

DR. POLAUF TAMÁS
ügyvéd, irodavezető partner
CERHA HEMPEL Dezső és Társai Ügyvédi Iroda

DR. KOCSIS MÁRTON
ügyvéd, partner
CERHA HEMPEL Dezső és Társai Ügyvédi Iroda

ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI MEGFONTOLÁSOK A KORONAVÍRUS-VÁLSÁG VERSENYJOGI JOGALKOTÁSRA ÉS JOGALKALMAZÁSRA GYAKOROLT HATÁSAIRÓL¹

1. Bevezető gondolatok

A versenyjog az Egyesült Államokban való 19. századi megjelenése óta eltelt megközelítőleg százharminc év alatt fokozatosan terjedt el a világ számos országában, illetve jelentős fejlődésen és változásokon ment keresztül világszerte. A komolyabb változások alapvetően abból adódtak, hogy a versenyjogi jogalkotás vagy jogalkalmazás reagált valamilyen „külső fejleményre”: így tipikusan (i) új gazdasági vagy élethelyzetekre (válságokra vagy éppen gazdasági fejlődésre, új technológiai vívmányok megjelenésére stb.) vagy (ii) a közgazdaságtan egyes meghatározó alakjainak vagy iskoláinak (BORKE, POSNER, chicagói iskola stb.) új irányt mutató megállapításaira.

Ennek a tanulmánynak megírásakor már több, mint két éve tart a koronavírus-járvány. Felsorolni is nehéz lenne, hogy a járvány a magánszemélyek és a különböző jogi személyek mindennapjainak és tevékenységének mennyi aspektusát érintette (gazdasági, pénzügyi, kulturális, szociológiai, lélektani stb.). Figyelemmel arra, hogy a járvány okozta világválság drasztikusan és váratlanul változtatta meg a gazdasági-pénzügyi rendszerek alapjait, természetesen, hogy erre a jognak és azon belül az e szempontból különös szereppel bíró versenyjognak is gyors és hatásos válaszokat kellett adni.

Ennek a tanulmánynak a célja, hogy egyrészt rövid áttekintést nyújtson a versenyjog területén a válsággal összefüggésben tapasztalt jogalkotási és jogalkalma-

¹ A kézirat eredetileg 2022. május 15-én lett lezárva, utóbb azonban (2023. január 16-án) részben kiegészítették. A szerzők külön köszönik BAUMGARTNER MÁTÉ és IFJ. JURASITS ZSOLT kollégák segítségét a téma kutatásában.

zási fejleményekről, másrésről megkíséreljen útmutatóval szolgálni arra vonatkozóan, hogy mire kell készülnie a gazdaság szereplőinek a járványhelyzet enyhülésével a versenyjogi jogalkalmazást illetően.

A koronavírus-helyzet gyors és súlyos eszkalálódása a versenyjogi gondolkodásra is nagy hatással volt. Természetes, hogy amennyiben a piacot egy ilyen volumenű sokk éri, a versenyjogi rendelkezések „reflektorfénybe” kerülnek, a szükségességüket és rugalmasságukat megkérdőjelező hangok krízishelyzetekben mindig felerősödnek. Ahogy azt láthattuk az 1929-es vagy a 2008-as gazdasági világválság éveiben is, a recesszió egyszerre teszi indokolttá a versenyjogi szabályok lazítását és rugalmasabbá tételét, illetve azok érvényesülésének fokozott biztosítását. Az igazán nagy kihívás ennek a két versengő érdeknek való együttes megfelelés akként, hogy mindamellett a „jogi válaszok” effektívek, elégségesek és gyorsak, ugyanakkor kiszámíthatóak is legyenek.

A fenti szempontokon túl ki kell még térni a jogbiztonság követelményére is, amely az Európai Unióban egységes és transzparens fellépést kívánt meg mind az Európai Bizottság, mind pedig a nemzeti versenyhatóságok és jogalkotók részéről.

A járvány jogalkalmazásra, illetve jogalkotásra gyakorolt hatásai kimutathatók a versenyjog minden területén, ideértve a versenyjog alappilléreinek tekinthető versenykorlátozó megállapodások tilalmára, az erőfölénnyel való visszaélésre és a fúziókontrollra vonatkozó joganyagra és joggyakorlatra is. A klasszikus versenyjog említett három fő szegmensén kívül a hatások érezhetők a tágabb értelemben vett versenyjogban (így pl. az állami támogatások jogában vagy a versenyjoggal szoros és sajátos szimbiózisban fejlődő fogyasztóvédelmi jogban) és a versenyjoghoz számos szállal kötődő közbeszerzési jogban, illetve az eljárási szabályokat illetően is. Terjedelmi korlátok miatt vizsgálatunk nem terjed ki a fentiek közül a közbeszerzési és fogyasztóvédelmi tárgyú változásokra.²

2. Versenykorlátozó megállapodások tilalmának legújabb gyakorlata a járvány tükrében

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikkének értelmében *„a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre,*

² Hasznosnak tartanánk ugyanakkor egy külön tanulmány keretében vizsgálni a fogyasztóvédelem területén érezhető hatásokat is, különös figyelemmel arra, hogy Magyarországon a – járvány kiváltotta jogalkotásban és jogalkalmazásban is szignifikánsan érintett, és a fogyasztóvédelem terén igen aktív – Gazdasági Versenyhivatal minősül a fő jogalkalmazó hatóságnak.

és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása”. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a az EUMSZ 101. cikkével teljesen azonos módon rögzíti a fenti, a szerződési szabadság korlátját képező rendelkezést.

A piaci szereplők összehangolt magatartásának tilalma a modern versenyjog alapját képezi, lévén a vállalkozások közötti verseny biztosítása alapvető a fogyasztói jólét biztosítása érdekében.

Természetes, hogy a koronavírus okozta nehéz helyzetben a vállalkozások közötti „szolidaritás” felerősödik, a külső ösztönző hatásoknak köszönhetően nagyobb a hajlandóság a kooperációra. Az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) által a 2008-as pénzügyi válság nyomán követett versenyjogi joggyakorlat egyértelműnek látszik azonban abban a tekintetben, hogy a teljes gazdaságot érő megrázkódtatásokat sem tekintik a jogalkalmazók olyan körülménynak, amely feltétel nélküli mentesülést adhatna a szigorú kartelltilalmi szabályok alól.

A koronavírus azonnali, szinte hetek alatt érzékelhető szignifikáns gazdasági hatásai egyúttal új vonzerőt is jelentettek a vállalkozások számára az egymás közötti, a versenyjog által többnyire tiltott együttműködésre. Nagyon kevés szektort nem érintett a válság. Az érintett vállalkozásokra gyakorolt hatások alapvetően két szélsőség között mozogtak:

- (i) egyes területeken (pl. turizmus, utazás, kulturális, oktatási rendezvények stb.) egyik pillanatról a másikra drasztikus mértékben csökkent vagy szinte megszűnt,
- (ii) míg más iparágakban (online szolgáltatások, egyes gyógyászati, higiénés termékek, IT-eszközök stb.) éppen ellenkezőleg, az adott vállalkozások által eddig nem tapasztalt módon megnövekedett a kereslet.

Mindkét piaci jelenségre a közgazdaságtan alapelvei szerinti válaszokat igyekezett adni a piac. Ezek a fent bemutatott változások arra ösztönözték a vállalkozásokat, hogy próbáljanak együttműködni. A kartellek létrejöttének oka lehetett tehát egyrészt

- i) a kereslet váratlan és drasztikus csökkenése által okozott veszteség mérséklése, vagy a másik oldalról
- ii) a megnövekedett kereslet okozta hiány mérséklése.

Anélkül, hogy a kérdés részletes közgazdaságtani elemzését elvégeznénk, annyit érdemes megjegyezni, hogy az egymástól független vállalkozások közti együttműködések egyes formái akár még előnyösek is lehetnek a verseny, és így a fogyasztók

szempontjából is. Különösen igaz ez egy, a jelenlegihez hasonló rendkívüli gazdasági helyzetben, amikor a hirtelen megváltozott piaci és így fogyasztói igények kielégítésére a felkészületlen vállalkozások külön-külön – kevés kivételtől eltekintve – többnyire nem képesek.³

A fenti közgazdaságtani elméleti megfontolások alapján jelen tanulmányban az alábbi konkrét gyakorlati „intézkedéseket” tartjuk szükségesnek kiemelni.

