

# **Versenyhivatali Füzetek**

5. szám

## **VERSENYTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁS 2001**

**GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL**

**2001. december**



**VERSENYTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁS 2001:**

**A VERSENYTÖRVÉNY 2001-BEN HATÁLYBA LÉPETT  
MÓDOSÍTÁSA FOLYTÁN BEKÖVETKEZETT  
FONTOSABB VÁLTOZÁSOK**

**Versenyhivatali Füzetek 5. szám**

**Gazdasági Versenyhivatal**

**2001. december**

**Versenytvörvény módosítás 2001: A versenytörvény 2001-ben hatályba lépett módosítása folytán bekövetkezett fontosabb változások**

**Versenyhivatali Füzetek 5. szám, 2001. december**

**Gazdasági Versenyhivatal**

H-1051 V., Budapest Roosevel tér 7-8., ([www.gvh.hu](http://www.gvh.hu))

Felelős kiadó: Nagy Zoltán

Sorozatszerkesztő: Belényi Andrea

E kiadvány szövege a forrás feltüntetésével szabadon idézhető és hivatkozható.

## TARTALOM

Összefoglaló	5
1. A törvénymódosítás kiindulópontja	7
2. A versenytörvény módosítás céljai és folyamata	8
3. A fontosabb változások	9
3.1. Módosult anyagi jogi rendelkezések	9
3.1.1. A versenykorlátozó megállapodások megítélése	9
3.1.2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma	13
3.1.3. Fúziókontroll	13
3.2. A GVH szervezetét érintő reformok	16
3.3. A versenyfelügyeleti eljárás	19



## Összefoglaló

1. 2000. decemberében döntött az Országgyűlés a versenytörvény (Tpv) <sup>1</sup> módosításáról.<sup>2</sup> A kormány Országgyűlés elé benyújtott előterjesztése két fő célt szolgált: egyrészt az elmúlt évek tapasztalatai alapján kerüljön sor a szabályok, fogalmak *finomítására*, másrészt a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) *aktivitását* szándékozták erősíteni. A Tpv. most tárgyalt módosítása nem kifejezetten EU jogharmonizációs célzatú volt, jóllehet hordoz ilyen elemeket is. Fontos szerepet játszott a módosításban az jelentés és a jelentés által tartalmazott ajánlások, amelyet az OECD 1999-ben a magyar szabályozási reform átvilágításának keretében készített a versenypolitikáról és a GVH tevékenységéről.

2. A nagyobb aktivitást szolgáló rendelkezések a GVH tevékenységének több aspektusát is érintik, a versenykorlátozások felderítésén túl kezdve a versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásán keresztül az elrettentőbb szankciókig. A módosítás különösen a következők révén segíti a GVH feladatának aktívabb, hatékonyabb ellátását:

- A GVH informálódási lehetőségeit bővíti a közösségi jogi mintára bevezetni tervezett ágazati vizsgálat/informálódás intézménye (új 36/A. §).
- A titkos kartellek feltárása érdekében, külföldi mintákat követve bevezetésre kerülhet az ún. „leniency policy” („engedékenységi politika”). A módosítás a törvényi alapot adja meg ahhoz, hogy később a GVH közlemény formájában fejthesse ki, milyen típusú kedvező elbírálásban részesülhetnek a titkos kartelleket felfedő, abban egyébként érintett vállalkozások.
- A GVH korábban is széles vizsgálati jogosítványokkal rendelkezett, amelyek most még tovább bővültek, különösen a helyszíni vizsgálat kapcsán.
- Az eljárási határidő meghosszabbodott a kartellt vagy visszaélést érintő, hivatalból indult ügyekben.
- A hatékonyabb ügykezelés és belső erőforrás kihasználás érdekében oldódik a vizsgálati és a versenytanácsi szak merev elkülönülése.
- A módosítás az érintett vállalkozás nettó árbevételének 10 %-ában maximalizálta a kiszabható versenyjogi bírság mértékét. Ez kettős értelemben is jelzésértékű lehet: egyrészt a bírságnak nem célja a vállalkozás teljes ellehetetlenítése, másfelől elegendő elrettentő erőt jelent, mivel a jogsértésből származó haszonnal összemérhető nagyságú szankció kiszabásával fenyeget.
- A szankciók hatékonyságát kívánja erősíteni az a módosítás is, mely szerint a bírósági felülvizsgálatot kérő keresetnek a határozatra, különösen az abban kiszabott bírság befizetésére halasztó hatálya nincs. Ezzel csökkenthető azon perek száma, amelyek egyetlen célja a kiszabott, a nem jogerős döntés miatt nem kamatozó bírság befizetését négy-öt évig elhúzni.

3. A módosítás viszonylag kis mértékben érinti a Tpv. *anyagilag jogi* rendelkezéseit. Ezek közül kiemelendő, hogy szűkült a csekély jelentőségű versenykorlátozások köre: e kedvezmény nem él már az olyan súlyosabb, versenytársak közötti versenykorlátozások esetében, mint az

<sup>1</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozások tilalmáról (Tpv)

<sup>2</sup> 2000. évi CXXXVIII. törvény

árrögzítés és a piac felosztása. A GVH-nak a módosítást követően módjában áll megállapítani, hogy a versenykorlátozások egy adott csoportját mentesítő kormányrendeletből eredő kedvezmények nem élnek. A vállalkozások közötti összefonódásokra vonatkozó rendelkezések, így például az irányítás fogalma a gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva számos ponton finomodtak.

4. A törvénymódosítás nem csak a GVH erejét és lehetőségeit növelte, hanem mintegy ezek ellensúlyaként fokozottan tekintettel volt az eljárásban aktuálisan vagy potenciálisan érintett *vállalkozások jogaira*, jogos érdekeire is. Garanciális elemként értékelendő a kiszabható bírság legmagasabb összegének meghatározása. Fontos annak világossá tétele, hogy a védekezéshez fűződő alapjog gyakorlása érdekében mikor, milyen információt köteles a GVH megküldeni az ügyfélnek. A jogi erővel ugyan nem rendelkező közlemények jól felhasználhatók lesznek arra, hogy a vállalkozók számára a hivatal gyakorlatára támaszkodva összefoglalja, tisztázza az egyes főbb jogalkalmazási kérdéseket. A helyszíni vizsgálatok kapcsán kodifikálásra került az az alapelv, mely szerint senkit nem lehet kötelezni olyan kérdés megválaszolására, amellyel elismerné a jogsértést. Végezetül megemlítendő, hogy az érdemi döntéseket meghozó Versenytanács nem csak a vizsgáló jelentését küldi meg az eljárás alá vont vállalkozónak, hanem előzetes álláspont formájában már az eljárás eme szakában is jelzi a végleges döntés várható irányait.

5. A 2000. évi módosításokkal még mindig nem mondható, hogy teljesen nyugvópontra ért volna a magyar versenyszabályozás. Ami a közeljövőt illeti, az EU csatlakozás kapcsán újabb törvénymódosítás várható, és fontos további jogalkotási munka várható a csoportmentesítő rendeletek terén is.



## 1. A törvénymódosítás kiindulópontja

6. 2000. decemberében döntött az Országgyűlés a versenytörvény (Tpv<sup>3</sup>) módosításáról.<sup>4</sup> Célunk az, hogy bemutatásra kerüljenek a módosító törvény egyes rendelkezései, illetve világosak legyenek a módosítás kiváltó okai és következményei. Remélhetőleg a lent leírtak egyaránt hasznosíthatóak lesznek mind a szakmabeliek, mind pedig a laikusok számára.

7. Mielőtt a kedves olvasót megismertetnénk a versenytörvényben 2000-ben bekövetkezett jelentősebb újításokkal, mintegy előtanulmányként röviden áttekintjük a módosításra kerülő törvényt, illetve annak közvetlen előzményeit.

8. A versenyjog a piacgazdaság alaptörvénye, a piac működésének alkotmánya. Célja a verseny létét, szabadságát és tisztességét védeni a piaci szereplők egyes magatartásaival szemben. A rendszerváltás jogalkotási folyamatába szervesen illeszkedő 1990. évi LXXXVI. törvény volt az első „modern” versenytörvény Magyarországon. E törvény a versenyjog széles értelemezett koncepcióját vette át: egyaránt tartalmazott a fogyasztókat és a piaci folyamatok tisztességét védő rendelkezéseket és az USA-eredetű terminológiával antitrösztnek nevezett szabályokat. Ez utóbbi alatt kell érteni a versenykorlátozó megállapodásokat – ideértve a versenytársak közötti kartelleket, együttműködéseket, illetve a vertikális megállapodásokat –, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmát, illetve a fúziók (vállalkozások közötti összefonódások) engedélyezését.

9. Érdekes megjegyezni, hogy a versenyjog nem csak hazánkban tartozik az újabb jogterületek közé: az olasz és a lengyel versenytörvényt is 1990-ban fogadták el. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) így tavaly az olasz Autorità garante della concorrenza e del mercato-val egyszerre ünnepelhette tíz éves fennállását.

