se jó, ha van hiba, de az se, ha a haszonhoz képest indokolatlanul nőnek a költségek. A nem tökéletes jogérvényesítés optimális lehet. Néhány bűnös büntetlen maradhat, ha az elhárítás már túl költségessé válik. (Lásd ezzel kapcsolatban a 6. számú mellékletet, mely egyes hatóságok költségvetését és az általuk alkalmazottak számát mutatja! Az adatok némi szóródást itt is mutatnak, de ezek értékelésére a téma kisebb jelentősége miatt jelen dolgozatban most nem térek ki.)

Hadd említsek meg egy ezzel összefüggő másik hatékonysági problémát, amely kezelése, bár elsőre talán könnyűnek tűnhet, valójában bonyolultabb! Amint az a 8. számú mellékletből kiderül, a GVH sokkal több erőföltényes ügyben indított versenyfelügyeleti eljárást, mint ahányszor jogsértés megállapítására sor került. Ennek több olvasata is lehet. Az egyik az, hogy ezen adatok azt igazolják, hogy nem igaz az néha hallható feltételezés, hogy ha egy eljárás elindult, akkor a hatóságot már nem lehet befolyásolni, a hatóságot nem lehet érvekkel sem meggyőzni, a jogsértés megállapítása elkerülhetetlen. A számok tükrében nyilvánvalóan nem mondanak igazat azok, akik ezt állítják. A versenytanács az eljárások igen jelentős körében nem értett egyet a vizsgálat megállapításaival és az eljárás alá vontak szempontjából nézve kedvező döntést hozott.

Feltéve és megengedve azt, hogy a Versenytanács helyes döntéseket hozott, ez persze azt is jelentheti ugyanakkor, hogy költséghatékonyabb lett volna, ha azokat a versenyfelügyeleti eljárásokat nem is indítják el.

A fenti hibalehetőségek elkövetésének a kérdése nem csak a felderítési költségekkel függ össze, vagy legalábbis csak áttételesen. Meggyőződésem, hogy Magyarországon is születtek hibás döntések. Míg a kartellezéssel összefüggésben elsősorban a másodfajú hiba bekövetkezésének nagy a valószínűsége, az erőfölényes ügyek esetében az elsőfajú hiba elkövetése gyakoribb.

Mivel a dolgozat kereteit meghaladja az pillanatnyilag, hogy az elmúlt húsz év erőfölényes ügyeiben hozott versenyhatósági döntéseket egyenként értékeljem, így most csak néhány olyan szempontot, kritériumot próbálok csokorba szedni, melyek egy efféle értékeléshez véleményem szerint alapul szolgálhatnak.

Hol hibázhatott a GVH? Néhány szempont az értékeléshez

Kezdjük talán az egyik leginkább érzékeny területtel! Noha a kizsákmányoló típusú visszaélések komoly problémákat vethetnek fel, véleményem szerint ezeket a magatartások a versenytörvényen keresztül nem szabad üldözni. Ha egy ország vezetése beavatkozásra érettnek talál egy efféle piaci helyzetet, akkor árszabályozó hatóság felállításával szállhat szembe a politikai vezetés eredményesen és hatékonyan a magas ár problémájával.

Jelentőségét tekintve talán még fontosabb a 21. § c) pontjához kapcsolódó joggyakorlat fejlődésének kérdése. Az európai joggyakorlat számára is hatással lévő amerikai döntések alapján a szerződéstől való elállás, szerződéskötés megtagadása körében is idővel szerintem változás várható. A legutóbbi legfelsőbb bírósági ítéletek szerint az Amerikai Egyesült Államokban nem számít versenyjogi jogsértésnek az például, ha egy nélkülözhetetlen eszköz (például egy telefonhálózat) tulajdonosa megtagadja a szolgáltatás nyújtását, vagy azért olyan magas árat határoz meg, ami már nem teszi lehetővé azt, hogy „betelepült” szolgáltató gazdaságosan nyújtson szolgáltatást. Ez – az én olvasatomban legalábbis – azt is jelenti egyben, hogy a felfaló árazás egyes típusainak (az „árprés”-nek) megítélése is módosult és ezért nálunk is talán módosulhat a versenyjogi gyakorlat.

Ha végigtekint valaki a hazai erőfölényes ügýtípusokon, és elfogadja a fenti sztentenderket, mint értékelési szempontokat, továbbá azt a ma már széles körben hangoztatott szempontot, mely szerint a versenyjognak a versenyt és nem a versenytársakat kell védenie⁶, akkor egy alapos utólagos értékelés után nagy valószínűséggel számos elsőfajú hibára akad.

Jó hírnek tűnik ugyanakkor, hogy a számok tükrében (lásd a 7-8. számú mellékletet) talán az vehető ki, hogy a Versenytanács gyakorlata is lényegében

⁶ Lásd például CARLTON és PERLOFF i. m. és PEPALL, RICHARDS és NORMAN i. m.

már – legalább részben – tükrözi a fentieket. Az erőfölényes ügyek számának visszaesése és a jogsértések számának viszonylag alacsony szintje vagy csökkenése, továbbá az ügyek összetétele – legalábbis az elsőfajú hibák szempontjából – megítélésem szerint kedvezően értékelhető.

Következtések

Különböző országok különböző jogi intézményi megoldásokat követnek. Nem csak a jogi norma, de a jogérvényesítéshez választott intézményi keretek, döntési mechanizmusok is változatos képet mutatnak, és a joggyakorlat is – igaz talán csökkenő mértékben, de – eltérő.

Van olyan rendszer, ami jobb, mint a másik? A nyilvánvalóan adódó kérdésre a válasz nem minden esetben egyértelmű és könnyű. Ennek ellenére vélelmezhető, hogy egyes országok gyakorlata jobb lehet, mint a másoké: jobb döntések születnek és hatékonyabb módon.

A szerző véleménye szerint a magyar versenytörvény és a joggyakorlat értékelése kapcsán az intézményi keretek és mechanizmusok lényegét tekintve jónak tekinthetők, ám az erőfölénnyel való visszaélések szabályozása terén alkalmazott jogszabály javítható lenne. Van követhető példa, a változtatásra van lehetőség, és azt már rég meg is kellett volna tenni, akár az uniós jogharmonizáció keretein belül.

Ezen túlmenően, a joggyakorlat a szerző álláspontja szerint jó irányba haladt az elmúlt két évtizedben. A tények alapján megállapítható, hogy az erőfölényes versenyfelügyeleti eljárások száma a kezdeti hullámmást követően az utolsó években jelentősen csökkent, ami szakmai szempontból megalapozottnak tekinthető. A Versenytanács marasztaló határozatai a kezdeti időszakban nagy valószínűséggel nagy számban tartalmaztak elsőfajú hibát tartalmazó döntéseket. Ugyanakkor az adatok cáfolják azt a vélekedést, mely szerint, ha egy eljárás elindul, akkor a hatóság érdemben már nem befolyásolható. A vállalkozásoknak, az eljárás alá vontaknak a GVH eljárás alatt van esélyük a számukra kedvező eredmény elérésére. (Megjegyzem: a bíróságokon már kevésbé.) Úgy tűnik, hogy a versenytanácsi szakban még inkább érdemes jól érvelni és együttműködni a hatósággal. A tények ismeretében véleményem szerint azt a következtetést lehet levonni, hogy a versenyhatóság összességében nem élt vissza, vagy legalábbis egyre kevésbé élt vissza a ráruházott erőfölényével, és egyre kevésbé veri el a port indokolatlanul az eljárás alá vont vállalkozásokon. Ugyanakkor a joggyakorlat hatékonyságán minden bizonnyal lehetne még javítani.

Mellékletek

1. számú melléklet

Az amerikai jogszabály (Sherman-törvény 2. szakasz)

„...büntettet követ el minden személy, aki monopolizálja vagy megkísérli monopolizálni, vagy bármely más személlyel vagy személyekkel annak érdekében egyesül vagy szövetkezik, hogy monopolizálja a több Állam között vagy a külföldi nemzetekkel folyó kereskedelem vagy üzletkötés bármely részét...”

2. számú melléklet

Az európai uniós jogszabály (Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz) 102. cikk)

A közös piacon összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a közös piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

3. számú melléklet

A magyar jogszabály (A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt. V. Fejezet, A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma, 21. §)

Tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen:

- a) az üzleti kapcsolatokban – ideértve az általános szerződési feltételek alkalmazásának esetét is – tisztességtelenül vételi vagy eladási árakat megállapítani, vagy más módon indokolatlan előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni;
- b) a termelést, a forgalmazást vagy a műszaki fejlődést a fogyasztók kárára korlátozni;
- c) indokolatlanul elzárkózni az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától, illetve fenntartásától;
- d) a másik fél gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából befolyásolni;
- e) az árut az ár emelését megelőzően vagy az ár emelkedésének előidézése céljából, vagy egyébként indokolatlan előny szerzésére, illetve versenyhátrány okozására alkalmas módon a forgalomból indokolatlanul kivonni, illetőleg visszatartani;
- f) az áru szolgáltatását, átvételét más áru szolgáltatásától, átvételétől, továbbá a szerződéskötést olyan kötelezettségek vállalásától függővé tenni, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához;
- g) azonos értékű vagy jellegű ügyletek esetén az üzletfeleket indokolatlanul megkülönböztetni, ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy mód szerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben;
- h) a versenytársaknak az érintett piacról való kiszorítására vagy a piacra lépésük akadályozására alkalmas, nem a versenytársakéhoz viszonyított nagyobb hatékonyságon alapuló, túlzottan alacsony árakat alkalmazni;
- i) a piacra lépést más módon indokolatlanul akadályozni; vagy
- j) a versenytárs számára indokolatlanul hátrányos piaci helyzetet teremteni, vagy gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából befolyásolni.

4. számú melléklet

A holland jogszabály

Tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni!

5. számú melléklet

Döntéshozók egyes országokban

| Terület | Döntéshozó | Felülvizsgálat |
|---------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Szlovákia | Irodavezető, Tanács | Bíróság |
| Németország | Elnök | Bíróság |
| Magyarország | Versenytanács | Bíróság |
| Európai Unió | Biztos | Bíróság |
| Egyesült Királyság | Bizottság | Bíróság |
| Amerikai Egyesült Államok | Bizottság, Főügyészhelyettes | Bíróság |
| Franciaország | Tanács | Bíróság |

(Forrás: The Handbook of Competition Enforcement Agencies 2010.)

6. számú melléklet

Egyes versenyhatóságok költségvetése és alkalmazottainak létszáma

| Terület | Költségvetés | Létszám (fő) |
|---------------------------|---------------------|---------------------|
| Szlovákia | 2,3 m EUR | 73 |
| Németország | 21,7 m EUR | 280 |
| Magyarország | 5,2 m EUR | 125 |
| Európai Unió | 89,37 m EUR | 787(+195) |
| Egyesült Királyság | 79,4 m GBP | 560 |
| Amerikai Egyesült Államok | 163,1 m USD | 809 |
| | 291,7 m USD | 1167 |
| Franciaország | 20,4 m EUR | 190 |

(Forrás: The Handbook of Competition Enforcement Agencies 2010.)

7. számú melléklet

A GVH döntései az elmúlt húsz évben ügytípusonként

| | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|--------------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| Fogyasztók megtévesztése | 6 | 24 | 29 | 50 | 53 | 56 | 74 | 72 | 65 | 86 | 59 | 52 | 52 | 65 | 79 | 85 | 84 | 66 | 51 |
| Megállapodás | 21 | 5 | 3 | 1 | 5 | 9 | 5 | 15 | 15 | 18 | 10 | 18 | 20 | 28 | 25 | 19 | 15 | 6 | 7 |
| Erőfölény | 28 | 32 | 26 | 28 | 46 | 52 | 45 | 44 | 35 | 56 | 33 | 36 | 31 | 31 | 25 | 33 | 13 | 7 | 1 |
| Fúzió | 5 | 8 | 3 | 4 | 24 | 25 | 30 | 49 | 46 | 70 | 81 | 65 | 68 | 65 | 70 | 43 | 46 | 37 | 34 |
| Összes ügy | 77 | 101 | 101 | 142 | 157 | 164 | 170 | 180 | 161 | 230 | 183 | 171 | 171 | 189 | 199 | 180 | 158 | 116 | 93 |

(Forrás: GVH éves beszámolók)

8. számú melléklet

A GVH erőfölényes eljárásai és döntései az elmúlt húsz évben

| | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|-------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|----|
| Összes ügy | 77 | 101 | 101 | 142 | 157 | 164 | 170 | 180 | 161 | 230 | 183 | 171 | 171 | 189 | 199 | 180 | 158 | 116 | 93 |
| Erőfölényes ügy | 28 | 32 | 26 | 28 | 46 | 52 | 45 | 44 | 35 | 56 | 33 | 36 | 31 | 31 | 25 | 33 | 13 | 7 | 1 |
| - ebből jogsértés | 12 | 11 | 7 | 6 | 8 | 8 | 8 | 5 | 7 | 19 | 3 | 15 | 8 | 7 | 6 | 11 | 10 | 3 | 1 |
| Bírság (m Ft) | 46 | 3.6 | 6 | 24 | 9 | 63 | 18 | 29 | 14 | 12 | 10 | 219 | 56 | 165 | 39 | 1170 | 0 | 0 | 0 |

(Forrás: GVH éves beszámolók)

LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK A GAZDASÁGI ERŐFÖLÉNNYEL VALÓ VISSZAÉLÉSEK TERÉN MAGYARORSZÁGON

TÓTH ANDRÁS¹

1. Egyedi eset nem képez közérdeket a magánjogi jogérvényesítés lehetőségére is tekintettel

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) 2009. január 9-én indított versenyfelügyeleti eljárást a Jécsai Kft. ellen, mert többek között észlelte, hogy a szigetszentmiklósi temető üzemeltetőjeként korlátozza az üzemeltetőtől kötelezően igénybe nem veendő temetői szolgáltatások versenytársak általi nyújtását. A Versenytanács az eljárást jogsértés, illetve bizonyítottság hiányában megszüntette, de megjegyezte, hogy a közérdek sem indokolja az eljárás folytatását, mert az eljárás alá vont vállalkozás magatartása egyszeri volt, így nem tekinthető általánosan érvényesülő piaci magatartásnak. Meg kell jegyezni, hogy a magatartás egyedisége nem csak a közérdek keretében kerülhet értékelésre. A Legfelsőbb Bíróság egy ítéletében kifejtette, hogy az általánosan érvényesülő üzleti gyakorlat a piaci magatartás fogalmi eleme is.² A Versenytanács döntésében rögzítette továbbá, hogy a Tptv. 88/A. §-ra tekintettel a közérdek különösen nem indokolja az eljárás folytatását egyedi ügyekben, hiszen a hivatkozott jogszabály hely szerint a GVH közérdek érvényesítésére irányuló hatásköre nem zárja ki a törvény III-V. fejezetében foglalt rendelkezések megsértésére alapított, e törvény 11. §-ának (3) bekezdésében és 93. §-ában említett polgári jogi igények közvetlen bíróság előtti érvényesítését. Vagyis a Versenytanács arra utal, hogy egyedi ügyekben a GVH fellépését azért sem indokolja a közérdek, mert rendelkezésre áll a polgári peres út. Más kérdés persze, hogy a magánjogi jogérvényesítés keretében szintén nem kell-e a verseny védelméhez fűződő közérdeknek fennállnia. Legalábbis erre utal a GVH Alapelvek című dokumentuma, mikor leszögezi, hogy „a magánjogi jogérvényesítés ugyanúgy a

¹ A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző saját véleményét tükrözik.

² Legfelsőbb Bíróság: Kfv. X.27.266/1996. sz. ügy.

versenyszabályok érvényesítését jelenti, és így célja sem a magánérdekek, hanem a versenyhez fűződő közérdek védelme, ebből következően pedig a beavatkozás mércéje is azonos a versenyhatóság eljárásaiban alkalmazottal.”³

Összességében tehát a vizsgált magatartás átfogó üzletpolitikai stratégia részeként való értékelését vélhetően célszerűbb az LB álláspontjával is összhangban a piaci magatartás fogalmi keretein belül elvégezni.

2. A közérdek nem indokolja az eljárás megindítását a szabályozott magatartás tekintetében

A Versenytanács az E-ON ellen Vj-134/2006 sz. alatt 2006 augusztusában indított versenyfelügyeleti eljárást 2010. december 8-án hozott megszüntető végzésében kifejtette, hogy a vizsgált magatartás vonatkozásában az ügyindítás feltétele a közérdek védelmének szükségességét illetően nem állt fenn. A GVH ugyanis azt vizsgálta, hogy az E-ON visszaélt-e erőfölényével, amikor széltermelő hálózatsatlakozási szerződések megkötéséhez némely esetekben megkövetelte az építési engedélyt, míg más esetekben ettől eltekintett. A Versenytanács álláspontja szerint ugyanakkor a villamos energiáról szóló törvény a Tpv-t.-hez képesti tágabb körben (indokolatlansági és versenytorzítási követelmény nélkül) előírja a hálózathoz való hozzáférés diszkrimináció-mentes biztosítását. A Versenytanács azonban az eljárást nem a Tpv-t. akkor még hatályos⁴ 72. § (1) bekezdés a) pontjának eljárás megindítására okot adó körülmények (így a közérdek) hiányára vonatkozó fordulatára hivatkozással szüntette meg, hanem a jogsértés hiánya miatt. Ez összhangban van a Versenytanács Vj-27/2005 sz. versenyfelügyeleti eljárásban hozott döntésével, amely szerint *„az eljárás lezárásakor a közérdek hiányára való hivatkozás általában már értelmezhetetlen, mert ha a vizsgált magatartás nem sérti a Tpv-t. rendelkezéseit, akkor megszüntetés indoka a jogsértés hiánya [...]”*. A GVH korábbi döntéseiben is volt arra példa, hogy a Versenytanács a közérdek hiányát a magatartás szabályozottságában és az ágazati hatóság fellépésének lehetőségében látta.⁵ Azokban az esetekben a fogyasztók közvetve vagy csekély számban voltak érintve, illetve a magatartás eleve kis terjedelmű piacokon került kifejtésére.

³ A verseny szabadságával kapcsolatosan a GVH által követett alapelvek (2007. május 8.) 103. 280. sz. lábjegyzet,

⁴ A hivatkozott törvényhelyből a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 31. § (1) bekezdése e) pontjával való összhang megteremtése érdekében került ki az eljárás elrendelésére okot adó fordulat.

⁵ Vj-47/2006. BUDAPESTI ELEKTROMOS MŰVEK NYRT. (2006. október 26.), Vj-156/2006. ELIT KONYHA KFT. (2007. március 5.).

Jelen esetben ezen körülményekre kifejezett utalást nem találunk, de a fogyasztók közvetett érintettsége megállapítható.

3. Mely időpont releváns az erőfölény megállapítása szempontjából?

A Versenytanács több bank kötelezettségvállalását is elfogadta azokban az erőfölénnyel való visszaéletes ügyekben, amelyek a hosszú távú elköteleződéssel járó kölcsönszerződések futamideje alatt eszközölt, egyoldalú banki szerződéses feltételváltozások vizsgálatára irányultak.⁶

A GVH szerint a bankok magatartása, amellyel, hogy a fogyasztókkal való üzleti kapcsolatban indokolatlan előnyt eredményezett, a bank versenytársainak piacra lépését is korlátozta, hiszen adott esetben (pl. végtörlesztési díjak emelése során) az ügyfelek esetleges váltását tette ezzel költségesebbé.⁷ A GVH szerint a már leszerződött fogyasztók esetében a piac sajátosságai azt eredményezhetik, hogy az egyes szolgáltatók olyan viselkedést tudnak tanúsítani, ami megfelel az erőfölényben levő szolgáltatók viselkedésének.⁸ A GVH ezt a megközelítést az OTP Bank Nyrt. ügyében 2007. július 12-én hozott döntése⁹ óta képviseli a pénzügyi szektor vonatkozásában.¹⁰ Ez az ügyfélkör-specifikus piacmeghatározás¹¹ tehát az erőfölényt a szerződéses elköteleződés időtartama alatt, arra tekintettel állapítja meg. A Nitrogénművek Zrt. ellen indított versenyfelügyeleti eljárást megszüntető vizsgálói végzést helyben hagyó, 2010. március 31-én hozott végzésében a Versenytanács viszont megerősítette azt az elvi állásfoglalását,¹² amely „*szerint a felek által hosszú távra kötött, tartós jogviszonyt rendező polgári jogi szerződés önmagában nem hoz létre gazdasági erőfölényt, továbbá azt, hogy valamely szerződést gazdasági erőfölényes piaci helyzetben kötöttnek kell-e tekinteni, mindig a szerződés megkötésekor fennállt piaci helyzet alapján kell megítélni.*”¹³ Kiemelendő, hogy egy másik, szin-

⁶ Vj-181/2007. CIB BANK ZRT. (2010. január 15.), Vj-16/2008. K&H BANK ZRT. (2010. június 10.), Vj-22/2008. OTP JELZÁLOGBANK ZRT. (2010. június 29.), Vj-63/2008. RAIFFEISEN BANK ZRT. (2009. június 30.).

⁷ RAIFFEISEN BANK ZRT. (Vj-63/2008) 2. pont.

⁸ CIB BANK ZRT. (Vj-181/2007) 20. pont; RAIFFEISEN BANK ZRT. (Vj-63/2008), 21. pont.

⁹ Vj-12/2006. ORSZÁGOS TAKARÉKPÉNZTÁR ÉS KERESKEDELMI BANK NYRT. (2007. július 12.)

¹⁰ Lásdmég: Vj-41/2006. ORSZÁGOS TAKARÉKPÉNZTÁR ÉS KERESKEDELMI BANK NYRT. (2007. december 4.), Vj-102/2007. KERESKEDELMI ÉS HITELBANK NYRT. (2007. december 07.).

¹¹ Lásd ORSZÁGOS TAKARÉKPÉNZTÁR ÉS KERESKEDELMI BANK NYRT. (Vj-12/2006) 39. pont.

¹² Elvi Állásfoglalások 22.5, Vj-57/2003. KORONA 2001 INGATLANFORGALMAZÓ KFT. (2003. december 10.)

¹³ Vj-145/2008. NITROGÉN MŰVEK VEGYIPARI ZRT. ÉS EMFESZ ELSŐ MAGYAR FÖLDGÁZ ÉS ENERGIAKERESKEDELMI ÉS SZOLGÁLTATÓ KFT (2010. március 31.) 26 pont.

tén Nitrogénművek Zrt. ellen indított versenyfelügyeleti eljárást megszüntető vizsgálói végzés is a szerződéskötés időpontjára tekintettel vizsgálta és állapította meg a vállalkozás erőfölényének a hiányát az N-hatóanyag tartalmú műtrágyák piacán.¹⁴

4. Mely piacon kell az erőfölényt vizsgálni?

A Versenytanács 2010. január 13-án szüntette meg a UPC elleni versenyfelügyeleti eljárást, amely a UPC kábelhálózatához való nagykereskedelmi (Internet szolgáltatást nyújtó vállalkozások által kért) hozzáférés feltételeinek és díjainak vizsgálatára irányult.¹⁵ A Versenytanács szerint a UPC nincsen erőfölényben, mert a kábeles Internet szolgáltatásával átfedésben mindenhol elérhető távközlési hálózaton nyújtott ADSL szolgáltatás is. Ezért Versenytanács nem találta szükségesnek vizsgálni a nagykereskedelmi visszaélést arra tekintettel, hogy az eljárás alá vont vállalkozás a kiskereskedelmi piacon nincsen erőfölényben.¹⁶ A döntés azt is jelzi, hogy azokon az infrastruktúra piacokon, ahol a kiskereskedelmi szint platform alapon versenyző, a Versenytanács a nagykereskedelmi, hozzáférési alapú versenynyomást nem tartja szükségesnek kikényszeríteni.

5. Hatósági kérelem benyújtása nem piaci magatartás?

A Versenytanács 2010. január 13-án hozott döntésében megszüntette a Budapest Airport („BA”) ellen folyó versenyfelügyeleti eljárást többek között arra hivatkozással, hogy a hatósági kérelem benyújtása nem minősül piaci magatartásnak. Az eljárás ugyanis többek között annak vizsgálatára irányult, hogy a BA visszaélt-e gazdasági erőfölényével azáltal, hogy a földi kiszolgálás végzésére jogosító hatósági engedélyeket korlátozott számban kérvényezte a légügyi szervektől. A Versenytanács megállapítása különösen is arra tekintettel figyelemre méltó, hogy az Európai Bizottság 2005. június 15-i döntésében elmarasztalta az Astra Zeneca gyógyszergyártót, mert megtévesztő információk szolgáltatásával érte el a szabadalmi hivataloknál a szabadalmi védettség meghosszabbítását.¹⁷ Hasonló okból kezdeményezett a Bizottság vizsgálatot 2007. február

¹⁴ Vj-51/2009. NITROGÉN MŰVEK ZRT. (2009. december 08.).

¹⁵ Vj-168/2005. UPC MAGYARORSZÁG KFT. (2010. január 13.), esetenként a legolcsóbb UPC-s lakossági szélessávú Internetsomag kiskereskedelmi ára az Internet szolgáltatáshoz szükséges hálózat-hozzáférési nagykereskedelmi díj alatt volt.

¹⁶ UPC MAGYARORSZÁG KFT. (Vj-168/2005) 35–36. pont.

¹⁷ COMP/A. 37.507/F3. Generics/Astra Zeneca (2005. június 15.). A Törvényszék a bírság csökkentése mellett az Európai Bizottság döntését 2010. július 1-jén helyben hagyta: T-321/05.

22-én a Boehringer ellen.¹⁸ A 2008. január 15-én indított gyógyszerpiaci ágazati vizsgálat jelentéséből aztán az is kiderül, hogy a szabadalmi bejelentések halmozásával is elérhető a generikus gyógyszerek piacra lépésének akadályozása.¹⁹

Mindez legalább is arra utal, hogy bizonyos esetekben a hatósági engedélyezési eljárás során tanúsított vállalati magatartások piaciak lehetnek, és így a versenyjogi értékelés tárgyává tehetők.

6. Kapcsolt termék versenyjogi vonatkozásai

A Versenytanács Vj-22/2009. sz. alatt 2010. augusztus 5-én hozott döntésében értékelte a kapcsolt termékek versenyjogi vonatkozásait. A kapcsolt termékek a távközlési vállalkozások által egymást kiegészítő jelleggel nyújtott szolgáltatásait (pl. Internet, telefon, TV) takarja. A konkrét versenyfelügyeleti eljárás annak vizsgálatára indult, hogy Magyar Telekom visszaélt-e gazdasági erőfölényével akkor, amikor „Duplanet” néven olyan szélessávú Internet szolgáltatást kínált, melynek keretében a mobil Internet előfizetés árából kedvezményt nyújtott annak, aki egyúttal vezetékes szélessávú Internet előfizetői szerződést is köt egy éves hűségidőszak vállalásával. A Versenytanács döntésében felhívta a figyelmet arra, hogy *„önmagában nem jelenti a verseny csökkenését, ha az adott érintett piacon legnagyobb részesedéssel rendelkező vállalkozás a fogyasztók számára előnyt biztosító magatartása révén növeli piaci részesedését. A verseny intenzitásának csökkenése csak akkor állapítható meg, ha a magatartás alkalmas a piac elzárásra. (...)”*²⁰ A GVH szerint *„az indokolatlanság megítélésére más mérce nem jöhet szóba, mint a magatartásnak a gazdasági verseny szintjére gyakorolt hatása.”*²¹ A Versenytanács azonban arra a megállapításra jutott, hogy a Duplanet kedvezmény keresletélénkítő hatását tekintve nem emelkedik ki az egyéb kedvezményes ajánlatok közül, így nem valószínűsíthető, hogy a verseny intenzitásának érezhető csökkenését eredményezte volna a mobil Internet piacon.²²

AstraZeneca AB és AstraZeneca plc kontra Európai Bizottság [EBHT 2010. 00000. o.] (továbbiakban: AstraZeneca Ügy (T-321/05. sz. ügy)).

¹⁸ COMP/B2/39246. Boehringer (2007. február 22.).

¹⁹ 2009. július 8-i közleménye: Összefoglaló a gyógyszeriparra irányuló ágazati vizsgálatról, 11.

²⁰ Vj-22/2009. MAGYAR TELEKOM NYRT. (2010. augusztus 05.) 23. b).

²¹ MAGYAR TELEKOM NYRT. (Vj-22/2009)23. b).

²² MAGYAR TELEKOM NYRT. (Vj-22/2009) 29-31. pont.

7. A rendeleti szabályozás is Tpvt. 1. § szerinti törvényi kivételt jelent?

A GVH 2010. november 15-én a Pécsi Temetkezési Kft. ügyében hozott döntésében fenntartotta azon korábbi elvi állásfoglalását (1.6.), amely szerint a törvénnyel azonos elbírálás alá esik a törvényre egyértelműen visszavezethető alacsonyabb szintű jogszabály.²³ Mint ismert, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzatok közszolgáltatás körében ellátandó feladatai közé tartozik a köztemető fenntartása. A temetőkről és temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 16. § alapján pedig a köztemető üzemeltetését az önkormányzat rendeletben és az üzemeltetővel kötött kegyeleti közszolgálati szerződésben meghatározottak szerint kell ellátni. A GVH szerint, a rendeletben adott felhatalmazás egyes temetői szolgáltatások kizárólagos nyújtására megalapozza a Tpvt. 1. §-ban említett törvényi eltérő rendelkezésre vonatkozó fordulatra hivatkozást, ezáltal pedig a Tpvt. tárgyi hatályának hiányát az ezen kizárólagos szolgáltatások más vállalkozások számára való nyújtásától való elzárkózása vonatkozásában.

8. Az erőfölény hiányára utaló egyéb körülmények, pontos piaci részesedési adat hiányában

A GVH azért indított versenyfelügyeleti eljárást az Eon ellen Vj-21/2008 sz. alatt 2008-ban, mert észlelte, hogy a villamos energia elosztó hálózati engedélyes leányvállalatai középfeszültségű villamos oszlopainak egyszeri igénybevételi díjait es éves bérleti díjat jelentős mértékben megemelte a 2006-os díjtételekhez képest. Ezen szolgáltatásokat jellemzően kábellevíziós társaságok veszik igénybe, fémmentes optikai távközlési rendszer létesítése céljából települések, távközlési berendezések közötti kapcsolat biztosítása érdekében. Ugyanerre a célra a GVH szerint általában megfelelő helyettesítést kínál más szolgáltató oszlopsorának bérlése, új oszlopsor építése és földkábel elhelyezése.²⁴ A GVH 2010. szeptember 13-án hozott döntése szerint továbbá az Eon által alkalmazott árak összehasonlítása alapján sem valószínűsíthető az eljárás alá vont erőfölényes helyzete. További erőfölény hiányát alátámasztó körülményként értékelte a GVH az oszlopbérlésből adódó nem túl jelentős nyereséget, illetve azt, hogy az oszlopbérlés iránti igények jelentős megugrásával járó fejlesztések is emelhetnék a költségeket.

²³ Vj-63/2009. PÉCSI TEMETKEZÉSI SZOLGÁLTATÓ KFT. (2010. november 15.).

²⁴ Vj-21/2008. E.ON HUNGÁRIA ZRT. (2010. szeptember 13.) 37. pont.

A BÍRÓSÁGOK KARTELLJOGI GYAKORLATÁNAK „REJTETT HIBÁI”

KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY¹

Nagy megtiszteltetés, hogy a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Versenyjogi Kutatóközpontja által rendezett „20 éves a GVH” című konferencián a kartelljogi panelbeszélgetés résztvevője lehettem, hiszen ennek a 20 évnek csak az utolsó harmadában kerültem – döntően elsőfokú fővárosi bíróként – kapcsolatba a versenyjoggal. Ha figyelembe veszem a 2001-től 2003-ig szórványos, de azért nekem meghatározó élményt jelentő gyakornokoskodásomat, az elsőfokú versenyjogi bírósági gyakorlatot 2004-ig alakító Öcsödi Ágnes (2.K. tanács) bírónő mellett, vagy azt a sajnálatos tényt, hogy egy 2003-ban a bíróságon folyamatban lévő versenyügy nem egy esetben a GVH '90-es évek második feléből származó gyakorlatára engedett rálátást, akkor nem csekély nagyvonalúsággal akár arra is hivatkozhatok, hogy e 20 év második feléből kisebb-nagyobb részleges tapasztalatokat szerezhettem. Magamra – és magamban – azonban még mindig nehéz úgy gondolnom mint versenyjogászra, vagy valaki olyanra, aki a „versenyjoghoz ért”. Ennek nem csak az az oka, hogy a versenyjog teljes univerzumát megismerni legalább annyira hiábavalóság, mint általában bármely univerzumot megismerni, különösen tekintettel arra is, hogy az fénybességgel tágul, változik, átalakul. Az igazán fontos ok az, hogy a bíró született generalista, sosem fog olyan mélységben érteni egy adott szakterülethez, mint annak specialistái.

Én például elsőfokú bíróként pénzügyi tárgyú pereket, adóügyeket jóval nagyobb számban tárgyaltam, mint versenyjogi vonatkozású ügyeket. Alaposságban, felkészültségben pedig nem lehetett különbség egy ügýtípus tekintetében sem. Mégis feltűnő volt az a különbség, ahogy a versenyjogi kérdések árnyékként követtek éveken keresztül a bíróság kapuján kívül is, és hol a villamoson, hol a fürdőkádban merengve jött az „aha” érzés, meg a „heuréka”. Nem világos, hogy miért pont a versenyjogi vonatkozású ügyeket kellett megélnem egy nagy intellektuális kapaszkodásként. Régi „főnököm” Csiba Tibor jellemezte az elsőfokú bíró munkáját a „hosszútávfutó magányosságaként”.

¹ Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának bírója.

Ez nekem tájfutás is volt és ebben a szellemi hegyre kapaszkodásban kénytelen voltam megismerkedni – elméletben is – a közgazdaságtan – elsősorban a mikroökonómia – alapjain túlmenően a piacelmélet, piacszerkezetten és a jog gazdasági elemzésének jogászok által is emészthető alapjaival. A versenyjog egy speciális területe a szabályozott piacok, azon belül is az elektronikus hírközlési jogi szabályozás jelentette döntési szempontból a legnagyobb kihívást, ezért nem kerülhettem el a szabályozott hatóságok eljárásjogi dogmatikájának elméleti végig gondolását. Mindez azonban alig valamire volt elegendő.

Amik miatt a konferencia szervezői a versenyjogot szakterületemnek tekinthették, feltehetően azok a tapasztalatok, és ismeretek, melyeket a peres feleknek köszönhetek. Szemben az elektronikus hírközléssel, a GVH klasszikus versenyügyeiben nem kellett súlyos döntési problémákkal szembesülnöm. Meggyőződésem, hogy ezt a GVH kiemelkedően magas színvonalú szakmai munkájának, és nem utolsósorban az ehhez többségében partner, versenyjogra specializálódott felperesi oldalt képviselő ügyvédeknek köszönhetem.² A felek beadványainak ismerete a lehető leghatékonyabb tanulási mód volt, ezért ha bármit is hozzá tudok szólni a témához, nem az én érdemem, hanem a pozícióból eredő információkhoz való hozzáférésemből ered.

Egy tanulmány megírása mindig kiváló alkalom arra, hogy a rendelkezésre álló tudásunkról kialakított képet a valóságoshoz képest tovább javítsuk lábjegyzetek és szakirodalmi hivatkozások robusztus apparátusával. Nincsenek illúzióim – a fentiekből logikusan következik –, hogy ha mások versenyjogásznak tekintenek, ez elsősorban a pozíciónak, a releváns információkhoz való hozzáférésnek és/vagy döntési helyzetnek és nem az önmagában való tudásnak szól. Figyelembe véve, hogy a Legfelsőbb Bíróságon eddig alig foglalkozhattam a GVH ügyeivel, mert az ügyek nagy részében kizárt, első fokon eljáró bíró voltam, a jövőben pedig a jogegység erőteljesebb biztosítása érdekében nem négy, hanem két tanács foglalkozik a GVH ügyeivel³, és jómagam – legalábbis ideiglenesen – ezzel a tanulmánnyal búcsúzom a GVH ügyeitől /de nem a versenyjogtól!/, ezért most abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy megkímélhetem kollégáimat hozzáértésem öncélú bizonygatásá-

² Hozzátartozik a teljes igazsághoz, hogy az elektronikus hírközlési ügyekben eljáró hatóságnak – fiatalabb hatóság lévén – nem voltak olyan hosszú távú jogalkalmazási tapasztalatai mint a GVH-nak, ügyeik – ha lehet – még speciálisabbak és összetettebbek voltak. Bírói működésem során, a Nemzeti Hírközlési Hatóság (jelenleg a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság / NMHH/) jogalkalmazói színvonala folyamatosan javult és közelítette a GVH teljesítményét. Ugyanakkor, a bírói működésem során több tucat hatóság jogalkalmazásából megismert általános jogalkalmazói színvonal nagy átlagát a GVH gyakorlata mindenképp meghaladta.

³ 2011. január 1-jétől a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumában összesen hat tanács, két pénzügyi tanács /elsősorban adóügyek/, két döntően környezetvédelemmel, építési ügyekkel, közbeszerzéssel, versenyjoggal, fogyasztóvédelemmel, közlekedési bírságokkal foglalkozó tanács és két, döntően az NMHH, a Magyar Energia Hivatal ügyeit, ingatlan-nyilvántartási, kisajátítási és idegenrendészeti ügyeket tárgyaló tanács működik.

tól. Inkább megragadom az alkalmat, hogy olyan kérdésekről írjak, amelyek akkor is hasznosíthatók, ha szerző szavainak – döntési pozícióból eredő – súlya önmagában nem elég ok az olvasásra.