Annak ellenére, hogy a nemzeti versenyhatóságokat magában foglaló Nemzeti Versenyhálózat (a továbbiakban: ICN),⁴ illetve az Európai Versenyhálózat (a továbbiakban: ECN)⁵ is rögzítette nyilatkozataiban, hogy a versenyjogi rendelkezések alkalmazandósága és relevanciája független olyan külső faktoroktól, mint a koronavírus, a nyilatkozatokból egyértelműen kitűnt, hogy amennyiben a versenytársak közti kooperációra annak érdekében kerül sor, hogy a szűkös termékekkel való ellátás és a méltányos elosztás minden fogyasztó számára biztosított legyen, úgy ezek a magatartások versenyjogi szempontból aggálytalannak minősülnek az esetek döntő többségében.

Az ICN külön kiemelte a versenyhatóságok törekvését a közvetlen és nyílt kommunikációra, illetve a koronavírussal kapcsolatos új iránymutatások és eljárási újítások világosságára, átláthatóságára. Elvi élel rögzítették azt is, hogy a jogbiztonság olyan alapvető elemei, mint pl. a megfelelő felkészülési idő a koronavírus-helyzet alatt sem szenvedhetnek csorbát. Az előbbieken túl az ICN a nemzeti versenyhatóságok aktív szerepvállalását vetítette előre a kormányzati intézkedések meghozatala körében azáltal, hogy a hatóságok a kormányzati intézkedések esetleges versenyjogi implikációiról tájékoztatják a jogalkotásra jogosult szerveket.

A „krízis-kartellek” mentesülésének elsődleges jogalapja az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése lehetne. Tekintettel arra, hogy az 1/2003/EK tanácsi rendelet hatálybalépése óta a vállalkozások már nem jelenthetik be a Bizottságnak megállapodásaikat annak érdekében, hogy egyedi mentességet kapjanak az EUMSZ 101. cikke alól, hanem nekik maguknak kell megvizsgálniuk megállapodásaik és magatartásuk jogszerűségét, különös jelentőségű a bizottsági megközelítés, amelyet több közleményben is kifejezésre juttatott a központi uniós versenyhatóság.

³ „...Partnerships, joint ventures, and strategic alliances among rivals are ubiquitous and rarely present serious competitive concerns. Quite to the contrary, they often provide a significant source of competitive vigor and innovation.” In: GAVIL, ANDREW – GAVIL, KOVACIC – BAKER, B. JONATHAN – WRIGHT, D. JOSHUA: *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts and Problems in Competition Policy*. (American Casebook Series). West Academic Publishing, 3rd Edition. 2016, 101.

⁴ <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19-Statement-April2020.pdf>

⁵ https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf

A rendkívüli helyzetre való tekintettel a Bizottság több módon is igyekezett segíteni a piaci szereplőket, így egyrészt – eddigi gyakorlatától teljesen eltérő módon – kapcsolatba léphet a vállalatokkal és a kereskedelmi szövetségekkel, hogy segítse az együttműködési tervek jogszerűségének felmérését és megfelelő biztosítékok kidolgozását a hosszabb távú versenyellenes hatásokkal szemben, másrészt különböző *soft-law* dokumentumok nyilvánosságra hozatalával is hozzájárulhat a jogkövető magatartás tanúsításához.

Az ICN és az ECN gyakorlatához hasonlóan a Bizottság az „*Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul*” elnevezésű közleményében⁶ (elsősorban az egészségügyi szektorra vetítve) szintén visszaköszönt egyrészt a rugalmas hatósági hozzáállás és az együttműködés esetleges előnyeinek figyelembevétele a versenykorlátozó megállapodások elbírálása esetén, másrészt ennek a határai és a versenyjogi rendelkezések „magjának” sérthetetlensége. A Bizottság nemcsak, hogy eltűr bizonyos versenykorlátozó megállapodásokat, hanem kifejezetten támogatja is azokat, amennyiben elősegítik a válság hatásainak enyhítését és a fogyasztók érdekeinek érvényesülését. A közlemény alapján – a teljesség igénye nélkül – a termelés és az alapanyagok közös szállításának összehangolása, a kereskedelmi szempontból érzékeny információk cseréje mint összehangolt magatartás nem vet fel antitröszttagályokat, feltéve, hogy megfelelő biztosítékok vonatkoznak e tevékenységekre. Szintén nem tekinthető aggályosnak az a gyakorlat, ha a hatóságok felkérlik az adott vállalkozásokat, hogy a Covid-19-járvánnyal kapcsolatos helyzetekre tekintettel sürgősen és ideiglenesen működjenek együtt egymással.

A Bizottság a jogkövető magatartás biztosítása érdekében külön weboldalt és postafiókot is létrehozott, amelyek segítségével a piaci szereplők informális iránymutatást kérhetnek konkrét kezdeményezésekkel kapcsolatban.

Az egészségügyi ágazati szereplők együttműködésének minősítésével kapcsolatban azt is rögzítette a Bizottság egy támogató levelében,⁷ hogy bár a gyógyszeripari megállapodások megengedettek a krízis ideje alatt, bizonyos biztosítékok („*safeguardok*”) megteremtése elengedhetetlen a visszaélések megelőzése érdekében. Azaz a fentiek szerint megalkotott (átmeneti jellegű) könnyített krízisteszt is megköveteli az alábbi feltételeknek való megfelelést:

i) a kartellnek nyílnak kell lennie, tehát biztosítani kell, hogy bármely termelő vállalkozás csatlakozhasson hozzá;

⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=en)

⁷ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf

ii) a megbeszélésekről jegyzőkönyvet kell vezetni, amelyeket el kell juttatni a Bizottsághoz;

iii) az információmegosztást olyan mértékre kell korlátozni, amely elengedhetetlenül szükséges a kínálat megfelelő biztosítása érdekében;

iv) és végül amennyiben a Bizottság jelzi, hogy álláspontja szerint a krízishelyzet megszűnt (és így a kartell okafogyottá vált), a résztvevőknek haladéktalanul be kell fejezniük az együttműködést.

A fentiekhez hasonló követelményeket fogalmazott meg a Bizottság egy másik, kifejezetten vakcinagyártóknak szánt levelében.⁸

A mezőgazdasági szektorban fellépő keresleti-kínálati egyensúly megbomlása szintén derogációt kívánt az általános kartelltilalomtól. Bizonyos termékek iránt drasztikusan csökkent a kereslet, ami a piaci szereplőket rendkívül nehéz helyzetbe hozta. Ennek ellensúlyozása és a kilábalás elősegítése érdekében több szektorban (így a burgonya-, a tej- és tejtermék-, illetve a borágazatban) időszakos mentességet élveztek az olyan – egyébként „békeidőben” természetesen meg nem engedett – magatartások, mint pl. egyes beszerzési/értékesítési megállapodások közös megkötése vagy egyéb közös döntések meghozatala.

Fontos kiemelni, hogy Bizottság hangsúlyozta azt is: e kivételes körülmények között minden eddiginél fontosabb, hogy a vállalkozások és a fogyasztók versenyjogi védelemben részesüljenek. Ezért azt is jelezték, hogy továbbra is szorosan és aktívan nyomon követik a releváns piaci fejleményeket, hogy felderítsék azokat a vállalkozásokat, amelyek kihasználják a jelenlegi helyzetet, akár versenyellenes megállapodások megkötése, akár erőfölénnyel való visszaélés révén.

A fentiek értelmében tehát a koronavírus-járvány ideje alatt nem volt, és továbbra sincs általános versenyjogi moratórium.⁹

⁸ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/comfort_letter_coronavirus_matchmaking_event_25032021.pdf

⁹ A mezőgazdasági szektorra vonatkozó speciális engedmények értelemszerűen már nem alkalmazandók, mivel célzottan csak fél évre szóltak, de az általános soft-law dokumentumokat nem kötötte „lejárati dátumhoz” a Bizottság. Az egyik támogató levélben azt is jelezte a Bizottság, hogy amennyiben már indokolatlannak tartja az együttműködést, azt proaktívan jelzi majd a részes felek felé. A kézirat lezárásának időpontjában tudomásunk szerint a fenti kivétellel még „hatályban vannak” az említett könnyítések.