10. A rendszerváltó versenytörvényt 1996-ban váltotta fel a jelenleg is hatályos versenytörvény, amely kifejezetten az Európai Unióhoz történő jogharmonizáció jegyében fogant. Az ország ezzel az új törvénnyel igyekezett – sikerrel – megfelelni az EU elvárásainak, illetve a társult viszonyt létrehozó Európai Megállapodásból fakadó kötelezettségeknek. A cél olyan jogi környezet megteremtése volt, ami lényegében megfelel a közösségi jognak, ily módon a piaci szereplők számára azonos játékszabályokat teremteni. A közösségi versenyjoghoz egyébként nem csak a társult országok közelítik nemzeti versenyjogukat, hanem hasonlóképpen jártak el – spontán módon – maguk az EU tagállamok is: mára lényegében minden tagállam a közösségi versenyjog főbb elveit kopírozó versenyjoggal rendelkezik.

11. Az 1996-os versenytörvény főbb változásai között kell említeni, hogy általános lett a vertikális versenykorlátozó megállapodások tilalma – korábban e körben csak a vertikális ármegkötés volt tiltott. Vertikálisnak azokat a megállapodásokat nevezzük a versenyjogban, amelyek a gazdasági szféra két, elkülönült szintjén tevékenykedő szereplők között jön létre (pl. egy kizárólagos beszerzési megállapodás vagy egy franchise rendszer). Ezzel szemben a versenytársak közötti megállapodásokat horizontálisnak hívjuk. Az ily módon általánossá vált tilalom szigorúságát egyrészt kivételek, másrészt a GVH által adható egyedi mentesítések, harmadrészt a kormány által kiadott csoportmentesítő rendeletek enyhítették, amelyek szintén közösségi jogi mintákat másolva jöttek létre.

<sup>3</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozások tilalmáról (Tpv)

<sup>4</sup> 2000. évi CXXXVIII. törvény

12. Nem csak a versenykorlátozó megállapodások terén, hanem a gazdasági erőfölény fogalma, illetve a fúziók engedélyezésének szempontjai kapcsán is lényegében a közösségi jog elveit vette át az 1996-os magyar versenytörvény. A Tpv. most tárgyalt módosítása így érthetően nem kellett hogy kifejezetten jogharmonizációs célzatú legyen, jóllehet hordoz ilyen elemeket is.

## 2. A versenytörvény módosítás céljai és folyamata

13. A Kormány jogalkotási programja a Tpv. módosítását 2000 II. félévére irányozta elő. A módosítás célja az előterjesztő indokolása szerint a Tpv. alkalmazása során szerzett tapasztalatok alapján a törvény korrekciója, kiegészítése volt. A javaslatok nagy része a gyakorlatban mind jelentősebbé váló fúziós szabályokat, valamint a GVH eljárását érintik. A módosítási javaslatok kidolgozása során figyelembe vették a fejlett versenyszabályozással rendelkező országok jogi megoldásait, különösen a közösségi versenyjogot. Így a módosításokkal „felfrissített” versenytörvény még több hasonlóságot fog mutatni a közösségi joggal.

14. Fontos szerepet játszott a módosítással kapcsolatos elképzelések kialakításakor, sőt a módosításra való motiváltságban is, az OECD 1999-ben készített jelentése, amely a magyar szabályozási reform átvilágításának keretében részletesen vizsgálta a magyar versenypolitikát és a GVH tevékenységét.<sup>5</sup> Az OECD jelentése egyrészt méltatta a magyar versenyjogot és jogalkalmazást, valamint elismerte a GVH teljesítményét, másrészt azonban számos értékes észrevételt, egyes esetekben kritikát, és több ajánlást is megfogalmazott a szabályozásra, a kormányzat, valamint a GVH tevékenységére vonatkozóan. Ezen ajánlásokat a módosítás előkészítése során nagymértékben figyelembe vették, és azok jelentős része tükröződik a megújult Tpv.-ben is.

15. A módosító jogszabály előkészítése szokatlan nyitottsággal történt. 2000. tavasza folyamán a GVH honlapján közzé tette módosítási elképzeléseit, a külső észrevételek kiértékelése után később a szakma képviselői számára konzultációt is tartott. A kormány – GVH elképzeléseit tükröző – törvényjavaslata az Országgyűlés előtt jelentősebb módosuláson nem ment át, bár néhány javító jellegű kiegészítésre még sor került. Az Országgyűlés végül 2000. december 19-i ülésén fogadta el a törvényt.

16. A törvénymódosítás lényegében két fő célt szolgált: egyrészt az elmúlt évek tapasztalatai alapján kerüljön sor a szabályok, fogalmak *finomítására*, másrészt a GVH *aktivitását* szándékozták erősíteni. A változások az anyagi jogi szabályokat csak kis mértékben érintik, elsősorban a fúziókontroll és az eljárási szabályok terén található újdonságok. A Tpv.-nek szintén részét képező tisztességtelen piaci magatartás joga lényegében nem változott, a módosítás során a jogalkotó figyelmét az antitröszt joganyagra koncentrált. A módosítás célja az volt, hogy a versenyhivatalt megerősítve, egységesebbé téve, az eljárási jogszabályok és szankciók erősítése révén, követve más országok példáit, még hatásosabban lehessen fellépni a versenyt korlátozó piaci szereplőkkel szemben. Ez az érdeke a gazdaság egészének, ez az érdeke a fogyasztóknak.

<sup>5</sup> Background Report on the Role of Competition Policy in Regulatory Reform; In: Regulatory Reform Program, OECD Report on Hungary. Copyright OECD, 2000

A jelentés magyarul is megjelent a Versenyhivatali Füzetek sorozatban: OECD háttérjelentés a versenypolitika szerepéről a szabályozási reformban Magyarországon (Versenyhivatali Füzetek 4. szám, Gazdasági Versenyhivatal, 2001.)

### 3. A fontosabb változások

17. A kiadvány következő részében a legfontosabb módosításokat fogjuk áttekinteni, három címre osztva mondandókat, követve a Tpv. szerkezeti felépítését. Először az anyagi jogi szabályokat tekintjük át, ezen belül is különválasztva a versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés és a fúziókontroll témáit. A többi, a tisztességtelen versenykezelések és a fogyasztók megtévesztésével kapcsolatos tényállások nem változtak. Ezt követően megvizsgáljuk a GVH szervezetét érintő változásokat, itt kitérve a közlemény és az ágazati vizsgálat jogintézményeire is. Végül az eljárási szabályokban bekövetkezett módosulásokkal zárjuk az áttekintést.

#### 3.1. Módosult anyagi jogi rendelkezések

##### 3.1.1. A versenykorlátozó megállapodások megítélése

18. A Tpv. antitröszt szabályai között a 11. § tiltja a vállalkozások közötti megállapodásokat, összehangolt magatartásokat, valamint a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztisztületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntését, ha az a gazdasági versenyt korlátozását, torzítását, megakadályozását célozza vagy ilyen hatást fejt ki. E szélesen vett tilalom nem korlátozódik az egymással versenytársi viszonyban levő vállalkozásokra, hanem ugyanúgy lefedi pl. az egymással forgalmazási viszonyban álló piaci szereplők közötti kapcsolatokat.

19. E kartelltilalomként is emlegetett szabály alá tartoznak így a

- a versenytársak közötti, a versenyt durván korlátozó megállapodások (a tulajdonképpeni kartellek, amelyek vonatkozhatnak például árakra vagy a piacok felosztására),
- a versenytársak közötti, alapvetően jó szándékú, gazdasági fejlődést szolgáló együttműködések (például egy közös kutatási és hasznosítási szerződés vagy e célból létrehozott közös vállalat) és
- a vertikális megállapodások (például egy szelektív értékesítési rendszer vagy egy kizárólagos beszerzési megállapodás).

20. E nyilvánvalóan széles tilalom csak kivételek és mentesítések mellett életképes. A magyar versenyjog korábban két kivételt ismert: egyrészt a nem független vállalkozások közötti, másrészt a csekély jelentőségű megállapodásokat. A versenykorlátozások egyes csoportjait, feltéve, hogy teljesítik a törvényben foglalt feltételeket, a Kormány rendelet formájában mentesítheti. Ezen túlmenően a GVH is jogosult a törvényi feltételeket kielégítő versenykorlátozások egyedi mentesítésére.

##### ***Független vállalkozások közötti megállapodások***

21. A módosítás megőrzi azt a korábbi szabályt, amely nem tiltja az egymástól nem független vállalkozások közötti megállapodásokat, de ez a 11. § (1) bekezdésébe került áthelyezésre, közvetlenül a tilalom kimondását követően. Ezzel azt kívánja érzékeltetni a szabályozás, hogy a gazdasági egységet képező, pl. anya- és leányvállalata közötti viszonyok versenyjogi megítélése nem értelmezhető, mivel ezek a vállalkozások nem versenytársai

egymásnak, így eleve értelmetlen versenykorlátozásról beszélni.<sup>6</sup> A függő viszony megállapításához a vállalkozások összefonódásánál található irányítás fogalom az irányadó.

#### ***A csekély jelentőségű versenykorlátozások megítélése***

22. A magyar versenyszabályozás már az 1990-ben elfogadott törvényben is rögzítette, hogy kivétel alá esik az a csekély jelentőségű megállapodás, ahol a vállalkozások piaci részesedése nem haladja meg a 10 %-ot. A módosulás előtti Tpv. nem differenciált vertikális és horizontális megállapodások között, jóllehet ezek versenypolitikai megítélése alapvetően eltérő lehet. Csak mennyiségi megközelítést alkalmazott, azaz a „durva” versenykorlátozásoknak is szabad teret engedett és nem kezelte azt a problémát, amikor egyenként csekély versenykorlátozások együttes hatása révén korlátozódik adott piacon a verseny (pl. kizárólagos beszerzési megállapodások hálózata nem engedi új termelő piacralépését).