Az alábbiakban azokat a kérdéseket mutatom be – a konferencia felkérésének megfelelően csak a kartelljogot érintően –, amelyek a generalista bíró józan joglogikai megfontolásait próbatétel elé állították, és valódi olyan jogértelmezési fordulópontokat jelentettek az ítélkezési gyakorlat alakulásában, melyek a jövőben is bármely bíró esetében – függetlenül a versenyjogi háttérbeli ismeretek mélységétől – döntési problémaként fog jelentkezni, ekként a joggyakorlat irányváltásának esélyét /„veszélyét”/ hordozza magában. Ezek a jogértelmezési kérdések függetlenek a bíró versenyjoghoz való viszonyulásától, speciális tudásbeli ismeretektől, tehát a bíró személyétől. Ahogy említettem, a bíró szükségszerűen generalista, nem fog soha a versenyjoghoz érteni úgy, ahogy a versenyjoggal – és csakis a versenyjoggal – hivatásszerűen foglalkozók értenek. Ez azonban nem jelent kritikát a versenyjogot tárgyaló bírókra nézve. A közigazgatási bírók – különösen pár év ítélkezés után – máshoz értenek összehasonlíthatatlanul jobban, mint bármely más hivatást választó jogász: általában a jog, mint olyan (autonóm szabályrendszer) működéséhez. A bírák döntéseit, bármely jogterületről legyen szó, ugyanazok a technikák, jogalkalmazási módszerek, döntésméletileg értékelhető megfontolások vezetik, amelyek a közigazgatási bíró sajátos funkcióját beteljesíti. A közigazgatási bírók olyan munkamódszereket, gondolkodási sémákat fejlesztettek ki, mellyel képesek bármely jogterületen a törvényesség ellenőrzésére, amely nem azonos a törvényi szabályok végrehajtásának – jogterületről- jogterületre változó speciális szaktudást igénylő – képességével.⁴ A generalista megközelítés egyik eltéveszthetetlen tulajdonsága, hogy a jogrend-

⁴ A közigazgatási bírói hivatásnak ez „kredója” egyben állásfoglalást jelent abban a kérdésben is, hogy egy esetleges önálló közigazgatási bíróság közigazgatási szakemberekkel való feltöltése mennyiben eredményezne hatékonyabb és jogállami közigazgatási bíraskodást. Míg korábban az 1896. évi XXVI törvénnyel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság valóban állhatott –jelentős részben – közigazgatásban kipróbált szakemberekből, addig közel egy évszázad elteltével már olyan mértékben specializálódott a közigazgatás, hogy nincs mód minden egyes speciális jogterületre arra specializált bírókból álló felülvizsgálati fórumokat létesíteni. A generalista és ezért szükségszerűen szűkebb hatáskörű általános törvényességi kontroll ezért nem növelhető „célszerűségi” kontrollal –ahogy azt az új alkotmány koncepciója kívánja / Lásd: Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről H/4057. számú OGY határozati javaslat 13. oldal. 3. pont/ – és az általános generalista képzettség is sokkal inkább zárt karrierrendszerű belső szocializáción alapuló eszközökkel sajátítható el még akkor is, ha a közigazgatási bírói kar –különösen a Legfelsőbb Bíróság esetében – vegyes rendszerűnek tekinthető, és a „kivülről jött” és „belülről jött” bírák ítélkezési színvonala vegyes képet mutat. Ami a tapasztalatok alapján leginkább látszik az az, hogy a legeredményesebb kiválasztási mechanizmusnak a „kivülről jött” de a bírósági szervezetrendszer alsó szintjeire érkezett / főként titkári, ritkábban elsőfokú bírói/ pozíciók szocializációs kényszereit átélő és szervezeti rutinokon keresztül a generalista hozzáállását jól elsajátító kollégák váltak be leginkább / legalábbis a százalékos arányokat tekintve/. Ezzel a megállapítással is azonban óvatosan kell bánni, amennyiben az ilyen karrierutak elemszáma meglehetősen alacsony.

szer totalitásából, egészéből közelít, ezért egy jó közigazgatási bíró átlagosan jó „horizontális” rálátással rendelkezik bármely, az ítélkezési tevékenységéhez közvetlenül nem kapcsolható jogterületre is.⁵

Ezért merem azt állítani, hogy az alábbi GVH kartelljogi gyakorlatát érintő – időnként talán súlyosnak tűnő – kritikák közreadásával, nem személyes véleményemet, hanem objektíve létező jogértelmezési kérdéseket próbálok közvetíteni. Ezért ezek a kritikák egyben kijelölik a GVH jogalkalmazása lehetséges továbbfejlesztésének irányait is. Nyilvánvaló, hogy bármennyire jól sikerült az elmúlt két évtized versenyjogi jogalkalmazása, még ideális működés esetén is mindig van mit továbbfejleszteni. Sőt az ideális működésnek a fejlődési képesség a legfontosabb attribútuma. Ez a fejlődés eddig is tapasztalható volt. A hat éves elsőfokú kartelljogi bírói gyakorlatom alatt három ilyen fejlődésen átment, de azért összegzést igénylő és három különös probléma ütött szöveget a fejembe.

Jelentős fejlődésen átesett, de a jogalkalmazásban néha az alapvetések bizonytalanságát mutató kérdések a következők:

1. A versenyjogi értelemben vett megállapodás és a polgári jogi megállapodás különbségtételéből eredő jogértelmezési problémák.
2. A megállapodás és összehangolt magatartás elkülönítése a hazai jogban, az Európai Bíróság gyakorlatának hazai adaptációja által felvetett kérdések. Az összehangolt magatartáshoz kell-e „magatartás” a GVH gyakorlatát is figyelembe véve? Az a körülmény, hogy az uniós jog az összehangolt magatartáshoz nem követeli meg a „hatás” igazolását, ez azt jelenti-e valóban – ahogy azt a GVH értelmezi –, hogy nem is kell magatartás? Ha magatartást nem kell bizonyítani konkrétan, akkor ellenbizonyításnak van-e helye, tehát: „össze akartuk hangolni a magatartásunkat, de senki nem hangolta végül össze” védekezés érvényesülhet-e?
3. A harmadik már különös problémák felé vezető kérdés, az árkartellek egyedi mentesülésének kérdése. Úgy tűnik, mintha a GVH gyakorlata és a magyar tételes jog között de akár EUB gyakorlata, az unió tételes joga között diszkrepancia lenne. Ez a kérdés annyiban általánosnak tekinthető, hogy az árkartellek a tipikus GVH látókörébe kerülő klasszikus kartellezési formák. E kérdésben való állásfoglalás a versenyjogi jogalkalmazás egészére, és nem csak a kartelljogi jogalkalmazásra, kihatással van.

A három különös probléma, amelynek tárgyalása megkerülhetetlen a GVH kartelljogi gyakorlatában:

- az agrárium körébe eső kartellek versenyjogi megítélése,

⁵ Ez a képesség a zárt karrierrendszerben megvalósuló fogalmazó képzés minden ügyszakra kiterjedő „tréning rendszerében” fejlődik ki, amely egyben egy rendkívül fontos szocializációs folyamat is, az egységes jogalkalmazási szemlélet, az egységes joggyakorlat egyik szükséges – persze nem elégséges – fundamentuma.

- a piacmeghatározás jelentősége vagy jelentéktelensége a közbeszerzési kartellek esetében, az elemzési módszerek nálunk és az EU-ban, végül
- a kartelltagokra kiszabott bírságok egymáshoz képesti arányossága.

A hatósági jogalkalmazók, mint tipikus specialisták, hajlamosak azzal érvelni, hogy egy megállapodás közigazgatási jogi értékelése eltérő, hova tovább teljesen független a megállapodás polgári jogi értékelésétől és ezzel sokszor sikeresen mentesítik magukat a polgári jogi ismeretek alapszintű elsajátítása alól.⁶ A GVH honlapján fellelhető elvi állásfoglalások⁷ 11.3. pontja leszögezi, hogy versenyjogi szempontból akkor is létrejön egy megállapodás, ha az a polgári jog vagy a társasági jog előírásai alapján érvénytelennek bizonyulna. Nem vitatva, hogy a polgári jogi szempontból érvénytelen szerződés is lehet létrejött kartellmegállapodás – már csak azért is mert egy kartellmegállapodás szükségszerűen érvénytelen a polgári jog alapján –, mégis elfedi ez a megközelítés azt a tényt, hogy egy akarategyezés (megállapodás) létrejöttének tényét a polgári jog szabályai alapján, annak logikája mentén lehet megítélni, ahogy egy kartellmegállapodás tartalmának elemzése sem nélkülözheti a létrejött polgári jogi jogviszonyok szakszerű elemzését.

A polgári jogi akarategyezés és a versenyjogi értelemben vett akarategyezés között azt szokták különbségként láttatni, hogy a polgári jogi szerződés létrejöttéhez a lényeges elemekben meg kell állapodni, míg egy versenyjogi értelemben vett akarategyezéshez nem.⁸ Valójában azonban a kartellmegállapodás szempontjából lényeges elemeket a kartellmegállapodásnak is tartalmaznia kell, ami általában polgári jogi értelemben vett valamely – akár atipikus – szerződésnek meg fog felelni. Legfeljebb a polgári jogi minősítés nem lesz azonos

⁶ Az adóhatóság például egy szerződés adójogi megítélését élésen elválasztja annak polgári jogi értékelésétől, ahogy az NMHH hírközlési jogvitás eljárásokat elbíráló határozatai nem hajlandók a szolgáltatók közötti szerződési jogvita polgári jogi vonatkozásairól dönteni / noha itt ráadásul forum shopping rendszerben a polgári bíróság alternatíváját jelentik/. Pedig adóügyekben sem nélkülözhető a polgári jogi jogviszonyelemzés a helyes döntéshez, ahogy nem helyeselhető az sem, hogy ha az NMHH /korábban a NHH Tanácsa/ a szerződéses jogvitát eldöntve megítéli a szerződés szerint járó tőkeösszeget az adott félnek, de például már a kamatokról nem dönt – mert az polgári jog – vagy a Ptk.-n alapuló visontköveteléseket, az ugyanazon jogviszonyból származó beszámítási kifogást nem veszi figyelembe, mert az nem a közjogon /Eht./ hanem a Ptk.-n alapul.

⁷ A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai (2010)<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13908B1C365CEFE2C.pdf>

⁸ A másik fő különbségnek a jogkövetkezményeket szokták tekinteni. az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 200.§ (2) bekezdése szerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményeket fűz. Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 11. § (3) bekezdése viszont visszautal a jogkövetkezmények alkalmazása tekintetében a Ptk.-ra. Tehát a kartellmegállapodás mint érvénytelen szerződés jogkövetkezményei azonosak a polgári jogi érvénytelenségből következő jogkövetkezményekkel.

az elnevezéssel vagy az akarati elv szerinti – kiegészítő jellegű – értelmezés el fog térni a nyilatkozati elv alapján történő értelmezéstől. Lehet, hogy más jogokban, az Európai Unió tagállamaiban a megállapodás és szerződés fogalma lényeges különbségeket rejt magában, de a hazai jogban a megállapodás és szerződés fogalma között – különösen azok létrejötte szempontjából – nem találunk különbséget. Az Európai Bíróság szerint a „becsületbeli megállapodások” és az „egyszerű megegyezések” is megállapodásnak minősülnek, noha jogilag egyik sem kötelező, nem követelmény, hogy a megállapodás kikényszerítését valamilyen eljárás biztosítsa⁹. Ennek az európai gyakorlatnak leegyszerűsítő továbbgondolása könnyen vezethet a polgári jogi elemzések negligálásához.

A GVH a jogi kikényszeríthetlenség és a „nem kötelező jelleg” között különbséget tesz, noha úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság gyakorlatában ugyanannak a kérdésnek más-más oldalról való megközelítéséről van szó. Nálunk nincs különbség a között, hogy a megállapodás nem kötelező és aközött, hogy jogilag kikényszeríthetetlen. Nálunk a jogilag nem kötelező megállapodás az, ami jogilag nem kikényszeríthető. Véleményem szerint az Európai Bíróság gyakorlatának is ez a helyes értelmezése. A magyar jogban is ismertek például „szindikátusi szerződések”, vagy a kártyajátékból szerzett nyeremények, melyek naturalis obligatioként állami úton nem érvényesíthetők. Ugyanakkor látni kell, hogy a jogi kikényszeríthetlenség nem jelenti egyben a jogilag értékelhetetlenséget is. A jogi értékelés ezekben az esetekben is azt jelenti, hogy az akaratgyezség létrejöttét a polgári jog irányadó szabályai szerint kell értékelni. Mivel nincs olyan semmis szerződés, amely jogilag kikényszeríthető¹⁰, ezért nyilvánvaló, hogy nincs olyan kartellmegállapodás sem, amely kikényszeríthető lenne. Már csak ezért is.

Természetesen vannak szerződések, amelyek alakisága kötött, de szerződések esetében – főszabály szerint – nincs formakényszer, ezért atipikus – vagy akár tipikus – szerződések létrejöhetnek szóban vagy ráutaló magatartással. A kartellmegállapodások pedig jellemezően atipikus szerződések – vagy dominánsan azok, különösen a versenykorlátozó rendelkezéseik tekintetében – ezért formai érvénytelenség kérdései nem játszhatnak szerepet. Ami szerepet játszik az az akaratgyezség léte vagy hiánya.

⁹ 41-69. ACF Chemiefarma NV kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1970. 00661. o.] (továbbiakban: ACF Chemiefarma kontra Bizottság (41-69. sz. ügy)); IV/29.525. és IV/30.000. Stichting Sigarettenindustrie Agreements (1982. július 15.). ; IV/30.070. National Panasonic (1982. december 7.). ; IV/32.879. Viho/Toshiba (1991. június 5.). ; IV/31.865. PVC (1994. július 27.). 30. bekezdés.

¹⁰ Most mellőzzük azt a kérdést, hogy persze főszabályként a részleges érvénytelenség szabálya érvényesül, tehát egy versenyjog sértő megállapodás nem feltétlenül teljes egészében semmis és van, hogy semmis szerződést a bíró a múltira nézve hatályosnak mond ki. Ezért a fenti okfejtés következményei a gyakorlatban bizellalttabban érvényesülnek.

A kartellmegállapodással létrejött polgári jogi jogviszonyok elemzésének elmaradása, mind elsőfajú, mind másodfajú hibákhoz vezethet.

Életem első kartellügyében, „Pápán, a határ úti tanpálya B kategóriás járművezetést oktatók piacán” az öt, a Közlekedési Felügyelet /KF/ tanpályáját bérlő és üzemeltető gépjárműoktató vállalkozás, egy hatodik piacra belépni kívánó vállalkozás (nevezzük E. Kft.-nek) belépését akadályozta azzal, hogy a bérlőtársak közös képviselője – képviselve a tanpályát használó bérlőtársakat – nem egyezett meg az E. Kft.-vel a Határ úton fekvő rutinpálya mikénti használatában, majd a következő évi KF által kiírt üzemeltetői- bérlői pályázatnál az E. Kft. nyerte meg az üzemeltetését a tanpályának, mire a másik öt vállalkozás nem akart a tanpálya használatában részt venni és azt tovább bérelni, hanem Pápa egy másik tanpályáján kívántak tovább működni. Továbbá nem működtek együtt az elméleti vizsgaszervezés során az E. Kft.-vel, végül az E. Kft. tevékenységét lejárató hirdetést tettek közzé a helyi lapban. Az öt vállalkozás úgy látta, hogy egy hatodik vállalkozással együtt már lehetetlenség a túlszűfolt pályát megfelelően használni, ezért az új vállalkozás belépésével akár hajlandóak lettek volna a „piacról kivonulni” és egy másik tanpályára menni. A „piacról kivonulás” tehát egyik magatartási formája volt a versenykorlátozó megállapodásnak ebben az esetben, mert az E.Kft. egyedül nem tudta volna üzemeltetni a tanpályát és a bérleti díjat kifizetni. Ha csak együtt tudták üzemeltetni és bérelni az egész pályát, akkor nem inkább egy polgári jogi társaságként kellett volna őket kezelni? Számos kérdés felvetődik, és ebben az ügyben biztos, hogy a polgári jogi viszonyok elemzése nem lett volna mellőzhető.

Azon kívül, hogy a hirdetéssel való lejáratás inkább a bojkott felhívás esetéhez áll közel – ami nem a GVH hatáskörébe tartozó versenyjogsértés –, kérdésként merül fel, hogy a bérlőtársak Ptk.-ból levezethető egyeztetési kötelezettsége mennyiben kérhető számon a korábbi bérlőtársakon. Ha egyetlen bérlője lett volna a tanpályának, akkor ezek a magatartások gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek minősültek volna? Miért nem az üzemeltetést átadó, bérbe adó Közlekedési Felügyelet feladata volt ezeket a viszonyokat rendezni? Egyáltalán, kinek kellett a használati kérdéseket polgári jogi úton rendeznie és ezzel az egyenlő versenyfeltételeket biztosítania ezen a tanpályán? E kérdések eldöntésének hiánya vezetett ahhoz, hogy meglehetősen abszurd következtetésként, még a „piacról kivonulás, mint szankció” is versenyjogot sértő megállapodásnak minősült. Lássuk be, hogy az adott gazdasági tevékenység megszüntetésével való fenyegetés versenyjogsértőnek értékelése ahhoz vezetne, hogy egyes piaci szituációkban az adott piacon való maradásra, „a gazdasági tevékenység végzésére kötelezne” a versenyjog, ami azért még is csak sok. Főleg ha a kezdő bíró a polgári jogon nevelkedett, ahogy ez a kezdő bírók esetében meglehetősen általános.

Elsőfajú hiba veszélyét rejtette magában, amikor a GVH egy építőipari vállalkozásnál (legyen A. Kft.) „hajnali rajtaütésen” olyan kartellszerződéseket talált, melyeken három vállalkozás neve szerepelt, de csak két vállalkozás írta alá, A. Kft. viszont nem. Ezért ezt úgy értékelték, hogy A. Kft. nem vett részt a megállapodásban – hiszen nem írta alá –, és vele szemben az eljárást megszüntették¹¹. Mivel a kartellmegállapodás egy kétszakaszos közbeszerzési eljárás második szakaszára vonatkozott, melyben e három vállalkozás volt az ajánlattevő, ezért kissé nehezzé vált a mindössze „két vállalkozás között létrejött megállapodás” gazdasági racionalitását belátni. Az is igen érdekes, hogy akinél a bizonyítékokat megtalálják, épp azzal szemben szüntetik meg az eljárást. Egy átlagos „polgári” jogász erre a tényállásra mindössze azt mondaná, hogy a saját példányát az ember van, hogy nem írja alá. E tényállás mellett, ha utóbb alvállalkozóként a nyertes pályázat megvalósításában részt vett A. vállalkozás – a másik nem nyertes pályázóval hasonlóan – akkor nincs ésszerű kétség abban a vonatkozásban, hogy a szerződés mind a három fél között létrejött. Végső soron a konkrét tényállás esetében csak azt állapította meg a GVH, hogy a megtalált írásos dokumentum ellenére nem vett részt A. vállalkozás a megvalósításban. Ezért A. vállalkozás esetében az eljárás megszüntetésének érvei között a kartellszerződések alá nem írása csak elsőszámú érv, de nem az egyetlen érv volt. Kérdés, hogy hogyan alakult volna az értékelés abban az esetben, ha ezen érv helyett inkább az szerepel, hogy nála találták meg a szerződéseket, ami inkább a megszüntetés ellen szól.

Ha nem felejtjük el, hogy a polgári jog szabályai szerint egy szerződés – megállapodás – létrejöhet írásban, szóban, de akár ráutaló magatartással is, akkor eléggé egyértelmű, hogy az aláírás hiányának nem szabadott volna jelentőséget tulajdonítani. Egy megtalált írásos dokumentum a megállapodásról a legritkább esetben szokott abban a formában megvalósulni, ahogy az írott dokumentumban rögzítve van.

Ezért általános elvként leszögezhető, hogy egy kartellmegállapodásra úgy kell gondolni, hogy az szóban vagy ráutaló magatartással jött létre, e függetlenül attól, hogy milyen írásos dokumentum áll rendelkezésre.¹²

Még abban az esetben is, amikor a GIS-kartell¹³ ügyben több száz oldalas az egész világra kiterjedő kartellmegállapodást kötöttek a vállalkozások, maga az aláíratlan több száz oldalas megállapodást tükröző dokumentum

¹¹ Ennél a valós tényállás összetettebb volt. Alább a közbeszerzési kartellek tárgyalásánál ez az ügy részletesebben ismertetésre kerül.

¹² Megjegyezhető, hogy a GVH ugyan ezt elvi tételként folyamatosan hangsúlyozza határozataiban is, de azt állítja, hogy csak a versenyjog szerint van így. Mivel ez az érvelés nem használja kontrollként az akaratgyezség fogalmának polgári jogi értelmezését, ezért könnyen lehet hibát véteni.

¹³ Vj-102/2004. ABBPOWER TECHNOLOGIES MANAGEMENT LTD., et al. (2005. december 22.)

sem egy írásbeli kartellmegállapodás volt, hanem csak a bizonyítéka egy kartellmegállapodásnak. Mivel a polgári jog nem kívánja meg az írásbeliséget egy atipikus polgári jogi megállapodáshoz, ezért csak a tartalmi – és nem formai – polgári jogi szabályok a meghatározók, azokat viszont értékelni kell.

Ha ez nem tudatosodik a versenyjogot alkalmazóban, akkor könnyen juthat odáig, hogy az akaratgyezség polgári jogi fogalmát is átértelmezi, és a versenyjogi rezsim eltérő voltára hivatkozva, olyan magatartásokat minősít kartellmegállapodásnak, ahol akaratgyezségről már nem beszélhetünk.

Kirívó példája ennek, amikor a GVH arra hivatkozik, hogy egy ipartestületi ülésen, aki a termelési kvótákra vonatkozó javaslatot meghallgatta és nem tiltakozott – sőt nem fordult emiatt a hatóságokhoz – az a kartellmegállapodás résztvevője¹⁴. Az elég nyilvánvaló, hogy a „feljelentési kötelezettség” kívánalma lényegesen több annál, mint annak megkövetelése, hogy ráutaló magatartást ne tegyen az adott vállalkozás. Ugyanakkor még az sem állítható minden esetben – legfeljebb főszabály szerint –, hogy az egyszerű hallgatás ráutaló magatartásként értékelhető.

Ha egy ilyen ipartestületi ülésen nem az ügyvezető, vagy valamely vezető tisztviselő vesz részt, hanem egy titkárnő, akinek a jegyzetelést adták ki utasításba, felszólalási jog nélkül, akkor nehezen mondható az, hogy ráutaló magatartást tanúsított az adott vállalkozás, ekként az akaratgyezség létrejött. De ha ezt a tételt főszabályként még el is fogadjuk, egy olyan megnyilatkozása az adott vállalkozásnak, ami udvariasan kifejezi, hogy „tiszteletben tartva a többiek status quo-ra irányuló magatartását, nem áll a vállalkozás érdekében kvótákat alkalmazni, mert ebben az esetben kapacitásai kihasználatlanul állnának,”¹⁵ mindenképp olyan tartalmú megnyilatkozás, amely a ráutaló magatartással történő akaratgyezség lehetőségét kizárja. A GVH az egyik ügyben egy ilyen megnyilatkozást nem tekintett a versenyjogsértő magatartástól való elzárkózásnak, megállapította az akaratgyezséget.¹⁶ Sőt a kartellben résztvevőnek minősítette azt a vállalkozást is, aki csak az ipartestületi ülés utáni munkaebéden vett részt, és ott értesült az elhangzottakról (összehangolt magatartás).

A nagy logikai csúsztatás, amivel a polgári jogi akaratgyezség követhetetlen és homályos versenyjogi fogalommal történő helyettesítését elvégzi a hatóság, az nem más, mint az összehangolt magatartás és megállapodás fogalmának

¹⁴ Vj-74/2003. ORSZÁGOS GABONA TERMÉKTANÁCS, et al. (2004. október 19.) (továbbiakban: Pékkartell (Vj-74/2003))76. pont.

¹⁵ Ez a GVH tolmácsolásában így hangzott: „a probléma megoldását az őrlési kapacitások drasztikus csökkentésében látja. A status quo elfogadását elvi okokból nem tudja elfogadni, ugyanakkor kijelentette, agresszív piaci politikát nem kíván folytatni, kész a piaci konzultációra minden status quo-t elfogadó féllel.” Ez nem elhatárolódás a GVH szerint. Tanulság: udvarias elutasítás nem elég. Annak durvának és sértőnek kell lennie...

¹⁶ Lásd 13. lábjegyzet.

összecsúsztatása. Az érvelés szerint mindegy, hogy megállapodásról vagy összehangolt magatartásról van szó, ettől a magatartás megítélése nem függ (elvi állásfoglalás 11.1). Ez az érvelés is az Európai Bíróság gyakorlatának leegyszerűsítő átvétele.

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az rajzolódik ki, hogy egy hosszú időn át tartó összetett jogsértés esetén nem kell minden pillanat vonatkozásában igazolni, hogy megállapodásról vagy összehangolt magatartásról van szó, és ezért nem kell a felek közötti együttműködést kimondottan összehangolt magatartásként, megállapodásként vagy vállalkozások társulása által hozott döntésként minősíteni.¹⁷

Ennek az együttes megközelítésnek egyrészt vannak feltételei – hosszú időn át tartó összetett kartellek –, amelyek számos keret és a keretmegállapodáson alapuló konkrét megállapodásokon, esetleg a keretmegállapodásra figyelemmel már csak információ közlésre épülnek, és ebben az esetben nem kell minden egyes magatartást bizonyítani. Ez természetes is. A fent említett GIS- kartell például több mint egy évtizedig fennálló kartell volt, ahol értelmetlenül próbálta bizonyítani a GVH a 10 év alatt előfordult egyes beszerzésekkel kapcsolatos összejátszást is, hiszen annak – a versenyjogsértés megvalósulása szemszögéből – nem volt jelentősége. Abba részt vett az is, aki a konkrét beszerzésen összejátszott, de az is, aki részt sem vett benne. Ha ezt ebben az ügyben a GVH észben tartotta volna, akkor nem fordulhatott volna elő, hogy a japán vállalkozásokat, akik a kartellmegállapodás szerint nem az európai – és nem a magyar – hanem más piacokat kaptak meg a piacfelosztó kartell keretében, nem bünteti meg (feltehetően azért, mert ők a magyar piacon nem kartelleztek). Természetesen kartelleztek, épp azzal gyakoroltak hatást a magyar piacra, hogy nálunk nem vettek részt a versenyben.

A GVH ugyanakkor gyakran nem tartós megállapodás rendszerekre, hanem egyszeri megállapodásokra alkalmazza ezt az „együttes megítélést”. A téves megközelítés nyilvánvalóan látszik a már fentebb említett ipartestületi megállapodással kapcsolatos példában. A GVH az ilyen ipartestületi üléseket szereti megállapodásnak vagy összehangolt megállapodásnak vagy vállalkozások egyesülete döntésének minősíteni. Ez olyan esetben is előfordult, amikor a GVH tényállásként megállapította, hogy az ipartestületi ülés résztvevői megállapodtak a termelési kvótában, de a megállapodás másnapra összeomlott, tehát senki

¹⁷ T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Société artésienne de vinyle, Montedison SpA, Imperial Chemical Industries plc, Hüls AG és Enichem SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. II-00931. o.] (továbbiakban: Limburgse Vinyl (T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. sz. egyesített ügyek)) 695–699. pont.

nem aszerint járt el¹⁸. Egy ilyen tényállás mellett azonban nehéz összehangolt magatartásról beszélni, hisz nincs „magatartás”.

Erre a GVH-nak a válasza rendszerint az, hogy az összehangolt magatartásnak nem kell „magatartásnak”¹⁹ lennie, ez következik az Európai Bíróság gyakorlatából. Szerintem pedig ez nem következik. Az Európai Bíróság elsősorban a Polypropylene ügyekben²⁰ nem azt az elvi tételt állapította meg, hogy nem kell összehangolt magatartás esetén semmilyen magatartásnak lennie, hanem azt, hogy nem kell feltétlenül a versenyellenes hatást bizonyítani. Lehet tehát azt mondani, hogy összehangolták magatartásukat a felek az ipartestületi ülésen, illetve aki az ott elhangzottról utóbb tudomást szerzett, de ennek hatását a GVH nem tudta kimutatni – és nem is kellett kimutatnia – a piacon, de azt nem lehet leírni tényállásként, hogy a magatartás nem történt meg. Tehát legalábbis valamiféle magatartás szükséges, amit össze tudnak hangolni a felek, legfeljebb annak nem lesz versenyellenes hatása. A Hüls-ügy²¹ azt mutatja, hogy ha versenykorlátozásra alkalmas információk megosztása történik a felek között, akkor fennáll a vélelme az összehangolt magatartásnak, és nem azt mondja, hogy összehangolt magatartáshoz nem kell magatartás.

Ebből viszont az is következik, hogy bármilyen olyan esetben, amikor a GVH a megállapodás és az összehangolt magatartás fogalma közt nem tesz különbséget, fennáll a vállalkozások részéről annak bizonyításának lehetősége, hogy az összehangolt magatartás nem valósult meg – az ármozgások mit sem változtak – és így azt, önmagában a versenykorlátozó célzatra hivatkozással nem lehet büntetni.

Ehhez ugyanis versenykorlátozó célzatú megállapodás kell. Ha ilyen van, akkor lényegtelen, hogy volt-e bármilyen hatása a vállalkozások magatartására az adott megállapodásnak. Gyakran az szokott nehézséget okozni, hogy mit tekintünk „magatartásnak”. Amikor vállalkozások összehangolják a magatartásukat, akkor nem az a magatartás, hogy egy ipartestületi ülésen valaki árkartellre tett javaslatot, vagy a jövőben alkalmazandó árat az egyik vállalkozás megküldte a

¹⁸ A Pékkartell (Vj-74/2003)határozat tényállásának 35. pontja szerint: „Ezen a napon a megállapodás létrejött a jelenlévők között, azonban a következő napra kiderült, hogy a megállapodást az A-A Rt. nem tartja be, így a többi vállalkozás sem tartotta magát a megállapodáshoz.” Az egyik piaci szereplő esetében, aki utólag szerzett tudomást a megállapodásról, egyértelműen csak összehangolt magatartásról lehetett volna beszélni.

¹⁹ Természetesen a GVH ezt ebben a formában sosem írta le, de érvelésének lényege ez. Lásd erről 17. lábjegyzet.

²⁰ C-51/92. Hercules Chemicals NV kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. I-04235. o.] (továbbiakban: Hercules Chemicals (C-51/92. sz. ügy)); C-194/99. P. Thyssen Stahl AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2003. I-10821. o.] (továbbiakban: Thyssen Stahl (C-194/99. P. sz. ügy))

²¹ C-199/92. P. Hüls AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. I-04287. o.] (továbbiakban: Hüls (C-199/92. P. sz. ügy))

másiknak, mely másik arra nem reagált, hanem az, hogy ennek eredményeként más árképzést alkalmaztak a vállalkozások, mintha ennek az információnak nem jutottak volna a birtokába. Ha bizonyos esetekben vélelem áll fenn ilyen tényállás mellett abban a vonatkozásban, hogy az információ befolyásolta a vállalkozások magatartását, még mindig lehetséges az ellenbizonyítás, másrészt pedig nem állapítható meg, hogy az „összehangolt magatartás másnap már nem valósult meg”.

Mindezért a helyes eljárás az, ha a GVH minden esetben – az Európai Bíróság egységes megítélésre vonatkozó gyakorlatát háttérbe tolva – megpróbálja beazonosítani az adott magatartást és azt vagy megállapodásnak, vagy összehangolt magatartásnak minősíti.

A hazai jogesetek döntő többsége elég jól elhatárolható, és az „egységes megítélés” elméletét nem szabadna alkalmazni azokra az egyszeri – és nem összetett – magatartásból álló esetekre, amikor az akarategyezés létrejött klasszikus polgári jogi értelemben nem igazolható.

Második elvi tételként ezért megállapíthatjuk, hogy ha a GVH nem állapítja meg a bizonyítékok alapján egyértelműen, hogy megállapodás vagy összehangolt magatartás történt-e, *akkor az értékelést úgy kell elvégezni, mintha összehangolt magatartás történt volna. Ebben az esetben a magatartás versenyellenes célzata esetén is lehetséges ellenbizonyítás.* Ebben az esetben azt kell bizonyítani a felpereseknek, hogy a megismert információk nem befolyásolták a vállalkozások magatartását.²²

Abban az értelemben tehát nincs „per se” összehangolt magatartás, hogy a magatartás változatlansága igazolható körülmény /cáfolva ezzel az összehangolt magatartás tényét az információ megosztása ellenére/, míg egy objektíve versenyellenes célzatú „per se” kartellmegállapodás igazolása esetén, a vállalkozások magatartásának változatlansága esetén is jogellenes a megállapodás, azaz nincs kibúvó. Tényleg nincs kibúvó?

Fontos meghatározó eleme a GVH kialakult joggyakorlatának nem csak az Európai Bíróság esetjoga, de az USA kartelljoga is, ami feltehetően abból ered, hogy a GVH első szakembereit amerikai szakértők képezték ki. A „per se” kartellek fogalmának használata ugyan a joggyakorlatból lassanként kikopik, de sokkal lassabban változik az USA kartelljogi szemlélete átvételének azon következménye, hogy az objektíve versenyellenes célzatú – „per se” – kartellek esetében a GVH szerint nincs mód egyedi mentesítésre.

A hazai tételes jogban sehol nem találunk arra utalást, hogy egy célja szerint objektíve versenykorlátozó megállapodás, például egy árkartell egyedileg ne lenne mentesíthető a Tpv. 17. §-a alapján. Ennek ellenére állandó visszatérő hivatkozás a bíróság elé kerülő GVH-határozatok esetében, hogy árkartell ese-

²² Az egy más kérdés, hogy ez az ellenbizonyítás rendkívül nehéz.

tében nem lehet szó mentesítésről. Az EUMSZ 101. cikke (a régi EK- Szerződés 81. cikk) szintén lehetővé teszi egy objektíve versenykorlátozó célú megállapodás egyedi mentesítését, és ennek lehetőségét az Európai Bíróság joggyakorlata is egyértelművé teszi. A GVH bírósági perekben képviselt álláspontja magán viseli a „per se” kartellekre vonatkozó amerikai gyakorlat vonásait, amely azonban a tételes joggal nincs összhangban²³. Az EK jogában és a hazai jogban is, ha egy megállapodásnak versenykorlátozó célja van, az az „per se” sérti az EUMSZ 101. cikkét vagy a Tptv. 11. §-át, a felek még mindig hivatkozhatnak arra, hogy a megállapodás teljesíti a 101. cikk (3) bekezdésének vagy a Tptv. 17. §-ának feltételeit. Ez azt jelenti, hogy árkartellek esetében is – a felek erre irányuló bizonyítása esetén – érdemben kell vizsgálni a kérdést, és a határozat indokolásában arról „érdemben” számot kell adni.

Már csak azért is, mert a GVH – bíróság elé nem kerülő ügyekben – időnként és kivételesen mentesíti a Tptv.11.§-a alól egyes vállalkozásokat nyilvánvaló árkartell esetén is. Így tett akkor, amikor három kiskereskedelmi vállalkozás azért alapított egy közös tulajdonú vállalkozást, hogy azon keresztül történő közös beszerzésből és marketingből, valamint az egységes kiskereskedelmi árulatóból származó előnyöket kihasználják. Ezt az esetet a GVH nem minősítette vállalkozások összefonódásának, és ezért megállapította, hogy a Tptv. 11. §-ába ütközött az, hogy a közös vállalat alapítói azáltal, hogy a külön-külön történő beszerzés helyett közösen léptek fel a szállítóknál, korlátozták az egymás közötti, a beszerzés piacán folyó gazdasági versenyt. Emellett azáltal, hogy az alapítók a közös vállalkozáson keresztül összehangolták egyes (akciós) termékek eladási árait – közös reklámújságon keresztül – szintén a Tptv. 11. §-ába ütközött, függetlenül attól, hogy az nem árak emelésére, hanem (a piaci árnál valószínűsíthetően alacsonyabb) akciós árak meghatározására irányult.

Ugyanakkor GVH egyedileg mentesítette ezeket a kartellmegállapodásokat. Az árkartell tekintetében előljáróban leszögezte, hogy az árak versenytársak közötti meghatározása olyan ún. kőkemény kartellnek minősül, amely mellett gyakorlatilag kizárható a Tptv. 17. § szerinti feltételek együttes teljesülése. A Tptv. 17. §-ban foglalt (egymással szoros logikai kapcsolatban álló) négy feltétel ugyanis kizárólag olyan megállapodások mentesülésére ad alapot, amelyek a fogyasztók számára előnyöket hordoznak magukban, és ezen előnyök megvalósulásához a megállapodás szükséges és elégséges. A pusztán az árak meghatározására irányuló megállapodás (az árkartell) nyilvánvalóan nem tekinthető

²³ Jellemző, hogy a Leegin-ügy /Leegin Creative Leather Products Inc kontra PSKS Inc 551 US (2007)/ milyen nagy visszhangot váltott ki a hazai versenyjogi szakirodalomban. A minimális vizsonteladási árak „per se” szabály alól „rule of reason” vizsgálati standard alá kerülése, mint probléma, a hazai tételes jog alapján nem igazán értelmezhető. Ez arra figyelmeztet, hogy az USA versenyjogát követő hazai felfogás változatlan formában már csak az USA versenyjogának változásai miatt sem igen tartható fenn.

ilyenek (ezt jelzi az is, hogy esetében a csekély jelentőség nem alkalmazható). Más a helyzet azonban, ha a versenytársak között az árakban való megállapodás egy köztük létrejött szélesebb tartalmú megállapodás részét képezi.²⁴

Ha ezzel összevetjük az egységes arculatú kiskereskedelmi láncokkal vertikális kapcsolatban lévő „tojáskartellüggyben,” hozott GVH-határozatot²⁵, ahol azért kerültek többek között elmarasztalásra az érintett vállalkozások, mert a közös beszerzésre, csomagolásra és értékesítésre, marketingre létrehozott Magyar Tojás Kft.-nek nem volt annyi tagja, amely a Tptv. 11. §-a alóli mentesüléshez szükséges „termelői csoport” létrehozásához szükséges²⁶, akkor a kialakuló kettős mérce jól tetten érhető. A tojáskartellüggyből kirajzolódó kép ugyanis azt mutatta, hogy a 21 nap szavatossági idővel rendelkező tojások esetében a költséges és környezeti kérdéseket felvető megsemmisítés helyett a magyar vállalkozások a fölösleges készleteket a 14 forintos – kartellel elérni kívánt – átadási ár helyett 8 forintos áron exportálták külföldre. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtt – és utána meg különösen – az Európai Unió területéről, akár Spanyolországból is érkezhettek „versenytárs” importtojás. A tényállásban ugyan explicite nem jelent meg, de nem nehéz elképzelni a magyar vállalkozások gyakorlata alapján, hogy a spanyol vállalkozások exportgyakorlata is hasonló lehetett. Már pedig ésszerű indokok alapján, költség alatti áron Magyarországra beérkező tojással nyilvánvalóan nem lehet versenyezni. Figyelembe véve a kiskereskedelmi oldalon fennálló vevői erőt is, valamint azt, hogy más nyugat európai országokban (pl. Németország) a termelői csoportok – magyar jogi szabályozás által is támogatott – magasabb piaci szervezetségi szintje nem versenyellenes, arra enged következtetni, hogy a GVH a magyar tojáspiac alacsony szervezetségi szintjén avatkozott be, amely szervezetségi szint meghatározó oka volt a magyar tojás versenyképtelenségének. Nem állítom, hogy a konkrét ügyben az egyedi mentesítés feltételei fennálltak. Azt viszont határozottan állítom, hogy ez egy vizsgálható kérdés volt a konkrét ügyben, és nem lehetett volna elütni azzal a problémát, hogy árkartell esetén nincs mód mentesítésre. Ez a megállapítás vonatkozik a tojáskartell másik fontos magatartás elemére, a tojáspiaci vállalkozások szövetségének árajánlásaira is.²⁷

Ezért harmadik elvi tételelem: *az egyedi mentesítés lehetősége – az eljárás alá*

²⁴ Vj-191/2006. VÖRÖSKŐ KERESKEDELMI ÉS SZOLGÁLTATÓ KFT., et al. (2007. július 12.) (továbbiakban: Vöröskő és társai (Vj-191/2006.))