3. A koronavírus-válság korlátozott hatása az erőfölénnyel való visszaélés tekintetében

A Tpv. V. fejezete, illetve az EUMSZ 102. cikke értelmében tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni. Gazdasági erőfölényben az a vállalkozás van az érintett piacon, amely gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja.

A koronavírussal kapcsolatban az erőfölénnyel való visszaélés egyik legközvetlenebb megnyilvánulásaként a túlzó árazás merülhet fel, amely tényállás keretén belül a vállalkozás az üzleti tisztesség követelményével össze nem egyeztethető módon indokolatlanul magas árakat állapít meg (egy tiszta versenyhelyzetben érvényesülő árhoz viszonyítva). Így például több országban szinte azonnali és drasztikus áremelkedést figyelhettünk meg a kézfertőtlenítők és az arcmaszkok esetében. Annak eldöntése azonban, hogy ez versenyjogi szempontból jogsértőnek minősül-e, csak hosszas közgazdaságtani és jogi vizsgálat keretén belül lehetséges.

Mind az európai, mind az amerikai közgazdasági szakirodalomban évtizedek óta vita tárgya, hogy káros-e a versenyre az erőfölényes cégek magas árazása. A fenti piaci tendencia (hirtelen nagymértékű áremelkedés) fogyasztói szempontból első ránézésre nyilvánvalóan előnytelen. A „túlzó árazás” azonban más felfogások szerint végső soron nem más, mint a piac organikus működésének eredménye, a kereslet és kínálat találkozásának következménye, és mindaddig, amíg az nem társul visszaélésszerű magatartással, nem minősül versenyjogellenesnek. Ez az alapelvet az amerikai jogalkalmazásban már az 1960-as években lefektették, többek között az azóta is gyakran hivatkozott GRINELL-ügyben.¹⁰

Az erőfölényes helyzetnek és az ehhez esetlegesen társuló, a versenyáron felüli árazásnak potenciális kedvező hatásaira nemrégiben a VERIZON-döntésében¹¹ hívta fel a figyelmet az amerikai Legfelsőbb Bíróság. Ebben és más ügyekben a bíróságok kiemelték, hogy önmagában az erőfölényes helyzet (jogszerű) elérése, sőt akár a piaci áron felüli árazás gyakorlata (önmagában) nemcsak hogy nem

¹⁰ „It is settled law that this offense requires, in addition to the possession of monopoly power in the relevant market, *the willful acquisition or maintenance of that power as distinguished from growth or development as a consequence of a superior product, business acumen, or historic accident.*” United States v. Grinnell Corp., 384 U.S. 563, 1966. 570–571.

¹¹ „*The mere possession of monopoly power, and the concomitant charging of monopoly prices, is not only not unlawful; it is an important element of the free-market system. The opportunity to charge monopoly prices—at least for a short period — is what attracts »business acumen« in the first place; it induces risk taking that produces innovation and economic growth. To safeguard the incentive to innovate, the possession of monopoly power will not be found unlawful unless it is accompanied by an element of anticompetitive conduct.*” Verizon Commc'ns Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP, 2004.

jogellenes, hanem fontos eleme a piacgazdaságnak, és akár kifejezetten előnyös is lehet a gazdaság számára, hiszen a magas árak alkalmazásának valós lehetősége ösztönözni fogja a tényleges vagy potenciális versenytársakat az innovációra, a rizikóvállalásra, az adott piacra való belépésre stb.

Ugyanakkor azt is megjegyezzük, hogy az EU-jogalkalmazás nem ennyire megengedő az ún. „*excessive pricing*” magatartással kapcsolatban (lásd pl. a UNITED BRANDS-ügyet¹²). Nem könnyíti meg a bejelentők, a hatóságok vagy épp a magánjogi igényt érvényesíteni kívánó károsultak helyzetét, hogy igen nehéz az ún. erőfölényes ügyeket bizonyítani. E helyütt példaként említjük a nehézségek közül, hogy az érintett piacról igen sokrétű és gyakran nehezen fellelhető valós adatra és azoknak alapos közgazdaságtani elemzésére van szükség az ún. „*but for*”-helyzet bizonyítására. Ezekben az ügyekben ugyanis azt kell tudni bizonyítani, hogy „mihhez képest” volt túlzó az árazás, azaz hogyan alakult volna az árszint egy visszaélés nélküli versenyhelyzetben.

Ennek (és a vizsgálat kifejezetten energia- és költségigényes jellegének) ismeretében valószínűtlen, hogy a járvány okozta helyzetben – a szélsőséges eseteket leszámítva – versenyhatósági eljárás alapjául szolgáljon pusztán az a tény, hogy egy piaci szereplő jelentős mértékben emelte bizonyos termékeinek árát, a kereslet intenzitásának fokozódásával *összhangban*.

Ugyanakkor a másik oldalról arra is figyelemmel kell lenni, hogy a koronavírus káros gazdasági hatásai a KKV-szektorra fokozottan érintették, számos vállalkozás tönkrement, és kénytelen volt kilépni az adott piacról. Ennek következtében – jól lehet ma már elfogadott közgazdasági alapelv: nem önmagában vagy kizárólagosan a piaci szereplők száma határozza meg azt, hogy az adott piac „egészségesen” működik-e – a Covid-válság hosszabb távú elhúzódása esetén a piacok koncentráltabbakká válhatnak, és így nagyobb lehet az esélye erőfölényes helyzet kialakulásának s az ezzel való visszaélésnek is.¹³

4. Az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó új szabályok

A koronavírus-járvány nyomán kirobbant gazdasági sokk (átmeneti válság) természetes módon főleg a vállalatfelvásárlások és fúziók kapcsán érezte leggyorsabban a hatását. Az alapvető gazdasági bizonytalanság természetszerű módon vezetett oda, hogy a tőkeerős, jó *cash-flow*-val rendelkező vállalkozások azonnal

¹² United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities. – Chiquita Bananas. – Case 27/76.

¹³ Fenti témához lásd még: <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf> és https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3561438

érdeklődni kezdtek a már bajba jutott vagy vélhetően rövid időn belül bajba jutó kisebb vagy kevésbé szerencsés helyzetű cégek felvásárlása iránt.

A jogalkotók Európa-szerte igyekeztek jogszabályváltozásokkal reagálni a megváltozott tranzakciós piaci helyzethez. Nem volt ez másképpen Magyarországon sem, ahol néhány részletszabály már nem sokkal a járvány kirobbanása után változásokat hozott az összefonódások engedélyezése vonatkozásában.

A Tptv. már 2020 júniusában módosult a koronavírus járványra hivatkozással. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzetre tekintettel az egyes hitel-, tőke- és garanciatermékekre vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 137/2020. (IV. 20.) Korm. rendelet 2. §-a lehetővé tette, hogy ne kelljen bejelenteni a GVH-nak a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap részvételével a Covid-19-koronavírus miatt szükségessé vált finanszírozási ügylettel – az e célra létrehozott tőkeprogramon keresztül – megvalósuló összefonódást, melynek révén a közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő kockázati tőkealap vagy magántőkealap egyedül vagy más vállalkozásokkal közös, befektetésvédelmi célú irányítási jogokat szerez. Később ezt a könnyítő rendelkezést a 2020. évi LVIII. törvény 302. §-a beépítette a versenytörvénybe is. A Tptv. új, 25/A. §-a mind a mai napig hatályos, az idő múlásával azonban ez a rendelkezés várhatóan kikerül majd a magyar versenyjogi joganyagból.

Szintén a koronavírus-járvány nyomán kialakuló gazdasági válságra tekintettel iktatta be a 2021. évi CIII. törvény 8. §-a a jelenleg is hatályos Tptv. 25/B. §-át. Ezen szabály értelmében nem kell bejelenteni a GVH-nak azt az összefonódást, melynek révén közvetlenül vagy közvetetten állami irányítás alatt álló kockázati tőkealap az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított állami támogatással megvalósuló tőkebefektetése következtében közös irányítási jogokat szerez egy vállalkozásban, amelynek előző évi nettó árbevétele nem érte el az egy-milliárd forintot. E szabály kapcsán a Tptv. 24/A. §-ához képest fontos eltérés, hogy az ilyen állami támogatások révén megvalósult irányításszerzésről az állami irányítás alatt álló tőkealapnak 30 napon belül tájékoztatnia kell a GVH-t. Nem világos ugyanakkor, hogy a tájékoztatás nyomán a GVH – jogszabályi fölhatalmazás hiányában – milyen lépéseket tehetne.