23. Az elfogadott módosítás részben követi az EU Bizottság e témában született közleményét. A módosítás nem érintette a 10%-os küszöböt, az alól azonban fontos kivételeket fogalmazott meg: a kis méretű versenytársak közötti ár- és piacfelosztó megállapodások is versenykorlátozónak minősülnek.

24. További megszorítást jelent, hogy nem esik a kivétel alá az a megállapodás, ha az adott piacon érvényesülő más, hasonló, egyébként – önmagukban – csekélynek is mondható megállapodásokkal *együttes hatásaként* a verseny jelentős mértékben korlátozódik. A közösségi jogból is ismert kumulatív hatás szabálya a gyakorlatban a vertikális kapcsolatokban bír jelentőséggel, de horizontális viszonyban sem zárható ki szerepe.

25. E rendelkezés alapján a GVH-nak módjában lesz fellépni olyan versenykorlátozásokkal szemben, amelyek egyenként ugyan kiesnének a tilalom alól, de összességükben szemlélve őket, hatásukban mégis jelentősen torzítják adott piacon a versenyt. Így korábban nem lehetett mit tenni, ha az egyenként 10 %-os piaci részesedést el nem érő cégek kizárólagos forgalmazási vagy franchise szerződéseikben árrögzítést vagy egyéb korlátozást írtak elő. A jövőben, ha a versenytársak hasonló gyakorlata miatt például piaclezárási hatások állnak elő, azaz a potenciális versenytársak a piacon levők megállapodásai miatt nem tudnak belépni, a versenyhatóságnak módjában lesz szankcionálni a versenykorlátozást. A jogbiztonság érdekében azonban a jogalkotó – hasonlóan az alább ismertetendő csoportmentesség megvonáshoz – úgy rendelkezett, hogy ilyenkor bírság megállapításának nincs helye.

26. Mivel ezen a ponton a módosítás szigorítja egy létező megállapodás versenyjogi megítélését, az abban részes felek egy éves átmeneti időt kaptak a kérdéses megállapodás módosítására.

#### ***Piacmeghatározás – kínálati helyettesíthetőség***

27. A versenyjogban az érintett árupiac meghatározása kulcsfontosságú kérdés, melynek célja az egymással versenyben álló vállalkozások azonosítása révén a piaci magatartás hatásainak megítélése.

28. A piacot az áru/szolgáltatás, illetve földrajzi térség szempontjából kell meghatározni. Ez utóbbi alatt azt kell érteni, hogy melyik az a térség (például kontinens vagy ország vagy város), ahol a versenyfeltételek kellőképpen homogének, megegyezők. Repülőgépgyártásnál például világszintű a piac, de egy pékség főszabályként városi szinten versenyezhet versenytársaival. Az

<sup>6</sup> E gondolatot következetesen viszi tovább a fúziós fejezetben is, ahol a módosított 23. § (1) b) szerint a nem független vállalkozások közötti irányítás szerzést a jövőben nem kell engedélyeztetni.

érintett áru piacot az elmélet keresleti és kínálati helyettesíthetőség szempontjából definiálja. A keresleti oldalú helyettesíthetőség azt mutatja, hogy a vevő számára két áru/szolgáltatás bizonyos szempontok (pl. funkció, ár, minőség) alapján egymást kellő mértékben helyettesíti-e vagy sem. A kínálati oldali helyettesíthetőség körében a versenyhatóság azt vizsgálja, hogy van-e olyan vállalkozás, amely a szóban forgó árut/szolgáltatást éppen nem termeli/nyújtja, de erre lényegében azonnal, jelentősebb költségek és kockázatok vállalása nélkül képes lenne – ezzel olyan versenynyomást jelentve a vizsgált vállalkozásnak, mint az adott árut/szolgáltatást aktuálisan előállító/nyújtó vállalkozás. A kínálati helyettesíthetőségtől az elmélet megkülönbözteti az új belépést/piacralépést, amely tényezőt nem a piac meghatározásakor, hanem a megállapodás/magatartás/összefonódás piaci hatásainak értékelésekor vesz számításba. A kínálati helyettesíthetőség, és az új belépés közötti, meglehetősen elmosódó különbség a piacralépés realitásában, gyorsaságában keresendő.

29. A Tptv. korábban csak a – gyakorlatban kétségtelenül gyakrabban alkalmazott – keresleti helyettesíthetőséget fejtette ki részletesen. A teljesség kedvéért a jogalkotó most szükségesnek tartotta a 14. §-t kiegészíteni a kínálati helyettesíthetőség intézményével is. Ennek újdonság tartalmát némileg csökkenti az, hogy a Versenytanács korábbi határozataiban alkalmazta ezt a módszert, így igazából a gyakorlat törvényesítéséről van szó. Érdekesség, hogy a törvény – eltérően a keresleti helyettesíthetőségtől – nem határozza meg közelebbről a kínálati helyettesíthetőség fogalmát vagy legalábbis szempontjait. Ez tehát a gyakorlatra, esetleg egy majdani közleményre váró feladat.

#### ***Mentesítés csak bizonyos időre***

30. Mint azt a bevezetőben említettük, a szélesre vont kartelltilalom szigorúságát nem csak kivételek, hanem mentesítések is oldják. A közösségi jogból átvett mentesítés eredendően egy olyan hatósági aktus, amely konstitutív módon megállapítja, hogy egy versenykorlátozást tartalmazó megállapodás előnyös oldalaira tekintettel, megadott határidőig engedélyezhető. Az egyedi mentesítés kritériumain alapul, de általánosabb, illetve „automatizált” alkalmazást tesz lehetővé a csoportos mentesség, amelyet egy jogszabály (az EU-ban a Bizottság által kiadott rendelet, Magyarországon kormányrendelet) biztosít az abban foglalt kitételeket teljesítő megállapodásoknak.

31. A Tptv. nem írta elő, hogy a mentesítés mindig határidőre szól, ez csupán – ritkán alkalmazott – lehetőség volt. A módosítást követően a versenykorlátozó megállapodást megengedő egyedi mentesítő határozatot a törvényi feltételek fennállása esetén mindig határozott időre kell adni. A cél az, hogy a versenykorlátozás ne kapjon örök időre szóló engedélyt, hanem csak a hatóság által meghatározott időpontig részesedjen átmeneti – adott esetben feltételekhez vagy kötelezettségekhez kötött – felmentésben a tilalom alól. Idővel ugyanis szükségszerűen változnak az érintett piacon uralkodó viszonyok, a korábban tolerált versenykorlátozás megítélése változhat. A határidő lejártát követően természetesen újabb mentesítés kérhető, illetve adható, de az érintett vállalkozásoknak akkor ismét bizonyítaniuk kell az ehhez szükséges törvényi feltételek fennálltát.

#### ***Csoportos mentesülésből fakadó kedvezmény megvonása***

32. A közösségi versenyjogban a csoportmentességi rendeleteket a Bizottság adja ki, amely intézmény egyben a versenyhatósági funkciókat is ellátja. A közösségi csoportmentességi rendeletek felhatalmazzák a Bizottságot – azaz a rendeletet kiadója önmagát – hogy a csoportmentességek kedvezményét megvonhatja, ha a csoportmentességi rendeletben foglaltaknak ugyan megfelel a vizsgált megállapodás, de a Római Szerződés 81. cikk (3) bekezdésében foglalt általános mentesítő feltételeket mégsem teljesíti.

33. E lehetőség kodifikálásával a magyar versenyjog még közelebb került a közösségihez. A megoldandó probléma az volt, hogy az EU-tól eltérően Magyarországon különváltak egymástól a jogalkotó (a kormány) és a versenyhatóság (a GVH), így kényesebb kérdés a csoportos mentesülés megvonásának kezdeményezése. Szempont volt a közösségi versenyjog olyan értelmű módosítása is, miszerint a tagállami versenyhatóságnak joga lesz a közösségi csoportmentességek kedvezményének megvonása a tagállam területére vonatkozó hatállyal. Ez is indokolja az új jogintézmény bevezetését, mert egyébként aszimmetria lépne fel: a GVH visszavonhatná az EK csoportmentesítő rendelet adta kedvezményt, de a magyar rendelet kapcsán hasonló joga nem lenne.