²⁵ Vj-199/2005. MAGYAR TOJÁS TOJÁSÉRTÉKESÍTŐ KFT., et al. (2006. november 30.)

²⁶ 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról 32. §. (5), lásd továbbá: a termelői csoportokról szóló 81/2004 (V.4) FVM rendelet.

²⁷ Hozzá kell tenni, hogy a versenyjogsértő magatartások egyes részei még olyan időszakban történtek, amikor az egyedi mentesítést előzetesen kellett kérni a GVH-tól, így ezek a magatartások mindenképp jogsértőek voltak. Külön elemezendő probléma, hogy ha az előzetes mentesítés lehetősége utólag megszűnt, akkor az adott magatartás jogi értékelése miként alakul

vont bizonyítási kötelezettsége mellett – objektíve versenyellenes célzatú megállapodások esetében is érdemben vizsgálendő, és érdemi határozati indokolást igényel.

Ez a példa átvezet minket arra a következő kérdésre, hogy az agrárium körébe tartozó kartellek megítélésének mi a helyes gyakorlata. Az, hogy ez a gyakorlatban problémaként felvetődik – mint ahogy azt a fenti példák is mutatják – nem a véletlen műve. Ugyan a bírósági perekben erről nem esik szó, de a tökéletes verseny elméletével kapcsolatos kritikák egyik, a versenyjogi diskurzust is meghatározó vizsgálati iránya arra összpontosít, hogy vajon a verseny tényleg annyira egyértelműen előnyös-e. Vannak ugyanis érvek, melyek azt sugallják, hogy a verseny nem a legjobb eredménnyel jár a társadalom számára.

Bíróként mindig nehézséget okozott a mezőgazdasági szektorhoz kapcsolódó kartellek káros voltának a belátása. Ez azonban nem nehéz vagy deviáns felfogásom eredménye volt, hanem a versenyjogászok előtt is ismert és releváns probléma. Elég bármely – nemzetközileg jegyzett – versenyjogi kézikönyvet kinyitni, és azok a versenyjog elméletének tárgyalás kapcsán nem mulasztják el megjegyezni, hogy bizonyos társadalmi vagy politikai értékválasztások is arra a következtetésre vezetnek, hogy a verseny nem megfelelő egy adott gazdasági szektorban. A mezőgazdaság ennek nyilvánvaló példája. Úgy tűnik, hogy a jogalkotók a mezőgazdaságot különleges tulajdonságokkal bírónak tartják, amely szükségessé teszi megvédését egy versenyen alapuló rendszer lehetséges kegyetlen hatásaitól. Kézenfekvő példa erre az EK Közös Agárpolitikája.²⁸

Ezek a megállapítások versenyjogi szakirodalom tanulmányozása nélkül is kézenfekvőek a bíró számára, és arra kell, hogy sarkallja a GVH-t, hogy határozott stratégiai elveket alkalmazzon az agráriumot érintő kartellek esetében. Amikor nem a perekről van szó, akkor GVH vitaanyagaiban²⁹ is megjelennek ezek a dilemmák. Fontos lenne, hogy ezeknek a belső vitáknak az eredményei a versenyfelügyeleti eljárásban is érzékelhető koncepcionális hozzáállásban észrevehetőek legyenek.

Az egyik előrelépés a már fent említett Tpv.17.§.-ában foglalt feltételek komolyabb vizsgálatában ölthet testet, másrészt pedig a bírságolás szempontrendszerének szofisztikáltabb kialakítása lehet. Harmadrészt jogpolitikai szempontból is érdemes átgondolni, hogy mely szektorokra koncentrálja a GVH erőforrásait.³⁰

²⁸ WHISH RICHARD: *Versenyjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2010. 12., Megjegyezhető, hogy az árverseny és minőség/biztonság kérdésének összefüggései is gyakori dilemmát jelentenek nem csak az agráriumot érintő kartellek esetében, ahogy az összes többi természetes monopóliumok és hálózati hatások értékelése is igen kifinomult versenyjogi értékelést igényel.

²⁹ Pl. Agár vitaanyag 2009
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/99208C471D27603C.pdf>

³⁰ Persze itt figyelemmel kell lenni azokra a korlátokra, amik a jogi szabályozásból következnek.

A másik kartellügy típus – az agráriumot érintő kartellek mellett –, amely végig kísérte bíró működésem, a közbeszerzési kartellek voltak. Mivel ezeknek az ügyeknek a fejlődését az elejétől végig követhettem, nem minden tanulságként való az első ilyen ügyem rövid ismertetése.³¹

Az ajánlatkérő egy színház felújítására írt ki nyílt, kétszakaszos közbeszerzési eljárást, melynek második ajánlattételi szakaszába három vállalkozás jutott be, míg egy a részvételi szakaszt lezáró döntés ellen jogorvoslatot nyújtott be. A három bejutott vállalkozás megállapodott abban, hogy a megvalósításra egy közkereseti társaságot hoznak létre, mely közkereseti társaságnak mind a három vállalkozás alvállalkozója lesz. Az erről szóló egyik szerződésen voltak csak aláírások, de ezt sem írta alá az a vállalkozás, amelynél – hajnali rajtaütés során – megtalálták a szerződéseket. Ő végül nem is vett részt a megvalósításban, ténylegesen a jogorvoslatot kérő és a nyertes vállalkozás alapított közkereseti társaságot, de alvállalkozóként bevonták azt a vállalkozást, amely a megtalált írásbeli dokumentumokat a nyertes vállalkozáshoz hasonlóan aláírta. A GVH határozati tényállás rögzítette azt az öt további közbeszerzési eljárást, amellyel kapcsolatban hasonló – a munkák megosztására vonatkozó – megállapodások voltak fellelhetők többek között a fenti négy vállalkozás tekintetében, de a GVH úgy találta, hogy e közbeszerzésekre vonatkozóan nem volt elegendő bizonyíték az „egységes jogsértés” megállapítására, tehát arra, hogy több közbeszerzési eljárás együttesen képezte az alku tárgyát.

A GVH még az előzetes álláspontjában is azt képviselte, hogy az érintett komplex építőipari munkák kivitelezésére képes vállalkozások a piac szereplői és a piac országosnak tekinthető. A GVH határozata végül megállapította a jogsértést a jogorvoslatot kérő vállalkozás és a konkrét beszerzés megvalósításában részt vett, másik két vállalkozás vonatkozásában, míg azzal szemben, aki ennek a konkrét beruházásnak a megvalósításában nem vett részt, az eljárást megszüntette. A GVH határozatában egy „sajátos piacfelosztásként” aposztrofálta az esetet, de nem állapította meg a Tpv.11.§ /2/ bek d./ pontja szerinti piacfelosztást. Ezért jelentősége volt annak a kérdésnek is, hogy bagatell kartellről van-e szó. E probléma kivédése érdekében – az előzetes állásponttól eltérve – a hatóság végül csak az adott közbeszerzést tekintette érintett piacnak, és piaci szereplőként az ajánlattételi szakaszba bejutott vállalkozásokat tekintette.

Az elsőfokú bírósági eljárásban a GVH elismerte, hogy nem tekintették piacfelosztásnak a konkrét esetet, és ez „dilemmaként” fennmaradt. Az elsőfokú bíróság ítéletében hatályon kívül helyezte a GVH határozatát új eljárást elrendel-

A GVH szakmai anyagai alapján elhibázottnak tűnő kereskedelmi törvény alkalmazása például eleve szükségessé teszi az e kérdésekkel való foglalkozást, a GVH erőforrásainak agárkérdésekre való fokozottabb ráhangolását. Ez nem biztos, hogy előnyös az agrárium egészét nézve.

³¹ Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 39.162/2008/32. szám, Vj-28/2003. BAUCONT ÉPÍTŐIPARI RT., et al. (2004. március 2.) (továbbiakban: Baucont és társai (Vj-28/2003. sz. ügy)).

ve, megállapítva, hogy ez piacfelosztás volt, ezért a bagatell kartell kérdésnek – helyes minősítés esetén – nem lett volna jelentősége. Ugyanakkor a felperesi kereseti kérelmekhez kötöttség miatt az új eljárásra azt írta elő, hogy a súlyosabb kartelljogi jogsértés már nem állapítható meg, ezért a piac meghatározásnak kiemelt szerepe van. Az elsőfokú bíróság annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a piac szűk meghatározása a konkrét esetben is értelmezhetetlen, hiszen ha a piacot csak az adott közbeszerzés jelenti, akkor ezen a piacon három ajánlattevő vállalkozás volt a piaci szereplő, míg a jogorvoslatot kérő – mint piacon kívüli – nem követhette el a jogsértést. Másrészt, ha a jogorvoslatot kérő piaci szereplő volt, akkor mindazok képesek voltak potenciálisan versenynyomást gyakorolni, akik a részvételi szakaszban részt vettek, hisz bármelyikük beadhatott volna jogorvoslatot. Úgy is létrejöhetett volna a kartellmegállapodás, hogy a többi vállalkozás csak a jogorvoslat beadásával fenyegeti meg a második körbe bejutott vállalkozásokat. A fő kifogás azonban a piac meghatározással szemben az volt, hogy a kartellező magatartáshoz képest határozta meg a GVH a piacot, holott a helyes logikai sorrend az, hogy meghatározza a piacot a GVH, és ennek tükrében értékeli a magatartást. A GVH által alkalmazott módszer lehetőséget ad a piacdefiníció önkényes szűkítésére. Figyelemmel az egyéb nem bizonyított további közbeszerzési kartellek esetleges érintettségére, minden körülmény arra utalt, hogy az építőipari vállalkozások ezeknél a megállapodásoknál akár több közbeszerzési eljárásról is tárgyalhattak, melyek közül csak egy esetben tudta a kartellt igazolni a GVH. Összességében tehát a GVH-nak a megismételt eljárás során azt kell felmérnie, hogy a komplex építőipari tevékenységre kiírt beszerzések országos piacán az adott eset tekinthető-e bagatell kartellnek. Az a körülmény, hogy csak egy esetben tudta a jogsértést igazolni a GVH, nem alap arra, hogy a többi közbeszerzéssel kapcsolatos jogsértésre utaló bizonyítékokat mellőzve, azokat a piac meghatározásánál is figyelmen kívül hagyja. A piac léte vagy nem léte objektív ténykérdés, és nem a piaci szereplők szubjektív akartának függvénye.³² Az elsőfokú bíróság azonban jelezte, hogy a jövőben ugyanezen tényállás mellett a piacfelosztás megállapítása esetén a jogsértés ennek vizsgálata nélkül is megállapítható, legfeljebb a bíróság mértékére hathat ki a piac meghatározásának helyes vagy helytelen volta.³³

A másodfokú bíróság ezt az ítélet hatályon kívül helyezte és új elsőfokú bírósági eljárást elrendelve rámutatott arra, hogy nincs súlyosítási tilalom³⁴ ezért a

³² Persze a piac méretére lehet hatása a piaci szereplők magatartásának (pl. magas árak szűkíthetik a keresett mennyiséget). Ennek azonban semmi köze a piac meghatározásához.

³³ A piac meghatározástól függhet, hogy részleges vagy az egész piacot érintő piacfelosztásról van-e szó.

³⁴ Kritikai élel érdemes megjegyezni, hogy a „súlyosítási tilalom” büntetőjogi kategória. A kereseti kérelemhez kötöttség polgári eljárásjogi előírásának és annak következményeinek összekötése és átértékelése a „súlyosítási tilalom” büntetőjogi kategóriájával erősen kritizálható.

bíróági eljárásban is megállapítható a piacfelosztás ténye és ebből levonható a megfelelő jogi következtetés, másrészt a piacot helyesen határozta meg a GVH. Érvéle szerint – és ez lett a Fővárosi Ítéltábla kialakított gyakorlata – a közbeszerzések, de általában minden pályázaton alapuló tender esetén a földrajzi piac maga a beszerzés helye, és az érintett termék az adott építési munka /a tender tárgya/, mely piacnak szereplői az ajánlattevők / esetleg a versenynyomásra képes jogorvoslatot kérő/. Az új eljárásban az elsőfokú bíróság a felperes kérését elutasította, a másodfokú bíróság azt helyben hagyta, majd a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor annyiban pontosított a piac meghatározás módszertanán, hogy a piac meghatározás helyességét a kétszakaszos eljárások második szakaszában elkövetett jogsértések vonatkozásában állapította meg, melyből az is következett, hogy a meghívásos közbeszerzési kartellek esetében is ez a piac meghatározás alkalmazandó. Az alapvető érve ugyanaz volt, mint a Fővárosi Ítéltáblának. A Tptv. 14. § (1) bekezdése alapján az érintett piacnak csak az a piac tekinthető, amely tekintetében a versenykorlátozó hatás jelentkezik, ezért a közbeszerzési eljárás eredményének befolyásolására a közbeszerzés ajánlattételi szakaszában részt nem vevő, arra hatással nem levő vállalkozások nem tekinthetők az adott piacon versenytársaknak, a csekély jelentőségű piaci részesedés vizsgálatakor nem vehetők figyelembe.

Mire azonban a Legfelsőbb Bíróság ebben az ügyben állást foglalt, addigra az „egy közbeszerzés- egy piac” doktrínát alkalmazta a Fővárosi Ítéltábla számos közbeszerzési kartellben függetlenül attól, hogy kétszakaszos vagy egyszerű nyílt közbeszerzési eljárásról volt szó. Így fordulhatott elő, hogy míg a GVH több ügyben sikeresen feltárta a fővárosi utak felújítására³⁵ vagy az országos közúthálózat felújítására³⁶, vagy egyetemek informatikai rendszerének közbeszerzésére³⁷ kiírt több közbeszerzésre vonatkozó piacfelosztásokat, ahol már az egyes beszerzéseket nem minden esetben különálló piacokként minősítette, hanem országos, budapesti vagy más egy adott beszerzésnél szélesebb piacot határozott meg, a Fővárosi Ítéltábla azt még is megváltoztatta, rámutatva, hogy minden egyes beszerzés ezekben az esetekben is egy-egy piacnak

³⁵ Vj-56/2004. ADEPTUS RT., et al. (2005. szeptember 22.) (továbbiakban: Adeptus és társai (Vj-56/2004))

³⁶ Legfelsőbb Bíróság: Kfv. III. 37.084/2009., Adeptus és társai (Vj-56/2004)

³⁷ Vj-162/2004. SAPHUNGARYRENDSZEREKALKALMAZÁSOKÉSTERMÉKEKAZADAT-FELDOLGOZÁSBAN INFORMATIKAI KFT., et al. (2006. június 15.) (továbbiakban: Informatikai kartell (Vj-162/2004. sz. ügy) Ebben az ügyben a GVH a piacokat „egy közbeszerzés – egy piac” doktrína alapján határozta meg, annak ellenére, hogy az egyik közbeszerzés nem kétszakaszos, hanem egy-szakaszos nyílt eljárás volt. Ezzel eltért saját gyakorlatától, noha a Fővárosi Ítéltáblának ez is megfelelő volt.

minősült.³⁸ Az ügyek érdemére ez nem volt kihatással, mivel a GVH ekkor már ezeket egyértelmű piacfelosztásként értékelte.³⁹

A Legfelsőbb Bíróság aztán több döntéssel⁴⁰ is megerősítette a GVH álláspontját, amely abban jegecesedett ki, hogy a közbeszerzési kartellek esetében a piacmeghatározás attól függ, hogy a kartellmegállapodás a felek között a beszerzés vagy beszerzések melyik szakaszában jön létre. Az az a jogsértő magatartás határozza meg azt, hogy a piac mennyire szűken vagy tágan kerül meghatározásra.

Ha megnézzük az Európai Bíróság gyakorlatát, akkor azt látjuk, hogy a piac meghatározás más szempontok szerint történik. Eszerint akkor célszerű közbeszerzési eljárásokat önmagukban érintett piacként kezelni, amennyiben a közbeszerzés tárgya rendkívül komplex, a piacon ritkán előforduló szerződésről van szó, a részvételre képes vállalkozások hasonló termékek, szolgáltatások kapcsán nagyon ritkán „találkoznak” egymással, azaz ritkán versenyeznek, a megbízás hosszú távra szól. Minden helyzetben érvényes meghatározást azonban nem lehet megállapítani, a piacmeghatározás minden esetben egyedi kell, hogy legyen. Az, hogy a versenykorlátozó megállapodás a közbeszerzési eljárás melyik szakaszában kötötték, kevésbé tűnik relevánsnak, hiszen ekkor a versenykorlátozó megállapodásból eredeztetve állapítanánk meg az érintett piacot, holott a hagyományos megközelítés szerint az érintett piac meghatározása után lehet csak megállapítani, azon kötöttek-e versenykorlátozó megállapodást és azt, hogy az milyen hatással van a versenyre az érintett piacon.⁴¹

Levonható következtetésként, hogy a magyar bírói gyakorlat a közbeszerzési kartell piacának meghatározása körében eltérő szempontok alapján értékeli, mint az uniós gyakorlat, és ennek megfelelően más eredményre vezet. Fenntartható-e a közbeszerzési kartellek esetében ez az uniós gyakorlattól eltérő megközelítés?

A GVH ellenérve az – és ezt a bírói ítéletek is átvették –, hogy nincs jelentősége a piac meghatározásnak egy piacfelosztó kartell esetében, hisz az mindenképp jogellenes. Először az első – gyakorlatot meghatározó – ügyben igenis volt jelentősége a piac meghatározásnak, mivel a GVH piacfelosztást – tévesen – nem állapította meg. Tehát az a későbbi nagyvonalú álláspont,⁴² amelyre

³⁸ Fővárosi Ítélet: 2.Kf.27083/2009; 2.Kf.27167/2008/22.

³⁹ Egészen érdekes, hogy a piacmeghatározás ennyire eltérő felfogása nem hatott ki az ügy érdemére, hiszen a jogsértés bizonyítása, az összefüggések feltárása több közbeszerzésre kiterjedő piacfelosztás esetén igen nehézkes, ha eleve számos különálló piacként kell elemezni az egyes tendereket. Megítélésem szerint eleve lehetetlen.

⁴⁰ Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 39.162/2008/32. szám; Kfv.IV. 37.258/2009/8; Kfv. III. 37.716/2009/8.

⁴¹ Lásd erről SZILÁGYI PÁL: Versenyztetési eljárások hatása az érintett piac meghatározására és a versenyfeltételekre a közösségi jogban versenypolitikai szemszögből. *Jogtudományi Közöny*, 2009/5. 220–228.

⁴² Persze ez az álláspont elvileg sem osztható, hiszen nem mindegy, hogy egy közbeszerzést érint

épp a piacmeghatározást vitató bírósági ítélet mutatott rá, hogy ennek nincs jelentősége, legalábbis a jogsértés megállapítása szempontjából, csak a későbbi esetekre vonatkozik. Másrészt, az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta érvényben lévő közbeszerzési szabályozást figyelembe véve a közbeszerzési kartellek jelentős része nemzeti értékhatár feletti közbeszerzés, azaz az Unió Hivatalos lapjában meg kell azokat hirdetni és az unió bármely tagállamából érkezhetsz ajánlattevő. Ez pedig azt jelenti, hogy ezeknek a tagállami érintettsége vizsgálható kérdés lehet. Ez azt jelenti, hogy akár az EUMSZ 101. cikkét is megsértheti egy nagyobb volumenű állami beszerzés. Nem állítom, hogy így van, de mindenképp fontos vizsgálati szempontként meg kell jelennie ennek is egy nemzeti értékhatár feletti közbeszerzési kartell értékelésekor. Ezért egyáltalán nem mindegy, hogy a piacmeghatározás miként történik, és kétséges, hogy a piacmeghatározás uniós módszertanától eltérve, mennyiben lehet tovább folytatni ezt a bíróságok által visszaigazolt, de kevésbé cizellált gyakorlatot.⁴³

Az már csak részletkérdés, hogy ez a piacmeghatározás a piaci részesedések meghatározását is nehezéssé és bizonytalanná tette, amely a bírságkiszabás körében fontos szerepet tölt be. Az ismertetett ügyben a GVH egyszerűen a négy piaci szereplőre figyelemmel egyenlő arányban határozta meg a piaci részesedéseket. Amellett, hogy ez az akkor hatályos bírság közleménnyel is nehezen volt összhangba hozható, semmilyen ésszerű érv nem támasztotta alá ezt a számolást. A GVH későbbi ügyekben az okszerű indokolási kötelezettségének eleget téve a megvalósításban való részvétel arányai szerint határozta meg a piaci részesedéseket, amelynek eredménye viszont – a közlemény alkalmazásával együtt – meglehetősen alacsony bírságösszegeket eredményezett.

Nem részletkérdés azonban a bírságkiszabás körében a kartelltagok bírságának arányossága. A GVH közleményen alakuló gyakorlata előtérbe helyezte a bírság generál prevenció hatását a speciál prevencióval szemben. Ezt azzal az Európai Unió Bizottságától átvett – közleményben rögzített – gyakorlattal érte el, hogy a vállalkozás előző évi nettó árbevételének 10%-ában meghatározott bírság maximumot nem a mérlegelés egyik viszonyítási alapját képező sarokpontként, hanem egy bírságszámítást (mérleglést) követő utólagos korrekciós tényezőként kezelte. A bírságmérlegelés elvégzése után megnézte, hogy nem lépi-e túl az így kalkulált összeg a bírságmaximumot. Mert ha túllépte, akkor a kalkulált összeget a bírságmaximum összegére visszamódosította. Mivel a

a kartell, vagy „körbenyerés” kartellról /bid-rigging/, részleges piacfelosztásról vagy a teljes piacot érintő piacfelosztásról van szó, hiszen a bírság körében ez mérlegelési szempont.

⁴³ Megjegyezhető, hogy az ismertetett esetnek az a tényállási része, amely más közbeszerzésekkel való „körbenyerésre” vonatkozó megállapodások lehetőségét is felvetette, teljesen figyelmen kívül maradt a későbbi ítéletábrái és legfelsőbb bírósági ítéletekben, már pedig ennek értékelése mellett nehezen lett volna kimondható legalább a piacmeghatározás körében, hogy „egy közbeszerzés egy piacnak” minősül. Az Európai Bíróság szempontrendszere alapján az „egy közbeszerzési kartell – egy piac” doktrína az ismertetett ügyben sem lett volna tartható.

bírságmaximum meghatározása eleve egy relatív összeg, amely minden vállalkozás jövedelmi viszonyaitól függően más és más, ezért ebből az következne, hogy a bírság összege minden kartelltag esetében egy azonos súlyú jogsértés esetén szükségszerűen más és más. Ehhez képest a GVH gyakorlatában a vállalkozás méretétől, jövedelmi viszonyaitól függetlenül azonos mértékű jogsértés, azonos mértékű bírságot jelentett.

Ezt a számítási módot egyrészt kritika érheti amiatt, hogy az uniós gyakorlat épp a bírság mérlegelése kérdésben nem feltétlenül átvehető. A Bizottság kartellügyei az egész uniót – vagy akár a világot – érintő nagy transz- és multinacionális cégek kartelljeiről szól, ahol a vállalkozások pénzügyi ereje között jellemzően nincs nagyságrendi, meghatározó különbség. A magyar versenyjog alkalmazásakor azonban transz- és multinacionális vállalatoktól versenyjogi értelemben nem független leányvállalatok és magyar kis- és közepes vállalatok részvételével zajló kartellekről van szó, ahol a méretbeli különbségek jelentősek.

Továbbá a GVH csak részben vette át az uniós gyakorlatot, amennyiben a gyakorlat meglehetősen bizonytalan abban a kérdésben, hogy egy jogsértésért csak a konkrét leányvállalat vagy a versenyjogi értelemben egymástól nem független vállalkozások csoportja a felelős, ekként a bírságmaximum számításának mihez is kell igazodnia. Míg az Európai Unió Bíróságának a gyakorlata egyértelműen az érintett vállalatcsoport nettó árbevételéből indul ki, addig magyar gyakorlatban erre nincs egyértelmű megközelítés, dominánsan az uniós gyakorlattal ellentétesen a konkrét (leány-) vállalkozás nettó árbevétele a kiindulópont, igaz az legutóbbi kartell döntések⁴⁴ már a vállalkozáscsoport árbevételével számoltak.⁴⁵

A GVH Bizottságtól kritika nélkül átvett gyakorlatának eredménye egyfajta objektív bírságoláshoz vezetett, amely esetben az ugyanakkora mértékű bírság egész másképp hat egy transznacionális vállalkozásra, mint egy hazai közepes méretű vállalkozásra. Ez a bírságolási gyakorlat amellet, hogy egyértelmű versenyhátrányt eredményez a kisebb cégeknek, mert a jövedelmi viszonyaikhoz képest aránytalanul több a bírság összege, mint a másik vállalkozásnak, elősegíti azt, hogy a transz- és multinacionális vállalatok beépítsék a bírságot az árakba, miközben kisebb versenytársaiktól folyamatosan „megszabadulhatnak” a GVH tevékeny közreműködésének köszönhetően. Ugyanis a kisebb vállalkozás egy termékre eső bírságösszege jóval magasabb lesz, mint egy nagyobb vállalkozásé, azaz a termékeinek árába a bírságösszeget nem tudja beépíteni, mert

⁴⁴ Lásd Vj-130/2006. STRABAG ÉPÍTŐ ZRT., et al. (2009. január 29.) (továbbiakban: Strabag és társai (Vj-130/2006)) és Vj-174/2007. CELLVASÚT ÉPÍTŐIPARI KFT., et al. (2010. június 9.) (továbbiakban: CELLVASÚT és társai (VJ-174/2007. sz. ügy)) számú eljárásokban született határozatok.

⁴⁵ Fontos kérdés, hogy anya- és leányvállalat kapcsolatában hogyan alakul a felelősség, melynek tárgyalására helyhiány okán most nem kerül sor.

versenyképtelen lesz.⁴⁶ A kisebb vállalkozás kísérlete a bírság legalább részleges beépítésére az árakba, pedig elősegíti a nagyobb vállalkozásokra kiszabott bírságok teljes beépülését az árakba.

Ha a bírságszámítás során a nettó árbevétel 10%-a mint bírságmaximum viszonyítási pontot képezne, és azonos súlyú jogsértések a nettó árbevétel azonos %-ában lenne meghatározva, akkor piacon a versenyfeltételek azonosak maradnak – nem torzítja a GVH bírságolási gyakorlata a piaci viszonyokat –, és a bírság árba történő beépülésének veszélyes is jóval csekélyebb lenne. Mindez nem jelenti azt, hogy bármely enyhítő körülmény fennállása esetén ne lenne mód a bírság maximum összegének kiszabására, csak azt jelenti, hogy a kartelltagok bírságainak egymáshoz képesti arányosságával megvalósulna a generálprevenációs és speciálprevenációs célok egészséges egyensúlya.⁴⁷

Végül érdemes megemlíteni, hogy a bírságolási gyakorlatban ez a szemléletváltás elősegítheti a GVH, mint az ország versenypolitikáját – csak is a verseny szempontjai alapján – meghatározó állami szervezet függetlenségét érő kihívások „visszaverését” is. Fontos leszögezni, hogy egy jogállamban a független intézményeket folyamatosan érik kihívások más hatalmi ágak, hatalmi centrumok részéről, melyek az adott független intézmény mozgásterének szükségszerű korlátját jelentik (fékek és egyensúlyok rendszere). A GVH szervezeti felépítése ideális ezen kihívások megválaszolására, mivel a GVH szervezetén belül működő Versenytanácsot mint független döntéshozó szervet a mindenkori magángazdaság érdekeiből táplálkozó vagy a végrehajtó hatalom felől érkező politikai széllel szembeni ernyőként védi a GVH Elnöke mint a GVH elsőszámú vezetője. A GVH Elnökének fontos feladata, hogy a GVH hajójának vitorlájából ezeket a szeleket kifogja, amit elsősorban azzal tehet meg, hogy hivatkozhat a Versenytanácsra mint független döntéshozó szervre. Ugyanakkor ennek a funkciónak ez ellátására számos más eszköz alkalmazására is szükség van. Az egyik ilyen a végrehajtó hatalom irányába érvényesülő „politikai marketing” tevékenység. Ha végrehajtó hatalom – téve dolgát – elvárásokat fogalmaz meg a hazai, jellemzően kis- és közepes vállalkozások – versenyszempontú támogatása érdekében, akkor ezek az igények igen jól kielégíthetők egy kizárólag versenypolitikai alapokon nyugvó szakmai érvekkel megalapozott szemléletváltás bemutatásával, amely véletlen egybeesik a politikai elvárásokkal is. Elvégre a politikának bőven elegendő az, ha kellő, politikai kommunikációban jól felhasználható érvet kap a kis- és kö-

⁴⁶ Fontos megjegyezni ezzel kapcsolatban, hogy a piaci részesedést sokkal jobban tükrözi a vállalkozások nettó árbevétele / ha mindegyik vállalkozás azonos piacon és csak azon működik/, mint az, hogy az adott közbeszerzésben a munkák hány százalékát végezte el. Persze túl szűk piacmeghatározások esetén csökken az esélye, hogy a nettó árbevétel a piaci részesedések meghatározása körében kiindulópont legyen.

⁴⁷ Érdemes megjegyezni, hogy ma is vannak olyan bírságolási jogkörök, ahol a jogszabály a bírságolás felső határát nem határozza meg. Az ilyen szabályozások alkotmányossága azonban megkérdőjelezhető.

zép vállalkozások támogatása körében elért saját magának betudott eredményei közvélemény előtti bemutatására. Az, hogy ezeknek az eredményeknek semmi köze a politika elvárásaihoz, főleg nem az eredményeihez, hanem szigorúan versenypolitikai alapon születtek meg, nincs jelentősége.

Ezért egy olyan személetváltás, amely eredményében – legalább a politikai marketing szintjén – egybeesik a politikai elvárásokkal, kiváló lehetőség arra, hogy a GVH-t érő külső és tényleges nyomásgyakorlás lehetősége a minimumra csökkenjen.

Ezzel elemzésem végére értem. A GVH azon horizontális kartelleket érintő jogalkalmazási gyakorlatát mutattam be, amelyeket a magyar bírói gyakorlat teljes mértékben – mint helyes gyakorlatot – visszaigazolt, ugyanakkor mégis „robbanásveszélyes”, mert a bírói gyakorlat megváltozásának meg van a reális esélye. E változást jobb megelőzni, mint megvárni. Ez lehet a GVH további sikereinek a titka. Jól mutatja ezt a GVH közlemény alapú bírságmérlegeléssel kapcsolatos gyakorlata, mely a Fővárosi Ítéltábla megváltozott gyakorlata folytán „felrobbant.” A GVH bírságközleményét kénytelen volt visszavonni, és a bírói gyakorlat – részleges – korrekciójára csak lassan került sor, amely számos ügyben és a jövőbeli gyakorlatra nézvést is hosszú időre bizonytalanságot okozott, a GVH jogalkalmazásának minőségét az adott kérdésben visszavetette. A fenti hat téma sorolható azok közé, amelyekben hasonló problémára bármikor sor kerülhet.

Emellett számos olyan kérdés van a kartelljogban, amelyek hasonló problémát vet fel, ugyanakkor ezekben még nem alakult ki „töretlen bírói gyakorlat”. Legfeljebb egy-egy, az adott kérdést részlegesen érintő eseti döntés áll rendelkezésre. Ezek között van a versenyjogi értelemben nem független vállalkozások, anya-leány, jogutód- jogelőd versenyjogi felelősségének kérdése, a mögöttes felelősség kérdései, a „de minimis” szabály egyes kérdései, a vertikális kartellekkel összefüggő kérdések, de akár a piaci részesedés helyes számításának kérdései is stb. Az eldöntendő kérdések tehát még mindig számosak.

Tudom, a fenti elemzés sok helyütt pontatlan, vitatható. A tanulmány célja azonban nem versenyjogi abszolút igazságok állítása volt, hanem csak annak bemutatása, hogy egy versenyügyeket tárgyaló bíró számára mely kérdések jelentettek döntési problémát. Ritka eset, hogy egy bíró feltárja az ügyekkel kapcsolatos érzéseit, döntési problémáit, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egy alapos szakmai elemzés próbáját kiállja-e. Az előnye egy ilyen írásnak nem a szakmai alaposság úgy általában, hanem éppen az, hogy jelezze azokat a problémákat, amelyek a bírák számára problémát jelentenek, és segítséget nyújtson felpereseknek abban, hogy hol lehetnek meggyőzhetőek a bírók, a versenyhatóságnak pedig abban, hogy mely kérdéseket kell jobban megmagyaráznia a bírónak, már ha megmagyarázhatók. Ezért remélem, hogy a „rejtett hibák” feltárása hasznos és gondolatébresztő volt a versenyjog specialistái számára is.

FÚZIÓKONTROLL MAGYARORSZÁGON – ALAPVETÉSEK

SZILÁGYI PÁL¹

A fúziókontroll szabályozás a versenyjogban az adott állam, az adott jogrendszer fejlettségének fokmérője. Minél fejlettebb a fúziós gyakorlat, annál valószínűbb, hogy az annak keretében alkalmazott elemzési módszerek átszivárognak a klasszikus antitröszt jog más területeire. Az ügyek, a többi ügýtípushoz képest viszonylagos gyakorisága is predestinálja a fúziós gyakorlatot a pionír szerepre. Ha megfigyeljük az európai és a magyar fúziós gyakorlatot, akkor megfigyelhető, hogy a legújabb közgazdasági módszerek jelentős mértékben a fúziós ügyeken keresztül szivárognak be a joggyakorlatba.

A fúziókontroll esetében kevésbé érvényesül a harmonizációs kényszer, mint a versenykorlátozó megállapodások, vagy a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés esetében. Az utóbbi esetében az ún. Modernizációs Rendelet² megköveteli azt, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén a tagállamok kijelölt versenyhatóságai az uniós jogot a nemzeti joggal párhuzamosan alkalmazzák.³ Az alkalmazás során az EUMSZ 101. cikk esetében nem tilthatnak meg az EUMSZ alapján jogszerű magatartásokat, az EUMSZ 102. cikke esetében azonban a saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazhatnak a vállalkozások által folytatott egyoldalú magatartások tilalmára vagy szankcionálására.⁴ A Modernizációs Rendelet 3. cikk (3) bekezdése ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az uniós jog „*általános alapelveinek és egyéb rendelkezéseinek csorbitása nélkül az (1) és (2) bekezdés nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor a versenyhatóságok és a tagállamok nemzeti bíróságai a vállalkozások összefonódásának ellenőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályokat alkalmazzák, illetve nem akadályozhatja meg a nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek alapvetően a Szerződés [101.] és [102.] cikkében előírt irányított céltól eltérő célkitűzést szolgálnak.*”

¹ A Versenyjogi Kutatóközpont vezetője.

² A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] HL L 1. 1–25.

³ Modernizációs Rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

⁴ Modernizációs Rendelet 3. cikk (2) bekezdés.

Mint az a fentebbiekből, valamint az Európai Unió fúziós rendeletéből⁵ is levezethető, a tagállamok és az Európai Unió között világos hatáskörmegosztás keretében egy-egy összefonódás vagy a tagállamok joghatósága, vagy az Európai Unió joghatósága alá tartozik. Az Európai Bíróság megfogalmazásában: „[...] az összefonódás-ellenőrzési rendelet a nemzeti és közösségi ellenőrzési hatóságok közötti pontos hatáskörmegosztáson nyugszik. Huszonkilencedik preambulumbekzdése úgy szól, hogy „az e rendelettel nem érintett összefonódások elvben a tagállamok joghatósága alá tartoznak”. Ezzel szemben kizárólag a Bizottság rendelkezik hatáskörrel a közösségi léptékű összefonódásokkal kapcsolatos valamennyi határozat meghozatalára [...]”⁶

A magyar fúziókontroll szabályozás jelentősen megelőzte az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat, hiszen az 1990. évi versenytv. már tartalmazott részletes szabályokat e területen. Az 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról (Vtv.) 5 paragrafusban foglalkozott a fúziókontrollal. Akár büszkén jelenthető ki, hogy a magyar fúziókontroll az uniós fúziókontrollal egyidős. A kezdeti szabályozás a Vtv. elfogadása óta jelentős változáson ment keresztül szinte minden téren. E változásokat jelentős részben az Európai Unió szintjén végbemenő folyamatok befolyásolták, mint a különböző közlemények elfogadása, vagy a fúziós rendelet változásai.

Egy fúziókontroll szabályozásnak számtalan kérdést rendeznie kell, így többek között, hogy mely piaci tranzakciókat minősíti összefonódásnak, mi legyen az a kritikus méret, amely felett már az ellenőrzésre hivatott szerv útján a jogalkotó gyakorolni kívánja ellenőrzési hatalmát, továbbá, hogy az ellenőrzést ex ante vagy ex post kívánja megvalósítani. Ezen túlmenően szintén fontos kérdés, hogy mi legyen az ún. fúziós teszt, azaz mely esetben tiltsa meg az arra feljogosított hatóság egy összefonódást.

A számtalan megvizsgálható szempontból hármat kívánunk itt kiemelni. Az egyik fontos kérdés, hogy ha összefonódásról van szó, mikor kelljen azt bejelenteni. Alapvetően háromféle rendszer létezik, így vannak olyan jogrendszerek, amelyek a piaci részesedések alapján⁷ és vannak olyan jogrendszerek, amelyek bizonyos szabályok szerint meghatározott árbevétel alapján,⁸ vagy a kettő vegyítésével írják elő a bejelentési kötelezettséget.⁹ AVtv. e tekintetben alternatív módon a piaci részesedéshez vagy meghatározott árbevételhez¹⁰ kötötte az elő-

⁵ Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [2004] HL HU.ES fejezet 08 kötet 03. 40.

⁶ C-41/01. Portugál Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2004. I-6079. o.] (továbbiakban: Portugália kontra Bizottság (C-41/01)) 50. pont.

⁷ Lásd pl. Ausztrália (nincs kötelező bejelentés); Szingapúr (nem kötelező).

⁸ Pl. Európai Unió, Magyarország, Németország.

⁹ Lásd pl. Egyesült Királyság (nincs kötelező bejelentés); a magyar Vtv. 1996-ig;

¹⁰ 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról 23. §.

zetes engedélyeztetést, ez a rendszer azonban későbbiekben tiszta árbevétel alapúra változott. A szakirodalomban az utóbbit tartják követendőnek tekintettel a kiszámíthatóságra, ugyanakkor felhozható ezzel szemben az, hogy a piaci részesedések esetében a kisebb méretű piacok monopolizációja is megakadályozható.¹¹ Az árbevételhez kötött küszöbszámok a hatályos versenytörvényekben nem változtak jelentősen, hiszen már a Vtv. is 10 milliárd forintos árbevételt írt elő, a jelenlegi szabályozás 21 évvel később is csak 15 milliárdos elsődleges árbevételt követel meg a bejelentéshez. Ez nyilvánvalóan vezet ahhoz a következtetéshez, hogy a magyar fúziós szabályozás évről évre kisebb fúziókat von a szabályozás hatálya alá.

| Év | Bejelentések száma | Év | Bejelentések száma |
|------|--------------------|-------|--------------------|
| 1991 | 5 | 2001 | 81 |
| 1992 | 8 | 2002 | 65 |
| 1993 | 3 | 2003 | 68 |
| 1994 | 4 | 2004 | 65 |
| 1995 | 24 | 2005 | 70 |
| 1996 | 25 | 2006* | 43 |
| 1997 | 25 | 2007 | 46 |
| 1998 | 49 | 2008 | 37 |
| 1999 | 46 | 2009 | 34 |
| 2000 | 70 | | |

* 2005. novemberében 10 milliárdról 15 milliárdra emelkedett az engedélyezési küszöb egyik eleme. 2005. évi LXVIII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról 6. §.