Előbbieken túl a jogalkalmazó hatóságok – Magyarországon a vállalatok összefonódását a GVH ellenőrzi – prioritásai is érezhetően megváltoztak. Mivel a koronavírus-járvány nyomán kialakult gazdasági anomáliák egyik leglátványosabb terepe az építőipar volt, a GVH figyelme is efelé az ágazat felé fordult először. 2021 májusában a GVH bejelentette,¹⁴ hogy piaci konzultációt kezdeményezett az Épí-

¹⁴ <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/a-versenyhivatal-meghallgatja-az-evosz-t>

tési Vállalkozók Országos Szakszövetségével, majd ezt követően külön vizsgálói csoportot hozott létre az építőipari alapanyag-áremelkedés okainak feltárására.¹⁵

Az építőipari érdeklődés a fúziókontroll területén is tetten érhető volt. A GVH Vj/30/2021. számon – a megszokott, hatósági bizonyítvánnyal történő tudomásulvétel helyett – hivatalos versenyfelügyeleti eljárást indított¹⁶ a francia SONEPAR-csoport felvásárlásának vizsgálatára. A szokatlanul hosszú ideig, közel négy és fél hónapig tartó vizsgálatot követően a GVH engedélyezte¹⁷ a vállalatfelvásárlást. A SONEPAR-ügy érdekessége, hogy annak ellenére, hogy a magyar tulajdonban lévő, felvásárolni kívánt céltársaság piaci részesedései messze alatta maradtak annak a mértéknek, amely fölött a GVH részletes vizsgálatot tart indokoltnak, az építőipari érintettség (az összefonódás mindkét résztvevője a villamossági termékek nagykereskedelmi piacán volt érdekelt) elég volt ahhoz, hogy a tranzakció végrehajtása (a GVH engedélyéig a piaci szereplők nem hajthatják végre az összefonódást) négy hónapos késedelmet szenvedjen.

Az úgynevezett „válságfúziók” minden gazdasági sokk, piaci anomália vagy gazdasági válság esetén az érdeklődés előterébe kerülnek. A koronavírus-járvány nyomán kialakuló nehéz gazdasági helyzet okozta piaci környezetben a felvásárlók előszeretettel hivatkoztak a „megszűnő vállalkozás” védelmére (*failing firm defence*). Az uniós¹⁸ és magyar¹⁹ versenyjogban a „megszűnő vállalkozásra” való hivatkozás sikerrel akkor érvelhető – tehát akkor eredményezheti egy egyébként versenyellenes összefonódás hatósági engedélyezését –, ha az összefonódó felek sikerrel tudják bizonyítani, hogy

- i) a felvásárlandó vállalkozás olyan nehéz pénzügyi helyzetben van, hogy az összefonódás hiányában kénytelen lenne kilépni a piacról, és
- ii) nem létezik másik olyan potenciális vevő, aki kevésbé versenysértő módon fel tudná vásárolni a vállalkozást, valamint
- iii) az összefonódás nélkül nemcsak a megszűnő vállalkozás, de annak eszközei (gépek, ingatlanok, munkavállalók stb.) is eltűnnének a piacról.

¹⁵ <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlozmenyek/2021-es-sajtokozlozmenyek/maximalis-figyelem-mel-fordul-a-gvh-az-epitoipari-aremelkedesek-fele>

¹⁶ <https://kartell.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlozmenyek/2021-es-sajtokozlozmenyek/kulfoldicegfelvasarlast-vizsgal-a-gvh-az-epitoiparban>

¹⁷ <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlozmenyek/2021-es-sajtokozlozmenyek/zold-lampat-adott-a-gvh-a-villamossagi-nagykereskedok-fuziojanak->

¹⁸ Lásd az Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (2004/C 31/03) 89–91. bekezdéseket.

¹⁹ Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Versenytörvénnyel kapcsolatos elvi állásfoglalásainak 30.4. pontját (Vj/107/1998).

Az előzetes várakozások azok voltak, hogy a Bizottság esetlegesen enyhít a korábbi esetjogában²⁰ lefektetett szigorú kritériumokon, és megengedőbb lesz a koronavírus-járvány által előidézett krízisben meggyengült vállalkozások felvásárlása kapcsán. Ugyanakkor VESTAGER uniós biztos már 2020 őszén nyilvánvalóvá tette egy nyilvános beszédében,²¹ hogy a Bizottság továbbra is az európai piacok versengő jellegét és ezen keresztül az európai fogyasztók jólétét (innovációhoz és nagyobb választékhoz való alapvető jog) tekinti elsődleges védendő érdeknek, és továbbra sem járul hozzá nagy „válságmonopóliumok” kialakulásához.

A fúziós rezsim változásai kapcsán érdemes még megemlíteni – bár nem kifejezetten versenyjogi vonatkozású változás, mégis szorosan kapcsolódik az összefonódások engedélyezéséhez a válsághelyzetben –, hogy a Kormány egy új engedélyezési szintet is beiktatott a külföldi tulajdonú vállalkozások magyarországi cégvásárlásai tekintetében. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges intézkedésekről szóló 227/2020. (V. 25.) Korm. rendelettel bevezetett, majd a 2020. évi LVIII. törvény 276–292. §-aiba átemelt szabályok értelmében a külföldi vállalatok stratégiai ágazatokban tevékenykedő magyar cégekben történő tulajdonszerzését a belgazdaságért felelős miniszternek²² kell engedélyeznie. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy szinte minden külföldi felvásárlás a „stratégiai ágazatban működő” kitétel alá esik, ugyanis a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet olyan tággan határozza meg a „stratégiai tevékenységeket”, hogy alig akad vállalkozás, amelynek legalább egy ilyen tevékenysége nem szerepel a cégnyilvántartásban. Érdekesség, hogy a bejelentési kötelezettség (ún. FDI-²³ engedélyezés) uniós vállalkozások esetében is fennáll, ami kérdéseket vet fel a magyar FDI-szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében. Jelen tanulmány megjelenéséig ugyanakkor az Európai Unió nem emelt kifogást Magyarország ellen amiatt, hogy az uniós cégek letelepedési szabadságát esetlegesen sértő módon kerülnek megkülönböztetésre akkor, amikor a magyar vállalatok felvásárlásakor külön engedélyt kell kérniük az ITM-től.

²⁰ Lásd különösen a KALI és SALZ C-68/94 és C-30/95 sz. egyesített ügyeket.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-fordham-competition-conference_en

²² Jelen tanulmány készítésekor az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz tartozik ez a típusú engedélyezési eljárás.

²³ Az FDI az angol *Foreign Direct Investment* kifejezés rövidítése, és a nemzetközi tranzakciós joggal foglalkozó szakirodalomban elterjedt a használata.

5. Az állami támogatások joga és a koronavírus-válság következményei

Ugyan jelen tanulmányban elsősorban a hazai versenyjogi jogalkalmazás koronavírus-járvány nyomán begyűrűzött válság miatt bekövetkező változásait mutatjuk be, a versenyjognak létezik egy speciális területe, amelyet – jellegéből fakadóan – szinte kizárólagosan az uniós jog szabályoz, s ebből kifolyólag a jogalkalmazás sem elsősorban tagállami, hanem uniós (bizottsági) hatáskörben marad. Ez a terület az állami támogatások (*state aid*) joga, amelynek fő jogforrása az EUMSZ. 107. cikke.²⁴

Az állami támogatások ellenőrzésére a személyek és az áruk/szolgáltatások szabad mozgására épülő uniós gazdaságban azért van szükség, mert az egyes tagállamok – különösen a nagy és így szinte korlátlan pénzügyi erőforrások fölött diszponáló tagállamok – az általuk biztosított támogatáson keresztül úgy hozhatnák helyzetbe saját nagyvállalataikat (ún. „*nemzeti bajnokaikat*”), hogy az a versenyre és így az uniós polgárok jólétére is káros hatással lehetne. Természetesen az állami támogatások is lehetnek olykor indokoltak, amikor még a sértetlen gazdasági versenynél is fontosabb közérdeket szolgálnak. Ilyen közérdek lehet az, amikor egy vilá járvány negatív gazdasági hatásait kell hirtelen ellensúlyozni.