34. Az új 16/A § (1) bekezdése szerint „*Nem vonatkozik a versenykorlátozás tilalma alóli csoportos mentesülés a megállapodásra, ha a megállapodás és az érintett piacon érvényesülő további hasonló megállapodások együttes hatásaként a 17. § (1) bekezdésében foglaltak nem teljesülnek.*”<sup>7</sup> A 16/A. § (2) bekezdése értelmében a GVH eljárása során megállapíthatja, hogy az (1) bekezdésben foglaltakra tekintettel a csoportos mentesülés kedvezménye a jövőre nézve nem vonatkozik a megállapodásra. A vállalkozások jogos érdekeire nézve – a határozat jövőre vonatkozó hatálya mellett – garanciális jellegű, hogy ilyen esetben bírság kiszabásának nincsen helye. A jogintézmény bevezetése nem csak a törvény kiegészítését igényelte, hanem mind a nyolc csoportmentesítő kormányrendelet is módosult, utalva a Tptv. 16/A. § szerinti GVH jogosítványra.<sup>8</sup>

35. A csoportmentesség megvonása nyilvánvalóan kivételes körülmények között válhat szükségessé, az EU-ban is csupán egyszer került erre sor, egy jégkrém forgalmazást érintő ügyben<sup>9</sup>. Ilyen körülmény lehet különösen a kumulatív versenykorlátozások hatása – a magyar szabályozás csak ezt a tipikusnak tekinthető esetet kodifikálja. Ezek olyan piaci helyzetek, amikor önmagukban kevésbé jelentős versenykorlátozó megállapodásokat megenged a versenyjog (akár úgy, hogy a „*de minimis*” szabály alá esnek, akár úgy, hogy mentesülnek a tilalom alól), de ha ezek együttes hatása a gyakorlatban mégis jelentős versenykorlátozást eredményez, akkor más megítélés alá kell hogy essenek: ilyenkor kerülhet sor például a csoportmentesség megvonásra.

#### ***Feltételhez vagy kötelezettséghez kötött mentesítés***

36. A versenyhatóságok engedélyezési típusú határozataiban – mind a versenykorlátozó megállapodások tilalma alóli egyedi mentesítés, mind a vállalkozások közötti összefonódások engedélyezése körében – olykor feltételeket és kötelezettségeket írnak elő. Az esetek egy része ugyanis olyan ügy, amikor a szóban forgó versenykorlátozó megállapodást vagy összefonódást hatékonysági előnyeire tekintettel nem indokolt megtiltani, viszont az egészséges verseny biztosítása érdekében a hatóság bizonyos magatartást joggal vár el a vállalkozásoktól.

37. E cél elérésére két jogintézmény szolgálhat: a feltétel és a kötelezettség. Előrebocsátandó, hogy a sok hasonlóság ellenére ezek közigazgatási jogi értelme nem feltétlenül egyezik meg a Ptk-ban található fogalommal; e helyütt hatósági határozatok tartalmáról, az eljárás alá vont vállalkozásokra rótt járulékos, kiegészítő jellegű közjogi kötelezettségekről van szó, nem pedig kötelmi jogviszonyról. Sajnálatos módon a magyar államigazgatási jog nem kodifikálta e két jogintézményt és a magyar közjogban sem mondható bevett gyakorlatnak a feltételt a kötelezettségtől megkülönböztetni. A módosítás jelentős lépést tett a feltétel és a kötelezettség közötti különbség tudatosítása terén.

<sup>7</sup> A Tptv. 17. §-a a mentesítés elnyeréséhez szükséges négy, lényegében a közösségi jogból átvett kritériumot tartalmazza.

<sup>8</sup> A kormány 246/2000. (XII. 24.) Korm. rendelete

<sup>9</sup> Lagnese 93/406/EGK Bizottsági Határozat, OJ 1993 L 183

38. Mivel a gyakorlatban e mellékkötelezettségek alkalmazása jóval gyakoribb a fúziókontroll terén, mi is ott fogjuk ismertetni az új jogintézmény jelentőségét.

### 3.1.2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

39. Az antitröszt jog másik nevezetes tényállása az erőfölénnyel való visszaélés tilalma. A modern versenyjogok nem tiltják a gazdasági erő birtoklását, de az azzal való, fogyasztókat sújtó vagy versenyt korlátozó visszaélést szankcionálják. Itt jegyzendő meg, hogy a gazdasági erőfölény nem saját teljesítményen alapuló, hanem szervezeti változással járó, terjeszkedéssel történő eléréséből fakadó problémákat az antitröszt harmadik része, a fúziók ellenőrzése kezeli.

#### *Az erőfölény fogalma*

40. A Tpvt. módosításra érettnak ítélt 22. § (1) bekezdés a) és b) pontja az eladói, illetve a vevői oldalon jelentkező erőfölény szélső esetét, az adott vállalkozás ésszerű (nem „számottevően kedvezőtlenebb”) kikerülési lehetőségének gyakorlatilag teljes hiányát fogalmazta meg. Ezt követően, a (2) bekezdésben kerül átfogóan, a közösségi esetjogból átvett módon meghatározásra az erőfölény fogalma – az (1) bekezdés ennek részhalmazát képezte.

41. A módosítás rendet tett a fogalom terén: a korábban a (2) bekezdésben található fogalmat a törvényalkotó főszabállyá teszi, a korábbi (1) bekezdésben foglalt túl részletes fogalomkörbejárás törlődik. A jövőben tehát ugyanazzal az erőfölény fogalommal fog dolgozni a GVH, mint a közösségi versenyjog. E szerint az a vállalkozás van erőfölényes (domináns) helyzetben, aki helyzeténél fogva képes vevőitől és versenytársaitól nagymértékben függetlenül viselkedni. Pontos piaci részesedést – tudatosan – továbbra sem alkalmaz a Tpvt.

42. Az erőfölénnyel való visszaélés eseteinek példálózó felsorolása nem változott.

### 3.1.3. Fúziókontroll

43. Az antitröszt harmadik, utolsó nagy fejezete a vállalkozások közötti fúziókkal (a Tpvt. szóhasználatában összefonódásokkal) foglalkozik. Ilyen összefonódásnak tekinthető az összeolvadás, beolvadás vagy az irányítás szerzése. Egy bizonyos értékhatár fölött e tranzakciók engedélyezését kell kérni a GVH-tól. A versenyhatóság az érintett piac elemzését követően megtagadhatja az engedélyt, ha annak eredményeként olyan gazdasági erőfölény jönne létre vagy erősödne meg, amely a hatékony versenyt kizárná vagy korlátozná.

#### *Az irányítás fogalma*

44. A törvény a fúziókontroll terén külön nevesítve definiálja az irányítás két változatát, a közvetlen és a közvetett irányítást. Ezt követően a 23. § (2) bekezdése határozza meg a közvetlen, a (3) bekezdés pedig a közvetett irányítást. A *közvetlen* irányítás módoszatai lényegében megfelelnek a Tanács 4064/89 (EGK), a fúziók ellenőrzéséről szóló rendeletének – azzal az eltéréssel, hogy a magyar jogalkotó felsorolása taxatív, a közösségi szabály viszont csak példálódzik.

45. A Tpvt. eredeti 23. § (3) bekezdésében foglalt esetet (szerződésen alapuló irányítás) e szakasz (2) c) pontjába került, továbbá kiegészült egy d) ponttal, amely az előbbiekhöz nem sorolható, *de facto* létező irányításra vonatkozik. Ez az eset az EU-ban egyrészt a vezető testületekben való kölcsönös részvételen keresztül realizálódó összefonódásokat, másrészt a kisebbségi részesedéssel megvalósított irányítást öleli fel, amikor pl. egyik vállalkozás a

másikat 25 %-os részesedéssel is irányítani tudja, mivel a fennmaradó 75 % rengeteg kis részvényes között oszlik meg.

46. A *közvetett* irányítást a szakasz (3) bekezdése akképpen definiálja, hogy ilyennel rendelkezik a vállalkozás azon vállalkozás felett, amelyet az általa irányított vállalkozás (vele együtt vagy önállóan) irányít, vagy vállalkozások közösen irányítanak. Az irányítási „családfának” így se felfelé, se lefelé nincsen abszolút határa, egy feltétel van, hogy kimutatható legyen az irányítási (ellenőrzési) viszony.

47. Egy további, a korábbi szöveg következetlenségén javító módosítás egyértelműsíti, hogy – az össze- vagy beolvadáshoz hasonlóan – az irányításszerzés csak akkor minősül összefonódásnak, ha az *független vállalkozások között* valósul meg. Ez egyeztethető össze a versenypolitikai tétellel, hogy az egy gazdasági érdekeltségi körbe tartozó vállalkozások között fogalmilag kizárt a verseny korlátozása. Abszurd volt az a helyzet, amikor egy konzernen belüli irányítás módosulást (lényegében egy belső szervezeti átalakítást) a GVH-val – eljárási díj befizetése mellett – engedélyeztetni kellett.

48. Ezzel a vállalkozás-csoporton belüli átszervezések esetén megszűnt a versenyelméletileg nem indokolható, így fölösleges terhet jelentő hatósági engedélyezési eljárás, továbbá megszűnt a megállapodások esetében követett megközelítéstől való indokolatlan, zavaró eltérés. Ott ugyanis már korábban is az volt a szabály, hogy az egymástól nem független vállalkozások bármilyen tartalmú megállapodást köthetnek egymással – mivel egymásnak nem versenytársai – , a megállapodásnak, még ha az az árakra vagy piacok elosztására vonatkozik is, nem lehet versenykorlátozó hatása.

#### ***Vállalkozás rész***

49. Még mindig a 23. §-t érintően, annak (5) bekezdésében, beemelve a gyakorlatot, megfogalmazásra került a vállalkozás rész fogalma. Korábban ugyanis csak azt deklarálta a törvény, hogy irányítás megszerzése történhet egy vállalkozás egésze vagy része felett, de az utóbbi fogalmát nem adta meg. A módosítás szerint vállalkozás résznek minősülnek az olyan eszközök vagy jogok – ideértve a vállalkozás ügyfél állományát is – amelynek megszerzése önmagában vagy a megszerző vállalkozás rendelkezésére álló eszközökkel és jogokkal együtt elégséges a piaci tevékenység végzéséhez.