Az engedélyezési küszöbszámok relatív csökkenése mellett, ugyanakkor látható, hogy számos egyéb hatás miatt az összefonódások évenkénti megoszlása viszonylag stabil. A jogalkotó a stabilitást többek között azzal biztosította, hogy az elmúlt évtized közepén felemelte a küszöbszámokat.

A második kiemelő kérdés az ún. fúziós teszt kérdése, azaz annak vizsgálata, hogy milyen feltételek megléte mellett engedélyezzen vagy tiltson meg egy

¹¹ A lengyel tapasztalatok a közelmúltban arra utalnak, hogy Lengyelországban nem volt szerencsés a piaci részesedési alapú bejelentési kötelezettség teljes megszüntetése. BLACHUCKI MATEUSZ: Merger control in Poland – evolution of the system and the recent case law. (Varsó: Versenyjogi Kutatóközpont. 2011. május 10.)

összefonódást egy versenyhatóság. A Vtv. 24. §-a egy sajátos versenytesztet alkalmazott, amikor az (1) bekezdésében kimondta, hogy „*versenyfelügyeletet ellátó szerv – [...] – nem engedélyezhet olyan szervezeti egyesülést, amely a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését akadályozza.*” Azért sajátos, mivel a (2) bekezdésben a Vtv. azt is kimondta, hogy az „*(1) bekezdésben foglaltak ellenére engedélyezhető a szervezeti egyesülés, ha*

- a) annak a gazdasági versenyre gyakorolt hatásai közül az előnyök a hátrányokat meghaladják, vagy*
- b) a szervezeti egyesülés az érintett áruk nagyobb része tekintetében a gazdasági versenyt nem zárja ki, vagy*
- c) a szervezeti egyesülés a külföldi piacon való fellépést elősegíti és ez nemzetgazdasági szempontból előnyös.”*

Ez a sajátos versenyteszt a Tpv. hatályba lépésével jó időre gazdasági erőfölény tesztre változott¹², majd megint később egy új versenyteszt (SIEC) került bevezetésre.¹³ Míg a Vtv. fúziós tesztje lehetőséget adott a versenyszempontokon túli elemek figyelembe vételére, addig a Tpv. erőfölény tesztje, majd a későbbi SIEC teszt lényegében tiszta versenytesztnek abban az értelemben, hogy pl. iparpolitikai, vagy szociális szempontok elviekben nem vehetőek figyelembe. A hatályos Tpv. tesztje alapján ¹⁴ „*a Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha [...] az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon [...], különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként.*” Érdemes itt röviden említeni, hogy a szakirodalomban gyakran egyenlőségjel kerül az SIEC teszt és az SLC teszt¹⁵ közé.¹⁶ A kettő között nem célszerű egyenlőségjelet tenni tekintettel arra, hogy a SIEC teszt esetében jogszabályon alapuló, megdönthetetlen vélelem áll fenn amellet, hogy a gazdasági erőfölény létrejötte vagy megerősítése a piaci verseny jelentősen csökkenti, akadályozza. Az SLC teszt esetében azonban lehetőség van gazdasági erőfölényt létrehozó esetben is engedélyezni egy összefonódást, ha bizonyítható az, hogy egyéb szempontok (pl. hatékonyságjavulás) következtében az összefonódás összességében a fogyasztók javára válik. Másként fogalmazva a SIEC teszt felfelé nem nyitott, csak lefelé. Ez alatt azt

¹² 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 30. § (2) bekezdés.

¹³ 2009. évi XIV. törvény A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról 1. §.

¹⁴ A verseny lényeges csökkenése.

¹⁵ CSORBA GERGELY: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatásteeszt? In VALENTINY és KISS: *Verseny és szabályozás 2007*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2008.

¹⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

értem, hogy a SIEC teszt alapján gazdasági erőfölényt létrehozó vagy megerősítő összefonódás nem engedélyezhető. Megtiltható viszont a gazdasági erőfölényt létre nem hozó, valamint meg nem erősítő összefonódás, ha az a hatásos versenyt a piacon jelentősen akadályozza.

Végezetül a harmadik említendő kérdés, hogy a jelenlegi hatáskör megosztás alapján a magyar versenyhatóság viszonylagos szabad mozgástérrel rendelkezik a fúziós politika alakításában, ugyanakkor tekintettel arra, hogy a versenypolitika célja egységes kell, hogy legyen, így ezen cél követése meghatározza az alapvető kereteket is. Érdekes fejleménye a fúziós szabályzásnak az a rendelkezés, miszerint a Médiatörvény¹⁷ 171. § (1) bekezdése alapján a GVH köteles a Médiatanács szakhatósági állásfoglalását beszerezni az olyan engedélyköteles összefonódások esetében, amelyek esetében az érintett vállalkozások vagy a Tpv. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánosságához való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. A (2) bekezdés szerint a Médiatanács – a 68. § (2) bekezdés szerinti esetet kivéve¹⁸ – nem tagadhatja meg a szakhatósági hozzájárulás megadását, ha a független véleményforrások összefonódások utáni szintje is biztosítja a sokszínű tájékozódás jogának érvényesülését a médiatartalom szolgáltatás releváns piacán.

A Médiatörvény 171. § (4) bekezdése szerint a Médiatanács szakhatósági állásfoglalása a Gazdasági Versenyhivatalt köti, de ez nem zárja ki, hogy a Gazdasági Versenyhivatal

- a) olyan összefonódást tiltson meg, amelyhez a Médiatanács szakhatósági hozzájárulást adott, függetlenül az Médiatanács által esetlegesen előírt feltételtől, vagy
- b) a Médiatanács által meg nem határozott Tpv. 30. § (3) bekezdés szerinti feltételt vagy kötelezettséget írjon elő.

A hatályos fúziókontrollra vonatkozó szabályozás így sajátos színezetet kapott, amely azonban nem egyedülálló, sőt maga az Európai Unió Fúziós Rendelete is lehetőséget ad a médiapiacra akár uniós léptékű összefonódások esetén is a tagállami fellépésre. A rendszer gyakorlati működése a közeljövőben fog alakulni, érdemes lehet azonban szem előtt tartani, hogy a GVH fúziós ügyekben széles körű tapasztalattal bír. A médiapiacra ugyanakkor engedélyköteles összefonó-

¹⁷ [...] amennyiben a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó szabály által érintett médiaszolgáltató médiaszolgáltatást végző vállalatban részesedést kíván szerezni, a Médiatanács a 171. § szerinti eljárásában a szakhatósági hozzájárulást köteles megtagadni.

¹⁸ [...] amennyiben a médiapiaci koncentráció korlátozására vonatkozó szabály által érintett médiaszolgáltató médiaszolgáltatást végző vállalatban részesedést kíván szerezni, a Médiatanács a 171. § szerinti eljárásában a szakhatósági hozzájárulást köteles megtagadni.

dások nem lesznek oly számosak, hogy e tekintetben a Médiatanács komoly tapasztalatot halmozzon fel. Ebből tehát az következik, hogy a két hatóság eljárása során fokozott együttműködésre van szükség.

Mint azt a soron következő két tanulmányban is láthatjuk majd, a magyar versenyszabályozás dinamikusan alkalmazkodott a kor aktuális kihívásaihoz és bár erős uniós hatás érvényesült, nem volt kritikátlan átvétel.

A MAGYAR FÚZIÓKONTROLL FEJLŐDÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI

HEGYMEGI-BARAKONYI ZOLTÁN – HORÁNYI MÁRTON
– BAKI JULIANNA¹

1. Bevezetés

Jelen cikk célja az, hogy bemutassa a 20 éves modern magyar versenyjog egyik részterületét, a fúziókontrollt szabályozó joganyag fejlődését a kezdetektől napjainkig. A Szerzők nem elsősorban jogtörténeti áttekintést kívánnak nyújtani, hanem a fúziókontroll-szabályozás néhány olyan kérdését igyekeznek megragadni, amelyek gyakorlati szempontból lényegesnek bizonyultak a magyar fúziókontroll fejlődése során. Ennek érdekében a 2. fejezet elsőként a fúziókontroll-szabályozás főbb elméleti kérdéseit vázolja fel. Ezt követően kerülhet sor a magyar fúziókontroll-szabályozás fejlődésének vizsgálatára, a főbb csomópontok elemzésére (3. fejezet). Végül, tekintettel arra, hogy a Szerzők gyakorló jogászok, a cikk utolsó fejezete a hatályos magyar fúziókontroll-szabályok néhány aktuális problémájára világít rá, amelyekre a Szerzők gyakorlati megoldási javaslatokat is tesznek (4. fejezet).

2. A fúziókontroll-szabályozás főbb elméleti kérdései

A fúziókontroll-szabályok célja a korábban független vállalkozások között létrejövő strukturális (irányítási) kapcsolatokból és ezáltal a piaci koncentráció növekedéséből eredő esetleges káros versenyhatások kiszűrése. Annak érdekében, hogy az eljáró versenyhatóság e feladatát hatékonyan el tudja látni, illetve, hogy a fúziókontroll-eljárás a lehető legkevésbé akadályozza az egyébként gazdasági szempontból többnyire előnyös tranzakciók megvalósítását, a fúziókont-

¹ Dr. Hegymegi-Barakonyi Zoltán a Kajtár Takács Hegymegi-Barakonyi Baker & McKenzie Ügyvédi Iroda versenyjogi csoportját vezető partner, a Versenyjogi Kutatóközpont Tudományos Tanácsának tagja; dr. Horányi Márton ügyvéd és dr. Baki Julianna ügyvédjelölt a Versenyjogi Kutatóközpont munkatársai. A Szerzők köszönetet mondanak Dr. Bodócsi Andrásnak a tanulmány kéziratához fűzött hasznos szakmai észrevételeiért.

roll-szabályok megalkotása és alkalmazása során három alapvető kérdés merül fel: i) mely tranzakciók esnek bejelentési kötelezettség alá; ii) a fúziókontroll-eljárás hogyan illeszkedik a tranzakciók dinamikájába; és iii) milyen szempontok alapján mérlegeli a versenyhatóság azt, hogy a fúzió engedélyezhető-e.

2.1. A bejelentési kötelezettség – a fúziókontroll-szabályok hatálya

Mivel a fúziókontroll-eljárás jelentős erőforrásokat vesz igénybe mind a versenyhatóság, mind az érintett vállalkozások részéről, a szabályok kidolgozása és alkalmazása során alapvető kérdés a bejelentési kötelezettséggel terhelt tranzakciók körének pontos meghatározása. E körben mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó közös célja az, hogy csak az olyan tranzakciók vizsgálatára kerüljön sor, amelyek érdemi versenykorlátozó hatást fejthetnek ki. Ugyanakkor az is elsődleges szempont, hogy ilyen tranzakciók esetében a felek ne tudják kikerülni a bejelentési kötelezettséget. Ennek érdekében a bejelentés köteles tranzakciók körének, azaz a fúziókontroll-szabályok területi, személyi és tárgyi hatályának meghatározása alapos körütekintést igényel. A számos figyelembe veendő tényező közül a leglényegesebb szempontokat az alábbiakban vázoljuk fel.

2.1.1. A fúziókontroll-szabályok területi hatálya

Abból a felismerésből eredően, hogy nem csak a belföldi vállalkozások összefonódásai lehetnek hatással a hazai piacokra, hanem akár külföldi vállalkozások által külföldön végrehajtott tranzakciók is jelentősen megváltoztathatják a verseny struktúráját, a fúziókontroll-szabályok (a klasszikus antitröszt joghoz hasonlóan) extraterritoriális hatályúak.²

Bár az extraterritoriális hatályból következően a fúziókontroll-rendszerek többségében nem csak belföldi vállalkozások között megvalósuló tranzakciók eshetnek a bejelentési kötelezettség alá, hanem külföldi vállalkozások összefonódásai is, a fúziókontroll-szabályok külföldi vállalkozások összefonódásaira történő kiterjesztése csak olyan esetekben indokolt, ha az összefonódás hatást gyakorolhat valamely belföldi piac működésére. Az ilyen tranzakciók kiszűrése jellemzően a belföldi piacon való közvetlen vagy közvetett társasági jelenlét, a belföldi leányvállalatok, közös vállalatok révén kifejtett gazdasági tevékenység, illetve a külföldi illetőségű társaságok belföldi eladásából származó árbevétel alapján történhet. A belföldi társasági jelenléttel nem rendelkező vállalkozások esetében a belföldi árbevétel, mint szűrő alkalmazása egyben a versenyjogban bevett hatáselv tükröződését fejezi ki, hiszen az árbevétel és annak mértéke

² Lásd: MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: *A versenytörvény magyarázata*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2002. 35–36.

kellő iránymutatást ad arra, hogy a felek közti összefonódás mennyiben fejthet ki hatást a belföldi piacon zajló versenyre.

2.1.2. A fúziókontroll-szabályok személyi hatálya

A fúziókontroll-szabályok személyi hatálya a klasszikus antitröszt joghoz hasonlóan jellemzően a „vállalkozásokra” terjed ki. Bár a vállalkozás fogalmát legalábbis az Európai Unión belül az egyes jogrendszerek nagyrészt azonos módon definiálják, ez az egységes(edő) jogértelmezés az elmúlt évtizedek alatt lezajló spontán jogharmonizáció eredménye. Amint azt a későbbiekben tárgyalt magyar jogfejlődés is jól mutatja, korábban jelentős eltérések mutatkoztak a fogalom értelmezésében. Így például míg kezdetben nem tartoztak a magyar fúziókontroll-szabályok személyi hatálya alá a Magyarországon termelő vagy szolgáltató tevékenységet nem folytató társaságok, a vállalkozás (vállalkozó) fogalmának sajátos értelmezése viszont azt eredményezte, hogy a csoporton belüli átstrukturálások is összefonódásnak minősülhettek.

2.1.3. A fúziókontroll-szabályok tárgyi hatálya

2.1.3.1. Az összefonódás definíciója

A fúziós szabályok tárgyi hatálya jellemzően az „összefonódásokra” terjed ki. Tekintettel arra, hogy nemzetközi viszonylatban is, de különösen az Európai Unión belül megfigyelhető a nemzeti versenyjogok közeledése, mára az összefonódás fogalmát az egyes jogrendszerek hasonlóan definiálják, és alapvetően i) korábban független vállalkozások szervezeti egyesülését (szűk értelemben vett fúzióját), ii) független vállalkozás vagy vállalkozásrész feletti irányításszerzést, iii) vagy független vállalkozások általi közös vállalat alapítását értik alatta.

Az összefonódásnak minősülő tranzakciók főbb kategóriáinak hasonlósága mellett is érdekes azonban megfigyelni, hogy bár a jogrendszerek közti nagyobb eltérések – legalábbis Európában – eltűntek, a részletkérdésekre mégis az egyes jogrendszerek gyakran továbbra is eltérő választ adnak.³ A több országot érintő tranzakciók esetében ezért mindig egyedileg – és az alábbi pontban tárgyalt bejelentésköteles méret kérdésétől függetlenül – vizsgálandó, hogy a tranzakció egyáltalán a fúziókontroll-szabályok tárgyi hatálya alá esik-e.

2.1.3.2. A bejelentésköteles méret: a küszöbszámok

A fúziókontroll-eljárás lefolytatása, és ennek keretében a fúzió versenyhatásainak feltárása nyilvánvalóan nem szükséges minden olyan tranzakció esetén, amely összefonódásnak minősül. Amint arra már utaltunk, erre csak akkor

³ Lásd például az irányító vállalkozások számának csökkenésének kérdését, amelyben az európai és a magyar versenyjog eltérő eredményre jut; bővebben lásd a 24. lábjegyzetet.

van szükség, ha az összefonódás érzékelhető hatással lehet a piac működésére. Ennek vizsgálata azonban csak objektív szempontok alapján történhet, más-különbén már a bejelentési kötelezettség eldöntése is az összefonódás versenyhatásainak érdemi feltárását követelné meg. Mindezek tükrében, bár számos megoldás képzelhető el a bejelentési kötelezettség feltételeinek definiálására (lásd például a korábbi magyar szabályozást,⁴ amely a bejelentési kötelezettséget többek közt a felek piaci részesedéséhez kötötte), manapság a bejelentési kötelezettség meghatározása során a jogalkotó általában az objektív és könnyen kezelhető árbevételi küszöbszámokra épít.

Bár a küszöbszámok alkalmazásának elterjedésével egységesedett és egyszerűsödött a bejelentési kötelezettség vizsgálata a különböző jogrendszerekben, az egyes jogrendszerek a küszöbszámok szempontjából releváns árbevétel meghatározása során jelentősen eltérő megoldásokat választottak. Jogrendszerenként eltér ugyanis, hogy világméretű vagy belföldi (esetleg az Európai Unióban elért) árbevétel kell-e figyelembe venni, illetve az árbevétel-számítási módjában is jelentős különbségek mutatkoznak. Változó például, hogy milyen megítélés alá esik a külföldi leányvállalatok árbevétele, valamint hogy milyen módon kell kiszűrni (illetve egyáltalán ki kell-e szűrni) a csoporton belüli vagy az összefonódás résztvevői közötti árbevételt.

2.1.4. A bejelentési kötelezettség vizsgálata a gyakorlatban

A bejelentési kötelezettségre vonatkozó szabályozást a fentiekén túl érdemes nem csak a jogalkotó és a jogalkalmazó szempontjából, hanem az érintett vállalkozások szempontjából is megvizsgálni. A vállalkozások szempontjából a tranzakciók tervezése során a legfontosabb tényező az, hogy a fúziókontroll-szabályok extraterritoriális hatálya miatt egy összefonódás több országban is bejelentésköteles lehet, ráadásul akár anélkül is, hogy az adott országban bármelyik fél társasági jelenléttel rendelkezne. Hazánkat tekintve tehát akár egy tisztán külföldi cégek összefonódását megvalósító tranzakció is bejelentésköteles lehet a hazai fúziókontroll-szabályok alapján, illetve, akár két hazai cég összeolvadására is vonatkozhatnak külföldi államok versenyjogai. Az, hogy egy összefonódás akár több jogrendszerben is bejelentésköteles, a nemzetközi tranzakciók világában és az egyre inkább nemzetköziesedő kereskedelem következtében napjainkban egyébként egyre gyakrabban elő is fordul, így a feleknek fokozott körültekintéssel kell eljárniuk a tranzakciók tervezése és lebonyolítása során.

Annak eldöntése, hogy egy tranzakció mely országokban lehet bejelentésköteles, a szabályok bonyolultsága miatt jellemzően versenyjogászok feladata. Praktikus okokból kifolyólag a gyakorlatban jellemzően a piaci (például

⁴ Lásd a 45. lábjegyzetet és az ahhoz tartozó bekezdést.

az értékesítési/árbevételi) adatok alapján először azon jogrendszerek kiszűrése történik meg, ahol egyáltalán felmerülhet, hogy a tranzakció bejelentésköteles lehet. Az előzetes szűrést követően azonban második lépésben alaposan meg kell vizsgálni, hogy az érintett jogrendszerekben a tervezett tranzakció valóban „összefonódásnak” minősül-e, és hogy az előzetes szűréshez használt árbevétel számítása megfelel-e az adott jogrendszer speciális szabályainak. Ez utóbbiak az eltérő és gyakran csak a joggyakorlat alapos ismerete tükrében értelmezhető nemzeti szabályokra tekintettel általában helyi jogi tanácsadó igénybevételét teszik szükségessé, amit a feleknek a tranzakció tervezése során már a kezdeti fázisban figyelembe kell venniük.

2.2. A fúziókontroll-eljárás helye a tranzakciók dinamikájában

Ismételten fontos hangsúlyozni, hogy a fúziókontroll-eljárás nem csak a hatóság részéről igényel jelentős erőforrásokat, hanem az összefonódás résztvevői szempontjából is jelentős terhet jelent, lassítja a tranzakció végrehajtását, és kockázati tényezőként jelentkezik. Tekintettel arra, hogy a fúziók túlnyomó része gazdaságilag előnyös, és semmilyen, vagy a hatékonysági előnyökhöz képest csak elhanyagolható versenyproblémát vet fel, a fúziós szabályok kidolgozása és alkalmazása során fontos szempont, hogy azok ne hátráltassák a hatékonysági előnyök minél gyorsabb megvalósítását, illetve ne vezethessenek tranzakciók indokolatlan elakadásához vagy akár meghiúsulásához. Minderre tekintettel alapvető kérdés, hogy a fúziókontroll-eljárás miként illeszkedik a tranzakciók dinamikájához, azaz i) mikor indítható meg legkorábban az eljárás, illetve milyen határidőn belül kötelező a versenyhatósági bejelentés benyújtása; ii) mennyi időt vesz igénybe a fúziókontroll-eljárás lefolytatása; és iii) végrehajtható-e a tranzakció a versenyhatósági jóváhagyás előtt.

2.2.1. Mikor indítható meg legkorábban az eljárás, illetve milyen határidőn belül kötelező a versenyhatósági bejelentés benyújtása?

A tranzakciók tervezése szempontjából meghatározó kérdés, hogy az engedélyezés iránti kérelem mely időpontban adható be legkorábban, illetve legkésőbb.

Ami a bejelentés legkorábbi időpontját érinti, alapvető kérdés, hogy a tranzakció mely fázisa az, amely már „értelmezhető” a versenyjog szempontjából, azaz szükség van-e például egy aláírt adásvételi szerződésre, vagy elegendő pusztán egy szándéknyilatkozat a felek részéről az eljárás megindításához. A tranzakció dinamikáját is figyelembe véve evidens, hogy minél korábbi időpontban indítható meg a versenyfelügyeleti eljárás, annál több idő marad az

érdemi versenyjogi analízis lefolytatására anélkül, hogy az eljárás elhúzódása miatt akár maga a tranzakció léte veszélybe kerülhetne.

A bejelentés megtételének legkorábbi időpontján túl azonban a bejelentés megtételére vonatkozó határidők, a határidők alatt teljesítendő eljárási cselekmények (az összegyűjtendő adatok köre, azok későbbi pótlásának lehetősége) és a határidő elmulasztásához fűződő esetleges jogkövetkezmények, szankciók is lényegesek. Amennyiben ugyanis egy tranzakció egyszerre több versenyhatóságnál is bejelentésköteles, a párhuzamos bejelentések kidolgozása és az egyes piacokra vonatkozó különböző adatok begyűjtése jelentős erőforrásokat igényelhet, amivel a feleknek már a tranzakció megtervezése során számolni kell.

2.2.2. Mennyi időt vesz igénybe a fúziókontroll-eljárás lefolytatása?

Tekintettel arra, hogy a felek a szerződésben jellemzően meghatározzák a tranzakció legkésőbbi zárásának időpontját, a versenyfelügyeleti eljárás elhúzódása akár elállási okot is eredményezhet, és végső soron a tranzakció meghíúsulásához vezethet. Ugyanakkor, mivel a versenyhatóság mércéjével rövidnek számító idő alatt is jelentős változások következhetnek be a tranzakció háttérét képező üzleti feltételekben, a felek gyakran csak néhány hónapot engednek a tranzakció lezárására (amit gyakran kötnek pl. az üzleti év zárásához).

Bár a fenti megfontolásokra is tekintettel a jogalkotó jellemzően szűk határidőket tűz a versenyhatóság számára a fúziókontroll-eljárás lefolytatására, az eljárási határidők gyakran csak első látásra tűnnek szorosnak. Mivel a részlet-szabályok alapján számos esetben lehetőség van a határidők szüneteltetésére, illetve újraindítására, a gyakorlatban a szűk határidők nem feltétlenül szabják gátját az eljárás elhúzódásának. Ráadásul, még ha a jogalkotó szoros határidőt is tűz az egyszerűbb ügyek elbírálására, az ügyintézés határidejét az is jelentősen meghosszabbíthatja, ha versenyproblémák merülnek fel, és a tranzakció versenyhatásainak részletes feltárására van szükség.

2.2.3. Melyik legkorábbi időpontban hajtható ténylegesen végre a tranzakció?

A felek szempontjából már a tranzakció tervezése során alapvető kérdés, hogy ténylegesen végrehajtható-e az összefonódás a versenyhatósági jóváhagyás vagy akár a bejelentés benyújtása előtt. Bár versenyjogi szempontból a kérdés absztrakt módon úgy merül fel, hogy gyakorolható-e az irányítási jog az engedély megadása előtt, a gyakorlatban leginkább az a kérdés, hogy lezárható-e az ügylet, azaz kifizethető-e a vételár és átszállhat-e a tulajdonjog, valamint megkezdődhet-e a tranzakció technikai végrehajtása, azaz például a számítógépes rendszerek összekapcsolása vagy a névjegyek, levelezőpapírok lecserélése.

Amint arra az előző pontban utaltunk, a versenyfelügyeleti eljárásnak a zárás szerződésben meghatározott legkésőbbi időpontján túli elhúzóódása a szerződéstől való elállást és a tranzakció meghiúsulását eredményezheti. Ez a veszély ráadásul még akkor is fennáll, ha nincs kötelező végrehajtási tilalom, ugyanis a felek a kockázatok mérséklése érdekében általában maguk teszik a zárás feltételévé a szükséges versenyhatósági jóváhagyások megszerzését. A versenyhatósági engedélyek megszerzésével kapcsolatos késedelem – nemzetközi tranzakciók esetén akár egyetlen eljáró versenyhatóság eljárásának elhúzóódása is – kihathat tehát a tranzakció megvalósulására, így a versenyfelügyeleti eljárás lehető leggyorsabb lefolytatása még abban az esetben is fontos, ha a fúziós szabályok nem tiltják az összefonódás versenyhatósági jóváhagyást megelőző végrehajtását.

2.3. Az engedélyezhetőség, illetve az összefonódás megtiltásának feltételei: az anyagi jogi teszt

A fentiekben vázoltuk, hogy mely főbb elméleti és gyakorlati kérdések merülnek fel a bejelentési kötelezettség definiálása és a fúziókontroll-eljárás tranzakció dinamikájához való illeszkedése kapcsán. Bár már ezek a kérdések is érdemben befolyásolják a fúziókontroll-szabályok működését, a fúziókontroll arcát végső soron az határozza meg, hogy a versenyhatóság milyen szempontok alapján bírálja el az összefonódást, azaz *terminus technicussal* élve milyen anyagi jogi teszt alapján dönt a hatóság az összefonódás engedélyezéséről vagy megtiltásáról.

Amint azt az alábbiakban a magyar szabályok fejlődése során is bemutatjuk, alapvetően két anyagi jogi teszt létezik. Az első a klasszikus erőfölény teszt, amely kizárólag egyedüli vagy közös erőfölény létrejötte, vagy megerősödése esetén teszi lehetővé az összefonódások megtiltását.⁵ A második, a napjainkban egyre inkább elterjedő ún. SLC- vagy SIEC-teszt,⁶ amely ennél nagyobb mozgásteret enged a versenyhatóság mérlegelésének azáltal, hogy erőfölényes helyzet hiányában is lehetővé teszi az összefonódás megtiltását akkor, ha az je-

⁵ Lásd a Tanács 4064/89/EGK rendelete (1989. december 21.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [1989] HL HL L magyar kiadás fejezet 08 kötet 01. 31–42. 2. cikkének (2) és (3) bekezdését; valamint a Tpv. 30. § (2) bekezdésének közlönyállapotát, illetve a 2001. II. 1-jétől 2009. V. 31-ig hatályos változatát.

⁶ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [2004] HL HU.ES fejezet 08 kötet 03. 40. 2. cikk (2) és (3) bekezdésében megjelenő SIEC-teszt a hatékony verseny jelentős akadályozásának (*Significant Impediment of Effective Competition*) koncepcióján alapul, míg a Tpv. 2009 VI. 1-jétől hatályos szövegének 30. § (2) bekezdésében alkalmazott ún. SLC-teszt a verseny jelentős csökkenésére (*Substantial Lessening of Competition*) utal.

lentősen csökkentené a versenyt.⁷ Amint azt a későbbiekben kifejtjük, az, hogy a jogalkotó melyik tesztet rendeli alkalmazni, alapvetően befolyásolhatja azt, hogy a konkrét ügyekben merre billen a jogalkalmazó versenyhatóság mérlege: az (akár feltételekkel történő) engedélyezés vagy éppen az engedély megtagadása felé.⁸

3.A magyar fúziókontroll-szabályozás fejlődése

A fúziókontroll-szabályozás főbb elméleti kérdéseinek bemutatása után a következőkben a fenti elméleti kérdések keretei között a magyar fúziókontroll fejlődésének főbb csomópontjait vizsgáljuk. Ennek során elsőként áttekintjük kezdetektől napjainkig a modern magyar fúziókontroll-jogszabályok változását, valamint a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) részére bejelentett fúziók számának alakulását (3.1 pont). Ezt követően részleteiben megvizsgáljuk a fúziókontroll-szabályok hatályának alakulását a magyar versenyjogban (3.2. pont), valamint elemezzük, hogy a GVH fúziókontroll eljárása miként illeszkedik a tranzakciók dinamikájához (3.3. pont). Végül, a 3.4. pontban felvázoljuk a fúziók elbírálásának alapjául szolgáló anyagi jogi teszt változását és a változás hatását a joggyakorlatra.

3.1. Áttekintés: a modern magyar fúziókontroll szabályainak és a fúziók számának alakulása a kezdetektől napjainkig

3.1.1. A Vtv. és a Tpv.

A modern magyar fúziókontroll elsőként a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényben (Vtv.) jelent meg. Bár a Vtv. fúziókontrollra vonatkozó szabályrendszere gyakorlatilag érintetlenül maradt az új Versenytörvény elfogadásáig, a Versenytanács gyakorlata jelentős hatással volt az ekkoriban kialakuló joggyakorlatra. Amint azt az alábbiakban bemutatjuk, ez az időszak a fúziókontroll „útkeresését” jelenti, hiszen ekkor a gazdasági és jogi környezet is átalakulóban volt, és az adott helyzetben kellett megfelelő megoldásokat kidolgozni rövid idő alatt, érdemi hazai előzmények és tapasztalatok nélkül.

⁷ Lásd a Tpv. 2009 VI. 1-jétől hatályos változatának 30. § (2) bekezdését: „A Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha [...] az összefonódás nem csökkeneti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon [...] különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként.”

⁸ Lásd a 3.4. pontot.

A Vtv.-t 1997-ben váltotta fel a számos módosítással, de jelenleg is hatályos, tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpkt.). Bár a Tpkt. már épített a kialakult joggyakorlatra, a szabályok mégis több alkalommal módosításra szorultak. A módosításokra részben a rendezetlen kérdések tisztázása végett volt szükség, részben pedig a változó környezethez kellett igazítani a szabályokat.⁹ Mindemellett a módosítások a Versenytanács gyakorlatában kiforrott elvek kodifikálását is szolgálták,¹⁰ illetve jelentős szerepe volt hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásának is, hiszen a csatlakozási folyamat során a magyar fúziós jog intézményei sokban igazodtak a közösségi jog hasonló szabályaihoz és gyakorlatához.

A főbb csomópontok részletes elemzését megelőlegezve, összességében elmondható, hogy mindkét törvény a maga korához mérten korszerűnek tekinthető, és kisebb, a gyakorlat által rendszerint kiküszöbölt zökkenőkkel együtt alkalmas volt és most is alkalmas arra, hogy biztosítsa a verseny védelmét az adott gazdasági viszonyok között.

3.1.2. A fúziók számának alakulása a kezdetektől napjainkig

A GVH-hoz a kezdeti években igen kevés fúziókontroll-kérelem érkezett, az első négy évben, 1991 és 1994 között összesen mindössze húsz, az azt követő két évben pedig 24 illetve 25.¹¹ Az alacsony szám elsősorban két oknak tudható be: egyfelől, az 1990-es évek elejét az ún. spontán privatizáció jellemezte, amely a kezdetekben leginkább nem bejelentésköteles szét- és kiválásokat jelentett; másfelől a későbbiekben a külföldi befektetők és felvásárlások megjelenésével sem növekedett jelentős mértékben az esetszám a Vtv. alábbiakban ismertetett sajátos vállalkozó-fogalma, illetve területi hatálya miatt.¹²

A piacgazdaság kialakulásával, és megszilárdulásával együtt azonban emelkedett a bejelentett tranzakciók száma is. Ráadásul a Tpkt. tágabb vállalkozás-fogalma, illetve a területi hatály hatás alapú kiterjesztése is szélesebb körben tette bejelentéskötelessé a tranzakciókat (különösen a külföldi felvásárlásokat), annak ellenére, hogy egyébként a vállalkozáscsoporton belüli összefonódásokat a törvény kivette a fúziókontroll alá eső tranzakciók köréből.

⁹ Lásd például a bejelentési küszöbszámok megemelését a 3.2.3.3. pontban

¹⁰ Így például, bár mind a Vtv., mind a Tpkt. alapján összefonódásnak minősült a vállalkozás-rész feletti irányításszerzés, magának a vállalkozásrésznek a forgalmát a jogalkotó csak a Versenytanács kialakult gyakorlatának árvételével kodifikálta 2001-ben. Lásd a Tpkt. 23. §-ának (5) bekezdését és a Versenytanács határozatát. Vj-86/1997. NEUSIDLER-SZOLNOK PAPÍRGYÁRTÓ RT., et al. (1997. augusztus 22.) (továbbiakban: Neusiedler-Szolnok ügy (Vj-86/1997))

¹¹ 1991-ben 5, 1992-ben 8, 1993-ban 3, 1994-ben 4, míg 1995-ben 24, és 1996-ban 25 kérelem érkezett a GVH-hoz. Forrás: a GVH adott évekre vonatkozó országgyűlési beszámoló.

¹² Lásd 3.2.1. pontot.

A tranzakciók számának növekedése a fentiekén túl betudható annak is, hogy az árbevételi küszöbszámok az évek folyamán nem emelkedtek. Így egészen 2005-ig, az árbevételi küszöbszámok megemeléséig az infláció növekedését is figyelembe véve egyre kisebb tranzakciók kerültek a GVH látókörébe: 1997-ben 25 tranzakciót jelentettek be, a következő évben már ennek közel a dupláját, 49-et, majd 1999-ben 46-ot. Ezt követően még drámaibb mértékben nőtt a bejelentések száma egészen 2004-2005-ig, amelyet követően a küszöbszámok megemelése, illetve Magyarország EU csatlakozása (és a közösségi dimenziójú fúziók Európai Bizottság által történő elbírálása) következtében az ügyszám érzékelhetően visszaesett: míg 2000 és 2005 között a bejelentett tranzakciók száma minden évben 65 felett volt (az éves átlag közel 70 bejelentés volt),¹³ 2006 és 2009 között ez a szám 34 és 46 között alakult, átlagosan 40 tranzakciót jelentettek be.¹⁴

3.2. *A fúziókontroll-szabályok hatályának alakulása a magyar versenyjogban*

3.2.1. A magyar fúziókontroll-szabályok személyi és területi hatályának alakulása

3.2.1.1. *A Vtv. fúziókontroll szabályainak személyi és területi hatálya*

Amint arra már fentebb utaltunk, a Vtv. a „vállalkozás” helyett a „vállalkozó” fogalmat használta a törvény személyi hatályának meghatározása céljából. Vállalkozónak a gazdasági tevékenységet folytató jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság és az egyéb társaság, továbbá a természetes személy minősült. E tekintetben gazdasági tevékenységnek minősült a nyereség- és vagyonszerzés céljából üzletszerűen, ellenérték fejében történő termelő vagy szolgáltató tevékenység folytatása.¹⁵ Azon túl, hogy a törvényi definíció alapján nem tartoztak a Vtv. személyi hatálya alá a termelő vagy szolgáltató tevékenységet nem végző cégek, e fogalmakat a Versenytanács együtt értelmezte a Vtv. azon rendelkezésével, amely szerint a Vtv. hatálya – ha külön törvény eltérően nem rendelkezett – a vállalkozóknak csak a Magyar Köztársaság területén foly

¹³ 2000-ben 70, 2001-ben 81, 2002-ben 65, 2003-ban 68, 2004-ben 65, 2005-ben pedig 70 tranzakció esetében kérték a GVH engedélyét a vállalkozások. Forrás: a GVH adott évekre vonatkozó országgyűlési beszámoló.

¹⁴ 2006-ban 43, 2007-ben 46, 2008-ban 37, 2009-ben pedig 34 tranzakció esetében kérték a GVH engedélyét a vállalkozások. Forrás: a GVH adott évekre vonatkozó országgyűlési beszámoló.

¹⁵ Lásd a Vtv. 2. §-ának a) és b) pontjait

tatott gazdasági tevékenységére terjedt ki.¹⁶ Mindebből a Versenytanács azt a következtetést vonta le, hogy

„[...] - a további feltételek fennállásától függetlenül - az előzetes engedélykérés kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az esetleges meghatározó befolyásszerzés mindkét résztvevője (a meghatározó befolyást szerző és amely felett megszerzik) a Vtv. szempontjából vállalkozónak minősül. A vállalkozói minőség feltétele a Vtv. 2. § értelmében a gazdasági (ellenérték fejében termelő vagy szolgáltató) tevékenység végzése. Ahhoz pedig, hogy a vállalkozóra a Vtv. hatálya kiterjedjen, az 1. § alapján az szükséges, hogy gazdasági tevékenységét a Magyar Köztársaság területén végezze.”¹⁷

A Versenytanács értelmezésében tehát a Vtv. hatálya csak a vállalkozókra, de azokra is csak akkor terjed ki, ha a vállalkozók Magyarországon ténylegesen üzleti tevékenységet folytattak. Ez a jogértelmezés egyébként összhangban állt a Vtv. előterjesztői indokolásával, amely hangsúlyozta, hogy a fúziókontrollszabályok elsődleges célja a piaci szereplők számának csökkenése miatt kialakult magasabb piaci koncentráció ellenőrzés alá vonása:

„[...] a Javaslat e fejezetének [az összefonódásokról szóló fejezet] alapvető gazdaság- és jogpolitikai szempontja az, hogy amennyiben a piaci szereplők száma a koncentráció révén csökken, úgy az lehetőleg társadalmi ellenőrzés alatt történjen. A Javaslat rendelkezéseit alkalmazni kell külföldi befektetésekre is. Ennek értelemszerűen az a feltétele, hogy a külföldi a magyar piacon vállalkozóként már szerepeljen, azaz bizonyos piaci részesedése legyen.”

Bár mai szemmel a fenti szűkítő jogértelmezés szokatlanak tűnik, az mindenképp hozzájárult a privatizáció zökkenőmentes lebonyolításához, hiszen annak köszönhetően a magyar piacra belépő külföldi befektetőknek nem volt szükséges engedélyt kérniük a privatizáció során végrehajtott felvásárlásaikhoz. Ez egyébként, nagyrészt felesleges is lett volna, hiszen a külföldi befektetők eleve a magyar hatóságokkal tárgyalták le az adott tranzakciót.¹⁸

¹⁶ Lásd a Vtv. 1. §-át.