Alapvetően két fajta „*state aid*”-et különíthetünk el egymástól. Az egyik, amikor az állami támogatás nyújtója ténylegesen a tagállam, adott esetben Magyarország. Az állami támogatás jogszerű felhasználásának az Európai Bizottság jóváhagyása a feltétele, különös tekintettel a fentebb említett versenytorzítás elkerülése érdekében. A Bizottság 2020 óta közel 6 milliárd euró állami támogatást hagyott jóvá Magyarországon részére a koronavírus-járvánnyal összefüggésben.²⁵

Ugyan klasszikus (jogi) értelemben nem nevezhető „*state aid*”-nek, jellegéből fakadóan mégis ide sorolandó az „állami” támogatások másik fajtája, vagyis azok a gazdasági ösztönzők, amelyeket a Bizottság nyújt az uniós költségvetés terhére. Utóbbiak jelen tanulmánynak nem képezik tárgyát.

A Bizottság 2020. március 13-án kiadott sajtóközleményében²⁶ ismertette a koronavírus-járvány gazdasági hatásának ellensúlyozására irányuló összehangolt európai válaszlépéseket. A Bizottság sajtóközleményében kitért arra, hogy a koronavírus a súlyos egészségügyi, társadalmi hatások mellett az egységes piac gazda-

²⁴ „Ha a Szerződés másként nem rendelkezik, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

²⁵ A gyűjtést 2021. november 18-i publikációs adatok szerint a https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2022-04/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c_2.pdf oldal tartalmazza

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459

ságára is rendkívüli hatással van, amit csak azonnali összehangolt válaszlépésekkel lehet enyhíteni. Ezeket az alábbi rendelkezésekkel kívánta megvalósítani a Bizottság:

- i) az EU egészségügyi rendszerei ellátásának biztosítása az egységes piac, valamint a termelési, forgalmazási és értékláncok integritásának megőrzésével;
- ii) az európai polgárok támogatása, hogy a válság ne érintse aránytalan mértékben a munkahelyeiket és jövedelmüket;
- iii) az EU vállalatainak támogatása, valamint annak biztosítása, hogy az EU pénzügyi ágazatának likviditása továbbra is támogathassa a gazdaságot;
- iv) a Stabilitási és Növekedési Paktum kereteinek teljes rugalmasságát felhasználva a tagállamok határozottan és összehangoltan léphettek fel.

Ezt követően a Bizottság 2020. március 19-én kiadta azt az ideiglenes keretrendszert,²⁷ „mely lehetővé teszi a tagállamok számára az állami támogatási szabályok keretében előírányozott rugalmasság teljes mértékű kihasználását a gazdaságnak a COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából”.²⁸ Az ideiglenes keretrendszer, amelyet az első kiadása óta hat alkalommal (utoljára 2021. november 18-án) módosítottak,²⁹ tizennégyféle lehetséges támogatási formát határoz meg, és részletez. Ezeket röviden az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- i) A Bizottság a korlátozott összegű támogatásokat jelen helyzetben elfogadhatónak tartja, sőt bizonyos esetekben szükségesnek is véli a likviditási, illetve ellátási gondokkal küzdő vállalkozások számára. A támogatási összeg nem haladhatja meg a 2,3 millió eurót támogatottanként, és nem lehet olyan gazdasági szereplőt támogatni, aki 2019. december 31. előtt is nehézségekkel küzdött.
- ii) Likviditásproblémákkal küzdő vállalkozásoknak a korlátozott ideig és összegig terjedő állami hitelgarancia megoldást jelenthet a járvány okozta pénzügyi helyzetéből való kilábaláshoz. Itt is kitétel, hogy a 2019. december 31-e előtt is nehéz helyzetben lévő vállalkozások nem támogathatók ilyen formában.
- iii) Szintén a likviditási problémákra nyújthatnak megoldást a kedvezményes hitelkamatlábak, amikor a tagállam beavatkozása nyomán a kamatlábakat egy piacinál kedvezőbb mértékben maximálják.

²⁷ *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak (Brussels, 19.3.2020 C(2020) 1863 final)* – Teljes egészében lásd: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_496

²⁹ A hatályos, egységes szerkezetbe foglalt keretrendszert lásd: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_2.pdf

- iv) A fenti i)–iii) és lenti xii) pontokban foglalt támogatások közvetett módon, hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül történő nyújtása is segíthet a bajba jutott tagállami vállalkozásoknak.
- v) Az ideiglenes keretrendszer lehetővé teszi a rövid lejáratú exporthitel-biztosítás formájában történő támogatást a tagállamok részére. Ez segít a bajba jutott cégeknek olcsóbb exportlehetőségeket azonosítani.
- vi) A koronavírus elleni kutatás és fejlesztés tagállami támogatása is megengedett, egészen a teljes kutatási projekt költségvetésének 100 százalékáig.
- vii) A koronavírussal összefüggésbe hozható termékek teszteléséhez és gyártásuk bővítéséhez beruházási támogatás nyújtható, amennyiben az ehhez szükséges infrastruktúra fejlesztése ezt megkívánja. Ezen eszköz esetében a Bizottság még olyan kivételt is enged, amely alapján a 2019. december 31-e előtt is már nehéz helyzetben lévő vállalkozások is támogathatók.
- viii) A koronavírus kezelésével összefüggő termékek kifejlesztéséhez, gyártásához beruházási támogatás nyújtható, még akkor is, ha az máskülönben nem lenne összeegyeztethető a közös piaccal. Utólag az látszik, hogy ez az eszköz nélkülözhetetlen volt a koronavírus-vakcina kifejlesztéséhez.
- ix) A különböző adók és járulékok (hozzájárulások) csökkentése, valamint az elengedésükként nyújtott támogatás is összeegyeztethető az ideiglenes keretrendszer szerint a közös piaccal akkor, ha annak a járvány okozta gazdasági nehézségek leküzdése a célja.
- x) A munkavállalók utáni bértámogatás a bruttó bér 80 százalékáig adható a koronavírus okozta elbocsátási hullámok megelőzése érdekében.
- xi) A különböző – állami vagy állami és magán vegyes tulajdonú – tőkealapokon keresztül történő feltőkésítési támogatások a Bizottság szerint csak akkor engedhetők meg, ha semmilyen más megoldás nem tűnik célravezetőnek. A feltőkésítés eredményeképpen a támogatott vállalat nem kerülhet kedvezőbb tőkehelyzetbe, mint amilyenben 2019. december 31-e előtt volt.
- xii) A fedezetlen fix-költségek állam általi pénzügyi támogatása is lehetségesé vált olyan vállalkozások számára, amelyeknek a koronavírus-járvány következtében csökkent, vagy teljesen megszűnt az üzleti tevékenysége (pl. a lényegesen visszaeső kereslet okán).
- xiii) Magánbefektetések támogatása a fenntartható gazdaság talpra állása érdekében, amennyiben az egyes projekteken belül a támogatás mértéke nem haladja meg a 15 százalékot, és az egyes befektetők támogatásának nominális értéke nem haladhatja meg a 10 millió eurót.
- xiv) Szolvenciatámogatás a kis és középvállalkozások számára. E támogatási formákból a pénzügyi intézményeket (mint végső haszonhúzókat) kizárták.

A támogatási keretrendszer kiadásával tehát a „békeidőbeli” *state aid*-szabályokhoz képest a tagállamok rugalmasságát bővítette ki a Bizottság. A koronavírusra adott fő gazdasági válasz forrásai ugyanis a tagállamok nemzeti költségvetéséből származtak. Az uniós szabályok lehetővé tették, hogy a tagállamok hatékony és gyors intézkedéseket alkalmazhassanak az EUMSZ. 107. cikke (2) bekezdésének b) és (3) bekezdésének b) és c) pontjai alapján.