#### ***A fúziókontroll küszöbszámai***

50. A 24. § az összefonódások ellenőrzése szempontjából kulcsfontosságú rendelkezés: itt rögzíti a törvény azokat a küszöbszámokat, amelyek elérése esetén az összefonódáshoz engedélyt kell kérni. A tízmilliárd forintos forgalom eléréséhez kötött engedélykérési szint nem változott, nem követte az inflációt – szemben például az eljárási jellegű bírságok összegével. Mivel már tíz éve változatlan e küszöb, az engedélyköteles tranzakciók száma pusztán az infláció miatt is jelentősen megnövekedett – részben ennek is tudható be, hogy a GVH évről évre több fúziós határozatot hoz.

51. A módosítás célja a rendelkezés versenytanácsi gyakorlatot követő egyértelműbbé tétele, továbbá a vállalkozás-rész, illetve a közvetlen/közvetett irányítás közötti különbségtétel megjelenése miatt szükséges változások átvezetése.

#### ***A pénzügyi vállalkozások sajátosságai***

52. A pénzügyi vállalkozásokra korábban is speciálisan megfogalmazott küszöbszám vonatkozott. A módosítás a közben bekövetkezett jogszabályi változásokra reagálva



pénzintézetek helyett hitelintézetekről beszél a 24. § (2) bekezdésében – ezek mérlegfőösszegének tíz százalékát kell alapul venni. A biztosítóintézeteknél a referencia – a nettó árbevétel helyett – a megszolgált díjak értéke, befektetési szolgáltatóknál a befektetési szolgáltatási tevékenység bevétele, pénztárak esetében pedig a tagdíjbevétel.

53. Továbbra sem minősül összefonódásnak a hitelintézet és egyéb hasonló társaság átmeneti, továbbértékesítést szolgáló irányítás szerzése. Ennek feltételei azonban – követve a közösségi modellt – szigorodtak. Egyrészt legfeljebb egy évig tarthat az átmeneti irányítás – ezen időtartam külön kérelemre, indokolt esetben a törvény által meg nem határozott ideig meghosszabbítható. Másik, az intézmény lényegéből következő változás, hogy az irányítási jogokat nem, vagy csak a továbbértékesítés előkészítéséhez szükséges mértékben szabad gyakorolni.

#### ***Az engedély iránti kérelem: benyújtásának határideje, a szerződés létrejötte***

54. Az engedély iránti kérelmet korábban a Tptv. szerint az összefonódást megalapozó eseményektől számított nyolc napon belül kellett benyújtani. Az üzleti szféra, illetve ügyvédek véleménye szerint e nyolc nap, különösen nemzetközi dimenziójú ügyletek esetében túlzottan rövidnek bizonyult. A határidőt így a jogalkotó harminc napra emelte, ami természetesen nem zárja ki a jóval gyorsabb kérelem előterjesztést, ami a sajátos jogkövetkezmények miatt a felek elemi érdeke. A Tptv. változatlanul hagyott 24. §-a szerint ugyanis az összefonódást eredményező szerződés a GVH engedélye előtt létre sem jön.

#### ***Mikor tiltható meg egy fúzió?***

55. A Tptv. 30. § (2) bekezdése tartalmazza azt a szabályt, amely alapján a GVH az engedélyre vonatkozó kérelmekről dönt. Ennek értelmében a GVH nem tagadhatja meg az összefonódás engedélyezését, ha az összefonódás nem hoz létre vagy nem erősít meg gazdasági erőfölényt, nem akadályozza meg a hatékony verseny kialakulását vagy fejlődését, illetve ha a vele járó előnyök meghaladják a hátrányokat. Az előny/hátrány mérlegelésekor irányadó szempontokat a szakasz (1) bekezdésében található példálódzó felsorolás tartalmazza.

#### ***Feltételek és kötelezettségek, különös tekintettel a leválasztásra***

56. A Tptv. korábban is alkalmazta a feltétel és a kötelezettség fogalmait, de nem egyértelműen a nekik tulajdonítható tartalmi háttérrel. A Tptv. használta a „feltétel” (17. § (2), 30. § (3), 19. § (1) c)), a „meghatározott magatartás tanúsításától teheti függővé” (17. § (2)), illetve a „határozatban foglalt előírás” (19. § (1) a)) fordulatokat. Az eltérő szóhasználat mögött érdemi különbség ennek ellenére nem volt, mert nem teljesülésük esetén ugyanazon jogkövetkezmény létezett: a határozat visszavonása. A versenykorlátozó megállapodások tilalma alóli egyedi mentesítés, valamint a vállalkozások összefonódásának engedélyezése kapcsán a feltételekre és kötelezettségekre vonatkozó módosítások a korábbi szabályozás hiányosságainak kiküszöbölését, a két jogintézmény működési mechanizmusának egyértelmű megfogalmazását célozták.

57. A feltétel és a kötelezettség közötti különbség azok jogkövetkezményeiben keresendő. A kötelezettség előírása nem érinti a határozat hatályosságát: ha a vállalkozás a kötelezettséget nem teljesíti, az végső soron a határozat visszavonását vonja maga után. A feltétel lehet előzetes (felfüggesztő) vagy utólagos (felbontó). Az előzetes feltétel teljesítése szükséges a GVH engedélyező határozatának hatályosulásához. Az utólagos feltételt tartalmazó határozat nyomban hatályosul, a feltétel nem teljesülése esetén viszont a mentesítés/engedély automatikusan hatályát veszíti. Ha bebizonyosodott, hogy egy feltétel nem teljesült, akkor a mentesség/engedély vagy nem hatályosul (előzetes feltétel), vagy automatikusan megszűnik a

hatálya (utólagos feltétel), ezért annak visszavonására – ellentétben a kötelezettséget előíró határozattal – nincs is szükség. E jogkövetkezmények beálltát a GVH utóvizsgálat során csupán „nyugtázza”, erről megállapító határozatot hoz, nem konstitutív hatályú döntést.

58. A Tpv. nem határozza meg átfogóan, hogy milyen tartalommal tölthetők fel a jogintézmények. Egyedül a 30. § (3) bekezdése és a 31. § tesznek említést arról, hogy a GVH leválasztás jellegű feltételt írhat elő az összefonódások ellenőrzése körében. A mellékkötelezettségek tartalmuk szerint alapvetően a következő csoportokba sorolhatók:

- *Strukturális* jellegűek: az érintett vállalkozásokban és így a piac struktúrájában eszközölt változással kívánja a versenyproblémát orvosolni.
- *Magatartás* jellegűek: bizonyos magatartás tanúsítását vagy éppen az attól való tartózkodást írja elő a versenyhatóság, döntő céljuk a piac struktúráját nyitottá tenni, versenybarát körülményeket teremteni.
- *Informáló* jellegűek: az ügyfelet a versenyhatóság által megkívánt, a határozatban foglaltak teljesülésének ellenőrzéséhez szükséges adatszolgáltatásra kötelezi.

59. A nagyobb versenyjogi múltú országokban leggyakrabban a következők előírásával kísérlik meg orvosolni a versenyproblémát:

- leválasztás (lásd később, részletesen)
- kizárólagos megállapodások felmondása, módosítása
- engedjen fair, diszkrimináció mentes hozzáférést a nélkülözhetetlen eszközéhez
- adjon licenciát, hogy a versenytársai hozzáférhessenek a kulcs-technológiához
- bizonyos ideig tartózkodjon egy védjegy használatától.

60. A feltételek/kötelezettségek – jóllehet ennek ellenkezőjét a Tpv. nem zárja ki – tipikusan az ügyféllel való együttműködés eredményeként születnek. Miután a versenyprobléma azonosításra került, az ügyfél két dolgot tehet: vagy mindent elkövet a GVH álláspontjának cáfolása érdekében, vagy ami a fúziókontroll esetében „természetszerűleg” gyakoribb, megpróbál vállalatok, felajánlások révén pozitív döntést elérni. Amennyiben a GVH által jelzett problémára az ügyfél nem ad megfelelő megoldást, a GVH tiltó határozatot fog hozni.

### 3.2. A GVH szervezetét érintő reformok

61. A GVH nemzetközi összehasonlításban is a legfüggetlenebb versenyhatóságok közé tartozik. Konkrét ügyek kimenetelét sem az Országgyűlés, sem a kormányzat, sem egyes miniszterek nem tudják determinálni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a versenyhatóság ellenőrizetlenül működne: az ügy érdekében hozott határozat felülvizsgálatát lehet kérni a bíróságtól. Ezen túlmenően évente terjedelmes, publikált jelentésben beszámol az Országgyűlésnek az elmúlt időszak munkájáról, versenypolitikai javaslatokat téve.

62. A GVH elnökét és két elnökhelyettesét, továbbá a Versenytanács tagjait a köztársasági elnök nevezi ki. A Versenytanács sajátos helyzetű testület: a független Hivatalon belül ugyanis maga is bizonyos függetlenséggel bír. Tagjai a döntések meghozatalakor ugyanis csak a törvénynek vannak alárendelve, sem a GVH, sem a Versenytanács elnöke – aki egyben a GVH

egyik elnökhelyettese – nem utasíthatja őket. Ennyiben nem egy szokásos közigazgatási modellről van szó, a Versenytanács működése sokban hasonlatos egy speciális bírósághoz. Ennek ellenére a Versenytanács döntése közigazgatási határozatnak minősül, amely a szokásos két fokú bírói felülvizsgálat alá van vetve.