¹⁷ Lásd Vj-244/1995. RWE és BUDAPESTI ELEKTROMOS MŰVEK RT. (továbbiakban: RWE ügy (Vj-244/1995.)) II. pontját.

¹⁸ A GVH ráadásul részt vett a privatizációs döntések előkészítésében, így a versenyjogi szempontok már az előkészítési fázis során érvényesítésre kerülhettek. Lásd: VOSZKA ÉVA: Darázs-fészek: A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában. *Közgazdasági Szemle*, 2004/1. 1–23. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy amennyiben

Ez a megközelítés ugyanakkor odáig ment, hogy ha a tranzakció közvetlen résztvevője (a meghatározó befolyást szerző vállalkozás) csupán tagként vett részt egy magyar társaságban, ő maga nem minősült vállalkozónak, azaz nem terjedt ki rá a Vtv. személyi hatálya akkor sem, ha az általa tulajdonolt társaság már tényleges üzleti tevékenységet végzett Magyarországon.¹⁹ Így egy külföldi cég, ha saját maga csak leányvállalatai útján végzett gazdasági tevékenységet, elméletileg korlátlanul szerezhetett részesedést újabb és újabb magyarországi társaságokban:

„A külföldi befektető azzal, hogy egy vagy több magyarországi vállalkozásban – értelemszerűen gazdasági társaságban – részt vesz, annak tagja, még nem minősül szükség szerint a versenytörvény szerinti vállalkozónak. Ezért ha a külföldi befektető már több gazdasági társaság tagja, és egy újabb privatizációs eljárásban vevőként jelentkezik, csak abban az esetben jöhet szóba a meghatározó befolyásszerzés lehetősége, és ahhoz az engedélykérési kötelezettség, ha a külföldi vásárló már ezt megelőzően a versenytörvény szerinti vállalkozóként van jelen a magyar piacon, nem pedig valamely versenytörvény szerinti vállalkozó tagja.”²⁰

Mivel a fentiek alapján a GVH csak akkor vizsgálta az összefonódást, ha nem maga a külföldi befektető, hanem annak magyarországi leányvállalata volt az összefonódás közvetlen résztvevője, a privatizáció korszakában alapvető kérdés volt a tranzakciók versenyjogi szempontok figyelembevételével történő struktu-

a privatizáció a Vtv. hatálya alá tartozó vállalkozók szervezeti egyesülését vagy meghatározó befolyás szerzését eredményezte, a tranzakció a küszöbszámok teljesülése, illetve a felek piaci részesedése alapján engedélykötelesnek minősülhetett. Ilyenkor az Állami Vagyonyügynökség a privatizációs szerződés hatályba lépésének feltételéül szabta a GVH engedélyének megadását. Lásdpéldául Vj-172/1994. PEST-BUDAIGASZTRO-LÁNC ÉS JUNIOR VENDÉGLÁTÓ (továbbiakban: Pest-Budai Gasztró-Lánc (Vj-172/1994.))

¹⁹ Lásd például Vj-150/1991. LINDE AG és SZÉNSAVTERMELŐ VÁLLALAT (továbbiakban: Linde AG (Vj-150/1991.)). A kérelmező Linde AG számos, Magyarországon termelő tevékenységet folytató vállalkozásban rendelkezett részesedéssel, mégsem tekintette vállalkozónak a Versenytanács. Hasonlóképpen, az RWE Energie AG/EVS 1995-ben számos magyarországi erőműben szerzett egymás után részesedést, és egyik esetben sem minősítette vállalkozónak a Versenytanács. Lásd a Vj-239/1995, 240/1995, 241/1995 és 244/1995 sz. ügyekben hozott határozatokat. Ugyanakkor ellentétes esetre is találunk példát: Vj-77/1991. MESSER GRIESHEIM GMBH, et al. (továbbiakban: Messer ügy (Vj-77/1991)) Ebben az ügyben mégis érdemben elbíráltta a tranzakciót a Versenytanács, azon az alapon, hogy a külföldi kérelmező már rendelkezik magyarországi cégben részesedéssel; e körben lásd a határozat indokolását.

²⁰ Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1991. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól – 1. számú melléklet 5. pontja.

rálása, hiszen ezáltal elkerülhető volt a fúziós eljárás és az abból eredő költség, illetve kockázat.²¹

Ez a jogértelmezés mai szemmel nézve már a korai magyar fúziókontroll egyik eltévelyedésének tekinthető, hiszen könnyen belátható, hogy egy vállalkozáscsoport társasági jogi struktúrája, és az egyes tevékenységek leányvállalatokba történő kiszervezése versenyjogi szempontból irreleváns, így nyilvánvalóan azokban az esetekben is indokolt lehetett volna a versenyszempontú vizsgálat, ha a külföldi cég irányító tagként van jelen valamely Vtv. szerinti vállalkozóban.

3.2.1.2. A Tpv. fúziókontroll szabályainak személyi és területi hatálya

A fúziókontroll-szabályok személyi és területi hatálya körében a Tpv. jelentős változást hozott a korábbi Vtv.-hez képest. A Tpv. bevezette egyrészt a vállalkozás fogalmát a korábbi vállalkozófogalom helyett, amely már nem korlátozta a törvény személyi hatályát a termelő vagy szolgáltató tevékenységet végző cégekre.²² Másrészt azzal, hogy a törvény nem követelte meg a magyarországi „vállalkozói” jelenlétet, hanem a bejelentési kötelezettséget pusztán a felek Magyarországon elért árbevételéhez kötötte, a jogalkotó az ún. hatáselv alapján kiterjesztette a Tpv. hatályát minden olyan összefonódásra, amelynek hatása Magyarországon érvényesülhet.

A fentiek alapján a Tpv. jelentősen kiterjesztette a bejelentésköteles összefonódások körét, és különösen a területi hatály eltérő – hatás elv alapján történő – meghatározása következtében a Tpv. hatályba lépését követően már – egyébként az európai joggyakorlatnak megfelelően – a külföldön, külföldi illetőségű felek között megvalósuló tranzakciók is engedélykötesnek minősülhettek Magyarországon.

3.2.2. A fúziókontroll-szabályok tárgyi hatályának alakulása

A fúziókontroll-szabályok személyi hatályához hasonlóan a fúziókontroll-szabályok tárgyi hatálya tekintetében is jelentős különbségek mutatkoznak a Vtv. és a Tpv. között. A legszembetűnőbb különbség az, hogy míg a Vtv. csak a szervezeti egyesüléseket és a meghatározó befolyásszerzés esetét vonta a fúziókontroll-szabályok hatálya alá, a Tpv. már a közösségi versenyjoggal összhangban az „összefonódás” tágabb fogalmát használja a tárgyi hatály meghatározása

²¹ Lásd például Pest-Budai Gasztró-Lánc (Vj-172/1994.), amelyben a GVH megtagadta a Pest-Budai Gasztró Lánc Vendéglátó Junior Vendéglátó feletti irányításszerzésének engedélyezését, pedig a GVH fenti jogértelmezése alapján ugyanez a tranzakció még a bejelentési kötelezettség alá sem esett volna, ha az irányítást nem a Gasztró Lánc, hanem annak külföldi tulajdonosa szerezte volna meg közvetlenül.

²² A Tpv. 1. §-a alapján a törvény tárgyi hatálya a vállalkozások piaci magatartására terjed ki.

során.²³ Az azonos alapfogalom alkalmazása ellenére érdekes azonban megfigyelni, hogy magában a Tpv. -ben is csak több módosítást követően alakult ki a hatályos állapot, amely a részletszabályok tekintetében bár még mindig nincs teljes összhangban a közösségi fúziókontroll-szabályokkal,²⁴ azonban jelenleg már megfelelően, a nemzetközi joggyakorlattal összhangban szabályozza a fúziókontroll tárgyi hatályának alakulását azzal, hogy a fúziókontroll-szabályokat i) korábban egymástól független vállalkozások összeolvadása; ii) független vállalkozás, vagy vállalkozásrész feletti irányításszerzés, illetve iii) független vállalkozások általi közös vállalat alapítása esetén rendeli alkalmazni.²⁵ Mivel az összefonódás fogalmának, illetve az egyes kategóriáinak alapos elemzése meghaladná a jelen tanulmány kereteit, az alábbiakban csupán az összefonódás fogalmát érintő azon jelentősebb változásokat mutatjuk be, amelyek meghatározó jelentőséggel bírtak a fúziókontroll-szabályok tárgyi hatályának definiálása során.

3.2.2.1. *Átstrukturálások azonos vállalkozáscsoportba tartozó társaságok között*

A Vtv. kirívó, mai szemmel nézve lényeges hiányossága volt, hogy a tranzakciókat meglehetősen formálisan, társasági jogi alapon értelmezte, így a fúziókontroll-szabályok hatálya alá kerültek olyan fúziók is, amelyek pusztán egy vállalkozáscsoporton belüli átstrukturálást céloztak. Bár ma már evidensnek tűnik, hogy az ilyen tranzakciók nem befolyásolják a verseny struktúráját, hiszen az egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások nem kötelesek egymással versenyezni (és általában ténylegesen sem viselkednek független vállalkozásként), a GVH korábban az ilyen ügyekben is eljár, és érdemben elbírált azokat, értékelve a tranzakció versenyre gyakorolt hatását.

²³ Lásd a Vtv. 23. és 26. §-át és a Tpv. VI. fejezetét.

²⁴ Lásd például az irányítók számának csökkenése kérdéskörét: A Versenytanács gyakorlata szerint összefonódásnak minősül az irányítók számának egynél többre való csökkenése is (tehát ha például három közös irányítóról kettőre csökken az irányítók száma). E tekintetben lásd Vj-40/2008. RINGIERKIADÓKFT.NÉPSZABADSÁGKIADÓÉSNYOMDAIPARI ZRT., etal. (2008.június 12.). (továbbiakban: Ringier ügy (Vj-40/2008.)) 32. pontját. Ezzel szemben a közösségi jogban az irányítók számának csökkenése általában nem keletkeztet bejelentési kötelezettséget, amennyiben ez a csökkenés nem jár közös irányításról egyedüli irányításra való áttéréssel. Lásd: A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról HL 2008 C95/1. 89-90. bekezdés. A Szerzők álláspontja szerint a Versenytanács által kialakított gyakorlat a jobbiztonság szempontjából megfelelőbb, mint az Európai Bizottság iránymutatása, hiszen amint azt a Versenytanács fent hivatkozott határozatának 32. pontjában helyesen kifejti, „[...] *nem szabad semmiféle bizonytalanságot keletkeztetni abban a tekintetben, hogy adott tranzakció-típus (adott esetben: a közös irányítók számának egynél többre történő csökkenése) összefonódásnak minősül-e vagy sem. Az engedélykérési kötelezettség elmulasztása ugyanis súlyos jogkövetkezményekkel járhat [...]*”.

²⁵ Lásd a Tpv. 23. § (1) bekezdését.

Mindazonáltal a vállalkozáscsoporton belüli átstrukturálással kapcsolatos ügyekben a GVH az összefonódó vállalkozások gazdasági önállóságának hiányára tekintettel jellemzően nem emelt kifogást. Éppen ellenkezőleg, a Kőbányai Sörgyár Rt. két leányvállalatának egyesülését vizsgálva a GVH például kiemelte, hogy az egyesülés eredményeképpen javul a sörértékesítés hatékonysága, ami összességében kedvez a sörgyárak közötti versenynek:

„A Versenytanács álláspontja szerint a sörpiacon a gazdasági versenynek alapvetően a termelők – az egyes sörgyárak – között kell fennállnia. Az így értelmezett gazdasági verseny szempontjából lényeges, hogy az egyes sörgyárak a lehető legésszerűbb módon juttassák el áruikat az ország különböző területeire... A 90-es évtized elejének társaság alapítási láza közepette létrehozott harminchárom kft szükségtelenül növelte az értékesítés költségeit, ezért azok régiónkénti összeolvadása a költségek csökkentését, az értékesítés hatékonyságának javulását kell eredményezze, amely a sörgyárak közötti verseny szempontjából kedvező.

A kérelem elbírálásakor a Versenytanács meghatározó súllyal értékelte azt a körülményt is, hogy a kérelmezők társasági jogi értelemben ugyan önállóak voltak, gazdasági önállóságuk azonban rendkívül korlátozott volt, üzletpolitikájuk minden lényeges elemét a közös többségi tulajdonos Kőbányai Sörgyár Rt. határozta meg.”²⁶

A fentiekhez hasonlóan a GVH bár érdemben vizsgálta három azonos vállalkozáscsoportba tartozó építőipari vállalkozás összefonódását, az ügy elbírálásánál azonban figyelembe vette az azonos tulajdonosi körhöz való tartozás tényét:

„Figyelemmel volt a Versenytanács arra is hogy a kért szervezeti egyesülés lényegében csak formai változást jelent a vállalkozások gazdasági-piaci magatartását befolyásoló jelenlegi helyzethez képest, miszerint az érintett résztvevők eddig is azonos tulajdonosi csoport-hoz tartoztak, amelyeket tulajdonosi jogainál fogva vagy közvetlenül vagy közvetve az osztrák Bau Holding AG irányított. Ennek következtében a szervezeti változás érdemi módosulást a piacon, a vállalkozások piaci magatartásában nem okoz, annál inkább sem, mert a beolvadásban résztvevő Kft.-k és a közvetett résztvevők is alapvetően eltérő profilú építőipari, illetve egyéb tevékenységet folytatnak.”²⁷

²⁶ Lásd Vj-174/1994. „DREHER” KŐBÁNYAI SÖR ÉRTÉKESÍTŐ ÉS KŐBÁNYAI SÖR ÉRTÉKESÍTŐ PÉCS (továbbiakban: Dreher ügy (Vj-174/1994.)) IV. pontját.

²⁷ Lásd Vj-224/1994. MAGYAR ASZFALT, et al. (továbbiakban: Magyar Aszfalt ügy (Vj-224/1994.))

Látható tehát, hogy a GVH a kezdetekben egyfajta „enyhítő körülményként” értékelte, ha az összefonódás vállalkozáscsoporton belül jött létre, ugyanakkor az összefonódás gazdasági mozgatórugóit és versenyre gyakorolt hatását is vizsgálta, azaz gyakorlatilag ugyanúgy kezelte ezeket a tranzakciókat, mint bármely más összefonódást. Bár az engedély megadása ezekben az esetekben az évek előrehaladtával egyre inkább automatikussá vált, ezzel együtt, a Vtv. hatálya alatt benyújtott kérelmek közel egyharmada,²⁸ az érdemben elbírált (bejelentésköteles) ügyeknek pedig közel a fele esett ebbe a kategóriába.²⁹ Látható tehát, hogy ez az ügytípus komoly erőforrásokat kötött le a GVH részéről, és a cégeknek is igen jelentős adminisztratív terhet jelentett úgy, hogy a versenyre ezek a tranzakciók nem gyakoroltak érdemi hatást.

A fentiekhez képest a Tptv. a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően már az „előzőleg független” vállalkozások közti tranzakciókra korlátozta az összefonódás eseteit. Ezzel összhangban a Tptv. előterjesztői indokolása szerint az azonos vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások között létrejövő tranzakció „*az irányító (tulajdonos) üzemgazdasági indíttatású belső átszervezéseként fogható fel*”, ezért az nem minősül összefonódásnak, és így a fúziókontroll szabályozási körén kívül esik.

3.2.2.2. Közös vállalat alapítása

Amint arra már utaltunk, a Vtv. nem az összefonódás fogalmát alkalmazta, hanem kizárólag szervezeti egyesülések és meghatározó befolyásszerzés esetén írt elő bejelentési kötelezettséget. A törvény ebből fakadóan nem szabályozta a közös vállalat (angol nyelvű terminológiával: *joint venture*) alapításának kérdését. Természetesen a régi Gt.³⁰ alapján lehetséges volt közösen valamilyen gazdasági társaságot létrehozni akár valamilyen gazdasági társaság közös megalapítása révén,³¹ akár úgynevezett egyesülés formájában ám az nem minősült a Vtv. szerinti összefonódásnak, így nem tartozott a fúziókontroll-szabályok tárgyi hatálya alá sem.

A GVH azonban a szabályozás hiányossága ellenére már igen korán felismerte a közös vállalatok alapítói közötti esetleges koordinatív hatások veszélyét. Az 1991-es országgyűlési beszámoló részletesen foglalkozik például azzal,

indokolását.

²⁸ A Vtv. alapján 1991 és 1996 között 21 ilyen engedélykérelmet bírált el a GVH. Forrás: Complex Jogtár.

²⁹ Figyelembe véve, hogy 20 ügyben állapította meg a GVH az engedélykerési kötelezettség hiányát a Vtv. alapján, ezért e kérelmeket érdemben nem bírálta el. Forrás: Complex Jogtár.

³⁰ 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról.

³¹ Például korlátozott felelősségű társaság létrehozása, amelyben két egymástól független vállalkozás tagként vett részt.

hogy a társasági törvény lehetővé teszi ugyan az egyesülés alapítását, azonban az nem szolgálhat olyan célokra, amelyek a Vtv.-vel ellentétesek:

„A társasági törvény lehetőséget ad a vállalkozók számára egyesülés alakítására, közös vállalat létrehozására. Ezeknek a társasági törvény által elismert funkciója az alapítók által közösen meghatározott célok elérése. Az egyesülés hozhat a tagjainak gazdálkodását összehangoló tevékenysége során olyan döntéseket is, amelyek más piaci szereplőkre is kihathatnak [...] Az ilyen szervezetek konkrét működése ily módon adott esetben korlátozhatja a versenyt, ami a verseny-törvénybe ütközhet.”³²

A Vtv. szabályaihoz képest a Tptv. jelentős változást hozott, mivel az új definíció szerint az is összefonódásnak minősült, ha több egymástól független vállalkozás közösen hozott létre általuk irányított olyan vállalkozást, amelyben korábban végzett azonos vagy egymást kiegészítő tevékenységüket egyesítik, feltéve, hogy ez nem minősül a Tptv. 11. § értelmében gazdasági versenyt korlátozó megállapodásnak.³³

A Tptv. fenti definíciója 2005-ig volt hatályos, amikor is a jogalkotó bevezette a közösségi jogban már ismert ún. „*full-function joint venture*” fogalmát, illetve a közösségi szabályozással való összhang megteremtése érdekében megszüntette azt a feltételt, amely szerint a közös vállalatban a felek korábban végzett azonos vagy egymást kiegészítő tevékenységüket kell, hogy egyesítsék. A Tptv. 2005. évi módosítását követően így összefonódásnak minősül, ha több, egymástól független vállalkozás közösen hoz létre általuk irányított olyan vállalkozást, amely egy önálló vállalkozás valamennyi funkcióját tartósan képes ellátni. Ez a definíció mind a mai napig hatályos, és összhangban van az EU versenyjog által alkalmazott fogalmakkal.

3.2.2.3. Irányításszerzés pénzügyi műveletek kapcsán

A közös vállalat alapításához hasonlóan a Vtv. nem szabályozta azt az esetet, ha pénzügyi intézmények átmenetileg, valamilyen pénzügyi művelet elvégzése vagy éppen adósságrendezés során szereztek irányítást valamely vállalkozás felett. Ilyenkor, bár az irányításszerzés átmeneti jellegére és céljára tekintettel ténylegesen nem jelentkezik érdemi változás a verseny szerkezetében, a Vtv.-ben meghatározott küszöbszámok teljesülése esetén mégis a fúziókontroll-eljárás lefolytatására volt szükség.

³² Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 1991. évi tevékenységéről és a versenytörvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól 1. sz. melléklet 1. d) pontja.

³³ Lásd a Tptv. közlönyállapotának jelenleg is hatályos 23. § (1) c) pontját (hatályos 2005. X. 31-ig).

Ezt a helyzetet orvosolta a jogalkotó a Tpv. -ben azon rendelkezés beszűrésével, miszerint nem minősül összefonódásnak a pénzügyintézet, a biztosítóintézet, a pénzügyi holding, a befektetési társaság vagy a vagyonekezelő szervezet átmeneti irányítás- vagy vagyonszerzése, ha annak célja a továbbértékesítés előkészítése, illetve amely szerint a Tpv. alkalmazásában nem minősül irányításnak a felszámoló és a végelszámoló tevékenysége.³⁴

A fentieket a Tpv. 2001. évi módosítása tovább finomította azzal, hogy egy évben maximálta az átmeneti irányításszerzés időtartamát, amely azonban a GVH által meghosszabbítható, ha igazolni tudja az irányításszerző, hogy az elidegenítés egy éven belül nem volt lehetséges. További feltételként jelent meg ugyanakkor a törvényben, hogy az irányításszerző nem gyakorolhatja irányítási jogát, csak a továbbértékesítés előkészítéséhez feltétlenül szükséges mértékben.³⁵

3.2.2.4. Tényleges irányításszerzés

A fentiekben azt láthattuk, hogy a Tpv. már a hatálybalépésekor a Vtv.-hez képest modernebb és ésszerűbb szabályozást tartalmazott. Ennek azonban az ellenkezőjére is találunk példát, méghozzá több esetben is.

A Vtv. már ismerte például a mai értelemben vett tényleges befolyásszerzés fogalmát, miszerint meghatározónak minősült a befolyás abban az esetben is, ha annak megszerzését a vállalkozók tényleges magatartása egyébként bizonyítja.³⁶ A Tpv. kezdeti szövegéből azonban ez a gyakorlati szempontból rendkívül fontos szabály kimaradt, így az ilyen jellegű irányításszerzések a törvény szövege alapján nem minősültek összefonódásnak és nem voltak bejelentéskötelesek. Bár a Versenytanács kiterjesztő jogértelmezés útján továbbra is alkalmazta a tényleges irányításszerzés fogalmát,³⁷ a törvény szövegében jelentkező joghézagot csak a Tpv. 2001-es módosítása orvosolta, amikor is bekerült az irányítás fogalmába az a rendelkezés, miszerint közvetlen irányítással rendelkezik egy vállalkozás vagy több vállalkozás közösen, ha a másik vállalkozás döntéseinek befolyásolására ténylegesen képessé válik.³⁸

³⁴ Lásd a Tpv. közlönyállapotának 25. §-át (hatályos 2001. I. 31.-ig).

³⁵ Lásd a 2001. II. 1-jétől hatályos változatának Tpv. 25. §-át.

³⁶ Lásd a Vtv. 26. § -ának (3) bekezdését.

³⁷ Lásd Vj-96/1999. CSEMEGE-JULIUS MEINL IPARI ÉS KERESKEDELMI RT. (1999. november 15.) (továbbiakban: Csemege-Julius Meinel ügy (Vj-96/1999.)) és Vj-101/1999. RENAULT S.A., et al. (1999. augusztus 31.) (továbbiakban: Renault ügy (Vj-101/1999.)). Megjegyezzük, hogy a tényleges irányítás fogalmának fenntartása azért is rendkívül fontos volt, hiszen a tényleges irányításszerzés jogi értékelhetőségének hiányában a vállalkozások nem is kerültek volna egy vállalkozáscsoportba, azaz a tényleges irányítás ellenére is feltehetően függetlenként kellett volna viselkedniük, hogy elkerüljék a kartell szabályok esetleges megsértését.

³⁸ Lásd a Tpv. 2001 II.1.-től hatályos változata 23. §-a (2) bekezdésének d) pontját; ugyancsak 2001-ben került be az irányítás fogalmába az az eset, ha egyik vállalkozás a másikat szerződés

Érdekes megjegyezni, hogy a módosító törvényjavaslat indokolása szerint „ezen eseteknek az irányítás fogalma alá vonásának célja nem az, hogy az engedélyezendő összefonódások köre szélesedjen, ez ugyanis nehezen lenne kikényszeríthető: nincs olyan konkrét időpont, vagy jogi cselekmény, amihez az engedélyeztetési kötelezettséget kötni lehetne.” A szabály elsődleges célja tehát nem a tényleges irányítással kapcsolatos esetek egyedi elbírálása, hanem sokkal inkább az volt, hogy a tényleges irányítást figyelembe lehessen venni más fúziók elbírálása során. Ezzel egyébként összhangban van a Versenytanács azon álláspontja is, miszerint ilyen esetekben, mivel gyakran nem állapítható meg a tényleges irányításszerzés pontos időpontja, így a kérelem benyújtásának elmulasztása miatt bírság sem szabható ki.³⁹

3.2.2.5. Kapcsolódó versenykorlátozások

A tényleges irányításra vonatkozó kezdeti szabályokon túl, a Vtv. korát meghaladó modernségét tanúsítja az, hogy a kezdetektől tartalmazott egy szabályt, miszerint a szervezeti egyesüléshez adott engedély kiterjed mindazokra a versenykorlátozásokra, amelyek a szervezeti egyesülés megvalósításához szükségesek.⁴⁰ E rendelkezést azonban a Tpv. kezdeti szövege meglepő módon nem tartalmazta, és csupán egy 2001-ben végrehajtott törvénymódosítás emelte vissza.⁴¹

A kapcsolódó versenykorlátozások (ún. „*ancillary restraints*”) szabályozása ugyanakkor rendkívül fontos abból a szempontból, hogy mentesíti a vállalkozásokat a kartelltilalom alól a tranzakciókhoz kapcsolódó olyan versenykorlátozások tekintetében, amelyek elengedhetetlenül szükségesek az összefonódás megvalósításához. Itt jellemzően úgynevezett versenytilalmi klauzulákról van szó, amelyekben az eladó azt vállalja, hogy a tranzakciót követő néhány évben nem versenyez a vevő által megvásárolt vállalkozással. E kikötés nélkül a legtöbb esetben létre sem jönne a tranzakció, mivel a piacra más társaságon

alapján irányítja (lásd a Tpv. 2001 II. 1-jétől hatályos 23. §-a (2) bekezdésének c) pontját).

³⁹ Lásd Vj-196/2005. TATE AND LYLE HOLLAND B.V. és EASTERN SUGAR B.V. (2006. június 7.) (továbbiakban: (Vj-196/2005.)) 19. és 29. pontjait.

⁴⁰ Lásd a Vtv. 25. §-át.

⁴¹ Lásd a Tpv. 2001 II.1.-től hatályos verziója 30. §-ának (5) bekezdését. A Versenytanács a gyakorlatban azonban ezt megelőzően is azon az állásponton volt, hogy bár a Tpv. nem tartalmazott olyan tételes rendelkezést, hogy az összefonódáshoz adott engedély kiterjed azokra a versenykorlátozásokra, amelyek az összefonódás megvalósításához szükségesek, ez nem zárja ki azt, hogy az összefonódást eredményező szerződésben (szerződésrendszerben) szereplő, a Tpv. 11. § által tiltott versenykorlátozásokat ne lehetne az összefonódás engedélyezési eljárás keretében értékelni, és abban az esetben, ha a versenykorlátozások az összefonódás megvalósulásához szükségesek és az összefonódás azokkal együtt is megfelel a Tpv. 30. § (1)-(2) bekezdése szerinti feltételeknek, akkor azt a versenykorlátozásokkal együttesen engedélyezni. Lásd Vj-173/1998. CARGILL MAG KFT. és MONSANTO COMPANY (1999. február 24.) (továbbiakban: Cargill Mag ügy (Vj-173/1998.)) 10. pontját.

keresztül visszalépő eladó szakmai ismereteivel és kapcsolatrendszerével olyan versenyt támaszthatna a vevő által megvásárolt vállalkozással szemben, hogy annak tényleges értéke jelentős mértékben csökkenne, esetleg a megvásárolt vállalkozás vagy vállalkozásrész teljesen elértéktelenedne.

Bár azzal, hogy az összefonódáshoz adott engedély kiterjed mindazokra a versenykorlátozásokra, amelyek az összefonódás megvalósításához szükségesek, a magyar fúziókontroll-szabályok – egy átmeneti állapotot leszámítva – megnyugtatóan rendezték a kapcsolódó versenykorlátozások kérdését a bejelentésköteles összefonódások esetén, a gyakorlatban felmerült az a kérdés, hogy mi a teendő akkor, ha a tranzakció összefonódásnak minősül, de nem bejelentésköteles.

Ez a kérdés, bár jelenleg is aktuális, a Tpv. antitröszt szabályainak 2005. évi modernizációját megelőzően azért volt különösen fontos, mert automatikus egyedi mentesülés hiányában a feleknek adott esetben be kellett jelenteniük a kapcsolódó versenykorlátozó megállapodást a GVH részére egy egyedi mentesítésre irányuló kérelem keretében.

A Versenytanács egy ilyen egyedi mentesítésre irányuló kérelem elbírálása kapcsán – a Szerzők véleménye szerint egyébként helyesen – már meglehetősen korán arra az álláspontra helyezkedett, hogy bejelentésköteles összefonódás hiányában sem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a konkrét versenykorlátozások az összefonódás megvalósításához kapcsolódnak.⁴²

A későbbi joggyakorlatban a Versenytanács ugyanakkor még ennél is tovább ment, és azt is kimondta, hogy a kapcsolódó versenykorlátozásokat bejelentésköteles összefonódás hiányában is az összefonódással együttesen – és nem a kartellszabályok alapján – kell értékelni. Ezzel kapcsolatban a Versenytanács leszögezte, hogy

„A Tpv. 23. § alapján összefonódásnak minősülő tranzakciók ugyan jellemzően megállapodáson alapulnak, továbbá azok szükségszerűen korlátozzák a gazdasági versenyt (csökken az érintett piacon tevékenykedő vállalkozások száma), tekintettel azonban arra, hogy a VI. fejezet külön szabályokat ad a piaci struktúra tartós változását jelentő, összefonódásnak minősülő „versenykorlátozó megállapodások”-ra, azok nem vonhatók a IV. fejezetének rendelkezései alá még az esetben sem, ha a Tpv. 24. § szerinti nettó árbevételi küszöbszámok alapján az összefonódáshoz nem szükséges a Gazdasági Versenyhivatal engedélye. A Tpv. 30. § (5) bekezdése szerint az összefonódáshoz adott engedély kiterjed mindazokra a versenykorlátozásokra, amelyek az összefonódás megvalósításához szükségesek. A Tpv. tehát az ún. kapcsolódó

⁴² Lásd Cargill Mag ügy (Vj-173/1998.) 12–14. pontjait.

*versenykorlátozásokat az összefonódás szerves részeként kezeli, amiből – fentiek szerint – az is következik, hogy az összefonódáshoz kapcsolódó versenykorlátozások nem esnek a Tpv. IV. fejezete alá.*⁴³

Bár a Szerzők álláspontja szerint elméleti vita tárgya lehet, hogy a kapcsolódó versenykorlátozó megállapodások a Tpv. IV. fejezete alá esnek-e vagy sem, a versenykorlátozó megállapodások automatikus egyedi mentesülésének lehetőségére (Tpv. 17. §) tekintettel a gyakorlatban a feleknek pusztán azt kell megvizsgálniuk, hogy az általuk a fúzió megvalósításához szükségesnek ítélt versenykorlátozások valóban megfelelnek-e a kapcsolódó versenykorlátozásokra vonatkozó joggyakorlatnak.⁴⁴ Ha igen, akkor a kapcsolódó versenykorlátozó megállapodás a jogértelmezés függvényében vagy egyáltalán nem esik a Tpv. IV. fejezete alá, vagy ha mégis (amely álláspont a Szerzők számára megalapozottabbnak tűnik), akkor is automatikusan mentesül, és ezáltal attól függetlenül jogszerű, érvényes és kikényszeríthető, hogy az összefonódás bejelentésköteles-e vagy sem.

3.2.3.A bejelentési kötelezettség meghatározásának alakulása

3.2.3.1. A bejelentési kötelezettség feltételei a Vtv. alatt

A Vtv. némileg eltérő feltételeket határozott meg arra, hogy egy szervezeti egyesülés, illetve meghatározó befolyásszerzés mikor bejelentésköteles. Szervezeti egyesülés estében akkor kellett engedélyt kérni, ha a résztvevők együttes részesedése az előző naptári évben az általuk forgalmazott bármelyik áru tekintetében az érintett piacon a harminc százalékot meghaladta, vagy ha a résztvevők előző naptári évben elért együttes árbevétele a tízmilliárd forint felett volt.⁴⁵ Egy meghatározó befolyásszerzés pedig abban az esetben volt engedélyköteles, ha az a vállalkozó, amely fölött meghatározó befolyást szereztek és a meghatározó befolyást szerző vállalkozó együttes részesedése az érintett piacon az előző naptári évben – az általuk forgalmazott bármelyik áru tekintetében – a harminc százalékot meghaladta.⁴⁶

E rendelkezések több szempontból is meglehetősen nehézkesek voltak. Mindenekelőtt a harminc százalékos piaci részesedés nem minősül objektív

⁴³ Lásd: Vj-63/2006. INFORM MÉDIA KFT. és TÁRNA PLUSZ BT. (2007. április 19.) (továbbiakban: Inform Média ügy (Vj-63/2006.))16–17. pontjait.

⁴⁴ Mivel a kapcsolódó versenykorlátozásokkal szembeni követelmények tárgyában a magyar fúziókontroll-szabályok nem adnak pontos iránymutatást, a gyakorlatban a felek a GVH esetjogára, illetve az Európai Bizottság összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról szóló közleményére támaszkodhatnak: EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság közleménye az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról (2005).

⁴⁵ Lásd a Vtv. 23. §-a (1) bekezdésének a) és b) pontját.

⁴⁶ Lásd a Vtv. 26. §-ának (1) bekezdését.

mércének, hiszen a piaci részesedés mértéke elsősorban a piacdefiniációtól függ: ha a piac szűkebb, a piaci részesedés magasabb és fordítva. Ráadásul, mivel a helyes piacdefiniáció nem határozható meg egzakt módszerekkel, releváns versenyhivatali gyakorlat hiányában adódhattak, és adódtak is olyan helyzetek, amikor a vállalkozások már annak eldöntése során is nehéz helyzetbe kerültek, hogy az általuk megvalósított összefonódás bejelentésköteles-e.⁴⁷ Ugyancsak problémás volt az a kitétel, ami szerint ezen árbevétel és/vagy piaci részesedésbeli küszöböknek a feleknél együttesen kellett fennállnia. Ez ahhoz vezetett, hogy ha valamelyik fél árbevétele vagy piaci részesedése meghaladta a releváns küszöböt, az összefonódás mindenképpen bejelentéskötelessé vált, függetlenül a másik fél piaci helyzetétől.

3.2.3.2. *A bejelentési kötelezettség feltételei a Tptv. alatt*

A fenti problémát a Tptv. megnyugtatóan orvosolta azzal, hogy egyfelől kiiktatta a piaci részesedésre vonatkozó feltételt, másfelől pedig az együttes (kezdetben tízmilliárd forint) árbevételi küszöb mellé bevezetett egy olyan szabályt, amely szerint csak akkor válik bejelentéskötelessé a tranzakció, ha a résztvevők közül legalább kettőnek ötszázmillió forint feletti volt az előző évi árbevétele.⁴⁸ Ez utóbbival a jogalkotó lehetővé tette az olyan tranzakciók vizsgálatának mellőzését, amelyek esetében az egyik fél jelentéktelen piaci szereplő, és így az összefonódásnak nem lehet semmilyen érzékelhető piaci hatása.

3.2.3.3. *Az árbevételi küszöb és a releváns árbevétel kiszámítása*

Ami a bejelentésköteles tranzakciók méretét illeti, amint arra már utaltunk, a Vtv. tízmilliárd forint együttes árbevételi küszöböt határozott meg, amelyet kezdetben a Tptv. is fenntartott. Figyelembe véve azonban az inflációt is, a tízmilliárd forint értékhatár ténylegesen egyre kisebb jelentőségű tranzakciók esetében is teljesült, így azt a jogalkotó 2005-ben tizenöt milliárd forintra módosította (az 500 millió forint küszöb nem változott). Az árbevételi küszöb megemelése valóban indokoltnak tűnt, hiszen amint arra a törvénymódosítás indokolása helyesen rámutatott, a módosítás időpontjában az 1990-es 10 milliárd forintos küszöbszám inflációkövető változásokkal már mintegy 50 milliárd forintnak felelt meg.⁴⁹

⁴⁷ Lásd például: Vj-166/1994. ZALAKERÁMIA ÉS RÉKERÁMIA (továbbiakban: Zalakerámia ügy (Vj-166/1994.)) III. pont. Ebben az esetben a GVH is csak becsülni tudta a piaci részesedést.

⁴⁸ Lásd a Tptv. közlöny állapotának 2005. X. 31-ig hatályos 24. §-a (1) bekezdését. E szabály alapján az 500 millió forint küszöb nem vonatkozott az irányításszerzőre, illetve a befogadóra. 2005. XI. 1-jétől ezt a következtetlenséget kiküszöbölte a jogalkotó az „érintett vállalkozáscsoport” fogalmának használatával.

⁴⁹ Lásd a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXVIII. törvény 6.§-hoz fűzött indokolást.

Fontos kiemelni azonban, hogy az árbevételi küszöbszámok önmagukban nem értelmezhetők, hiszen azok teljesülése attól függ, hogy a részletszabályok alapján mi számít releváns árbevételnek. A Vtv. e tekintetben nem tartalmazott gazdag részletszabályozást, hiszen csupán az előző naptári év árbevételét vette alapul, és nem voltak korrekciós tényezők sem, amiket figyelembe kellett volna venni. Ennek köszönhetően egyrészt az érintett vállalkozások csoporton belüli árbevételeit is figyelembe kellett venni, másrészt pedig az összefonódást megvalósító vállalkozások egymással szembeni forgalma is beszámított a releváns árbevételbe. Az elnagyolt szabályozásból eredően, ha az összefonódó társaságok közül az egyik szinte kizárólag a másik vállalkozásnak értékesített, akkor a fúzió annak ellenére bejelentéskötelesnek minősülhetett, hogy gyakorlatilag nem volt piaci hatása, hiszen az összefonódás pusztán strukturális kapcsolattá alakította a korábbi – az árbevételi adatok alapján eleve kizárólagos – üzleti viszonyt.

Bár a piaci részesedésre utaló feltétel eltörlésével a Tpv. alatt a legtöbb esetben viszonylag egyszerűvé vált annak megállapítása, hogy egy tranzakció Magyarországon bejelentésköteles-e, kivételek természetesen akadnak, amikor – különösen a releváns árbevétel meghatározásával kapcsolatos kérdések miatt – ennek eldöntése mégis nehézségeket okozhat.

A bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos bizonytalanságok a legtöbb esetben az árbevétel számításánál felmerülő gyakorlati problémákból erednek. Bár a Tpv. a küszöbszámokat az előző naptári év helyett az előző üzleti évre vetítve vizsgálja, és ennek köszönhetően az adatok nagy része általában kiolvasható a cégek beszámolóiból, mégis előfordulhat, hogy a bejelentési kötelezettség időpontjában még nem állnak rendelkezésre auditált árbevételi adatok,⁵⁰ vagy az árbevételi adatok a Tpv. szerinti bontásban nem állapíthatók meg pontosan. Ilyen eset lehet különösen, ha külföldi vállalkozások esetében nem áll rendelkezésre pontos kimutatás a Magyarországra irányuló árbevételről, vagy ha nem állapítható meg pontosan az érintett vállalkozások közti eladásokból eredő árbevétel mértéke.