Ilyen intézkedések közé tartoztak Magyarországon az adófizetési kedvezmények (bizonyos esetekben a szociális hozzájárulási adó/szocho., a szakképzési hozzájárulás csökkentése és elengedése), a szálláshely-szolgáltatással összefüggő könnyítések (lemondott foglalások 80 százalékának megtérítése, valamint egyéb pénzügyi támogatások) és a bértámogatási intézkedések (bizonyos esetekben a munkabér 50 százalékát az állam vállalta), melyeket a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet szabályozott.

A fentiekon túlmenően az egyes kiemelt társadalmi csoportok, valamint pénzügyi nehézséggel küzdő vállalkozások helyzetének stabilizálását szolgáló átmeneti intézkedésekről szóló 2020. évi CVII. törvény mind a lakosság, mind pedig a vállalkozások számára biztosította hitelmoratóriumot a 2020. március 18. napján fennálló szerződések alapján folyósított kölcsönökre, mely intézkedésre – legalábbis a vállalkozások vonatkozásában – szintén a fent bemutatott állami támogatási szabályok könnyítése keretében kerülhetett sor.

6. A versenyjogi jogalkalmazás változó eljárási szabályai

A koronavírus-világjárvány természetesen nemcsak az anyagi, de az eljárásjogi versenyjogi szabályokra is hatással volt.

A gyakorlatban ennek megfelelően a koronavírus-járvány sok előremutató megoldást is hozott a hatósági oldalon, elsősorban a technikai lehetőségek javultak. A 2020-as tavaszi első lezárások idején a GVH teljes távmunkára állt át, a köztisztviselők számára a GVH képes volt biztosítani az otthoni munkavégzés feltételeit. Szintén kiemelt eredménye a járványnak, hogy a régóta esedékes távközlési „reform” is megvalósult, még ha csak kényszer hatására is: mind a vizsgálók, mind az eljáró versenytanácsok lehetővé tették a fúziós eljárások ügyfeleinek, hogy a korábban csak személyesen történő egyeztetéseket (pl. a Tpv. 43/L. §-a szerinti prenotifikációs egyeztetéseket) elektronikusan, az interneten keresztül lehessen megtartani. Ez a jó gyakorlat részben a mai napig működik, ami rengeteg időt és energiát (pl. nemzetközi tranzakciók esetén utazásra fordított időt és költséget) spórol meg a piaci szereplőknek.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság is könnyítéseket hozott:³⁰ az eddigi gyakorlatól eltérően például lehetővé tette, hogy az összefonódásokat bejelentő űrlapok aláírt, fizikai példányai csak egy későbbi időpontban (adott esetben már a kedvező bizottsági döntést követően) kerüljenek benyújtásra a felek vagy a jogi képviselők részéről.

A fúziós jogi változásokon túl a jogalkotó úgy látta helyesnek, hogy – felhasználva a veszélyhelyzetre tekintettel kapott felhatalmazását – a GVH más eljárásaiban is gyorsít a jogalkalmazáson, és ennek érdekében több eljárásjogi változtatást is eszközöl.

A jogalkotó és a GVH figyelme – a korabeli sajtókommunikáció alapján legalábbis erre lehet következtetni³¹ – elsősorban a Magyarországot leginkább sújtó harmadik koronavírus-hullám után szinte azonnal jelentkező építőanyagár-emelkedések következtében egyre inkább a GVH eljárásainak gyorsítására, a sokszor többéves versenyvizsgálatok időigényének lerövidítésére irányult.

Fentiek szerint annak ellenére, hogy a GVH-nak eddig is példátlanul széles jogosítványai voltak a versenyszempontból nem megfelelően működő piacok vizsgálatára, a versenyhatóság a koronavírus-járvány kapcsán bevezetett veszélyhelyzeti kormányzás során újabb új, kiegészítő eszközöket kapott a válsággal érintett piacok megismerésére.

2021. július 8-án a Kormány rendelettel döntött a gyorsított ágazati vizsgálatnak elnevezett jogintézmény bevezetéséről. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 406/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) sajátos szabályozási logika mentén épül föl. A Rendelet 4. §-a kimondja, hogy a Rendelet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor hatályát veszti. Időközben azonban a 2021. évi CXXX. törvény 60. §-ának (1) bekezdése ezt az intézményt áttemelte a Tpv. szabályai közé [43/D. § (1a) bekezdés], vagyis a gyorsított ágazati vizsgálat mégsem átmeneti és rendkívüli eszköz lesz a versenyhatóság eszköztárában.

Sajátos ugyanakkor a szabályozói megoldás a tekintetben is, hogy nem a Tpv.-t módosította a jogalkotó a veszélyhelyzet fennálltaig hatályos rendelkezésekkel,

³⁰ https://ec.europa.eu/competition-policy/mergers/coronavirus_cs

³¹ Lásd pl.: <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/a-versenyhivatal-meghallgatja-az-evosz-t>; <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/maximalis-figyelemmel-fordul-a-gvh-az-epitoipari-aremelkedes-fele>; <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/novekszik-a-gvh-nal-az-epitoiparral-kapcsolatos-panaszok-szama>

hanem külön Kormányrendeletben szabályozta a gyorsított ágazati vizsgálat szabályait.

Az ágazati vizsgálat az európai versenyhatóságok nagy részének eszköztárában már régóta megtalálható, célja, hogy a verseny tisztaságáért felelős szabályozó ne csak akkor avatkozasson be egy-egy piac működésébe, ha azon a piacon az egyik (vagy több) szereplő valamilyen versenyellenes gyakorlatot folytat, vagyis a Tpv. - be és/vagy az EUMSZ. rendelkezéseibe ütköző magatartást tanúsít, hanem akkor is megvizsgálhassa a piac szerkezetét, ha mindenki jogszerűen jár el, csak épp a verseny ennek ellenére torzul, szűkül, nem funkcionál megfelelően.

Az ágazati vizsgálatok általában hosszabb ideig, akár egy évig is eltarthatnak (a „normál” ágazati vizsgálatok szabályait a Tpv. VIII. fejezete tartalmazza, és nem is ír elő határidőt az ágazati vizsgálat lefolytatására a GVH-nak, vagyis azokat csak a GVH belső eljárásrendje³² korlátozza némileg). Ennek oka, hogy egy-egy piac megismerése időigényes folyamat: a piaci szereplőket, a szabályozási hátteret, az üzleti feltételeket és a közgazdasági, üzleti mozgásokat mind-mind meg kell érteni a GVH szakembereinek.

Ehhez képest a Rendelettel a jogrendbe bevezetett gyorsított ágazati vizsgálat valóban példátlan gyorsaságot hozott. A GVH jelentésének a vizsgálat megindításától számított legfeljebb 30 napon belül el kell készülnie, és igaz, hogy ez mindösszesen 3 hónapra hosszabbítható meg, de a hatóság a tapasztalatok szerint nem élt ezzel a lehetőséggel az utóbbi időben. Az összes eddigi, a GVH által folytatott gyorsított ágazati vizsgálat lezárult 30-30 napon belül. Ez a gyorsaság a gyakorlatban a vállalkozások, a piaci szereplők oldalán nagyon komoly terhet okoz: a nemritkán 10-15 kérdésből álló kérdőívek – melyekkel együtt rengeteg üzleti adatot is meg kell adni, általában a GVH által kért olyan bontásban, ami nem áll alapvetően rendelkezésre – válaszadási határideje általában 1 hét körül van, amely határidő – a vizsgálatot végző vizsgáló diszkréciója szerint – általában csak pár nappal hosszabbítható meg.

Példátlan ugyanakkor, hogy a Rendelet 1. §-ának (6) és (7) bekezdése feljogosítja a GVH-t arra, hogy – eltérően a „normál” ágazati vizsgálat szabályaitól – a gyorsított ágazati vizsgálatban a Tpv. 65/A. §-a szerinti, előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálatot (ún. „hajnali rajtaütést”) fogantatosítson.