63. A törvénymódosítás döntő, modellváltó változásokat nem hozott, sem a GVH, sem a Versenytanács függetlenségében. Tény ugyanakkor, hogy némi elmozdulás figyelhető meg egy közigazgatásibb modell irányában, mert a Versenytanács és a vizsgálói szak közötti merev szétválasztás oldása hatékonysági szempontból is indokolható.

#### ***Az elnökhelyettesek kinevezése***

64. A GVH-nak két elnökhelyettese van, egyikük a Versenytanács elnöke, másikuk a vizsgálói részleget felügyeli. A módosítás szerint a GVH szervezetének még hatékonyabbá tétele kapcsán szükséges, hogy elnökhelyettesei kinevezésére a GVH elnöke tehessen javaslatot.

#### ***Megújult Versenytanács***

65. A GVH működésének hatékonyabbá tétele céljából a módosítást követően a Versenytanács tagjainak kinevezése határozott időre szól – az elmúlt tíz évben lényegében változatlan összetételű Versenytanács tagjai ugyanis határozatlan időre lettek kinevezve. A hat éves időtartam kellő függetlenséget biztosító hosszúságú, továbbá nem esik egybe a Hivatal vezetésének kinevezésével, így az egymást váltó kormányok, még ha akarnának sem tudnának nekik tetsző összetételű Versenytanácsot létrehozni. A hat évre kinevezett Versenytanács tag egyszer újból kinevezhető. A korábbi tagok kinevezése a törvény hatályba lépését követő hatodik hónap utolsó napján szűnik meg – ezzel összehangoltan a GVH elnökének feladata a köztársasági elnöknel kezdeményezni a tagok felmentését. Az ezt követően megújuló Versenytanács tagjait eltérő – kettő, négy, illetve hat éves – időszakokra nevezik ki. Ily módon kívánja a törvényhozó biztosítani a tagok természetes forgását, hogy adott időszakban a lehető legjobban felkészült szakemberekből álljon az ügyekben érdemi döntést hozó Versenytanács, a döntéshozatal folytonosságához szükséges stabilitás megőrzése mellett. Hangsúlyozandó, hogy a módosítás semmiben nem érinti a Versenytanács döntéshozói függetlenségét.

66. A módosítás nem nyúlt ahhoz a rendelkezéshez, mely szerint a Versenytanács tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve. Ugyanakkor érthető törekvés a GVH részéről, hogy ez ne veszélyeztesse a döntések összehangoltságát, konzisztenciáját. A közeljövőben kibocsátásra kerülő GVH közlemények, mivel azok elfogadásához a Versenytanács elnökének egyetértése is szükséges, várhatóan *de facto* kötni fogják a Versenytanács tagjait is.

67. A Versenytanácsot érintő további módosítás, hogy a Versenytanács elnökének feladatai kibővültek. Nem csak szervezi a Versenytanács munkáját, ellenőrzi a határidők megtartását, elkészíti a Versenytanács szervezeti és működési szabályzatát, gondoskodik a határozatok nyilvánosságra hozataláról, hanem konkrét ügyekben is eljárhat. Egy adminisztratív-szervező elnök helyett a jövőben egy az érdemi munkában is közvetlenül részt vevő elnök fog a Versenytanács élén állni.

#### ***A vizsgálók javadalmazása***

68. A GVH jogállása, feladatai, országgyűlési kapcsolatai sok szempontból különböznek a közigazgatás egyéb szerveitől. A Tptv. 40. §-ában meghatározott szigorú – az Állami Számvevőszék számvevőivel, továbbá a vezető megbízású köztisztviselőkkel rokon – összeférhetlenségi előírások értelmében a GVH vizsgálói és vezetői tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem és iparjogvédelmi jogszabály hatálya alá eső tevékenységen

kívül más megbízatást vagy kereső foglalkozást nem folytathatnak, díjazást nem fogadhatnak el, nem lehetnek gazdasági társaság, szövetkezet vezető tisztségviselői, felügyelő bizottsági tagjai.

69. A GVH egyre nehezebb helyzetbe került a munkaerőpiacon a képzett – elsősorban magas szintű speciális közgazdasági-jogi ismeretek és gyakorlat birtokában lévő –, a szigorú összeférhetlenségi szabályokat vállaló szakemberek megszerzése során. A piaci és a közigazgatási bérek közötti többszörös különbségeket természetesen nem lehet egyik napról a másikra eltüntetni, de a javadalmazást növelő, az Állami Számvevőszéknél alkalmazott modellhez hasonló módosítás kétségtelenül jelzés értékű.

### ***Közlemények kiadása***

70. A modern versenyjogok jellemzője, hogy rövid-tömör, általánosan megfogalmazott és így a gazdasági környezet változásaihoz képest rugalmasan értelmezhető anyagi jogi szabállyal védjék a hatékony piaci versenyt. Ezt követően nagy szerep hárul a versenyhatóságra és a bíróságokra, hogy döntéseik révén tartalommal töltsék meg a generálklauzula-szerű rendelkezéseket. Ennek köszönhető, hogy a legtöbb versenyhatóság közzétesz olyan nem-jogszabály jellegű dokumentumokat, amelyekkel a jogalanyok számára megpróbálják csökkenteni a generális tilalmak okozta jogbizonytalanságot, iránymutatást adva a jó szándékú piaci szereplőknek.

71. E közleményeknek két nagy csoportja létezik:

- a versenyhatóság saját és a bíróság esetjogát összefoglalva ismerteti álláspontját (például a piacmeghatározás kérdésében)
- a hatóság által jövőre nézve alkalmazni kívánt politikát közvetíti a nyilvánosság felé (pl. egy kartellt beárusító vállalkozás kedvezménye, bíróság kiszabási elvek) – jöllehet nem kizárt, hogy korábbi esetekre, döntésekre hivatkozzanak, jóval absztraktabbak, mint az előző csoportba tartozók

72. Természetesen a közlemények – bármelyik csoportba tartozzanak is – kizárólag a mindenkori jogszabályi keretek között mozoghatnak.

73. A Versenytanács – mindenféle különösebb törvényi felhatalmazás nélkül – jelenleg elvi állásfoglalásokat ad ki egyes lényeges megállapításairól, de ezek nem tesznek mást, mint korábbi, egyedi ügyben hozott döntésében mondottakat elszigetelt módon ismételnék meg, tudatosítanak. Ezek mellett szükségesnek mutatkozott olyan közlemények kibocsátása is, amelyek amellet, hogy a lehetőségek szerint már meghozott döntések tapasztalataira épülnek, akár konkrét ügyektől elszakadva is, koherens módon tükrözik a GVH versenyfelfogását, várható jogalkalmazói irányvonalát. Sem az elvi állásfoglalások, sem a közlemények nem jogszabályok, kötelező erővel nem bírnak, céljuk a vállalkozóknak támpontokat adni, kiszámíthatóvá tenni a helyenként széles mérlegelési jogkörrel rendelkező versenyhatóság fellépését.

### ***Ágazati informálódás***

74. A Tanács 17/62. rendelete szerint az uniós versenyhatóság ún. ágazati vizsgálatot kezdeményezhet, ha egyes piacok működéséből arra következtet, hogy ott a vállalatok feltehetően versenyellenes tevékenységeket folytatnak. Ilyenkor az őt a versenyfelügyeleti eljárásban egyébként megillető, széles körű vizsgálati jogosítványokkal is élhet az Európai Bizottság. Ha az ágazati vizsgálat során megerősödik a Bizottság gyanúja, hogy a piaci jelenségek mögött vállalati versenykorlátozások állnak, akkor a szokásos módon, egyedi

jogsértési eljárásokat indíthat. Jelenleg a távközlési szektorban három ágazati vizsgálatot is kezdeményezett a Bizottság (pl. mobil roaming díjak túlzott mértékét kutatandó), ezek eredményeként sor kerülhet konkrét vállalatokkal szembeni eljárásra.

75. Ezt az eszközt honosítja meg Magyarországon is a jogalkotó. Ehhez némileg hasonló lehetőségről szólt a Tpvt. 36. §-a idáig is, amikor a GVH elnöke a kormány, a miniszterek vagy nemzetközi szervezetek felkérésére tájékoztatást ad a versennyel kapcsolatos kérdésekről és ennek érdekében a GVH önkéntes válaszadáson alapuló adatgyűjtést végezhet és információt kérhet. A módosítás után, ha például a GVH a piac „rendellenes” működését tapasztalja, akkor a vállalkozásoktól, saját elhatározására – határidő megjelölésével, határozat formájában – felvilágosítást kérhet a piac működésével, az adott vállalkozás piaci tevékenységével kapcsolatos tényekről, körülményekről. A határozatban előírt adatszolgáltatás megtagadása napi összegben megállapított bírság kiszabását eredményezi. A valótlan vagy megtévesztő adatszolgáltatás is bírsággal szankcionálandó. A begyűjtött információkra természetesen vonatkozik az üzleti titok védelmének szabálya.