Különösen problémás lehet továbbá az árbevétel számítása szempontjából az is, ha az összefonódás keretében vállalkozásrészt értékesítenek. A Tpv. 27. §-ának (4) bekezdése szerint vállalkozásrész esetében az azt értékesítő vállalkozás által az értékesített eszközök és jogok hasznosításával elért előző évi nettó árbevételt kell figyelembe venni. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy a vál-

⁵⁰ Ezt a kérdést a Versenytanács 2010-ben közzétett 24.3. sz. Elvi Állásfoglalása rendezte, ugyanis ilyenkor a Versenytanács szerint analógiaként alkalmazható a Tpv. 78. § (2) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amely szerint, ha a megelőző üzleti évben elért nettó árbevételről nem áll rendelkezésre hitelesnek tekinthető információ, akkor az utolsó hitelesen lezárt üzleti év nettó árbevétele az irányadó (Lásd Vj-18/2009. MAGYAR TELEKOM TÁVKÖZLÉSI NYRT. és KFKI DIREKT KFT. (2009. április 23.) (továbbiakban: Magyar Telekom ügy (Vj-18/2009.)) 11. pontját).

lalkozás pontosan meg tudja határozni, hogy milyen árbevételt ért el az értékesített eszközök és jogok révén, illetve erre olykor többféle számítási (becslési) mód is lehetséges.

A fentiekén túl az is számítási nehézségeket okozhat, ha az összeolvadó vállalkozások üzleti éve nem azonos, illetve ha a vállalkozáscsoportokon belüli átstrukturizációk következtében egyes jogi személyek megszűntek, összeolvadtak, vagy új jogi személy vette át valamelyik üzletágot (utóbbi esetben akár az is előfordulhat, hogy az összefonódásban ténylegesen résztvevő jogi személy formálisan nem is rendelkezik releváns árbevétellel). Ilyen esetekben szintén nehéz lehet a releváns árbevételek meghatározása, illetve „szinkronba hozása”.

Bár a példákat hosszasan lehetne sorolni, a fentiekből kitűnik, hogy még az olyan objektív és relatíve részletesen szabályozott feltételek, mint az árbevétel alapú küszöbszámok teljesülése is felvethet értelmezési problémákat. Ráadásul könnyen előfordulhat, hogy a különböző számítási módok olyan mértékben eltérő eredményre vezetnek, hogy egyes számítások szerint a bejelentési küszöbszám teljesül, más számítások szerint viszont nem. Ilyen esetekben a vállalkozások dönthetnek úgy, hogy felvállalják a bizonytalan jogértelmezésből eredő kockázatot, azonban az is elképzelhető, hogy inkább a tranzakció bejelentése mellett döntenek, és kérik elsősorban annak megállapítását, hogy a tranzakció nem engedélyköteles. Megjegyezzük azonban, hogy mivel a Tpv. jelenleg nem ad lehetőséget annak megállapítására, hogy a tranzakció nem bejelentésköteles, a GVH egy ilyen „negatív megállapítási” kérelem esetén is csak úgy tud eljárni, mintha a kérelem valójában az engedély megadására irányulna.⁵¹

A fenti árbevétel-számítással kapcsolatos gyakorlati problémákon túl fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet a magyar fúziókontroll-szabályok azon hiányosságára, hogy az EU versenyjoggal ellentétben a magyar jog nem ad megfelelő iránymutatást arra, hogy földrajzilag hogyan allokálható a vállalko-

⁵¹ Lásd Vj-152/2009. HEIDELBERGCEMENT CENTRAL EUROPE, et al. (2010. február 18.) (továbbiakban: HeidelbergCement ügy (Vj-152/2009.)) 23. pontját, valamint az Elvi Állásfoglalások 24.5. pontját: „A Tpv. 23. §-ának, 28. §-a (1) bekezdésének és 68. §-a (1) bekezdésének együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy csak vállalkozások összefonódása esetén szükséges – és ebből értelemszerűen következik, hogy csak ilyen esetekben lehet – kérni a Gazdasági Versenyhivatal engedélyét. Ennek következtében a Tpv. nem tartalmaz olyan szabályt, ami alapján lehetőség volna kérni a Gazdasági Versenyhivaltól a nemleges megállapítást. Minden kérelmet tehát, ami a Gazdasági Versenyhivatalhoz érkezik, úgy kell tekinteni, hogy az vállalkozások összefonódásának engedélyezésére irányul. A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában több esetben előfordult, hogy a kérelem elbírálása közben derült ki, hogy nem a Tpv. 23. §-a szerinti összefonódásról van szó, vagy ugyan összefonódásról van szó, de a Tpv. 24. §-ában irt küszöbszámok nem teljesülnek. Ilyen esetekben a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa döntésében azt állapítja meg, hogy a kérelem benyújtása nem volt szükséges, vagyis a tervezett tranzakcióhoz, változáshoz – mivel az nem minősült összefonódásnak – nem volt szükség a Gazdasági Versenyhivatal engedélyére [...] Nemleges megállapítást tartalmazó végzés meghozatala tehát eljárási okból nem lehetséges.” (kiemelés tőlünk). A nemleges kérelmekkel kapcsolatban lásd bővebben a 0. pontot.

zások árbevétele. Ez a hiányosság jelentős joghézagot teremthet, és azt eredményezheti, hogy a magyar piacot ténylegesen érintő fúziók nem minősülnek bejelentéskötelesnek.

Mindezt a következő példával lehet a legkönnyebben szemléltetni. Egy magas piaci részesedéssel bíró, belföldi termelő tevékenységéből 15 milliárd forint feletti árbevételt elérő, közvetlenül hazai feldolgozók részére szállító gyártó („A”) irányítást kíván szerezni a legnagyobb versenytársa („B”) felett, amely szintén Magyarországon gyártja termékeit, és amely a hazai feldolgozásra szánt termékek értékesítéséből 500 millió forint feletti árbevételt ér el. A nyilvánvaló horizontális versenyproblémák és az összefonódás küszöbszámokat látzólag meghaladó mérete ellenére az összefonódás azonban nem feltétlenül bejelentésköteles, ugyanis előfordulhat, hogy az árbevétel földrajzi allokálására vonatkozó szabályok hiányában nem teljesülnek a Tpvt. által előírt szűkített árbevételi küszöbszámok. Napjaink nemzetköziesedő kereskedelmének korszakában ugyanis egyes piacokon előfordulhat az, hogy a piacon működő cégek külföldi illetőségű kereskedőházaikon keresztül értékesítenek, illetve külföldi kapcsolt vállalkozáson keresztül bonyolítják beszerzéseiket. Így a felek szándékától függetlenül is előfordulhat például, hogy „B” vállalkozás gyártást végző magyarországi leányvállalata nem közvetlenül értékesíti termékeit a magyarországi vevői részére, hanem az értékesítést egy a vállalkozáscsoportjába tartozó, például Máltán vagy Luxemburgban bejegyzett kereskedőházon keresztül bonyolítja. Ha ilyenkor „B” vállalkozás vevői is hasonló módon egy külföldi cégen keresztül bonyolítják az egyébként magyarországi feldolgozásra szánt beszerzéseket, akkor, noha az érintett áruk el sem hagyják Magyarország területét, és a versenyproblémák is a magyar piacon jelentkeznek, az összefonódás mégsem lesz bejelentésköteles, hiszen „B” vállalkozás esetében nem teljesül a Tpvt. 27.§ (1) és (2) bekezdései által előírt szűkített árbevételi küszöb. „B” vállalkozás magyarországi cége csak csoporton belüli értékesítést végez, a csoporton kívüli értékesítést végző külföldi kereskedőház pedig nem realizál magyarországi árbevételt, hiszen a termékeket a magyarországi vevők külföldön bejegyzett központi beszerzési funkciókat ellátó cégei részére értékesíti.

Bár a fenti példa első látásra csupán egy hipotetikus lehetőségnek tűnik, a gyakorlati tapasztalatok alapján a joghézag következtében vélhetően egyre több tranzakció eshet ki a magyar fúziókontroll-szabályok hatálya alól – hangsúlyozzuk nem a felek szándékára, hanem a piac szerkezetére és működésére visszavezethető – pusztán formális (a társaságok illetőségét érintő) okokból. A joghézag feloldása érdekében ezért a Szerzők álláspontja szerint megfontolandó a Tpvt. 27.§ (2) bekezdésének módosítása, illetve az árbevétel földrajzi allo-

kálására vonatkozó szabályok közlemény formájában történő rögzítése, az EU versenyjogban már kialakult tapasztalatokra is figyelemmel.⁵²

3.3. A GVH fúziókontroll-eljárásának helye a tranzakció dinamikájában

Amint arra már az előző pontban utaltunk, a felek számára kiemelkedően fontos, hogy a fúziókontroll-eljárás miként illeszkedik a tranzakciók dinamikájához. E körben elsődleges kérdés, hogy i) mikor lehet a bejelentést a legkorábban megtenni, illetve milyen határidőn belül kötelező bejelenteni az összefonódást; ii) az eljárás mennyi időt vesz igénybe; és iii) az összefonódás végrehajtható-e a versenyhatósági jóváhagyás előtt.

3.3.1. A bejelentés benyújtásának legkorábbi és legkésőbbi időpontja

A feleknek az engedélyezési eljárás időrendjének tervezésénél két időpontot kell figyelembe venniük: a kérelem beadásának legkorábbi illetve legkésőbbi időpontját. E tekintetben a jogalkotó azonban meglehetősen szűkszavú. Míg a Vtv. nem rendelkezett e kérdésekről, a Tpv. az időpontokról mindössze annyit közöl, hogy az engedély iránti kérelmet a nyilvános ajánlati felhívás közzétételének, a szerződés megkötésének vagy az irányítási jog megszerzésének idő-

⁵² Lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008) 195–203. pontok, különösen a 198. pontot: „Sajátos helyzet adódik azokban az esetekben, amikor egy multinacionális részvénytársaság közösségi vásárlási stratégiával rendelkezik, és egy áru iránti összes igényét egyetlen helyről szerzi be. Mivel egy központi beszerzési szervezet különböző formákat ölthet, fontolóra kell venni annak konkrét formáját, mivel ez döntheti el, hogy miként osszuk fel a forgalmat. Amikor az árukat központi beszerzési szervezet vásárolja meg és annak szállítják azokat, majd ezt követően belső elosztással kerül különböző üzemekhez, különféle tagállamokba, akkor a forgalmat csak ahhoz a tagállamhoz rendelik, ahol a központi beszerzési szervezet van. Ebben az esetben a verseny a központi beszerzési szervezet telephelyén folyik, és ez az a hely is, ahol az eladási szerződés szempontjából jellemző lépés történik. Más a helyzet abban az esetben, ha az eladó és a különböző leányvállalatok között közvetlen kapcsolatok vannak. Ez magában foglalja azt az esetet, amikor a központi beszerzési szervezet csupán keretegyezményt köt, az egyes megrendeléseket azonban a különböző tagállamokban lévő leányvállalatok adják le és a termékeket nekik szállítják, valamint azt az esetet is, amikor az egyes megrendeléseket a központi beszerzési szervezeten keresztül adják le, de a termékeket a leányvállalatoknak közvetlenül szállítják. Mindkét esetben a forgalmat különböző tagállamokhoz kell hozzárendelni, ahol a leányvállalatok találhatóak, függetlenül attól, hogy a központi beszerzési szervezet vagy a leányvállalatok kapják-e a számlát és teljesítik a kifizetést. Ennek oka az, hogy mindkét esetben a verseny más szállítókkal a különböző leányvállalatoknak történő termékszállításért folyik, még akkor is, ha a szerződést központilag kötik meg. Az első esetben emellett ténylegesen a leányvállalatok saját maguk döntenek el a szállítandó mennyiségeket és a verseny számára lényeges egyik elemet.”

pontjai közül a legkorábbtól számított harminc napon belül kell benyújtani.⁵³ A Tpv. rögzíti ugyanakkor, hogy e határidő elmulasztása esetén a Versenytanács napi kettőszázezer forintig terjedő bírságot szabhat ki a bejelentést elmulasztó vállalkozásra.⁵⁴ Megjegyezzük, hogy bár a GVH gyakorlata alapján a bejelentésre vonatkozó határidő anyagi határidő (azaz, ha a harmincadik nap hétvégére vagy ünnepnapra esik, úgy a következő munkanapon beadott kérelem és mellékletei elkésettnek minősülnek, és nincs helye igazolási kérelemnek),⁵⁵ csupán néhány napos késés esetén a vállalkozásoknak mégsem kell feltétlenül bírsággal számolniuk, amely ilyen esetben nyilvánvalóan nem is lenne indokolt.⁵⁶

Bár jogalkotó a fentiek szerint csak a beadás legkésőbbi időpontját szabályozta, a GVH gyakorlatából levezethető az engedélyezés iránti kérelem benyújtásának lehetséges legkorábbi időpontja is. A gyakorlat alapján a GVH a bejelentés befogadásához és az eljárás megindításához ugyanis egy olyan okiratot követel meg, amely az összefonódás megvalósítása tekintetében jogi kötőerővel bír. Amint az a Versenytanács vonatkozó Elvi Állásfoglalásában is megjelenik:

„A Tpv. 28. § alapján ugyanis a „tervezett” tranzakciók (a nyilvános vételi ajánlat kivételével) nem adnak alapot kérelem benyújtására. Az ilyen kérelmet a Gazdasági Versenyhivatal hiánypótlásra (szerződés benyújtására vagy az irányítás megszerzésének igazolására) visszadja a kérelmezőnek.”⁵⁷

Kérdés azonban, hogy mi minősül „tervezett” tranzakciónak. A szerződésekben ugyanis rendszerint számos olyan feltétel szerepel, amelyek nem teljesülése esetén a tranzakció nem megy végbe. Ráadásul, a nagyobb tranzakciók alapjául szolgáló szerződések rendszerint igen terjedelmesek, és számos, a tranzakció versenyjogi megítélése szempontjából irreleváns részletet is tartalmaznak. Ezek véglegesítése – és ezáltal a végleges szerződés aláírása – annak ellenére is

⁵³ Lásd a Tpv. 28. § (2) bekezdését.

⁵⁴ Lásd a 2009 VI. 1-jétől Tpv. hatályos 79. §-át.

⁵⁵ Lásd Vj-178/1998. WESTPHARMA GYÓGYSZERKERESKEDELMI RÉSZVÉNYTÁRSASÁG és PREVENIÓ KONSZULTINGGAZDASÁGI TANÁCSADÓ KFT. (1999. május 26.) (továbbiakban: Westpharma ügy (Vj-178/1998.)) VII. pontját; Vj-28/2001. GLAXO SMITHKLINE PLC. (2001. június 14.) (továbbiakban: Glaxo SmithKline ügy (Vj-28/2001.)) V. pontját, valamint az Elvi Állásfoglalások 28.5. pontját.

⁵⁶ A Versenytanács a gyakorlat alapján rövid időtartamú késedelem esetén nem szab ki bírságot. Lásd például: Vj-109-8/2009. CSIM PTE. LTD. és TENDRE TAKARMÁNYIPARI KFT. (2009. december 22.) (továbbiakban: CSIM ügy (Vj-109-8/2009.)) 17. pontját. Ebben az esetben egy nap volt a késedelem időtartama. Megjegyezzük, hogy ebben az esetben a GVH utóbb visszavonta a késedelemre vonatkozó utalást, mivel bebizonyosodott, hogy a kérelmező határidőn belül nyújtotta be kérelmét. Ugyanakkor 16 napos késedelem esetén már bírságot szabott ki a GVH. Lásd: Vj-100/2004. CONTINENTAL AG és PHOENIX AG (2005. február 17.) (továbbiakban: Continental ügy (Vj-100/2004.)) 36. pontját.

⁵⁷ Vj-61/2009 17. pont. Lásd még Elvi Állásfoglalások 28.7.

elhúzódhat, hogy a felek már ezt megelőzően egy szándéknyilatkozatban megállapodtak az összefonódás megvalósításáról.

Amennyiben a felek szándéknyilatkozata minden, az összefonódás versenyjogi megítélése szempontjából releváns kérdést rendez (azaz megszületett a tranzakció megvalósítására vonatkozó megállapodás, kialakult a tranzakció struktúrája és a felek megállapodtak a tranzakció megvalósításához szükséges versenytilalmi kikötésekben), felmerül, hogy az alapján megindítható-e a fúziókontroll-eljárás. A tapasztalatok alapján a GVH ilyenkor eseti jelleggel, az adott okirat gondos vizsgálatával dönt, és kivételesen, ha a szándéknyilatkozat az irányadó jog szerint megfelelő jogi kötőerővel bír, elképzelhető a fúziókontroll-eljárás megindítása akár a teljes szerződés aláírását megelőzően is. A Szerzők álláspontja szerint a végleges szerződés aláírásának bevárása nem is indokolt,⁵⁸ hiszen a felek érdeke is egyben, hogy a tervezett összefonódás minden lényeges részletét feltárják a GVH előtt, azaz, hogy a GVH részére benyújtott szándéknyilatkozat a tranzakció végleges struktúráját tartalmazza, az összes versenyjogi szempontból releváns kérdéssel együtt. A GVH ugyanis csak a bejelentett összefonódást bírálja el, és azt csak a bejelentésben foglaltak szerint engedélyezi. Ha tehát az összefonódás feltételeiben a bejelentéshez képest utóbb érdemi változások következnek be, akkor azokra az engedély csak akkor terjed ki, ha a változásokat a felek a versenyfelügyeleti eljárás során a GVH tudomására hozták. Ellenkező esetben a módosított feltételekkel megvalósított összefonódás csak új versenyfelügyeleti eljárás keretében engedélyezhető.⁵⁹

3.3.2. A fúziókontroll-eljárás időtartama

A fúziókontroll-eljárás időtartamára vonatkozó szabályok a kezdetektől viszonylag szűk határidőt írnak elő a GVH részére az összefonódás elbírálására. A Tpv. 2001. évi módosításáig erre a GVH-nak 90 nap állt rendelkezésre (az

⁵⁸ Más jogrendszerben sem feltétlen kötelező, lásd például a Fúziós Rendelet 4. cikkének 1. pontját, amely szerint lehetőség van bejelenteni a tranzakciót a szerződés megkötését megelőzően is: „A bejelentés akkor is lehetséges, ha az érintett vállalkozások bizonyítják a Bizottságnak jóhiszemű szerződéskötési szándékukat...”

⁵⁹ Lásd Vj-170/2003. KERESKEDELMIS HÍTEL BANK RT. ÉS KANDHEQUITIES (HUNGARY) ÉRTÉKPAPÍR- KERESKEDELMI RT. (2004. január 22.) (továbbiakban: K&H ügy (Vj-170/2003.)) 9. bekezdését, valamint az Elvi Állásfoglalások 29.1. pontját, amelyek szerint „A Tpv. 29. §-ából következőleg az engedély mindig adott (a felek közötti szerződésben rögzített) tranzakcióra vonatkozik, ami azonban nem kötelezi a feleket a tranzakció tényleges lebonyolítására. Ezért, ha – akár objektív (például más engedély szükséges), akár szubjektív (például érdekműláson alapuló) okokból – az összefonódás nem (vagy csak részlegesen) jön létre, és az engedélyezett tranzakció végre nem hajtott részének megvalósítására a felek utóbb szerződést kötnek, akkor a Tpv. 29. §-a alapján annak létrejöttéhez is szükséges a Gazdasági Versenyhivatal engedélye, ha a Tpv. 23. és 24. §-okban foglalt feltételek egyébként fennállnak.”

eljárás további 60 nappal történő meghosszabbításának lehetőségével), míg a Tptv. módosítását követően a jogalkotó differenciáltabb szabályokat vezetett be, amelyek eltérő határidőt határoztak meg azon összefonódások engedélyezésére, amelyek nyilvánvalóan nem vetnek fel versenyproblémákat (egyszerűsített eljárás), illetve azon ügyekre, amelyekben az összefonódás versenyhatásainak részletes feltárása szükséges (teljes körű eljárás).⁶⁰ Az egyszerűsített eljárás lefolytatására, illetve szükség esetén a teljes körű vizsgálat megindítására a GVH-nak jelenleg 45 nap áll rendelkezésére (20 napos határidő hosszabbítás lehetőségével), míg a teljes körű eljárást 4 hónapon belül kell lefolytatnia azzal, hogy a határidő egyszer 45 nappal meghosszabbítható. A Tptv. fontos garanciális szabálya, hogy amennyiben a GVH a fenti határidőkön belül nem hoz határozatot, akkor az engedély automatikusan és véglegesen megadottnak tekintendő.⁶¹

A fenti határidők álláspontunk szerint reálisan tükrözik az összefonódások elbírálásához szükséges hatósági munkaterhet, és a felek szempontjából is elfogadhatóan rögzítik a fúziókontroll-eljárás időbeli kereteit. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a határidők sajnos koránt sem jelentenek abszolút időbeli korlátot az eljárás lefolytatására, hiszen amennyiben a GVH hiánypótlást rendel el (amelyet bármilyen kötöttség nélkül megtehet), a határidő csak a hiánypótlás maradéktalan teljesítését – azaz a teljes kérelem benyújtását – követően indul újra.⁶² Ráadásul, ha a versenyhatóság, bár nem hiánypótlás keretében, de további adatok, információk benyújtására kötelezi a feleket, a kérés teljesítéséig az eljárási határidő szünetel.⁶³

Amint azt a 4.3. pontban részletesen kifejtjük, annak érdekében, hogy hiánypótlás, illetve további adatkérés szükségessége miatt az eljárás ne húzódjon el, és akár a törvényi határidőn belül is minél hamarabb elbírálható legyen az összefonódás, megfontolandó egy informális előzetes konzultációs eljárás (prenotifikációs eljárás) bevezetésének lehetősége, amely már több jogrendszerben, különösen az EU fúziókontroll-eljárásában sikeresnek bizonyult.⁶⁴

⁶⁰ Lásd Az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjai – A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének 3/2009. számú közleménye.

⁶¹ Lásd a Tptv. többször módosított, de változatlan tartalmú 64. §-át.

⁶² Tptv. 63. § (3) bekezdése.

⁶³ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdését.

⁶⁴ Lásd a Bizottság közleményét a 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egyes összefonódások kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról 2005 HL C56/04 15. pont és a Verseny Főigazgatóság fúziós eljárásokról kiadott ún. „Best Practice” közleményét (DG Competition Best Practices on the conduct of EC merger proceedings 20/01/2004) 5–25. pontok.

3.3.3. Az összefonódás végrehajtása a GVH engedélye előtt

A felek szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy mely legkorábbi időpontban hajtható legkorábban végre az összefonódás, azaz a versenyhatósági jóváhagyás, vagy akár a bejelentés előtt le lehet-e zárni a tranzakciót.⁶⁵

A Vtv. e tekintetben egyértelműen fogalmazott, ugyanis az összefonódások „előzetes” bejelentését írta elő.⁶⁶ Mivel a törvény nem szabott meg határidőt az összefonódás bejelentésére, egyértelmű volt, hogy az összefonódás nem hajtható végre a GVH engedélyének megadását megelőzően. A törvény szövegéből egyértelműen következő végrehajtási tilalom ellenére a tilalom kikényszerítése és a jogkövetkezmények meghatározása azonban számos gyakorlati kérdést vetett fel, amelyek közül az egyik legfontosabb kérdés a GVH engedélye nélkül végrehajtott tranzakciók kapcsán az engedély beszerzésének elmulasztásához fűződő polgári jogi jogkövetkezmény volt.

3.3.3.1. A GVH engedélyének polgári jogi joghatása a Vtv. alatt

Bár a Vtv. 46. §-a felállított egy mechanizmust az utólagosan sem engedélyezhető szervezeti egyesületek érvénytelenségének deklarálására,⁶⁷ a törvény nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, hogy miként alakul az érvényesség kérdése az utólagosan engedélyezhető tranzakciók esetében. A problémát a Versenytanács gyakorlata oldotta fel, méghozzá a Ptk. 215. §-a alapján, amely szerint, ha a szerződés létrejöttéhez hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, azonban a jóváhagyás megtörténtevel a szerződés – ha jogszabály kivételt nem tesz – megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal jön létre.⁶⁸ A Ptk. 215. §-ának ilyen alkalmazhatóságát a Versenytanács egy jóváhagyás nélkül végrehajtott összefonódás utólagos engedélyezése során mondta ki az alábbiak szerint

„Az engedélyezési eljárás olyan hatósági eljárás, amely a módosított 1959. évi IV. tv. 215. §-a folytán szükséges ahhoz, hogy az egyesülési

⁶⁵ Általánosnak tekinthető az, hogy a tranzakció két fő lépésben valósul meg: az aláírás (signing) és a zárás (closing) egymástól elkülönül. Az aláíráskor állapotodnak meg a felek a tranzakció részleteiben, illetve azokban a feltételekben, amelyek megvalósulása a tranzakció lezárásához, megvalósításához szükségesek.

⁶⁶ Vtv. 23. § (1) bekezdés.

⁶⁷ A Vtv. 46. § alapján, ha a szervezeti egyesüléshez nem kértek engedélyt, és az egyesülés kérelem esetén sem lett volna engedélyezhető, a GVH az egyesülés tényének tudomására jutásától számított kilencven napon belül határozatával az egyesülés érvénytelenségét megállapítja, és erről az érintetteket, valamint a cégjegyzéket vezető bíróságot értesíti.

⁶⁸ A Ptk. 215. § azon rendelkezése, miszerint beleegyezés, illetőleg jóváhagyás hiányában a szerződésre az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni, a Vtv. 46. §-ához illeszkedett.

*szerződés engedélyezés esetén a szerződéskötés időpontjára visszaható hatállyal érvényesen létrejön. Amennyiben a gazdálkodó szervezetek hatósági jóváhagyás hiányában egyesülést hajtanak végre, azt csak saját kockázatukra tehetik, mert az engedély megtagadása esetén az egyesülési szerződés érvényesen létre sem jön.*⁶⁹

A fenti megoldással a Versenytanács az abszolút végrehajtási tilalomnál enyhébb megoldást választott, hiszen utólagos jóváhagyás esetén a szerződés „visszaható hatállyal” érvényessé vált. A Versenytanács ezáltal utat nyitott annak, hogy a felek saját kockázatukra végrehajthassák az összefonódást azzal, hogy az engedély megtagadása esetén a szerződés semmisnek minősült, és a feleknek az érvénytelenség jogkövetkezményeit kellett alkalmazni, azaz helyre kellett állítaniuk az eredeti állapotot.

3.3.3.2. *A GVH engedélyének polgári jogi joghatása a Tpv. alatt (Tpv. 29. §)*
Tpv. fúziókontroll szabályai a Vtv.-hez hasonló modellen alapulnak, hiszen a Tpv. 29. § kimondja, hogy “a vállalkozásoknak a [Tpv.] 24. § szerinti összefonódását eredményező szerződés létrejöttéhez a Gazdasági Versenyhivatal engedélye szükséges”. Mivel a Tpv. e szakasza a szerződés létrejöttéhez megköveteli a GVH engedélyét, a jogalkotó alapvetően fenntartotta a Ptk. 215. § alkalmazhatóságát a korábbi joggyakorlat szerint, azaz i) a GVH jóváhagyásáig a szerződés nem jön létre, függő jogi helyzet alakul ki; ii) a jóváhagyás megtörténtével a szerződés megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal érvényes; és végül iii) jóváhagyás hiányában az érvénytelenség jogkövetkezményét kell alkalmazni a Ptk. 237. §-a szerint.

Amint azonban arra korábban már *Fejes Gábor* és szerzőtársai alapos tanulmányukban rávilágítottak,⁷⁰ a Tpv. 29. §-a kapcsán több elméleti és gyakorlati probléma is felmerül. A következőkben részletesebben is kifejtettek szerint egyrésztől nem szükséges ugyanis a fúziókontroll-szabályok hatékony alkalmazása céljából az összefonódást megalapozó szerződés létrejöttéhez a GVH engedélyének megkövetelése, azaz nem indokolt az, hogy a bejelentés alapját képező polgári jogi szerződés érvényessége a GVH engedélyétől függjön. Másrészt, az engedély megtagadása esetén a szerződés érvénytelenségét eredményező Tpv. 29. § nem áll összhangban a jogellenes végrehajtás esetére vonatkozó részlet-szabályokkal, így különösen a Tpv. 31. §-sal. Harmadrészt, az érvénytelenség

⁶⁹ Vj-3/1991. AZÚR és AZÚRINVEST (továbbiakban: Azúr ügy (Vj-3/1991.)) indokolása (kiemelés tőlünk); lásd Vj-205/1992. TISZAMENTI VEGYIMŰVEK és HENKEL MAGYARORSZÁG (továbbiakban: Tiszamenti Vegyiművek ügy (Vj-205/1992.)) II. pontját.

⁷⁰ Lásd FEJES GÁBOR, et al.: Miben áll az összefonódást tilalmazó GVH határozat polgári jogi joghatása – dilemmák a versenyjog és a polgári jog határmezsgyéjén. *Jogtudományi Közöny*, 2006/11. 401–417.

jogkövetkezménye, azaz az eredeti állapot helyreállításának követelménye nem felel meg a fúziókontroll-szabályok céljának, hiszen az eredeti állapot helyreállítása nem feltétlen lehetséges, illetve még ha lehetséges is, a gyakorlatban nem feltétlen alkalmas arra, hogy helyreállítsa a verseny struktúrájában bekövetkező káros versenyhatásokat. A Tptv. 29.§-ában rögzített szabály így kifejezetten akadályozza a GVH-t az utólag sem engedélyezhető összefonódások káros versenyhatásainak felszámolásában. Mindezek alapján az alábbiakban kifejtettek szerint jelen cikk Szerzői is azon az állásponton vannak, hogy a Tptv. 29.§-ában foglalt érvénytelenségi mechanizmusnak nincs létjogosultsága, és azt célszerű mihamarabb kiiktatni a törvényből.

3.3.3.2.1. A Tptv. 29. § alkalmatlan a fúziókontroll-szabályok hatékonyságának biztosítására és súlyos jogbizonytalanságot eredményez

Az összefonódás alapját képező szerződés létrejöttéhez a Szerzők álláspontja szerint indokolatlan és felesleges megkövetelni a GVH engedélyének megszerzését, hiszen ez a szabály semmilyen módon nem járul hozzá a fúziókontroll céljának megvalósításához, viszont a felek szempontjából a szerződés érvényességével kapcsolatos függő jogi helyzet súlyos jogbizonytalanságot eredményez.

A fúziókontroll célja az, hogy az összefonódások egy kis része esetében felmerülő káros versenyhatások elkerülhetők legyenek. Az esetleges káros versenyhatások azonban nem az összefonódás alapjául szolgáló szerződésből, hanem annak végrehajtásából, azaz a piaci struktúra tényleges megváltozásából erednek.⁷¹ Az összefonódás alapjául szolgáló szerződés érvényessége vagy érvénytelensége tehát versenyjogi szempontból eleve irreleváns kérdés, versenyjogi szempontból kizárólag a tranzakció végrehajtása értelmezhető.

A magyar fúziókontroll-szabályok ráadásul – a Szerzők álláspontja szerint egyébként helyesen⁷² – nem állítanak fel végrehajtási tilalmat: más jogrendszerrel ellentétben a törvény nem fenyegeti bírsággal az összefonódások engedélyezést megelőző végrehajtását,⁷³ hanem pusztán a 30 napos határidőn belüli *bejelentési* kötelezettség elmulasztást szankcionálja. A vállalkozások tehát csupán az összefonódás határidőben történő bejelentésére és nem a végrehajtás felfüggesztésére kötelesek.⁷⁴

Mivel a jogalkotó nem rendelt el végrehajtási tilalmat, a Tptv. 29. §-a a Szerzők álláspontja szerint feleslegesen köti a szerződés létrejöttének feltételül

⁷¹ Lásd FEJES, MAROSI és SZABÓ i. m. 414.

⁷² Lásd 3.3.3.2.4. pontot.

⁷³ Vö. Fúziós Rendelet 4. cikk.

⁷⁴ Megjegyezzük, hogy abszolút végrehajtási tilalom esetén a 30 napos bejelentési határidő felesleges is lenne, hiszen az összefonódás végrehajthatóságának hiányában eleve nem következhetne be semmilyen változás a verseny szerkezetében, azaz az összefonódás vizsgálatára csak a felek ilyen irányú – és bármilyen időpontban benyújtott – kérelme esetén lenne szükség.

a GVH engedélyének megszerzését. Ráadásul, amíg a szerződés érvényessége vagy érvénytelensége versenyjogi szempontból irreleváns, a felek szempontjából a Tpvt. 29. § által előidézett függő jogi helyzet súlyos jogbizonytalanságot idéz elő, hiszen bizonytalanná válik, hogy kikényszeríthetőek-e a felek zárást megelőző kötelezettségei.⁷⁵ A szabály tehát nem pusztán alkalmatlan a fúziókontroll-szabályok hatékonyságának biztosítására, hanem egyben súlyos jogbizonytalanságot is eredményez, és ezáltal kifejezetten káros.

3.3.3.2.2. A Tpvt. 29. § alapvető koherenciazavart idéz elő

A fentiekén túl, a GVH engedélyének megkövetelése az összefonódás alapjául szolgáló szerződés létrejöttéhez súlyos koherenciazavart is okoz, hiszen a Tpvt. 29. § és a Tpvt. 31. §-a feloldhatatlan ellentétben áll egymással. Amíg ugyanis a Tpvt. 29. § alapján az utólag nem engedélyezhető összefonódás alapjául szolgáló szerződés létre sem jött (*non-existens*), a Tpvt. 31. § szerint, ha a versenyfelügyeleti eljárás során megállapítást nyer, hogy az engedély nélkül létrehozott – egyébként engedélyköteles – összefonódás nem lett volna engedélyezhető, a Gazdasági Versenyhivatal határozatában megfelelő határidő megállapításával előírja az egyesült vállalkozások vagy vagyon-, illetve üzletrészek különválasztását, *elidegenítését*, vagy a közös irányítás megszüntetését, vagy más feltételt szabhat a hatékony verseny helyreállítása érdekében.

A Tpvt. fenti két szakaszának együttes alkalmazása polgári jogi szempontból lehetetlen, hiszen ha a szerződés a Tpvt. 29. § és a Ptk. 215. §-ra figyelemmel létre sem jött, akkor a *nemo plus iuris* elve alapján a vagyon-, illetve üzletrészek felett tulajdont nem szerző fél számára nem írható elő azok elidegenítése, hiszen megfelelő jogcím hiányában a polgári jog szabályai szerint az elidegenítésre kötelezett azokat nem is tudja érvényesen eladni.⁷⁶

3.3.3.2.3. A Tpvt. 29. §-a akadályozza a GVH-t az utólag sem engedélyezhető összefonódások káros versenyhatásainak felszámolásában

A Szerzők álláspontja szerint a Tpvt. 29. §-a nem pusztán felesleges a fúziókontroll hatékonyságának biztosítására, illetve nemcsak jogbizonytalanságot és koherenciazavart idéz elő, de még akadályozza is a hatóságot az utólag sem engedélyezhető összefonódások káros versenyhatásainak felszámolásában. Az érvénytelenség jogkövetkezményének automatikus alkalmazása, azaz az eredeti állapot helyreállítása ugyanis nem feltétlen lehetséges, illetve még ha lehetséges is, versenyjogi szempontból nem feltétlen célszerű.

Az eredeti helyzet helyreállítása nyilvánvalóan nem lehetséges például akkor, ha az eladót időközben felszámolták, bár ennek hiányában sem egyértelmű,

⁷⁵ Lásd FEJES, MAROSI és SZABÓ i. m. 403–404. (I./5. pont).

⁷⁶ Lásd FEJES, MAROSI és SZABÓ i. m. 409. (III.1. pont).

hogy hogyan lehet kötelezni az eladót arra, hogy vegye vissza és *működtesse* azt az üzletrészt, amelytől meg kívánt válni. Ráadásul, ez még ha lehetséges is, versenyjogi szempontból nem feltétlenül célszerű. Jogosan merül fel ugyanis a kérdés, hogy az eladó valóban képes lesz-e a visszavett üzletrész hatékony működtetésére oly módon, hogy az kiküszöbölje az összefonódás megtiltását eredményező versenyproblémát.

A fentiekre tekintettel a verseny struktúrájában bekövetkező esetleges káros versenyhatások kiküszöbölése érdekében a Szerzők álláspontja szerint az eredeti állapot helyreállításánál sokkal inkább megfelelő az egyébként a Tptv. 31. §-a által is vizionált lehetőség, azaz az üzletrész egy olyan „alkalmas vevő” részére történő (önkéntes vagy hatóság által elrendelt) elidegenítése, amely képes azt hatékonyan működtetni, és ezáltal érdemi versenyt generálni.⁷⁷

3.3.3.2.4. Megoldási javaslat: a Tptv. 29. § eltörlése, a végrehajtási tilalom hiányának törvényi deklarálása

A fentiek alapján a Szerzők álláspontja az, hogy a Tptv. 29. §-a alapvetően feleslegesen és károsan köti a szerződés létrejöttét a GVH engedélyéhez. Ez a megoldás ugyanis nem járul hozzá a fúziókontroll hatékonyságához, viszont súlyos jogbizonytalanságot eredményez a felek kapcsolatában, alapvető koherenciazavart okoz a Tptv. más rendelkezéseivel, és végső soron akadályozza a hatóságot az utólag sem engedélyezhető összefonódások káros versenyhatásainak felszámolásában.

Bár a megoldást a hivatkozott kommentátorokhoz hasonlóan a Szerzők álláspontja szerint is a Tptv. 29. §-ának eltörlése jelentheti, szerintünk a Tptv. 29. §-ának eltörlésén túl az is fontos, hogy a jogalkotó fenntartsa, sőt, a jogbiztonság érdekében törvényi szinten egyértelműsítse azt, hogy a magyar fúziókontroll-szabályok nem tartalmazzak végrehajtási tilalmat, azaz hogy a felek az összefonódást saját kockázatukra végrehajthatják.⁷⁸

A végrehajtási tilalom bevezetése a Szerzők álláspontja szerint kifejezetten idegen lenne a magyar fúziókontroll kontextusától, hiszen Magyarországon a bejelentésköteles összefonódások nagy számban nemzetközi tranzakciókon alapulnak, amelyek gyakran több országban is engedélykötelesek. A fúziós engedélyek beszerzése során a felek ugyanakkor érthető okokból elsődlegesen a nagy piacokat képviselő országokra koncentrálnak, ahol részben azért, mert a felek eleve hamarabb tesznek bejelentést, részben pedig a gyakran gördülékenyebb eljárési szabályoknak köszönhetően, általában hamarabb meg is történik az ösz-

⁷⁷ Lásd FEJES, MAROSI és SZABÓ i. m. 408. (II. 5. pont) és EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről (2008) 47–52. pont.