A „hajnali rajtaütés” egy speciális versenyjogi jogintézmény, olyan célhoz és előzetes bírói engedélyhez kötött vizsgálat, amely jellegzetességeit tekintve a bün-

³² Lásd a Gazdasági Versenyhivatal eljárásai során alkalmazandó belső ügyintézési rendjéről szóló 7/2021. (V. 31.) GVH-utasítás 26–30. §-ait. Ennek értelmében csak annyit rögzít a GVH belső utasítása, hogy az Elnök határozza meg az ágazati vizsgálat befejezésének határidejét.

tetőeljárásban szereplő rokon jogintézményekhez (pl. házkutatás, lefoglalás stb.) hasonlítható. Célja, hogy a versenyhatóság szakemberei az eljárás tárgyát képező feltételezett jogsértéssel kapcsolatban előzetes értesítés nélkül, rajtaütésszerűen bizonyítási eszközöket kutassanak fel. Az az igény hívta életre a rajtaütés jogintézményét, hogy a versenyjogi jogalkalmazó hatóságok bizonyítani tudják a legsúlyosabb versenyjogi jogsértések, a többnyire igen szigorúan titkolt kartellek megvalósulását. Így a rajtaütés a magánautonómia körébe való lényeges állami beavatkozást jelent, amelyet csak nagyon szigorú eljárási garanciák mellett lehet alkalmazni. A rajtaütéssel érintett vállalkozások tisztességes eljáráshoz való joga (EJEE³³ 6. cikk), valamint a magánélethez való jog (EJEE 8. cikk) azok az egyetemes alapjogok, amelyeket egy rajtaütés leginkább korlátozhat, így a vizsgálati cselekménynek mindenképpen meg kell felelnie a nemzetközi jog ezen alapelveinek.

Az Európai Unió Bírósága a Menarini⁻³⁴ és a Deutsche Bahn⁻³⁵ esetekben az EJEE 6. és 8. cikkét vizsgálva lényeges eljárási garanciákat állapított meg a rajtaütésekkel kapcsolatban. Megerősítést nyert egyfelől, hogy a versenyügyek – különös tekintettel a vállalkozások magánautonómiájába való súlyos beavatkozásra, amit egy rajtaütés jelent – büntetőjogi jellegű ügyeknek minősülnek. Másfelől a Bíróság azt is kimondta, hogy a versenyhatóságok kizárólag a helyszíni vizsgálat tárgyát képező dokumentumok felkutatására jogosultak, arra azonban nem, hogy véletlenszerű vizsgálatokat folytassanak, és a tárgyhöz nem kapcsolódó dokumentumokat foglaljanak le a vállalkozásnál. Ez ugyanis sértené az érintett vállalkozás védelemhez való jogát.

Ehhez képest az, hogy egy kifejezetten gyors eljárásban, amelynek nem is célja jogsértés megállapítása, csupán a koronavírus-válság által érintett piacok versenyfolyamatait hivatott feltérképezni, pontosan milyen alkotmányos indokok mentén alkalmazható ilyen drasztikus hatósági eszköz, nem pontosan érthető. A GVH rajtaütési kérelmét ráadásul a Fővárosi Törvényszéknek – a Rendelet 2. §-a alapján – 24 órán belül kell elbírálnia, ami a gyakorlatban alig jelent érdemi jogi kontrollt a rajtaütés alkalmazása tekintetében.

A jelen tanulmány megjelenéséig a GVH hat gyorsított ágazati vizsgálatot folytatott le:

³³ Emberi Jogok Európai Egyezménye. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf

³⁴ Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italy 43509/08

³⁵ Deutsche Bahn AG and Others v European Commission C-583/13 P

- i) téglapiaci gyorsított ágazati vizsgálat;³⁶
- ii) faipari gyorsított ágazati vizsgálat;³⁷
- iii) kerámia falazóelemek gyorsított ágazati vizsgálata;³⁸
- iv) Covid-antigén-gyorsteszték gyorsított ágazati vizsgálata;³⁹
- v) Covid-antitest-gyorsteszték gyorsított ágazati vizsgálata;⁴⁰
- vi) hőszigetelő anyagok gyorsított ágazati vizsgálata.⁴¹

Az eddig elvégzett ilyen gyorsított ágazati vizsgálatokat lezáró jelentésekből jól látható, hogy bár a GVH szakemberei minden alkalommal hatalmas munkát végeztek, a jogszabály adta 30 nap nem tűnik elégségesnek arra, hogy komoly, piaci struktúrákat alapvetően befolyásoló, a versenyt hátráltató folyamatok megismerhetők, feltárhatók és orvosolhatók legyenek.

Az antitrusztjog ugyanis a legösszetettebb jogágak közé tartozik, alkalmazása nemcsak jogi, hanem közgazdasági tudást is igényel, ami különösen igaz a jogalkalmazó hatóság munkájára, mivel a GVH a piacok alapvető működésébe is beavatkozhat. Nem véletlenül tartanak a nagy uniós és magyar kartell-, illetve erőfölényes vizsgálatok is évekig, néhol akár egy évtizedig is.⁴² A gyorsított ágazati vizsgálat jogintézménye ilyen összetett versenyproblémák kezelésére nem látszik alkalmasnak.

Arra ugyanakkor ezek a gyorsított ágazati vizsgálatok is megfelelőek – és ez a trend rajzolódik ki a két Covid-teszt-vizsgálat kapcsán is –, hogy a nyilvánvalóan jogsértő fogyasztói tájékoztatásokat (amelyek szintén komoly társadalmi károkkal

³⁶ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Magyarorszag_keramia-falazoelemek_piacan_lefolytatott_gyorsított_agazati_vizsgalat_-_Jelentes_vegleges_210923.pdf&inline=true

³⁷ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Fa_epitoanyagok_gyorsított_agazati_vizsgalat_vegleges_jelentes_220112.pdf&inline=true

³⁸ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Magyarorszag_keramia-falazoelemek_piacan_lefolytatott_gyorsított_agazati_vizsgalat_-_Jelentes_vegleges_210923.pdf&inline=true

³⁹ https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Agazati_vizsgalat_Covid_gyorsteszték_vegleges_jelentes_220204.pdf&inline=true

⁴⁰ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/antitest-agazati---jelentes-tervezete_2022_03_26&inline=true

⁴¹ https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Vegleges_jelentes_a_hoszigetelo_anyagok_hazai_piacan_lefolytatott_gyorsított_agazati_vizsgalatrol_220826.pdf&inline=true

⁴² A GVH pl. Vj/18/2015. számon immár hetedik éve „vizsgálja” a Magyar Telekom és a Yettel (korábban Telenor) közötti hálózatmegosztási megállapodást abból a szempontból, hogy az korlátozza-e a megállapodásban részes felek közötti versenyt.

járnak) észlelje a hatóság. Ráadásul olyan piacokon, ahol ezek elterjedtek, még célszerűbb is a piac valamennyi résztvevőjét egyetlen eljárásban megvizsgálni, majd figyelmeztetni őket a jogkövető magatartásra, mint egyesével büntetni a cégeket. Ez a megközelítés gyorsabb tisztulást, a jogszerű kommunikáció irányába való elmozdulást eredményezhet. A GVH a gyorsított ágazati vizsgálatokban így – különösen a Covid-tesztek kapcsán végzett vizsgálatok tanulsága szerint – a fogyasztóvédelemnek való megfelelésre koncentrált.

7. Összegzés és kitekintés a versenyjog jövőjét illetően

Tanulmányunkban igyekeztünk bemutatni, hogy a járvány milyen elméleti és gyakorlati kihívások elé állította a jogalkotókat és a jogalkalmazókat, és azokra milyen válaszok születtek az elmúlt két évben. A szerzők úgy gondolják, hogy mind az Európai Unió (lásd a Bizottság aktív szerepét), mind pedig a magyar jogalkotás/jogalkalmazás a maga versenyjogi eszközeivel többé-kevésbé gyorsan és effektíven igyekezett reagálni a krízis okozta gazdasági kihívásokra.

A szakértők hangsúlyozzák, hogy sem a járványnak, sem pedig az ebből következő egyes gazdasági hatásoknak még nem mondhatunk végleg búcsút. Ugyanakkor az is kijelenthető, hogy a vakcinák feltalálása, engedélyeztetése, és legyártása, illetve a tömeges átoltottság miatt legalábbis már látható a fény az alagút végén.⁴³

A szerzők – gyakorló ügyvédként – szükségét érzik annak is, hogy a versenyjogban a közelmúltban lezajlott folyamatok leíró jellegű ismertetésén és elemzésén kívül egy-két gondolatot a jövőre nézve is megfogalmazzanak annak érdekében, hogy segítsék a gazdaság szereplőit jövőbeli magatartásuk jogszerű alakításában. Tisztában vagyunk vele, hogy nem lehet könnyű a vállalkozások számára világos stratégiákat kialakítani akkor, amikor a gazdasági élet legfontosabb jellemzői a bizonytalanság, a recesszió és a folyamatos változás.