76. Az ágazati vizsgálat nem jelent versenyfelügyeleti eljárást. Egy önálló hatósági eljárásról van szó, amelyre a Tpvt. 36/A. §-a mögött az államigazgatási eljárásról szóló törvény (Áe.)<sup>10</sup> előírásait kell alkalmazni.

77. Az ágazati vizsgálat döntően a GVH tájékozottságát szolgáló intézmény, amely azonban csak a 36/A. § (1) bekezdésében meghatározott specifikus esetekben vehető igénybe. Nincs tehát arról szó, hogy a GVH saját kezdeményezésére általánosan, bárkitől, bármilyen okból bármilyen adatot be tudna szerezni. Ágazati vizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha egy piac „rendellenes” működését észleli a GVH, amely mögött nem kizárt, hogy versenykorlátozó, versenytorzító vállalkozói praktikák állnak. Ilyen, a „betegségre” utaló tünet lehet például az árszint alakulása – akár kartell-veszélyes piacokon, akár erőfölényes vállalkozás árpolitikája tekintetében –, közbeszerzési pályázatok „gyanús” eredményei stb.

### 3.3. A versenyfelügyeleti eljárás

#### *Az alkalmazandó eljárási szabályok*

78. A GVH eljárásait egyrészt a Tpvt., másrészt az általános közigazgatási szabályokat tartalmazó Áe szabályozza. Amennyiben egy kérdést a Tpvt. maga nem rendez, arra háttérszabályként az Áe. vonatkozó rendelkezése alkalmazandó. A Tpvt. 44. §-a ugyanakkor hosszasan sorolja azokat az Áe. szabályokat, amelyeket ilyen esetben mégsem lehet felhívni. A módosítás – egyrészt az időközbeni Áe. módosulások, másrészt a következtetlenségek eltüntetése érdekében – felülvizsgálta e listát és kiegészítette azt számos Áe. rendelkezéssel.

#### *Differenciált elintézési határidők*

79. A jelenlegi elintézési határidők kétirányú módosítására kerül sor. Egyrészt a jogalkotó szerint kevés a korábban rendelkezésre állt idő a titkos kartellekkel szembeni eredményes fellépésekhez és – kisebb jelentőséggel – az erőfölénnyel való visszaélések kivizsgálásához. A közösségi versenyjogban például egyáltalán nem köti ilyenkor eljárási határidő az Európai Bizottságot (persze az ott előforduló 3-6 éves vizsgálatok sem tekintendők követendő példának).

80. A hivatalból indított eljárásoknál, a versenykorlátozó megállapodások, illetve az erőfölénnyel való visszaélés tilalmába ütköző magatartások vizsgálatakor ezért a GVH

<sup>10</sup> 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól

munkájának minőségét és eredményességét szolgálhatja a határidők kitolása. A módosítás nyomán első lépcsőben 180 napig tart az eljárás, amely indokolt esetben 180-180 nappal meghosszabbítható. A meghosszabbításra nem csak a Versenytanács elnöke van feljogosítva – a 63. § (6) bekezdése ugyanis hallgat a meghosszabbító személyéről. A meghosszabbított határidő esetén is változatlanul él azonban a 63. § (1) bekezdés alapelvszerű rendelkezése, mely szerint az ügyek ésszerű időn belül történő befejezéséről hivatalból kell gondoskodni.

81. Ehhez képest a versenykorlátozó megállapodásokhoz kapcsolódó kérelmek elintézésénél (például mentesség kérése) a jelenlegi szigorú határidőket az ügyfél jogos érdekének védelme továbbra is indokolja, így ezeknél változásra nem került sor.

82. Másfelől az elintézési idő részben rövidebbé vált. A Tanács 4064/89/EGK rendeletének mintáját részben követve kerül sor a kétlépcsős, vagy legalábbis a kétféle eljárási határidejű fűzőkontroll bevezetésére. Ez nagy előnyt jelent a vállalkozások többsége számára, mert a versenypolitikai aggályokat fel sem vető ügyekben (a kérelmek többségét általában ezek teszik ki) gyorsabban kaphatják meg az engedélyt. A versenyhátrányokkal valószínűsíthetően nem járó, egyértelműen megítélhető összefonódásokat ugyanis 45 nap alatt kell engedélyezni, a problémákat felvető és így alaposabb vizsgálatot igénylő ügyekben 120 napon belül születik meg az érdemi döntés. Mindkét esetben van lehetőség hosszabbításra, így a GVH legfeljebb 60, illetve 180 napig vizsgálhat egy fűzőt.

83. További, határidőket érintő változás, hogy a bejelentésekre (panaszokra) a módosítást követően a GVH nem harminc, hanem hatvan nap alatt köteles érdemben reagálni, amely határidő újabb hatvan nappal meghosszabbítható.

#### ***Bővülő vizsgálati jogosítványok***

84. A 65. § sorolja fel azokat az eszközöket, amelyeket a GVH a tényállás tisztázása érdekében felhasználhat. Annak érdekében, hogy a GVH-nak a hatékonyan működő versenyhatóságokkal – például az Európai Bizottság, vagy az egyesült királyságbéli Office of Fair Trading, vagy a német Bundeskartellamt – egyenértékű lehetőségei legyenek, a módosítás részben világosabbá teszi, részben kiszélesíti a versenyhatóság vizsgálati jogosítványait. Megjegyzendő, hogy a GVH idáig is kellően széles körben gyűjthetett bizonyítékokat, de a mostani módosítás egyik fő tárgyát képező helyszíni, vállalkozásoknál tartott vizsgálatok lehetőségével – a szabályozás hiányosságai miatt – csak ritkán élt.

85. A módosítások a következő módokon érintik a helyszíni szemlét:

- világossá teszi a törvény, hogy a számítógépen tárolt információkhoz is hozzáférhet a GVH képviselője
- egyértelműsíti, hogy kitől kérhet információt, magyarázatot (ügyfél, megbízottja, korábbi megbízottja, alkalmazottja, korábbi alkalmazottja)
- iratokat lemásolás, kivonat készítés céljából nyolc napra birtokba veheti (erre abban a kivételes helyzetben kerül sor, ha a helyszínen nincs mód a szükséges iratokról másolatot készíteni)
- az ügyfél iratait nem csak lefoglalni lehet, hanem zár alá is venni – egy több napot is igénybe vevő helyszíni vizsgálat sikeressége a helyszín biztosításától is függhet
- részletesen szabályozza a meglepetésszerű vizsgálat/kutatás procedúráját.

86. A helyszíni vizsgálatoknál idáig kétséges volt, hogy mi a teendő, ha a vállalkozás nem működik együtt a kivonult vizsgálókkal. A nyugati mintákat leképező módosítás most tiszta vizet önt a pohárba. Erre az eljárásra leginkább a helyszíni kutatás elnevezés illik, amelyre csak a kartell és erőfölényes ügyekben (Tpvt. 11. § és 22. §) kerülhet sor. A vizsgáló nem csak az ügyfél telephelyén tehet önhatalmúlag (azaz akár az ügyfél akarata ellenére is) intézkedéseket, hanem magáncélú helyiségekbe is beléphet és ott kutathat. Ez a szélesedő jogkör egyrészt szükséges amiatt, mert az élelmesebb kartellezők „hazaviszik” a bizonyítékul szolgáló iratokat, másrészt jogharmonizációs ihletettséggel is, lévén, hogy a Bizottság is hasonlóképpen kívánja lehetőségeit szélesíteni. E vizsgálathoz a GVH a rendőrség közreműködését is kérheti, amely a rá vonatkozó jogszabályok szerinti kényszerítő eszközöket alkalmazhatja (pl. ajtó feltörése).

87. Példaértékű, ahogy a Tpvt. 65/A. § (3)-(5) bekezdései, illetve a 65. § (6) bekezdése igyekszik a vállalkozók jogos érdekeit is tiszteletben tartani. A kutatásra ugyanis csak előzetes bírói engedély alapján kerülhet sor, amelyet az illetékes megyei bíróság elnökénél kell előterjeszteni. A bíróság 72 órán belül kell, hogy határozzon, engedélye nem örök érvényű, hanem csak 90 napig él. A bíróság lényegében akkor engedélyezi a kutatást, ha valószínűsíthető, hogy a helyszínen a megjelölt információforrás fellelhető és feltételezhető, hogy azt nem bocsátanák rendelkezésre.

88. További, a hatósági hatalmat kordában tartó ellensúly, hogy a törvény általános érvénnyel tisztázza, hogy a hatóság kérdésére nyilatkozó személy nem köteles a törvénysértést beismerő nyilatkozatot tenni, azaz a kifejezetten erre vonatkozó kérdés meg nem válaszolása miatt nem szankcionálható. Ez azonban nem terjedhet a 65. § (6) bekezdése szerint odáig, hogy megtagadhatná a rá nézve terhelő irat, adat rendelkezésre bocsátását. Az eljárás alá vontat is terheli ugyanis az általános, tényállás felderítését segítő együttműködési kötelezettség. Ez a modell teljes mértékben megfelel a közösségi jogban kialakult elveknek.