⁷⁸ Vö. az ezzel részben ellentétes álláspontot: FEJES, MAROSI és SZABÓ i. m. 416. (VII. 4. pont), valamint 412–414.

szefonódás engedélyezése. Ha tehát a magyar fúziókontroll-szabályok végrehajtási tilalmat tartalmaznának, az jelentős fennakadásokat eredményezhetne a nemzetközi tranzakciók végrehajtásában, amely már csak azért is indokolatlan lenne, mert a legtöbb tranzakció esetében semmilyen káros versenyhatás nem jelentkezik, így a fúziókontroll-eljárás lefolytatása sokszor csak egy technikai kérdés, és rutinszerűen történik. Ráadásul, mivel az összefonódás engedélyezhetőségét érintő esetleges versenyproblémákat legtöbbször a felek is fel tudják mérni, végrehajtási tilalom hiányában is eleve csekély a kockázata annak, hogy a felek végrehajtanának egy utólag nem engedélyezhető összefonódást.

Mindezek alapján a Szerzők álláspontja szerint a fúziókontroll-szabályok hatékony alkalmazásának biztosításához fűződő közérdek szempontjából Magyarországon nincs szükség végrehajtási tilalomra, és megfelelő garanciát jelent az, hogy a Tptv. 24. §-a kimondja, hogy a küszöbszámok teljesülése esetén az összefonódáshoz a GVH engedélyét kell kérni, illetve, hogy a Tptv. 28. § (2) bekezdése szerinti 30 napos bejelentési határidő elmulasztását a Tptv. 79. §-a komoly, napi kettőszázezer forintos bírsággal fenyegeti.

Ugyanakkor, amennyiben a jogalkotó további garanciákat látna szükségesnek, annak érdekében, hogy a felek ne valósíthassanak meg olyan összefonódásokat, amelyek utólag nem engedélyezhetők, akkor a végrehajtási tilalom hiányának – mint általános szabály – törvényi deklaráció mellett elképzelhető a GVH olyan jogkörrel történő felruházása, hogy indokolt esetekben a versenyfelügyeleti eljárás alatt megtilthassa a még végre nem hajtott összefonódások megvalósítását.⁷⁹ Hangsúlyozzuk azonban, hogy erre csak különösen indokolt esetekben lehet szükség, azaz semmiképp nem indokolt egy általános végrehajtási tilalmat eredményező gyakorlat kialakítása, hiszen az nehezen lenne összeegyeztethető Magyarország nemzetközi piaci súlyával.

3.4. A fúziók elbírálásának alapjául szolgáló anyagi jogi teszt változásai a magyar versenyjogban

Amint arra már a korábbiakban utaltunk, alapvetően két teszt létezik az összefonódások versenyhatásainak értékelésére: az erőfölény teszt, illetve az ennél a versenyhatóság részére tágabb mérlegelési jogkört biztosító ún. SIEC (*Significant Impediment of Effective Competition*) vagy SLC (*Substantial Lessening of Competition*) teszt, amely nem csak erőfölényes helyzet kialakulása vagy megerősödése esetén, hanem már ennek hiányában is, a verseny jelentős csökkenése, akadályozása esetén lehetővé teszi az összefonódás megtiltását.⁸⁰

⁷⁹ Jelenleg hasonló rendszer működik az Egyesült Királyságban; lásd Enterprise Act (2002) 77–78. cikk.

⁸⁰ A szakirodalom a két tesztet rendszerint ekvivalensnek tartja. Van ugyanakkor olyan álláspont

Az alkalmazandó anyagi jogi teszt változásai hazánkban egyértelműen a nemzetközi gyakorlathoz való igazodást tükrözik. Kezdetben, a Vtv. 24. §-a alapján a GVH az olyan összefonódásokat (szervezeti egyesüléseket) nem engedélyezhette, amelyek „*akadályozták a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését*”, kivéve ha a Vtv. 24. § (2) bekezdése alapján (i) a gazdasági versenyre gyakorolt hatások közül az előnyök a hátrányokat meghaladták; vagy (ii) a tranzakció az érintett áruk nagyobb része tekintetében a gazdasági versenyt nem zárta ki; vagy (iii) elősegítette a külföldi piacon való fellépést és ez nemzetgazdasági szempontból előnyös volt.

A Vtv. helyébe lépő Tpv. -ben a jogalkotó az anyagi jogi tesztet az akkor hatályos közösségi fúziókontroll-rendeletben alkalmazott erőfölény teszthez igazította.⁸¹ Így egészen a Tpv. 2009. évi módosításáig a 30. § (2) bekezdése alapján a GVH nem tagadhatta meg az engedély megadását, ha az összefonódás nem hozott létre vagy nem erősített meg olyan gazdasági erőfölényt, amely akadályozta a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését az érintett piacon vagy annak jelentős részén.⁸²

Az erőfölényes teszt alkalmazásának előírása jelentős korlátot jelentett a GVH számára az összefonódások engedélyezése során, ugyanis az erőfölény léteének vagy kialakulásának bizonyítása sok esetben nem lehetséges. Éppen ezért a GVH mozgásterét jelentősen kibővítette a Tpv. 2009. évi módosítása, amely a közösségi fúziókontroll-rendelet anyagi jogi tesztjének változását lekövetve, bevezette az SLC -tesztet.⁸³ Ezt követően a Tpv. 30. § (2) bekezdése alapján a GVH már csak akkor nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha „*az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon, különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként*”.

Azt, hogy az új anyagi jogi teszt alkalmazása ténylegesen milyen módon befolyásolja az összefonódások elbírálását, csak a kialakuló joggyakorlat alapján lehet majd megállapítani a következő évek folyamán. A kérdés alapvetően az,

is, amely szerint a SIEC- teszt rugalmasabb, mint az SLC- teszt. Lásd RÖLLER LARS-HENDRIK és DE LA MANO MIGUEL: The Impact of the New Substantive Test in European Merger Control (2006) 20. lábjegyzet. E megközelítés szerint a különbségtétel kulcsa az, hogy a jelenleg hatályos SIEC- teszt tartalmaz egy olyan kitétel, amely szerint a verseny jelentős akadályozása lehet az erőfölény létrehozása vagy megerősítése. A “megerősítés” tágabban értelmezve azt jelenti a Szerzők szerint, hogy a már fennálló piaci erők szintjének megőrzésére is lehetőséget biztosít, szemben az SLC -teszttel. A tesztek elhatárolása tekintetében lásd Csorba Gergely 84. lábjegyzet alatt hivatkozott munkáját.

⁸¹ Lásd a Tanács vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK rendeletének (HL 1990 L257/13.) 2. cikk 3. bekezdését.

⁸² Az elbírálás során figyelembe veendő szempontokat a Tpv. 30. § (1) bekezdése határozta meg.

⁸³ Megjegyezzük, hogy a közösségi és a magyar anyagi jogi teszt nem teljesen egyezik, ugyanis amíg a közösségi jog a SIEC-tesztet alkalmazza, addig a Tpv. az SLC-tesztet vezette be, amely azonban tartalmaz elemeket a közösségi SIEC-tesztből is. Lásd bővebben a fenti 79. lábjegyzetet.

hogy a GVH mit tekint majd saját mérlegelési jogkörében a verseny „*jelentős mértékű csökkentésének*”, illetve, hogy a bíróságok hol húzzák meg ennek a határát. Evidens módon minél alacsonyabbra kerül a mérce, annál nagyobbra nyílik az olló a korábbi erőfölényes teszthez képest, és annál több olyan (angol szakkifejezéssel élve ún. „*gap*”) ügyben kerülhet sor versenyhatósági beavatkozásra, ahol egyébként az összefonódás nem hoz létre, vagy nem erősít meg erőfölényes helyzetet.⁸⁴

4. Összefoglalás és javaslatok az ügyfélközpontú fúziókontroll-eljárás érdekében

A fentieket összefoglalva, megállapítható, hogy a magyar fúziókontroll szabályai az elmúlt 20 évben jelentős változásokon mentek keresztül. E változások révén a hatályos joganyagról leszögezhető, hogy az korszerű, és összhangban van a nemzetközi, valamint az uniós trendekkel. Az alábbiakban azonban a gyakorló jogász szemével néhány javaslatot teszünk arra nézve, hogy hogyan lehetne tovább fokozni fúziókontroll jelenlegi rendszerének hatékonyságát, és miként lehetne azt még koherensebbé, illetve még inkább ügyfélközpontúvá tenni.

4.1. Nemleges megállapításra irányuló kérelmek

Mindenekelőtt indokoltnak tartjuk, hogy legyen lehetőség arra, hogy a vállalkozások kérjék annak megállapítását, hogy az általuk végrehajtott tranzakció nem minősül összefonódásnak, illetve nem éri el a Tpv-t-ben meghatározott árbevételi küszöböt. A fentiekben kifejtettük és példákat hoztunk arra, hogy a bejelentési kötelezettség megállapítása gyakran komoly problémát okoz.⁸⁵ Ilyenkor álláspontunk szerint alapvetően a jobbiztonságot is szolgálja és a vállalkozások legitim igénye, hogy legyen lehetőség negatív megállapítási kérelem benyújtására.

Bár a GVH-hoz jelenleg is számos ilyen kérelem érkezik, azokat azonban megfelelő jogszabályi felhatalmazás hiányában csak engedélyezésre irányuló

⁸⁴ E körben lásd CSORBA GERGELY: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatástereszt? In VALENTINY és KISS: *Verseny és szabályozás 2007*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2008. A cikk részletesen bemutatja a két teszt közötti különbséget. A vizsgált konkrét esetben elbírálási szempontból azonos eredményre vezetett volna mindkét teszt alkalmazása.

⁸⁵ Lásd a fenti 3.2.3.3. pontot.

kérelemként lehet elbírálni.⁸⁶ Ez egyrészt azért jelent problémát, mert a bejelentőnek ilyen esetekben is be kell fizetnie a nemzetközi viszonylatban is magas, négymillió forintos eljárási díjat,⁸⁷ noha nyilvánvaló, hogy nemleges kérelem esetén a hatóság munkaterhe jelentősen alacsonyabb, mint az érdemi vizsgálatot igénylő ügyekben. Másrészt pedig törvényi felhatalmazás hiányában nincs külön nemleges kérelmekre rendszeresített egyszerűsített űrlap, illetve ennek hiányában arra vonatkozó iránymutatás sem, hogy a teljes űrlap mely részeit kell, illetve nem kell kitölteni. Könnyen belátható ugyanakkor, hogy annak eldöntése érdekében, hogy a tranzakció engedélyköteles-e vagy sem, felesleges részletes piaci adatok benyújtását is megkövetelni, amelyek összeállítására csak felesleges adminisztratív terhet és további költséget jelent a felek számára. Bár a gyakorlatban a GVH általában ügyfélbarát eljárást követve ilyen esetekben többnyire elfogadja a „hiányosan” kitöltött űrlapot, mégis pontos iránymutatás hiányában a kérdés jelentős bizonytalanságot okoz. A fentiekre tekintettel a nemleges megállapítás kérésének lehetővé tétele, egy egyszerűsített űrlap kidolgozása, és az eljárási díj arányos csökkentése jelentős könnyebbséget jelentene a vállalkozások számára. Míg ez a lépés érezhetően növelné a jogbiztonságot, a GVH számára nem okozna jelentős munkateher-emelkedést, hiszen a vállalkozások a továbbiakban is csak indokolt esetekben fordulnának ehhez az eszközhöz, ráadásul az alábbiakban tárgyalt előzetes konzultációs eljárás bevezetése esetén a nemleges megállapítási kérelmek nagy része eleve kiszűrhető lenne.

4.2. A Tpvt. 29. §-sal kapcsolatos jogbizonytalanság feloldása és az előzetes végrehajthatóság kérdése

A fentiekben kifejtettek alapján a Tpvt. 29. §-a feleslegesen, sőt a hatékony fűzőkontroll-szabályozáshoz fűződő közérdekkel ellentétesen, koherenzia zavart és a felek számára is jelentős jogbizonytalanságot okozva köti az összefonódás alapjául szolgáló szerződés létrejöttét a GVH engedélyének megszerzéséhez. Mindez szerencsére egyszerűen – akár a törvény egyéb rendelkezéseinek módosítása nélkül is – orvosolható a Tpvt. 29. §-ának eltörlésével.

A Tpvt. 29. §-ának eltörlése mellett azonban a Szerzők álláspontja szerint célzerű törvényi szinten egyértelműsíteni azt, hogy a Tpvt. fűzőkontroll szabályai nem tartalmaznak végrehajtási tilalmat, azaz hogy a felek saját kockázatukra végrehajthatják az összefonódást a GVH engedélyét vagy akár a bejelentést

⁸⁶ Lásd az 51. lábjegyzetet és az ahhoz tartozó bekezdést.

⁸⁷ A 2010-es adatok alapján a cseh, illetve szlovák eljárási díj körülbelül negyede a magyar eljárási díjnak, Lengyelországban körülbelül tizede. Ausztriában az alap eljárási díj 1500 euró, amely ugyancsak körülbelül a magyar eljárási díj egytizede (a második fázisú vizsgálat díja legfeljebb 30 000 euró lehet, igaz, ezen felül a kérelmező viseli a szakértői költségeket is).

megelőzően is. Ugyanakkor, amint azt a fentiekben kifejtettük, a végrehajtási tilalom hiányának – mint általános szabály – törvényi deklarálása mellett arra is lehetőség van, hogy a jogalkotó további garanciákat állítson az utólag nem engedélyezhető összefonódások megvalósításának elkerülése érdekében (így például a GVH feljogosítható a még végre nem hajtott összefonódások megvalósításának megtiltására).⁸⁸

Mindemellett, abban a nem várt esetben, ha azt egyértelműsíteni a jogszabály, hogy a tranzakció nem hajtható végre a GVH engedélyének megadása előtt, úgy indokolt lenne a kérelem beadására vonatkozó harminc napos határidő eltörlése, hiszen végrehajtás hiányában eleve nem következhet be változás a verseny struktúrájában, ráadásul a vállalkozások egyértelmű érdeke, hogy amennyiben meg kívánják valósítani a tranzakciót, minél hamarabb benyújtsák a GVH részére a szükséges adatokat.

4. 3. Az előzetes konzultációs („prenotifikációs”) eljárás bevezetése

Amint arra a fentiekben már többször utaltunk, jelentős előnyöket eredményezne egy – az Európai Bizottság fúziókontroll-eljárásához hasonló – informális előzetes konzultációs („prenotifikációs”) eljárás bevezetése.⁸⁹ Ennek keretében a felek még az összefonódás formális bejelentése előtt konzultálhatnának a GVH-val arról, hogy az összefonódás elbírálásához milyen adatok, milyen bontásban történő benyújtására van szükség, illetve, hogy az összefonódás kapcsán milyen potenciális versenyproblémák merülhetnek fel, amelyek részletesebb vizsgálatot vagy akár a felek részéről kötelezettségvállalást igényelhetnek.

Mindez a GVH számára lehetővé tenné a hatékonyabb munkaszervezést, illetve a felekkel folytatott hatékonyabb kommunikáció révén jelentősen meg is könnyíthetné az összefonódások versenyhatásainak feltérképezését. Az előzetes konzultációs eljárás bevezetése a felek szempontjából is nagy előrelépést jelentene az ügyfélbarát fúziókontroll-eljárás felé, hiszen elkerülhetővé tenné az eljárások akár jelentős elhúzódnását eredményező és manapság sajnos gyakori hiánypótlásokat, illetve az eljárás későbbi szakaszában jelentkező komplex adatkéréseket. Mindemellett a prenotifikációs eljárás nem csak az eljárás gyorsítását eredményezné, hanem kiszűrné a nem bejelentésköteles összefonódások jelentős részét, illetve lehetővé tenné azt is, hogy a viszonylag egyszerűbb megítélésű versenyproblémák esetében a felek az előzetes konzultációt követően eleve módosítva jelentsék be az összefonódást, illetve már a bejelentéssel egyi

⁸⁸ Lásd a 78. lábjegyzetet, valamint az ahhoz tartozó bekezdést.

⁸⁹ Lásd a 3.3.2. pontot, valamint a 0. pont utolsó bekezdését.

dejüleg megfelelő kötelezettségvállalásokat tegyenek az összefonódás zökkenőmentes engedélyezése céljából.⁹⁰

Minderre tekintettel az előzetes konzultációs eljárás összességében jelentősen előmozdítaná a gyors ügyintézést, és az ügy mindkét fél általi jobb megértését. Bár a gyakorlatban a GVH már jelenleg is nyitott egy informális konzultációra a bejelentés megtétele előtt, ez *ad hoc* alapon történik, és eredményességét jelentősen korlátozza az, hogy eljárási szabályok hiányában a konzultáción csak az eljáró iroda munkatársa és esetleg a Vezető Közgazdász vesz részt, akik konzultációs hajlandóságát, illetve képességét jelentősen korlátozza a Versenytanács, mint végső döntéshozó szerv távolmaradása.

Annak érdekében, hogy az előzetes konzultációs eljárás eredményes gyakorlattá váljon, a Szerzők álláspontja szerint szükség van egy megfelelő eljárási modell (ún. „best practice”) kidolgozására, amely rögzíti, hogy a konzultáción kik vesznek részt, és milyen kérdések kerülnek megvitatásra. Ami a konzultációk személyi összetételét illeti, az eljárási szabályzatban célszerű rögzíteni, hogy a GVH részéről nem csak az eljáró iroda vizsgálói és szükség esetén a Vezető Közgazdász vesznek részt, hanem az eljáró Versenytanács is képviselteti magát. Ez eljárási szempontból semmilyen eljárási problémát nem vetne fel, hiszen az alapvetően kontradiktórius antitröszt eljárásoktól eltérően a kérelemre induló fúziókontroll-eljárás jellegéből fakadóan nincsen olyan közérdek, ami azt indokolná, hogy a Versenytanács ne kerüljön közvetlen kapcsolatba az ügyféllel, illetve a vizsgálati eljárással már az előzetes konzultáció keretében, a kérelem beadása előtt. A Versenytanács részvételével zajló konzultáció ugyanakkor a jelenlegi kétszintű eljárásra tekintettel elengedhetetlennek tűnik az érdemi egyeztetéshez, így a Szerzők álláspontja szerint az eljárási szabályok kidolgozása során legalább a Versenytanács részvételi lehetőségének biztosítása szükséges.

4.4. A formai követelmények enyhítése

A fentiekén túl a Szerzők álláspontja szerint egy ügyfélbarátabb fúziókontrollrendszer megvalósítása érdekében indokolt lenne a formai követelmények enyhítése is. Feleslegesnek tűnik például, hogy a GVH gyakran a tranzakciót megalapozó szerződés eredeti vagy hiteles másolatként történő benyújtását követeli meg. Ez a felek számára jelentős adminisztratív terhet jelent, hiszen a gyakorlatban legtöbbször közjegyző általi hitelesítést és apostille beszerzését igényli. A hiteles vagy eredeti példány benyújtásának megkövetelése ugyanakkor már csak azért sem tűnik indokoltnak, mert a vállalkozások kötelesek teljességi nyi-

⁹⁰ Lásd fent, az 64. lábjegyzethez tartozó bekezdést.

latkozással igazolni azt, hogy a bejelentés a valóságnak megfelelően tükrözi az összefonódás alapjául szolgáló tranzakciót. Jelentős könnyebbséget jelentene tehát, ha erre tekintettel elegendő lenne egyszerű másolatok benyújtása, amelyeket a felek – már csak terjedelmi okokból is – akár kizárólag elektronikus úton is megküldhetnék a GVH részére.⁹¹ Hasonlóképpen előremutató lenne az egyéb csatolandó iratok (például külföldi cégmásolatok) esetében is a hitelesítés mellőzése és a kizárólag elektronikus úton való benyújtás lehetővé tétele, ha a vállalkozások igazolják, hogy az iratok az eredetivel megegyeznek.

⁹¹ Megjegyezzük, hogy feleslegesnek tűnik és ugyanakkor külföldi felek esetén rendkívül költséges a teljes szerződés hiteles másolatának papír alapú beszerzése, ami a gyakorlatban azt jelentheti, hogy több száz oldalnyi, a tranzakció versenyjogi megítélése szempontjából irreleváns iratot kell külföldön hitelesíttetni és futárral Magyarországra küldeni.

A JOGBIZONYTALANSÁG CSÖKKENTÉSE AZ ÖSSZEFONÓDÁSI ELJÁRÁSOK SORÁN. LÉPÉSEKEGY „ÜGYFÉLBARÁT” VERSENYHIVATALI MŰKÖDÉS IRÁNYÁBAN

BARA ZOLTÁN

Bevezetés¹

A GVH működésének egyik fontos területe a fúziók ellenőrzése, különösen a Tptv. hatálybalépése után, amikor is megszűnt a Vtv. alapján alkalmazott azon szűkítés, amely a törvény hatályát kizárólag a Magyarország területén már gazdasági tevékenységet végző vállalkozásokra korlátozta.² Az mindenesetre tény, hogy az összefonódások, ellenőrzések száma és aránya csak 1996-ot követően növekedett számottevően. Mindmáig ezek az esetek, ügyszám alapján, a második legtöbb eljárást adják – a „fogyasztómegettévesztés” eljárások után. Következésképpen, a vállalkozások igen nagy hányada összefonódások engedélyezésekor kerül kapcsolatba a GVH-val, illetve a versenyjoggal, válnak egy versenyhatósági eljárás alanyává, a GVH ügyfelévé. Ennek alapján alakítják ki első benyomásaikat a hivatal jogalkalmazási gyakorlatáról is.

A GVH Versenytanácsának tagjaként, majd vállalati szaktanácsadóként számos engedélyezési eljárást volt módomban különböző minőségben megfigyelni. Különösen tanulságos volt ebből a szempontból a GVH joggyakorlatát „kívülről” figyelni. Természetes, hogy ebből a látószögéből sok mindent másként láttam, mint döntéshozóként. Gondolom, nem vagyok egyedül azzal a véleményemmel, hogy a GVH, ezen belül a Versenytanács jogalkalmazói gyakorlatát lehet javítani, különösen abból a szempontból, hogy vajon az ügyfelek számára

¹ A „Jubileumi konferencia a modern magyar versenyjog 20 éves évfordulójára” címmel, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett szövege, 2010. november 26.

² E korlátozás miatt a hivatal nem vizsgálhatta azokat a privatizációs fúziókat, amelyekben a vásárló fél még korábban nem volt jelen a magyar piacon. Ezt a gyakorlatot többen is kritizálták, lásd erről különösen VOSZKA ÉVA: Darázfészkek: A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában. *Közgazdasági Szemle*, 2004/1. 1–23. és VOSZKA ÉVA: Állami tulajdonlás: elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 2005/1. 1–23..

kellően kiszámítható-e a vizsgálati és a döntési gyakorlat, kellően indokoltak-e a vizsgálati lépések, és vajon minden olyan szempontot kellőképpen figyelembe vesz-e, amelyek a piaci verseny résztvevői szempontjából fontosak, hiszen végző soron tőlük várjuk annak megvalósítását.

A fenti okok miatt fogadtam örömteli várakozással a GVH új elnökének azt az ígéretét, hogy a jövőben a hivatal működését, beleértve a jogalkalmazási gyakorlatát, igyekezni fog „ügyfél barátabbá” tenni.³ Az én értelmezésemben idetartozik a szükségtelen jogbizonytalanságok csökkentése, amelynek jelen előadásomban három elemével foglalkozom. Nem állítom, hogy ezek lennének az említett törekvés megvalósulásának kulcsmozzanatai, hiszen vélhetően ennél fontosabb lehet, hogy a hivatal milyen jogalkalmazási gyakorlatot követ a jogsértéseket, ezen belül is különösen a kartellek és az erőfölénnyel való visszaélések tárgyában indított eljárásokban. Az összefonódások jelentőségét sem szabad azonban lebecsülni, már csak számarányuknál fogva sem. Az itt tárgyalt három problémakör hozzájárulhat az összefonódásosokkal kapcsolatban követett joggyakorlat biztonságosabbá, illetve hatékonyabbá tételéhez, és ezen keresztül a fenti nemes cél eléréséhez is. Ezzel összefüggésben szó lesz az ún. kapcsolt megállapodások értékeléséről, a hatékonysági védekezésről, illetve a Versenytanács előzetes álláspontjának szerepéről.

A kapcsolt versenykorlátozó megállapodások értékelése az engedélyezési eljárásban

2005-ben megváltozott az ún. kapcsolt versenykorlátozó megállapodások versenyjogi értékelésének módja a közösségi, illetve a hazai fúzióellenőrzési eljárások során. Kapcsolt versenykorlátozó megállapodásoknak nevezzük mindazon versenykorlátozó szerződéses vagy másféle megállapodásokat, amelyeket az összefonódásban részes felek a fúziós ügylettel összefüggésben kötnek. Ezekkel kapcsolatban azt a kérdést kell versenyjogilag vizsgálni, hogy ezek a megállapodások egyrészt közvetlenül kapcsolódnak-e az adott összefonódáshoz, illetve másrészt hiányukban az összefonódás ésszerűen nem lenne megvalósítható.

A kapcsolt versenykorlátozó megállapodás tipikus esete például az, amikor a vállalkozás feletti irányítás átengedésével megvalósított összefonódások esetében a felek olyan megállapodást is kötnek, amelyben az eladó vállalja, hogy meghatározott ideig az átadott vállalkozással vagy vállalkozásrészsel előállítható árukat nem forgalmaz. Ezt nevezték kapcsolt versenytilalmi rendelkezésnek. Ilyen esetben indokolt igény ugyanis a vevő részéről, hogy a piacra történő

³ Lásd pl. Juhász Miklós erősíténé a GHV ügyfélbarát jellegét, Origo.hu, 2010. december 25.

beilleszkedése idejére bizonyos mértékű védelme legyen az érintett piacon a vállalkozás(rész) eladójának versenyével szemben, biztosítva ezzel a maga számára a megvásárolt termelési-értékesítési lehetőség megfelelő szintű hasznosíthatóságát.

A Gazdasági Versenyhivatal 2005-ig követett gyakorlatában minden esetben külön is vizsgálta a kérelmezett összefonódást eredményező szerződésben (vagy az azt kiegészítő szerződésben) szereplő versenyt korlátozó rendelkezéseket, és határozatában kitért arra is, hogy azokra a Tpv. 30. § (5) bekezdése alapján az engedély kiterjed-e vagy sem. Ha igen, akkor az tartalmát tekintve azt jelentette, hogy a szerződés adott rendelkezése – mint az összefonódás szerves része – nem minősül a Tpv. 11. § értelmében gazdasági versenyt korlátozó megállapodásnak.

A 2005. évi LXVIII. törvény hatályon kívül helyezte a Tpv. korábbi 18. és 19. paragrafusait, amelynek következtében 2005. július 14-étől megszűnt annak lehetősége, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a versenykorlátozó megoldások tekintetében nemleges megállapítást tegyen, illetve egyedi mentesítést adjon. A törvénymódosítás a közösségi jogalkalmazásban végbement változást követte és alkalmazta azt a nemzeti jog alapján induló eljárásokra is, holott erre semmilyen közösségi szabály nem kötelezte volna a magyar hatóságot. A versenykorlátozó megállapodások vonatkozásában a nemleges megállapítás, illetve az egyedi mentesítés kérelmezhetőségének intézményes megszüntetését⁴ a Bizottság a Modernizációs Rendelettel összefüggésben – 2003-ban – azzal indokolta, hogy az ilyen jellegű kérelmek elviselhetetlen többletterhet jelentettek volna számára, illetve azzal, hogy a 2004. május 1-jét követően megszűnő bizottsági jogalkalmazási monopólium miatt a tagállami versenyhatóságok és bíróságok közvetlenül alkalmazhatják majd a közösségi jogot, és az ilyen jellegű kérelmek elbírálásában különösen nehéz lenne érvényesíteni az egységes jogalkalmazás elvét.⁵

A Bizottság a tagállamoktól ezzel egyidőben azt is kérte, hogy ugyanezt az elvet a nemzeti jogok vonatkozásában is érvényesítsék, amely kérésnek – Görögország kivételével – valamennyi tagállam eleget tett. Mindezek azt jelentették, hogy megszűnt a megállapodások versenykorlátozó mivoltának hatósági megállapítására vonatkozó kérelmezhetőség intézménye, és helyébe ezen megállapodások „önértékelésének elve” lépett. Vagyis, ezután a vállalkozásoknak maguknak kell eldönteniük, hogy egy megállapodás versenykorlátozó-e, csoportmentesség alá esik-e, illetve egyedileg mentesíthető-e, míg en-

⁴ Lásd az erről szóló kommunikációt EURÓPAI BIZOTTSÁG: Communication pursuant to Article 33 of Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (2003).

⁵ JONES ALISON és SUFRIN BRENDA: *EC Competition Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 6. fejezet.

nek megállapítását korábban kérelmezni lehetett a hatóságoktól. Ezáltal olyan intézmény szűnt meg, amely a vállalkozások számára fontos elemét képezte a jogbiztonságnak. Nyilván nem azonos joghatással bír az, ha egy megkötni kívánt vagy megkötött megállapodás esetleges versenykorlátozó mivoltára vonatkozóan egy hatóság hivatalos álláspontját lehet kérni, mintha ugyanezt egy bármennyire is szakavatott, de mégsem hatóságnak minősülő jogi tanácsadó állítja. Álláspontom szerint ez a lépés igen komoly mértékben növelte a versenyjogi alkalmazás jogbizonytalanságát, amelyen csak ehhez képest kis mértékben lehet csökkenteni különböző útmutatásokkal, illetve konkrét eljárásokban tett megállapításokkal.

A fent említett jogbizonytalanság furcsa formában jelent meg az összefonódásokhoz kapcsolt megállapodások versenyjogi értékelésében. A magyar versenyjogi gyakorlat, egyezően a közösségi joggyakorlattal, 2005. július 14-étől kezdve a fent említett önértékelési elvet a kapcsolt versenytilalmi megállapodásokra is alkalmazta. A Vj-135/2005. sz. határozat 25.) pontja szerint emiatt a Versenytanács „nem végzi majd el annak értékelését, hogy az összefonódást eredményező szerződésben szereplő versenykorlátozás a Tpv. 30. § (5) bekezdése szerinti kapcsolódó versenykorlátozásnak minősül-e. Azt a jövőben – csakúgy, mint a Tpv. hatályon kívül helyezett 18. §-a szerinti további esetekben – az érintett vállalkozásoknak saját maguknak kell eldönteniük.”

Ugyanakkor hatályban maradt a Tpv. 30. § (5) bekezdése, miszerint „Az összefonódáshoz adott engedély kiterjed mindazokra a versenykorlátozásokra, amelyek az összefonódás megvalósításához szükségesek.” Ha ezt most összevetjük az imént idézett határozat szövegével, akkor az a képtelen jogi helyzet áll elő, hogy a Versenytanács engedélyez egy olyan megállapodást, amelynek versenyjogi értékelését nem is végezte el.⁶

Lehetséges persze egy másik, valószínűbb magyarázat is a fenti ellentmondásra. A Versenytanács valójában elvégzi a kapcsolt versenytilalmi rendelkezés versenyjogi értékelését, csak annak részleteit nem, csak a végeredményét, közli az érintettekkel.⁷ Az előző értelmezés jogi nonszensz, ennek pedig semmi ér-

⁶ A Fúziós Rendelet ebben a tekintetben az alábbi nem teljesen egyértelmű megállapítást teszi: Pre (21) „E rendeletet kell alkalmazni, amennyiben az érintett vállalkozások az összefonódás megvalósításával közvetlenül összefüggő és ahhoz szükséges korlátozásokat fogadnak el. Az összefonódást a közös piaccal e rendelet értelmében összeegyeztethetőnek nyilvánító bizottsági határozatok ezekre a korlátozásokra automatikusan kiterjednek, *anélkül, hogy a Bizottságnak az egyedi esetekben értékelnie kellene az ilyen korlátozásokat.*” Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [2004] HL HU.ES fejezet 08 kötet 03. 40.

⁷ Erre utal a Bizottsági vonatkozó Közleményének (1) szakasza is: Fúziós Rendelet (2004) előírja a 6. cikk (1) bekezdésének b) pontjában, a második albekezdésben, és a 8. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében, valamint a 8. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében, hogy egy összefonódást a közös piaccal összeegyeztethetőnek kimondó határozatról „*fel kell*

telme sincs. Mi indokolhatná azt, hogy a hatóság ne közölje az ügyféllel, illetve a nyilvánossággal egy olyan versenyjogi értékelés részleteit, amelyet egyébként elvégzett, és amelynek alapján az engedélyt megadta? Mi értelme szükségtelesen növelni a nem kapcsolt versenykorlátozó megállapodások kérelmezhetőségének megszüntetéséből fakadó, egyébként sem kismértékű jogbizonytalanságot azzal, hogy a hatóság „eltitkolja” a versenyjogi mérlegelésének mikéntjét?

Hogyan lehetne megszüntetni a fenti jogbizonytalanságot? Szerintem egyszerű, nem kellene ebben a tekintetben, vagyis a hazai jog alapján lefolytatott összefonódások értékelésekor követni a bizottsági joggyakorlatot. Persze lehet, hogy ez nem ilyen egyszerű, de az esetleges jogi bonyodalmak taglalását meghagyom a jogászoknak.⁸

A hatékonysági védekezés

A második témakör, amit az előadásomban érinteni szeretnék, már sokkal inkább közgazdásznak való. A hatékonysági védekezés azt jelenti, hogy azokat a jelentős versenykorlátozó hatásokkal járó összefonódásokat is engedélyezni lehet, amelyek esetében a fúzió következtében előálló hatékonyságjavulás mértéke olyan nagy, hogy az ellensúlyozhatja a versenykorlátozásból eredő káros hatásokat.

tételezni, hogy az foglalkozik az összefonódáshoz közvetlenül kapcsolódó és ahhoz szükséges korlátozásokkal.”, Közlemény [2005].

⁸ Ezen a problémán érdemben nem segít a bizottsági hatáskör „reziduális” jellegének hangsúlyozása, azaz az arra való utalás, hogy a Bizottság csak a korábban még elő nem fordult esetekről fog nyilatkozni. „Az összefonódás megvalósításához közvetlenül kapcsolódó és szükséges korlátozások megítélésére irányadó szabályok módosítása (a továbbiakban: „kiegészítő megkötések”) bevezeti az ilyen korlátozásoknál az önértékelés elvét. Ez azt a törvényhozói szándékot tükrözi, hogy ne a Bizottságot kötelezze a kiegészítő megkötések értékelésére és az azokkal való egyedi foglalkozásra. A kiegészítő megkötések kezelését az EK vállalatfúziós rendelet szerint bővebben megmagyarázza a vállalatfúziós rendelet 21. preambulumbekzdése, amely megállapítja, hogy „azoknak a bizottsági határozatoknak, amelyek kimondják az összefonódások összeegyeztethetőségét a közös piaccal ennek a rendeletnek az alkalmazásában, automatikusan foglalkozniuk kell az ilyen korlátozásokkal, anélkül, hogy a Bizottságnak kellene értékelnie az ilyen korlátozásokat az egyedi esetekben”. Miközben a preambulumbekzdés azt irányozza elő, hogy a Bizottság reziduális funkciót lát majd el a konkrét új, vagy megoldatlan ügyekben, ahol valódi bizonytalanság keletkezett, minden foratókönyv szerint az érintett vállalkozásoknak kell elvégezniük az önértékelést, hogy megállapodásaik az ügyletet kiegészítőnek tekintendők-e, és milyen mértékben. Azok a viták, hogy a korlátozások közvetlenül kapcsolódóak és szükségesek-e az összefonódás megvalósításához, és így automatikusan a Bizottság döntési hatáskörébe tartoznak-e, a nemzeti bíróságok előtt rendezhetők.” EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság közleménye az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról (2005) (2) szakasz.

A hatékonysági védekezés elvi lehetősége szinte valamennyi fejlett ország és az Európai Unió versenyszabályozási rezsimjében is fellelhető.⁹ Ez talán természetesnek is mondható, hiszen a hatékonyság szoros összefüggésben van a versennyel. A versenyszabályozás alapvető célja tekintetében régóta egyetértés van abban, hogy ez a cél a verseny védelme és fenntartása. A versenyszabályozás a leginkább megfelelő eszköz az erőforrások hatékony allokációjának, ezáltal a szabad piacgazdaság hatékony piaci kimenetelének biztosítása tekintetében. Egyes országok a versenyszabályozás céljai között másokat is megneveznek, de a hatékonyság nyilvánvalóan és egyértelműen valamennyi tagország versenyhatóságai által elérni kívánt központi cél. Ez a fontos cél, különböző formákban ugyan, de átültetésre került a tagországok versenyjog-politikájába, ill. versenyjogaiba. Az összefonódásokkal kapcsolatos versenyjogi gyakorlatban azonban ez az elv meglepően kismértékben érvényesül.

Pedig a nagyobb hatékonyságot eredményező gazdasági körülmények (skáláhozadék, választékgazdaságosság, szinergikus hatások stb.) többnyire „természetes” velejárói egymással horizontális vagy vertikális kapcsolatban lévő vállalkozások összefonódásainak. Ezek a hatóságok előtt többnyire ismertek, mert az érintett vállalkozások ezen körülményekre bizonyosan felhívják a figyelmet. A legtöbb hatóság (a magyar hatóságról saját tapasztalat alapján állíthatom) azonban mégis semlegesen viszonyul ezekhez a körülményekhez, mint olyanokhoz, amelyek vizsgálata nem tartozik a feladatkörébe. Ez azonban, bár jogilag helytálló, érdemben talán még sincs rendjén.

1. Az alapos és lényegre törő versenyjogi elemzésnek két lépésből kellene állnia: az összefonódással kapcsolatos versenyjogi aggályok azonosításából,
2. a várható hatékonysági előnyök azonosítása és kvantifikálásából.

Gyakran előfordul, hogy ez a két fázis egybemosódik az eljárás során, amely jobbizonytalanságot eredményezhet.

A nem túl nagy számú esetjogi gyakorlat alapján tudható, hogy a 2. fázisra csak akkor kerülhet sor, ha az 1. fázis befejeződött, azaz a versenyjogi aggályok megfogalmazásra kerültek. Ezek időbeli elhatárolódása azért fontos, mert az érintett vállalkozások másképpen viszonyulhatnak az eljáráshoz, attól függően, hogy a versenyaggályok már megfogalmazásra kerültek-e a hatóság részéről vagy sem. Mindaddig, amíg ezeknek a köre bizonytalan, az ügyfelek „természetes” törekvése az, hogy a lehetséges versenyproblémák körét szűkítsék, illetve azok jelentőségét csökkentse. Márpedig a hatékonysági védekezéssel mindaddig nem lehet „előállni”, amíg ezen káros versenyhatások nem kerülnek azonosításra. Ugyanis a hatékonysági védekezés lényege az a helyettesítés (trade-off), ami a káros versenyhatások és a hatékonysági előnyök között fenn-

⁹ OECD: Competition Policy and Efficiency Claims in Horizontal Agreements (1996).

áll. A helyettesítés eredménye akkor kedvező a fuzionáló vállalkozások számára, ha a hatékonysági előnyök mértéke meghaladja a káros versenyhatások mértékét.