A kérdés tehát, hogy mi várható a versenyjogi jogalkalmazás terén a járvány lecsengése után. Nem állítjuk, hogy biztos útmutatót tudunk adni arra, miként lehet egy folyamatosan mozgó vonatra felszállni, ugyanakkor azt gondoljuk, hogy az alábbiakat célszerű figyelembe venni.

Elsőként arra szeretnénk felhívni a figyelmet, miszerint az a körülmény, hogy részben a járvány hatására az utóbbi években (2020–2022) kevesebb kartelleljárá-

⁴³ A jelen tanulmány írása közben kitört orosz–ukrán háború ugyanakkor szintén súlyos válságba taszíthatja a teljes globális piacgazdaságot, így sajnos korántsem tűnik úgy, hogy a „krízisnek” a koronavírus lecsengésével vége szakadna.

ról és magas bírságról olvashatunk, nem jelenti azt, hogy a vállalkozások a jelenben és a közeljövőben elhanyagolhatják a versenyjogi megfelelést.

Külön kiemelnénk, hogy pl. az amerikai versenyhatóság szerepét betöltő DoJ⁴⁴ és FTC⁴⁵ együttes közleményt adott ki a témában,⁴⁶ sőt az amerikai igazságügyi minisztérium külön erre dedikált platformot hozott létre a járvánnyal kapcsolatos gyanús esetek bejelentésére,⁴⁷ ami szintén jelzi az eltökéltségét a határozott jövőbeli fellépést illetően.

Ehhez hasonlóan a Bizottság kartellügyekért felelős igazgatója is elmondta egy szakmai konferencián,⁴⁸ hogy kitüntetett figyelemmel kísérik a kartellgyanús eseteket, és készen állnak az azonnali intézkedésre szükség esetén. Magyarországon a GVH 2021 végén a történetének valaha volt legnagyobb bírságát szabta ki egy, a hazai műtrágyapiacokat érintő magatartás kapcsán,⁴⁹ amelynek versenyellenességét azonban az érintett cégek teljes mértékben vitatják.

A járvány kitörése óta megfigyelhető, hogy – a Bizottság illetékesei által is elismerten – a korlátozó intézkedések miatt kevesebb „hajnali rajtaütésre” került sor, ugyanis a hatóságok nem kívánták kitenni a megbetegedés rizikójának vizsgálóikat. Véleményünk szerint várható, hogy korlátozások fokozatos feloldása és a járvány visszahúzódása következtében mind az uniós, mind pedig a nemzeti hatóságok ismét egyre gyakrabban fognak élni ezzel a rendkívüli jogosítványukkal.

Ugyanígy várható, hogy a jelen tanulmányban említett, a járványhelyzetre tekintettel bizonyos szektorokban adott „felmentéseket” is visszavonják. Így a jelenleg kivételes helyzetben lévő vállalkozásoknak ismét a törvény teljes szigorával kell majd számolniuk. Ennek érdekében ismét és egyre komolyabban kellene venniük a vállalkozásoknak a versenyjogi megfelelést, és a járvány alatt elvégezni compliance jellegű házi feladataikat: hatályosítani, felülvizsgálni, vagy ahol még hiányzik, bevezetni az ún. CMS-eket (*compliance management systemeket*).

⁴⁴ Az amerikai igazságügyi minisztérium (*Department of Justice*).

⁴⁵ Az amerikai versenyhatóság szerepét részben betöltő Szövetségi Kereskedelmi Bizottság (*Federal Trade Commission*).

⁴⁶ <https://www.justice.gov/atr/joint-antitrust-statement-regarding-covid-19>

⁴⁷ <https://www.justice.gov/coronavirus>

⁴⁸ „*The Commission clarified at the outset of the COVID-19 crisis that it would not tolerate companies using the crisis as an excuse or cover to enter into cartels or other illegal behaviour. We are closely monitoring certain sectors and following up on leads to be prepared to take action if needed.*” Maria Jaspers (Director of the Cartel Directorate, DG COMP), https://www.concurrences.com/IMG/pdf/concurrences_interview_210120_maria_jaspers_.pdf?65573/97e8e132eba7bf105ccf4fe54981f30ee737562f

⁴⁹ Vj/41/2017.

A fentieken túl utalni szeretnénk arra is, hogy álláspontunk szerint a járványhelyzet megszűnése után ismét előtérbe kerülnek majd, sőt, a korábbihoz képest várhatóan még gyorsabban fejlődnek azok a jelenségek, amelyek a Covid-járvány miatt megtorpanni látszottak. E körben különösen három folyamatra hívnánk fel a figyelmet.

A járvány kitörése előtti versenyjogi gyakorlatnak egyre jobban részét képezte (immár nem csak az angolszász országokban) a magánjogi jogérvényesítés.⁵⁰ Külön kiemelendő e körben a Bizottság sikeres többéves munkájának gyümölcse, amelynek hatására az uniós országok a magánjogi jogérvényesítést segítő szabályokat implementáltak nemzeti jogrendjükbe.⁵¹ Ennek alapján egyre inkább igaz lesz immár Európa-szerte is, hogy a versenyjogi jogsértések miatti negatív következmények nem érnek véget egy esetleges hatósági bírsággal, hanem a jogsértő vállalkozásoknak hosszas, költséges pereskedésre és akár komoly mértékű kártérítésekre kell felkészülniük az esetleges versenyjogsértő magatartásuk további „szankciójaként”.

Álláspontunk szerint a digitalizáció és így az adatok mennyiségének, minőségének, elemzésének kiemelt szerepe tovább fog erősödni. Ezzel összefüggésben várhatóan új üzleti gyakorlatok jelennek majd meg a vállalkozások részéről, amelyeket a versenyhatóságok folyamatosan és ugrásra készen fognak figyelemmel kísérni. Így várható például, hogy az online üzleti térben egyre gyakrabban használt algoritmusok is a versenyjogi vizsgálatok és persze közgazdasági elemzések közepontjába kerülnek. (Ne felejtsük, a német és a francia versenyhatóság épp a járvány megindulása előtt tette közzé közös tanulmányát a beszédes *Algoritmusok és verseny* címmel.⁵²)

Végül pedig – már csak az ún. OMNIBUS-irányelv 2022. május 28-i hatálybalépésére is tekintettel⁵³ – biztosak vagyunk benne, hogy az Európai Unióban (és így hazánkban is) a versenyjogi érdeklődés egyre inkább a fogyasztói jogok, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és ezen belül is a – részben a járvány hatására – még mindig dinamikusan bővülő e-kereskedelmi szektor jogszabályi

⁵⁰ Erről részletesebben lásd POLAUF TAMÁS (szerk.): *Versenyjogi kártérítési perek. Kézikönyv a joggyakorlat számára*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.

⁵¹ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU Irányelve

⁵² https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Berichte/Algorithms_and_Competition_Working-Paper.pdf;jsessionid=089D012619A3F28FEA4FEA319F7A311B.2_cid387?__blob=publicationFile&v=5

⁵³ Magyarországon – és a legtöbb uniós tagállamban – ezen a napon léptek hatályba az ún. OMNIBUS Irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2161 Irányelve) által a nemzeti jogokba átültetett rendelkezések, amelyek lényegesen szigorúbb fogyasztóvédelmi szabályokat kényszerítenek az uniós vállalkozásokra.

megfelelése felé fog fordulni. A bonyolult antitröszteljárások „helyett” ugyanis egyrészt itt lényegesen „könnyebb” a jogalkalmazóknak sikereket felmutatni az egyre szigorúbb előírásokat megszegő vállalkozásokkal szemben, másrészt az online gazdaság olyan mértékben növekszik, ami teljesen új megközelítést igényel a jogalkalmazó szervektől is.⁵⁴

Bízunk benne, hogy fenti át- és kitekintés mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakembereknek segítségül szolgál a járvány versenyjogra gyakorolt hatásainak megértéséhez.

⁵⁴ Lásd pl. a Digital Markets Act szövegének javaslatát: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0842&from=hu>