### ***Magasabb eljárási díjak***

89. A módosítás az összefonódások engedélyezésekor az eljárási díjakat jelentősen megemeli. A jelenleg megállapítható ötszázezer forint valóban nincsen arányban a tranzakciók jelentőségével. A maximum most 10 millió Ft lesz. Az első szakaszban, probléma nélkül lezárható ügyekben (feltehetően ezek teszik ki az eljárások többségét) azonban csak 2 millió Ft-ot kell befizetni. Ez praktikus azt jelenti, hogy a kérelem benyújtásával egyidejűleg 2 millió Ft-ot kell befizetni, amely összeget akkor kell utóbb kiegészíteni 10 millió Ft-ra, ha az eljárás mégis a második fázisba lép. Az egyéb, tehát például egy versenykorlátozó megállapodás mentesítését érintő kérelmes ügyekben egyébként maradt a régi százezer forintos eljárási díj, itt nem került sor az infláció miatti korrekcióra.

### ***Vizsgáló-Versenytanács viszonya***

90. A 72. § új (3) bekezdése szerint az eljáró versenytanács a vizsgálónak a vizsgálat lefolytatásának módja, iránya tekintetében javaslatot tehet a vizsgálat lezárását megelőzően is. Erre idáig csak azt követően volt lehetőség, hogy a vizsgáló munkája végeztével átadta a Versenytanácsnak a vizsgálati jelentést. Időtakarékosság és a hatékony eljárás követelménye azt követelik meg, hogy egy ügy kapcsán ne gondolkozzon teljesen másként a vizsgáló és a döntést hozó versenytanács. Egy versenyhivatal van, amely hosszú távon nem húzhat következmények nélkül két irányba.

91. A belső határidők kikerültek a törvényből. Ez is azt jelzi, hogy a GVH a jövőben nem kívánja túlhangsúlyozni eljárásának és szervezetének belső két részre osztottságát. Ez nem sérti az ügyfél érdekeit, hiszen őt csak a végső határidők betartása érintheti valamilyen formában.

### ***A kifogások közlése***

92. A Tpv. 73. §-át érintő módosítás világossá teszi, hogy az eljárás alá vont vállalkozó milyen terjedelmű és mélységű tájékoztatást kell hogy kapjon annak érdekében, hogy a védekezéshez való alapjogát gyakorolni tudja. A versenytanácsi szakba való átlépés kezdetén, a tárgyalás kitűzésével egyidőben meg kell küldeni az ügyfélnek, a vizsgálati jelentést és a versenytanács ahhoz fűzött előzetes álláspontját. Ez tartalmazza a tényállás értékelését, az azt alátámasztó bizonyítékokat, a határozat meghozatalához szükséges szempontok és következtetések lényegének ismertetését. E megoldással ez az aktus lényegében olyan hatású lett, mint a közösségi jogból a Bizottság eljárásában ismert módon nagy jelentőséget betöltő kifogásközlés („statement of objections”). Az eljárás alá vont számára ez azért előnyös, mert az eljárás derekán nem csak a vizsgáló, hanem az érdemi döntést hozó Versenytanács előzetes álláspontját is kézhez kapja, így eredményesebben tud „felkészülni” az ügyből.

### ***Magasabb rendbírságok***

93. A rendbírságokat részben az infláció, részben a nagyobb hatósági szigor jegyében megötszörözte a módosítás. Az eljárás rendjét megsértőre minimum 50 ezer forint szabható ki, az eljárás elhúzása esetén ez az összeg a bírság napi összegének minimuma. A bírságplafon cégméret nagyságát figyelembe véve alakul. Követve az EU Bizottság új eljárási rendeletének javaslatát, az eljárás során kiszabható bírságok maximuma vállalkozás esetén annak éves forgalmának 1 %-a, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetén ötszázezer forint. Ezzel az érdemi bírsághoz hasonló logika szerint fog működni a rendbírság maximumának megállapítása.

### ***A Versenytanács érdemi határozatai***

94. A Tpv. 77. §-a taxatív módon felsorolja, hogy a Versenytanács érdemi határozata milyen döntést tartalmazhat. A korábbi felsorolás egyrészt nem volt teljesnek mondható, másrészt az anyagi jogi rendelkezéseknél behozott módosítások is a 77. § (1) bekezdés kiegészítését igényelték.

95. Igazi újdonságnak az mondható, hogy a törvénybe ütközés megállapítása esetén kötelezettség írható elő, így különösen az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától vagy további fenntartásától való indokolatlan elzárkózás esetén szerződéskötésre kötelezhet a versenytanács. Ez a közösségi joggyakorlatból is ismert orvoslát, természetéből adódóan elsősorban az erőfölényes ügyeknél kerülhet alkalmazásra. Hangsúlyozandó, hogy nem az eljáró versenytanács az, amely létrehozza a felek között a szerződést, a határozat „csupán” a szerződés megkötésére kötelezheti a feleket. A határozat végrehajtása sem úgy történik, hogy a versenyhatóság létrehozhatná a kötelmi jogviszonyt, legfeljebb a 90. § szerinti – szintén ötvenezer forintra emelt – végrehajtási bírsággal ösztönözheti a feleket a kontraktus megkötésére. Hangsúlyozandó továbbá, hogy ez a fajta kötelezettség előírás nem azonos a fúziók engedélyezése kapcsán említett mellékkötelezettség előírásával.

### ***Maximalizált érdemi bírság***

96. Az érdemi versenyjogi bírság összegének maximumát az elmúlt tíz évben nem határozta meg törvény. Ezt a jogbiztonság érdekében mindenképpen célszerű volt limitálni: a módosítás az EU-minta követését választotta. Az érintett vállalkozás forgalmának 10%-áig kiszabható bírság olyan nagyságú lehet, ami meghaladja a jogsértéssel elért vagy attól remélt előnyöket, ugyanakkor nem célja a jogsértő vállalkozás „tönkretétele”.

97. Amennyiben a versenyellenes piaci magatartást vállalkozások társulása, szövetsége, egyesülete stb. követi el, eljárás-hatékonysági szempontból célszerűbb lehet csak a társulást,



nem pedig az abban részes valamennyi vállalkozást eljárás alá vonni és vele szemben bírságot kiszabni. A bírság alapját ilyenkor azonban nem e társulás tagdíjbevétele, hanem a tagvállalkozások előző évi árbevétele kell, hogy képezze. E rendelkezés hiánya arra ösztönözhetné a versenyt korlátozó vállalkozásokat, hogy megállapodásaikat társulás döntése formájába öntsék, ily módon csökkentve az esetleges bírság lehetséges mértékét.

98. A bírság maximalizálásától nem az várható, hogy az eddigi kiugróan magas szankciók megnyesésre kerülnének – éppen ellenkezőleg. A forgalom tíz százaléka olyan jelzést adhat, amely viszonyítási pontként is szolgálhat, útmutatást adva az eljáró versenytanácsnak abban, hogy milyen nagyságrendű bírságösszegekben gondolkozhat.

***Az engedékenységi politika kezdetei – informátorok kerestetnek***

99. Számos versenyhatóság alkalmaz olyan politikát, hogy a még nem vagy nem kellően feltárt versenykorlátozó megállapodást a hatóságnál titokban bejelentő vállalkozást, amennyiben annak versenyjogi felelőssége egyébként megállapítható lenne, a bírság alól vagy felmenti, vagy jelentősen kisebb összegű bírságot szab ki rá. Külföldi tapasztalatok szerint ez a lehetőség számos titkos kartell felszámolását tette és teszi lehetővé, esetenként a bizonyítás egyetlen lehetséges módját jelenti a „besúgó”, a hatósággal aktívan együttműködő kartell tag által feltárt bizonyíték.

100. E politika („leniency policy”) bevezetéséhez az szükséges, hogy a jogsértő felek eljárást megelőzően vagy annak során tanúsított együttműködő magatartását a GVH a bírság kiszabásakor figyelembe vehesse. Igaz, hogy megfelelő jogértelmezéssel erre már korábban is lehetőség lett volna, de e szempont külön nevesítésével egyértelművé válik a jogi helyzet. Ezt követően nyilvánvalóan szükség lesz az elnéző bánásmód pontos feltételeinek és processzusának versenyhivatal általi kidolgozása és közzététele.

101. A 2000. évi módosításokkal még mindig nem mondható, hogy teljesen nyugvópontra ért volna a magyar versenyszabályozás. Ami a közeljövőt illeti, az EU csatlakozás kapcsán újabb törvénymódosítás várható. Ennek célja lehet a most bevezetett változtatások tapasztalatainak leszűrését követően szükségessé váló korrekciók mellett az, hogy alkalmassá tegye a magyar versenyjogot, illetve a GVH-t az EU tagságra. Fontos további jogalkotási munka várható a csoportmentesítő rendeletek terén is. A közösségi versenyjog e téren az utóbbi egy-két évben ugyanis sok olyan változást produkált, amelyet várhatóan a magyar versenyjog is követni fog – gondolunk itt például az egységes, megállapodás típustól független (így pl. a szelektív forgalmazást vagy a franchise-t is lefedő) vertikális csoportmentesítő rendelet megalkotásának szükségességére.





## A Versenyhivatali füzetek sorozatban eddig megjelent:

1. szám: A távközlési piacnyitás fő kérdései
2. szám: A villamosenergia szektor piacnyításának fő kérdései
3. szám: Nagyméretű kiskereskedelem és versenyviszonyok
4. szám: OECD háttérjelentés a versenypolitika szerepéről a szabályozási reformban Magyarországon