A hatékonysági védekezés tehát mérték, azaz mérés, számszerűsítés kérdése. Elvileg a hatóság feladata lenne a káros versenyhatások mértékének meghatározása és az érintett vállalkozásoké a hatékonysági előnyök számszerűsítése. A gyakorlatban azonban a vállalkozások érdeke is, hogy a káros versenyhatások megfelelően számszerűsítésre kerüljenek, de csak miután ezek köre meghatározásra került. Csak ezt követően „segítenek” a hatóságnak, ezt megelőzően ellentétesek az érdekeik.

A közgazdászok ma már számos elegáns és meggyőző módszert kínálnak a mérési problémák megoldására, ám mindegyikkel kapcsolatban ugyanaz a nehézség: igen nehéz alkalmazni azokat egy-egy konkrét ügy kapcsán. Ezért van szükség a felek együttműködésére egy konkrét ügy kapcsán. A hatékonysági védekezés „drága” dolog, számos szakértő közreműködésére van szükség ahhoz, hogy a versenyhatások és a hatékonysági előnyök valóban, és mindkét fél számára meggyőzően és egyértelműen azonosításra és számszerűsítésre kerüljenek. Ezért nem meglepő, hogy a sikeres hatékonysági védekezéssel ismert ügyek száma nemzetközi vetületben is igen alacsony.

A hatékonysági védekezés a fentebb említetteken kívül más okok miatt is ritka. Az egyik ok abban áll, hogy a fuzionálni kívánó felek nem mindig közölnek egymással minden olyan bizalmas üzleti információt az engedélyezés előtt, amelyek pedig szükségesek lennének az esetleges hatékonysági előnyök mérhetőségéhez. Továbbá, a hatékonysági védekezés csak abban az esetben jöhet szóba, ha az összefonódás versenykorlátozó hatásai ismertek, az ügyfelek azonban nem mindig ismerik fel vagy el, hogy a tervezett összefonódás versenykorlátozó hatásokkal jár. Ennek következtében a kérelemben előterjesztett hatékonysági védekezés ellentmondásba kerülhet a versenykorlátozással kapcsolatban előadott védekezéssel. Harmadszor, a hatékonysági előnyök és a versenykorlátozás közötti átváltás elemzésének bonyolultsága/megbízhatatlansága miatt az ügyfelektől a hatóság csak különösen jelentős mértékű hatékonysági előny bemutatását hajlandó elfogadni, amelyről ezért valószínűsíthető, hogy a meghaladják a versenyellenes hatásokat, még abban az esetben is, ha ez utóbbiakat nem lehet pontosan számszerűsíteni.

A GVH gyakorlatában nem lelhető fel olyan ügy, amelyben a hatékonysági védekezés komoly formában felmerült volna, még kevésbé olyan, amelyben az összefonódás erre tekintettel került volna engedélyezésre. Ez nem annyira meglepő, hiszen az ilyen típusú ügyek kezeléséhez magasan képzett közgazdászok szükségeltettek volna, akikkel a GVH nem régóta rendelkezik. Ma már azonban elmondható, hogy a hivatalnak komoly és a korszerű közgazdasági elemzési módszerek alkalmazására is képes szakemberei vannak (nem utolsó sorban a

vezető közgazdász alkalmazásának a következtében). Ezért megvan az esélye annak, hogy a hivatal tovább tud lépni az összefonódások engedélyezési eljárásaiban korábban alkalmazott egyszerűsített, mélyreható közgazdasági elemzést nélkülöző, a korábbi eljárásokra visszahivatkozó, hüvelykujj szabályokra építő módszertanon. Ez pedig mindenképpen elősegítené azt is, hogy az arra felkészült szakemberekkel rendelkező ügyfelek a jövőben gyakrabban élhessenek a hatékonysági védekezés eszközével is.

Az előzetes álláspont szerepe

A harmadik téma megint inkább jogi természetű, mintsem közgazdasági. A GVH jelenlegi és a korábbi joggyakorlatában a Versenytanács előzetes álláspontjának a szerepe nem túl jelentős. A Tptv. 73. § (1) bekezdése előírja ugyan azt, hogy az előzetes álláspontot milyen esetekben kell az ügyfeleknek megküldeni, és annak mit kell tartalmaznia, de arra vonatkozóan a törvény semmilyen kötelezettséget nem tartalmaz, hogy a döntéshozatal során milyen esetekben lehet eltérni az abban közöltektől. A kialakult joggyakorlat szerint a Versenytanácsot saját, korábban közölt álláspontja nem köti a döntéshozatalban, attól bármilyen irányban eltérhet (akár az ügyfél hátrányára is). A bírósági felülvizsgálatok során sem alakult ki egységes bírói gyakorlat arra vonatkozóan, hogy az ilyen eltérések milyen esetekben jogszerűek, illetve ezzel kapcsolatban a Versenytanácsot milyen indokolási kötelezettség terheli.

Az előzetes álláspontnak azonban, hasonlóan a Bizottság kifogás közléséhez¹⁰ (Statement of Objections) nem csak egyszerű tájékoztatás lenne a feladata a hivatal éppen aktuális álláspontjáról, hanem biztosítani kellene az ügyfél tisztességes védekezésének feltételeit is. Ennek a feltételnek értelemszerűen csak abban az esetben tudna megfelelni, ha annak közlését követően a hatóság attól később csak kivételesen, meghatározott speciális esetekben, és elsősorban az ügyfél előnyére térhetne el. Az előzetes álláspont kiadása pontot tenne a hivatali eljárás végére, ezt követően az „ügyfelek a terep”. A Versenytanács gyakorlatára vonatkozó jogi korlátozásokat olyan formába kell öltetni, amelytől való eltérés a bíróság előtt számon kérhető, jogvesztő hatállyal összekapcsolva.

A jelen előadás témájához kapcsolódóan külön választanám az előzetes álláspont szerepét a fúziós eljárások vonatkozásában a fentebb leírtaktól, mely utóbbiakat csak az antititröszt ügyekben lenne szükséges formálisan is szabályozni. Az összefonódások esetében azonban az előzetes álláspontnak más lehet a funkciója, amely abból fakad, hogy itt kérelemre induló eljárásokról van szó.

¹⁰ Lásd erről például EURÓPAI BIZOTTSÁG: Best Practices in proceedings concerning articles 101 and 102 TFEU (2010). Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf.

Az engedélyezés iránti kérelem benyújtását követően a hivatalnak viszonylag rövid időn belül döntenie kell arról, hogy a kérelmezett összefonódást gyorsított vagy teljes körű eljárás keretében kívánja vizsgálni. A jelenleg követett joggyakorlat alapján ezt a döntést viszonylag egyszerű, piaci részesedések alapján meghatározott „hüvelykujj” szabályok szerint hozza meg a hatóság, érdemi vizsgálat, érvelés nélkül. Ennek következtében gyakran fordul elő olyan helyzet, hogy bár a vonatkozó Közlemény alapján teljes körű eljárásra került sor, de ennek során viszonylag egyszerűen megállapítható volt, hogy az adott összefonódás nem vet fel versenyaggályokat. Ezáltal az ügyfelet feleslegesen terhelik jelentős többlet adminisztrációs feladatok, adatközlési kötelezettségek, nem beszélve a jelentősen megemelt eljárási díjról.

Logikusabbnak látnám egy olyan gyakorlat kialakítását, amely a teljes körű eljárásra vonatkozó döntést egy *előzetes kifogásközléshez*, ha úgy tetszik, egy sajátos előzetes állásponthez kapcsolná. Mivel az ezt követő teljes körű vizsgálatot is egy másik „előzetes álláspont” fogja lezárni, célszerű lenne elnevezésben is megkülönböztetni a kettőt, már csak azért is, mert a két intézménynek más a fő funkciója.

Az előzetes kifogásközlésnek az a fő feladata, hogy tájékoztassa az ügyfelet arról, hogy a GVH mely érintett piacokon és milyen jellegű versenyproblémákat azonosított (főképpen, de nem kizárólag) a benyújtott engedélyezési kérelem alapján, és ezért szükségesnek látja az összefonódás alaposabb, főképpen közgazdasági jellegű vizsgálatát.

Az előzetes kifogásközlés után meginduló teljes körű eljárás során az ügyfél még az eljárás elején közölheti azt a szándékát, hogy „szükség esetén” (vagyis amennyiben a hatóság az összefonódást e nélkül nem látná engedélyezhetőnek), élni kíván a hatékonysági védekezés eszközével.

A hatékonysági védekezés szándékának korai közlése a teljes körű vizsgálatban ilyen módon az eljárás viszonylag korai fázisban tisztázná azt, hogy a hatóságnak nem csak egyszerűen azonosítani kell majd a versenyaggályait, hanem minden bizonnyal számszerűsíteni is, mivel annak eredményét össze kell majd vetnie a főképpen a vállalkozást terhelő hatékonysági elemzés eredményeivel.

Az előzetes kifogásközlés tehát nem köti a hatóságot olyan módon, mint ahogy a fentebb említett módon az előzetes álláspont tenné. Ez természetes is, hiszen az eljárás során nem csak az derülhet ki, hogy az aggályok alaptalanok voltak, hanem az is, hogy az összefonódással kapcsolatban esetleg további versenyproblémák is járhatnak, amit az előzetes kifogásközlés még nem tartalmazott.

A teljes körű vizsgálatot a hivatal részéről – az antitröszt ügyekhez hasonlóan – egy, már a hatóságra nézve kötő erővel bíró előzetes álláspont zárna le, amelyet követően az abban foglalt tényállási elemek és következtetések körén a versenyhatóság már csak az ügyfél javára módosíthat.

Ez előzetes álláspont kiadását követően már csak az ügyfélnek lehet módja új szempontok, tények stb. előadására, de csak a hatékonysági vagy az elbukó vállalati (failing firm) védekezés tárgyában. Ehhez az szükséges, hogy – ellentétben az antitröszt ügyekkel – az előzetes álláspont nem tartalmazhat „meglepetéseket” az ügyfél számára. Az ügyfél ezt megelőzően ismerhesse meg a hatóság érveit, és módja legyen erre a versenyaggályokkal szembeni védekezését előadni, még az előzetes álláspont kiadását megelőzően. Ennek indoka az az egyszerű tény, hogy míg az antitröszt ügyekben a hatóság és az ügyfél közötti érdekellentét az eljárás kimenetelét illetően nyilvánvalóan ellentétes, a fúziós ügyekben ez nem így van. A hatóság és az ügyfél érdeke annyiban mindenképpen egybeesik, hogy a valódi, jelentős mértékű és transzparens hatékonysági előnyökkel járó összefonódások akkor is megvalósulhassanak, ha azok esetleg komoly versenykorlátozásokat eredményeznének.

Ha az előzetes álláspont a fentiekben leírt körülmények között kerül megfogalmazásra, akkor az eljárás hátralévő részében már nem az az ügyfél fő feladata, hogy közölje a hatósági állásponttal kapcsolatos eltérő véleményét (hiszen ezt már korábban módja volt megtenni), hanem előterjessze a hatékonysági védekezését. Az előzetes álláspont fúziós ügyekben ilyen értelemben „pontot tehet” az ügy végére a versenyaggályok tekintetében.

Az ügy hátra lévő szakaszának fő feladata az lehetne, hogy az ügyfél előterjeszthesse a speciális védekezéseit (hatékonysági, elbukó vállalat stb.), és a hatóság ezekre érdemben (akár a vizsgálat újra bevonásával) választ adhasson.

Milyen előnyei lennének ennek az eljárási módnak? Egyrészt, világosan elválna az előzetes álláspont előtti és utáni szakasz jogi funkciója. Ez tiszta helyzetet teremthetne az ügyfél számára („tudja, hogy mire számítson”). Továbbá, mivel a hatóság a versenyaggályok tekintetében már nem módosíthatja az álláspontját, az ügyfél olyan érveket is előadhat pl. a hatékonysági védekezés jegyében, amelyek esetleg ellentmondanak a korábban előadottaknak. Harmadszor, az ügyfelek most már olyan információkat is feltárhatnak (egymás előtt is), amelyet a „legutolsó pillanatig” inkább titokban tartottak volna.

Ebben a szakaszban a hatóságnak módjában áll a védekezéseket érdemben (a versenyaggályok vizsgálatától lekülönítetten) kivizsgálni, és azáltal a döntéshozatal megalapozottabb lehet. Mindezt az teszi lehetővé, hogy a hatóságnak és az ügyfeleknek azonosak az érdekeik az ehhez szükséges információk felderítése és értékelése tekintetében.

Következtetések

Az előadásomban három olyan témát érintettem, amely a versenyhatósági eljárás, ezen belül az összefonódás engedélyezési eljárásban elsősorban az ügyfelek

szempontjából tekinthető fontosnak. Sem a kapcsolt megállapodások versenyjogi értékelésének eltitkolása, sem a hatékonysági védekezés lehetőségének figyelembevétele, sem pedig az előzetes álláspont garanciális szerepének erősítése nem olyan körülmény, amely a GVH döntéshozóinak különösebb fejfájást okozhatna. (Be kell vallanom, mint Versenytanácsstag, én magam sem tartottam egyik fent említett problémát sem különösebben fontosnak vagy akár csak létezőnek.) Nem meglepően, ezekkel csak a vállalkozások tanácsadójaként kellett, de akkor nem esetben igen fájdalmas körülmények között, szembesülnöm.

Ha azonban a hivatal komolyan gondolja, hogy a versenyjogi gyakorlatát ügyfélbarát irányban javítja, akkor mindenképpen nagyobb figyelmet kell fordítania arra, hogy az ügyfelek szempontjai kellőképpen megjelenhessenek az eljárásban, a számukra fontos jogi intézmények működhessenek. Úgy vélem, hogy ez ilyen formában köz- vagy legalábbis közös érdek, amelynek jobb érvényesüléséhez az itt elemzett három témakör a korábbiaknál jobb kezelése mindenképpen hozzájárulhat.

IRODALOMJEGYZÉK

GVH határozatok

1. Vj-3/1991. Azúr és Azúrinvest
2. Vj-6/1991. Kalocsakörnyéki Agráripari Részvénytársaság
3. Vj-77/1991. Messer Griesheim Gmbh, Oxigén és Dissousgáz
4. Vj-150/1991. Linde AG és Szénsavtermelő Vállalat
5. Vj-18/1992. Kalocsakörnyéki Agráripari Rt. és Murányi és Murányi KKt.
6. Vj-205/1992. Tiszamenti Vegyiművek és Henkel Magyarország
7. Vj-45/1994. Duna Fűszért Rt.
8. Vj-166/1994. Zalakerámia és Rékerámia
9. Vj-172/1994. Pest-Budai Gasztro-Lánc és Junior Vendéglátó
10. Vj-174/1994. „Dreher” Kőbányai Sör Értékesítő és Kőbányai Sör Értékesítő Pécs
11. Vj-224/1994. Magyar Aszfalt, Úttechnika és Zúzalék
12. Vj-244/1995. RWE és Budapesti Elektromos Művek Rt.
13. Vj-81/1997. MONSANTO Kereskedelmi Kft. (1997. október 16.)
14. Vj-86/1997. Neusidler-Szolnok Papírgyártó Rt., Dunaújvárosi Finompapírgyár Kft. és Dunapromt Kft. (1997. augusztus 22.)
15. Vj-173/1998. Cargill Mag Kft. és Monsanto Company (1999. február 24.)
16. Vj-178/1998. Westpharma Gyógyszerkereskedelmi Részvénytársaság és Prevenió Konsulting Gazdasági Tanácsadó Kft. (1999. május 26.)
17. Vj-96/1999. Csemege-Julius Meindl Ipari és Kereskedelmi Rt. (1999. november 15.)
18. Vj-101/1999. Renault S.A., Nissan Motor Co. Ltd. és Nissan Diesel Motor Co. Ltd (1999. augusztus 31.)
19. Vj-30/2000. Büki Üdítő Kft. (2000. május 22.)
20. Vj-126/2000. UPC Magyarország Kft. (2001. január 23.)
21. Vj-153/2000. Traubi Hungária Rt. (2001. január 8.)
22. Vj-10/2001. MATÁVkábelTV Kft. (2011. május 15.)
23. Vj-28/2001. Glaxo SmithKline plc. (2001. június 14.)

24. Vj-30/2002. Kis-AstraSat (2002. december 18.)
25. Vj-48/2002. Kábel Televízió Szolgáltató Kft. (2002. december 10.)
26. Vj-28/2003. Baucont Építőipari Rt., Kész Közép-Európai Építő és Szerelő Kft., Közéületépítő Rt. és Épker Kft. (2004. március 2.)
27. Vj-42/2003. FiberNet Kommunikációs Rt. (2004. június 10.)
28. Vj-57/2003. Korona 2001 Ingatlanforgalmazó Kft. (2003. december 10.)
29. Vj-74/2003. Országos Gabona Terméktanács, Takarmánygyártók és -Kereskedők Szövetsége Magyar Gabonafeldolgozók, Agrimill-Agrimex Rt., Agrograin Rt., Budai Malomipari Kft., Cerbona Rt., Cornexi Rt., Diamant International Malom Kft., Első Pesti Malom Rt., Gyermely Rt., Hungaromill Rt., Pannon Gabona Rt., Sikér Kft., Szabolcs Gabona Holding Rt., Szatmári Malom Kft., Alföldi Malomipari Rt., Dél-Gabona Malomipari Rt., Futura Rt., Hajdúsági Gabona Rt. és Pannonmill Malomipari Rt. (2004. október 19.)
30. Vj-170/2003. Kereskedelmi és Hitelbank Rt. és K and H Equities (Hungary) Értékpapír-kereskedelmi Rt. (2004. január 22.)
31. Vj-56/2004. Adeptus Rt., Betonút Szolgáltató és Építő Rt., Debreceni Mély és Útépítő Rt., EGÚT Egri Útépítő Rt., Hídépítő Rt., Hódmezővásárhelyi Útépítő Kft., Hoffmann Építőipari Rt., Híd és Mélyépítő Kft. MÁV Hídépítő Acélszerkezet, Kivitelező Mélyépítő Budapest Építőipari, Beruházó és Tervező Kft., MOTA-Engil Beruházási és Építőipari Rt., Strabag Építő Rt., Swietelsky Építő Kft., Vakond Kft. és Vegyépszer Rt. (2005. szeptember 22.)
32. Vj-100/2004. Continental AG és Phoenix AG (2005. február 17.)
33. Vj-102/2004. ABB Power Technologies Management Ltd., ABB Switzerland Ltd., Areva T&D Holding S.A., Areva T&D S.A., Siemens AG, VA Tech T&D GmbH, ABB Kft., Areva Hungária Villamos Kapcsolóberendezések Kft., Siemens Rt., Tessag Hungária Kft. és Alstom Holding S.A. (2005. december 22.)
34. Vj-136/2004. Fővárosi Csatornázási Művek Rt. (2004. november 18.)

35. Vj-162/2004. Alkalmazások és Termékek az Adatfeldolgozásban Informatikai Kft. SAP Hungary Rendszerek, International Business Machines Corporation Magyarországi Kft., Synergon Informatikai Rendszereket Tervező és Kivitelező Rt., Synergon Informatikai Rendszereket Tervező és Kivitelező Rt. és International System House Kereskedelmi és Szoftverfejlesztő Kft. (2006. június 15.)
36. Vj-22/2005. Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság (2006. július 10.)
37. Vj-168/2005. UPC Magyarország Kft. (2010. január 13.)
38. Vj-196/2005. Tate and Lyle Holland B.V. és Eastern Sugar B.V. (2006. június 7.)
39. Vj-199/2005. Magyar Tojás Tojásértékesítő Kft., Agrícola Mezőgazdasági és Ipari Szövetkezeti Rt., Aranybulla Mezőgazdasági Rt., Csabatáj Mezőgazdasági Rt., Cse-Mi Farm Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Kft., Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt., Értékesítő és Szolgáltató Kft. Földesi Rákóczi Mezőgazdasági Termelő, Gyermelyi Tojás Kft., Mizse Tojás Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., Gyermelyi Holding Zrt., Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetsége, Novogal a.s., Aranykorona Zártkörűen Működő Mezőgazdasági Részvénytársaság, Családi Tojás Termelő Kft., Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. Farm Tojás Mezőgazdasági Termelő, Szerencsi Mezőgazdasági Zrt., VITAL-EGGS Élelmiszeripari és Kereskedelmi Kft., Értékesítő és Szolgáltató Szövetkezet Nyugat-Nyíregyházi Mezőgazdasági Termelő-, CAPRIOVUS Élelmiszeripari és Kereskedelmi Kft., Bólyi Mezőgazdasági Termelő és Kereskedelmi Zrt. és Szijártó Kereskedelmi Bt. (2006. november 30.)
40. Vj-12/2006. Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Nyrt. (2007. július 12.)
41. Vj-16/2006. ViDaNet Kábeltelevíziós Szolgáltató ZRt. (2007. február 28.)
42. Vj-23/2006. KábelszatNet-2002. Kft. (2006. október 24.)
43. Vj-41/2006. Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Nyrt. (2007. december 4.)
44. Vj-45/2006. MBI Nemzetközi Marketing Tanácsadó és Biztosításközvetítő Kft., UNION Biztosító Zrt. és Kereskedelmi és Hitelbank Rt. (2006. szeptember 7.)
45. Vj-47/2006. Budapesti Elektromos Művek Nyrt. (2006. október 26.)

46. Vj-63/2006. Inform Média Kft. és Tárna Plusz Bt. (2007. április 19.)
47. Vj-114/2006. Magyar Telekom Rt. (2006. december 21.)
48. Vj-130/2006. Strabag Építő Zrt., EGÚT Egri Útépítő Zrt., Swietelsky Építő Kft., Colas Dunántúli Út- és Vasútépítő Zrt. és Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. HE-DO Útépítő (2009. január 29.)
49. Vj-156/2006. Elit Konyha Kft. (2007. március 5.)
50. Vj-191/2006. Vöröskő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., ELEKTRO-QUALITY Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. és BRAVOTECH Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. (2007. július 12.)
51. Vj-102/2007. Kereskedelmi és Hitelbank Nyrt. (2007. december 07.)
52. Vj-174/2007. CELLVASÚT Építőipari Kft., Colas Dunántúli Út- és Vasútépítő Zrt., „GRANIT” HUNGÁRIA Építőipari és Szolgáltató Kft., Hídépítő Zrt., „HÍDÉPÍTŐ SPECIÁL” Vízi és Robbantási Munkák Kft., Hochtief Construction AG Magyarországi Fióktelepe, Beruházó és Szállítmányozó Kft. KELET-ÚT Építőipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. „KÖZÉPSZOLG” Ipari, KÖZGÉP Építő- és Fémszerkezetgyártó Zrt., Mávépcell Mély- Magas és Vasútépítő Kft., MÁV MTM Mélyépítő Tervező Magasépítő Kereskedelmi és Ügyviteli Szolgáltató Rt., Resonator Vállalkozási és Kereskedelmi Kft., Strabag Zrt., Szentesi Vasútépítő Kft., Kivitelező és Iparvágányfenntartó Kft. Vasútépítők Pályatervező, Vegyészépítő és Szerelő Zrt. és Wiebe Hungaria Vasútépítő Kft. (2010. június 9.)
53. Vj-181/2007. CIB Bank Zrt. (2010. január 15.)
54. Vj-16/2008. K&H Bank Zrt. (2010. június 10.)
55. Vj-21/2008. E.ON Hungária Zrt. (2010. szeptember 13.)
56. Vj-22/2008. OTP Jelzálogbank Zrt. (2010. június 29.)
57. Vj-40/2008. Népszabadság Kiadó és Nyomdaipari Zrt. Ringier Kiadó Kft., Népszabadság Kiadó és Nyomdaipari Zrt., Sanoma Budapest Kiadói Zrt., Magyar Előfizetői Vagyonkezelő Kft. és MédiaLog Logisztikai Zrt. (2008. június 12.)
58. Vj-63/2008. Raiffeisen Bank Zrt. (2009. június 30.)
59. Vj-145/2008. Nitrogénművek Vegyipari Zrt. és EMFESZ Első Magyar Földgáz és Energiakereskedelmi és Szolgáltató Kft. (2010. március 31.)
60. Vj-18/2009. Magyar Telekom Távközlési Nyrt. és KFKI Direkt Kft. (2009. április 23.)
61. Vj-22/2009. Magyar Telekom Nyrt. (2010. augusztus 05.)

62. Vj-51/2009. Nitrogénművek Zrt. (2009. december 08.)
63. Vj-63/2009. Pécsi Temetkezési Szolgáltató Kft. (2010. november 15.)
64. Vj-109/2009. CSIM Pte. Ltd. és Tendre Takarmányipari Kft. (2009. december 22.)
65. Vj-152/2009. HeidelbergCement Central Europe, East Holding BV és Schwenk Zement KG (2010. február 18.)

Európai Bizottság határozatai

1. IV/26 760. GEMA (1971. június 2.)
2. IV/29.525. és IV/30.000. Stichting Sigarettenindustrie Agreements (1982. július 15.)
3. IV/30.070. National Panasonic (1982. december 7.)
4. IV/31.865. PVC (1994. július 27.)
5. IV/32.879. Viho/Toshiba (1991. június 5.)
6. COMP/A. 37.507/F3. Generics/Astra Zeneca (2005. június 15.)
7. COMP/B2/39246. Boehringer (2007. február 22.)

Magyar bírósági ítéletek

1. Legfelsőbb Bíróság: Kf.III.27.599/1995. 3.
2. Legfelsőbb Bíróság: Kfv. X.27.266/1996
3. Fővárosi Bíróság: 7.K.32.143/2004/7.
4. Fővárosi Ítéletábla: 2.Kf.27.057/2008/15
5. Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 39.162/2008/32. szám
6. Fővárosi Ítéletábla: 2. Kf. 27. 484/2008/7.
7. Fővárosi Ítéletábla: 2. Kf. 27. 165/2008/14.
8. Legfelsőbb Bíróság: Kfv. III. 37.084/2009
9. Fővárosi Ítéletábla: 2.Kf.27083/2009
10. Legfelsőbb Bíróság: Kfv. II. 37. 453/2009/5.
11. Legfelsőbb Bíróság: Kfv. IV. 37. 058/2009/14.

Európai Bíróság és Törvényszék ítéletei

1. 41-69. ACF Chemiefarma NV kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1970. 00661. o.]
2. 40-73-48-73., 50-73., 54-73-56-73., 111-73., 113-73. és 114-73.

- Coöperatieve Vereniging „Suiker Unie” UA és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1975. 01663. o.]
3. C-322/81. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1983. 03461. o.]
 4. 60/84. és 61/84. Cinéthèque SA és társai kontra Fédération nationale des cinémas français [EBHT 1985. 02605. o.]
 5. 302/86. Európai Közösségek Bizottsága kontra Dán Királyság [EBHT 1988. 04607. o.]
 6. C-51/92. Hercules Chemicals NV kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. I-04235. o.]
 7. C-199/92. P. Hüls AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. I-04287. o.]
 8. 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
 9. C-315/92. Verband Sozialer Wettbewerb eV kontra Clinique Laboratoires SNC és Estée Lauder Cosmetics GmbH [EBHT 1994. I-00317. o.]
 10. C-470/93. Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. kontra Mars GmbH [EBHT 1995. I-01923. o.]
 11. T-305/94., T-306/94., T-307/94., T-313/94-T-316/94., T-318/94., T-325/94., T-328/94., T-329/94. és T-335/94. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Société artésienne de vinyle, Montedison SpA, Imperial Chemical Industries plc, Hüls AG és Enichem SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1999. II-00931. o.]
 12. C-63/97. Bayerische Motorenwerke AG (BMW) és BMW Nederland BV kontra Ronald Karel Deenik [EBHT 1999. I-00905. o.]
 13. C-194/99. P. Thyssen Stahl AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2003. I-10821. o.]
 14. C-41/01. Portugál Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2004. I-6079. o.]
 15. T-151/01. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2007. II-01607. o.]
 16. T-210/01. General Electric Company kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2005. II-05575. o.]
 17. C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P–C-208/02. P. és C-213/02. P. Dansk Rørindustri és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2005. II-5425. o. o.]
 18. T-201/04. Microsoft Corp. kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2007. II-03601. o.]
 19. C-356/04. Lidl Belgium GmbH & Co. KG kontra Etablissements Franz Colruyt NV [EBHT 2006. I-08501. o.]

20. T-321/05. AstraZeneca AB és AstraZeneca plc kontra Európai Bizottság [EBHT 2010. 00000. o.]
21. C-385/07. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 2009. I-06155. o.]
22. C-487/07. L'Oréal SA, Lancôme parfums et beauté & Cie SNC és Laboratoire Garnier & Cie kontra Bellure NV, Malaika Investments Ltd és Starion International Ltd. [EBHT 2009. I-05185. o.]
23. C-159/09. Lidl SNC kontra Vierzon Distribution SA [EBHT 2010. 00000. o.]

Törvények

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
2. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
3. 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról
4. 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról
5. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
6. 1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről
7. 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról
8. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
9. 2005. évi LXVIII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról
10. 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról
11. 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól
12. 2009. évi XIV. törvény A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról
13. 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

Uniós jogforrások

1. A Tanács első irányelve (1988. december 21.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [1989] HL 40, 1989.02.11., 1–7. o.
2. A Tanács 4064/89/EGK rendelete (1989. december 21.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [1989] HL L magyar

- különkiadás fejezet 08 kötet 01. 31–42. o.
3. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] HL L 1. 1–25. o.
 4. Európai Bizottság: Communication pursuant to Article 33 of Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (2003)
 5. A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről [2004] HL HU.ES fejezet 08 kötet 03. 40. o.
 6. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról (2005)
 7. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/114/EK irányelve (2006. december 12.) a megtévesztő és összehasonlító reklámról [2006] HL 376, 2006.12.27., 21–27. o.
 8. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/95/EK irányelve (2008. október 22.) a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről [2008] HL 299, 2008.11.08., 25–33. o.
 9. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről (2008)
 10. Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008)
 11. Európai Bizottság: Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (2009)
 12. Európai Bizottság: Best Practices in proceedings concerning articles 101 and 102 TFEU (2010). Elérhető:
http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf.

Hivatkozott irodalom

1. ARROW, KENNETH JOSEPH: *Social choice and individual values*. New York: Wiley, 1963.
2. A verseny szabadságával kapcsolatosan a GVH által követett alapelvek (2007. május 8.)

3. BACHER VILMOS: Bírói gyakorlat a tisztességtelen verseny köréből. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/11. 462–471.
4. BALOGH VIRÁG, KASZAINÉ MEZEY KATALIN, PÁZMÁNDI KINGA ÉS ZAVODNYIK JÓZSEF: *Magyar fogyasztóvédelmi és reklámjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2010.
5. BLACHUCKI, MATEUSZ: Merger control in Poland - evolution of the system and the recent case law. (Varsó: Versenyjogi Kutatóközpont. 2011. május 10.)
6. BOYTHA GYÖRGYNÉ, BODÓCSI ANDRÁS, KASZAINÉ MEZEY KATALIN, NAGY ZOLTÁN, PÁZMÁNDI KINGA, SÁRKÖZY TAMÁS ÉS VÖRÖS IMRE: *Versenyjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2001
7. CARLTON, DENNIS W. ÉS JEFFREY M. PERLOFF: *Modern piacelmélet*. Budapest: Panem, 2003.
8. CSORBA GERGELY: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatástezt? In VALENTIN PÁL ÉS KISS FERENC LÁSZLÓ: *Verseny és szabályozás 2007*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2008.
9. DARÁZS LÉNÁRD: „Jellegbitorlás” a tisztességtelen verseny elleni jogban. *Gazdaság és jog*, 2007/11. 19–23.
10. FEJES GÁBOR, MAROSI ZOLTÁN SZABÓ LIA: Miben áll az összefonódást tilalmazó GVH határozat polgári jogi joghatása – dilemmák a versenyjog és a polgári jog határmezsgyéjén. *Jogtudományi Közlöny*, 2006/11. 401–417.
11. GAMERITH, HELMUT: *Studie zum Richtlinienvorschlag über Unlautere Geschäftspraktiken Möglichkeiten einer Harmonischen Umsetzung in die Nationale Rechtsordnung*. Wien: Osztrák Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, 2004.
12. Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai (2010)
13. GWARTNEY, JAMES ÉS WAGNER, RICHARD E. : The public choice revolution. In HECKELMAN, JAC C. : *Readings in Public Choice Economics*. Ann Arbor: The Michigan University Press, 2004. 3–18.
14. HARE, ROBERT D.: *Kímélet nélkül. A köztünk élő pszichopaták sokkoló világa*. Budapest: Háttér Kiadó, 2004.
15. HARGITA ÁRPÁD: Legyen-e bírságközlemény és milyen tartalommal? *Versenytiükör*, 2010/3. 14–15.
16. HARGITA ÁRPÁD, KOVÁCS ANDRÁS ÉS MAROSI ZOLTÁN: Bírság mérlegelése, bírságösszeg meghatározása versenyügyekben. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/2. 91–109.
17. HARMATHY ATTILA (szerk.): *A külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződésai*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978.

18. HARMATHY ATTILA: Vállalati gazdaságpolitika – szerződések. *Állam- és Jogtudomány*, 1977/4. 528–567.
19. HENNING-BODEWIG, FRAUKE: Nationale Eigenständigkeit und europäische Vorgaben im Lauterkeitsrecht. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil*, 2010/7. 549–562.
20. HENNING-BODEWIG, FRAUKE: *Unfair Competition Law: European Union and Member States*. The Hague: Kluwer Law International, 2006.
21. JONES, ALISON és BRENDA SUFRIN: *EC Competition Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
22. Juhász Miklós erősítené a GHV ügyfélbarát jellegét, Origo.hu, 2010. december 25.
23. KILÉNYI GÉZA: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2006/1.
24. KOLTAY GÁBOR és VINCZE JÁNOS: Fogyasztói döntések a viselkedési közgazdaságtan szempontjából. *Közgazdasági Szemle*, 2009/6. 495–525.
25. KÖKÉNYESI JÓZSEF (szerk.): *A közigazgatási eljárás*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 2005.
26. KUNCZ ÖDÖN: Kartelljogunk reformja. In KUNCZ ÖDÖN: *Küzdelem a gazdasági jogért*. Budapest: Egyetemi Nyomda, 1941.
27. KUNCZ ÖDÖN: *A magyar kereskedelmi- és váltójog tankönyve*. Budapest: Grill, 1938.
28. KUNCZ ÖDÖN és BALÁS P. ELEMÉR: *A tisztességtelen verseny: az 1923. V. tc. magyarázata*. Budapest: Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, 1924.
29. LIBER ÁDÁM és VINCZE ATTILA: A megtévesztés tilalma és az áruforgalom szabadsága – egy elvi bírósági határozat bírósági margójára. *Magyar Jog*, 2009/11. 663–670.
30. MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: *A versenytörvény magyarázata*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2002.
31. MOTTA, MASSIMO: *Versenypolitika – Elmélet és gyakorlat*. Budapest: Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2007.
32. OECD: *Competition Policy and Efficiency Claims in Horizontal Agreements* (1996)
33. OHLY, ANSGAR: Irány a harmonizált európai versenyjog? *Jogtudományi Közlöny*, 2005/11.
34. OLSON, MANCUR: *Nemzetek felemelkedése és bukása*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
35. PELTZMAN, SAM: Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 1976/2. 211–240.
36. PEPALL, LYNNE, DANIEL J. RICHARDS és GEORGE NORMAN: *Piacelmélet – Modern megközelítés gyakorlati alkalmazásokkal*. Budapest: HVG-ORAC, 2008.

37. RÖLLER, LARS-HENDRIK és MIGUEL DE LA MANO: *The Impact of the New Substantive Test in European Merger Control* (2006)
38. STIGLER, GEORGE J.: Az állami szabályozás elmélete. In GEORGE J. STIGLER: *Piac és állami szabályozás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989. 325–353.
39. SZILÁGYI PÁL: Versenyeztetési eljárások hatása az érintett piac meghatározására és a versenyfeltételekre a közösségi jogban versenypolitikai szemszögből. *Jogtudományi Közlöny*, 2009/5. 220–228.
40. TÓTH TIHAMÉR: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról. *Jogállamiság és a joggyakorlatot ismertető közlemények. Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 12–18.
41. VÁRNAY ERNŐ és TÓTH TIHAMÉR: Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4. 417–472.
42. VISCUSI, W. KIP, HARRINGTON, JOSEPH EMMETT és VERNON, JOHN M. : *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.
43. VOSZKA ÉVA: Állami tulajdonlás: elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 2005/1. 1–23.
44. VOSZKA ÉVA: Darázsfészek: A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában. *Közgazdasági Szemle*, 2004/1. 1–23.
45. VÖRÖS IMRE: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Budapest: Logod Bt., 1996.
46. VÖRÖS IMRE: *A szocialista piacgazdaság joga*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
47. VÖRÖS IMRE (szerk.): *Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2007.
48. VÖRÖS IMRE: A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalma – a piaci magatartás joga. In VÖRÖS IMRE: *A piaci befolyásolás alapvető jogi eszközei a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésével összefüggésben*. Budapest: ELTE Jogi Továbbképző Központ, 1985. 95–145.
49. WHISH, RICHARD: *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
50. WHISH, RICHARD: *Versenyjog*. Budapest: HVG-ORAC, 2010.
51. ZAVODNYIK, JÓZSEF: Csalogató reklámok a GVH Versenytanács előtt. *Versenytükkör*, 2010/1–2.
52. ZAVODNYIK, JÓZSEF: Értelmelem és érzelem. A kereskedelmi gyakorlatokkal megcélzott ésszerű(tlen) fogyasztó. *Gazdaság és Jog*, 2010/7–8.

2010. november 25-én rendezett a PPKE JÁK keretében működő Versenyjogi Kutatóközpont a modern magyar versenyjog fennállásának 20. évfordulójára konferenciát. A szervezők nem titkolt szándéka, hogy éves rendszerességgel kerüljön sor lehetőleg a Gazdasági Versenyhivatal „születésnapjához” közel eső időpontban olyan rendezvényre, ahol a magyar és európai versenypolitika, versenyjog fejlődésének hangsúlyos kérdései kerülnek tudományos igényvel megvitatásra.

A konferencia célja, melyen elhangzott előadások írásos változatát tartja most a kedves Olvasó a kezében, az elmúlt 20 év fejlődésének jövőbe mutató tanulságokkal is járó főbb pontjainak körbejárása volt. A konferencia előadói a magyar gyakorlati és tudományos élet köréből tartottak előadásokat. Az előadók között megtalálható volt Bacher Gusztáv, Bassola Bálint, Bara Zoltán, Berke Barna, Boytha Györgyné, Csorba Gergely, Fejes Gábor, Firniksz Judit, Gombos Katalin, Hegymegi-Barakonyi Zoltán, Juhász Miklós, Kovács András, Nagy Csongor István, Nagy Zoltán, Réczicza István, Ruzshtiné Juhász Dorina, Schanda Balázs, Szakadát László, Szamosi Katalin, Szántó Tibor, Szilágyi Pál, Tóth András, Tóth Tihamér, Vissi Ferenc, Vörös Imre és Zavodnyik József.

A szerkesztők